Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

El gobierno de la infancia en la era de los derechos.

MAGISTRIS, GABRIELA.

Cita:

MAGISTRIS, GABRIELA (2016). *El gobierno de la infancia en la era de los derechos* (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Dirección estable: https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/26

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/p8rn/csH

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*.

Gabriela Magistris

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 para optar por el título de Doctora
de la Universidad de Buenos Aires
en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Directora: Dra. Valeria LLobet
Ciudad de Buenos Aires
2016

Resumen de la tesis

La presente tesis se propone analizar las modalidades contemporáneas que asume el gobierno de la infancia en el marco del proceso de institucionalización de los derechos en el escenario de las políticas sociales contemporáneas en un contexto y momento particular, situado en la implementación del "sistema de protección integral de derechos" de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires, en particular en dos municipios del conurbano bonaerense.

El objetivo general reside en comprender la imbricación del enfoque de derechos en los modos contemporáneos de gobierno de la infancia mediante el análisis de las interpretaciones, disputas y negociaciones sobre las prácticas de protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El marco de debates de la presente investigación se inscribe en el campo de los estudios sociales de infancia, focalizando en particular en el estudio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entendiendo que los mismos aparecen como uno de los mecanismos claves para poner en escena los determinantes culturales que construyen infancia (James y James, 2004).

En los estudios del campo, han predominado las visiones que toman a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (y/o las legislaciones locales consecuentes) como punto de partida de cualquier abordaje analítico, particularmente mediante el estudio de su implementación, monitoreo y evaluación en los países que la han ratificado. Dicha perspectiva comprendía que este "nuevo paradigma de derechos" estaba en total oposición a otro cerrado y homogéneo, esto es, el de la denominada "situación irregular". Desde otro enfoque, que compartimos, se demostró que ese proceso, lejos de ser directo y homogéneo, partía de la existencia de distintos actores, condiciones, matrices de intervención y contextos de implementación (Llobet, 2011), que le daban a esa institucionalización un enfoque singular y heterogéneo. Por otro lado, el campo de estudios que exploró el gobierno sobre la infancia ha estado mayormente centrado en la dimensión del control social "duro", vinculado a las agencias del sistema penal juvenil o a los mecanismos institucionales de evaluación y tratamiento siguiendo la categoría de riesgo. Nuestra perspectiva por el contrario se embandera en la identificación una faz de control social "más invisible", que se inscriben en las prácticas institucionales del propio sistema de protección de derechos, en la medida que protección y control no constituyen dos opuestos, sino están entrelazados y en conflicto y/o tensión permanente.

Consideramos que la retórica de los derechos de los niños/as, no es meramente simbólica sino que produce efectos concretos que eclipsan ciertos aspectos de la vida de niños, niñas y adolescentes, que exceden el marco de la misma (Magistris, 2012). Tal retórica se realimenta de su propio magnetismo y se torna incuestionable, rígida y totalizante; pudiendo contribuir a cierta opacidad de las vidas y bienestar de los niños y niñas (Pupavac, 2001). Asimismo, este modo de institucionalización del enfoque de derechos en los sistemas de protección se constituyen, emergen y reactualizan, nuevas modalidades de regulación social respecto de la infancia y de otros procesos sociales más generales.

En lo relativo a la estrategia teórico-metodológica, se trata de una investigación netamente cualitativa. El tipo de diseño elegido es la de estudio "instrumental de casos múltiples" (Yin, 1994; Forni, 2010), en tanto se procura comprender un problema general a partir del estudios de algunos casos particulares (Stake, 1995, 1998).

El trabajo de campo más minucioso se ha centrado en dos regímenes municipales de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes del conurbano bonaerense (San

Martín y Lanús), seleccionados según criterios de relevancia, heterogeneidad y comparabilidad. La ubicación temporal se delimita a partir del año 2005, año en que se sanciona la ley de protección de derechos provincial y se extiende hasta el año 2015.
Las prácticas institucionales de los dispositivos locales específicos que asumen la protección y/o restitución de derechos de los niños/as son las unidades centrales de observación. Se utilizan variedad de técnicas cualitativas de producción y análisis de datos, entre las que destacan la realización de entrevistas semi-estructuradas y en profundidad, las entrevistas abiertas, la observación participante y el análisis de distintas fuentes documentales.
Los principales hallazgos se vinculan con dimensionar el proceso de institucionalización de derechos de los niños/as en los sentidos, alcances y límites que adquiere en un contexto histórico específico, atendiendo a sus transformaciones cotidianas, dinámicas y singulares. Señalando al mismo tiempo las modalidades contemporáneas de gobierno y regulación de las relaciones sociales que emergen en el seno de las tecnologías, dispositivos, narrativas, saberes y prácticas de gestión cotidiana de la infancia, mediante la puesta en relación del proceso a través de sus actores centrales.
De este modo, el aporte central de esta tesis consiste en identificar el enfoque de derechos y los modos de regulación y gobierno sobre la infancia no de modo separado, como tradicionalmente se presenta en el campo, sino en su mutua interacción y complejidad, asumiendo además que son las prácticas cotidianas, dinámicas y situadas de actores concretos y determinados, las que definirán las maneras en que actualmente se desenvuelve la gestión sobre la infancia y el alcance (y fronteras) de sus derechos.

Abstract

The present thesis puts forward the contemporary forms of the childhood government in the frame of the institucionalization process, in a scenario of social policies in a particular context and moment, situated in the implementation of the "rights' integral protection system" of children and adolescents in the Buenos Aires province, particularly in two Buenos Aires suburbs.

The general objective raises on understanidng the imbrication of the rights' approach in the contemporary forms of children government through the analysis of the interpretations, disputes and negotiations about the practices of childrens rights' protection and restitution.

The featured discussion of the present research inscribes in the field of childhood social studies, focusing specially in the study of children's rights, understanding that these appears like one of the key mechanisms to put forward the cultural determinants that build childhood (James & James, 2004).

In the field' studies have been predominated the visions that take the Convention on the Rights of the Child (and/or consequential local legislations) as a starting point from any analytic approach, specially through the study of its implementation, monitoring and evaluation in the countries that ratified it. That perspective assumed that this "new right's paradiigm" was in categorical oposition to other, closed and homogenous, that is called "irregular situation". From other approach, that we adhere, it was evidenced that this process was not direct neither homogenous but also took up the existence of different actors, conditions, intervention matrices and implementation contexts (Llobet, 2011), that gave to that institucionalization a singular and heterogenous approach. On the other hand, the field'studies oriented to analyze the government over the childhood has been mainly centered in a dimension of "hard" social control, related to the agencies of youth criminal system or to the institutional mechanisms of evaluation and treatment, following the risk' category. Our perspective, on the contrary, takes up in the identification of a "more invisible" social control, in the own rights protection system, assuming that protection and control don't appear like a opposing pair, but intertwined and in conflict and/or permanent tension.

We consider that the rethoric of children rights ins't merely symbolic but produces practical effects that eclipse certain aspects of children's lives that excede the frame of those (Magistris, 2012). That rethoric is realimented by its own magnetism and became unquestionable, rigid and totalizing; and can contribute to certain opacity of the children's lives and welfare (Pupavac, 2001). Furthermore, this institucionalization form of the right's approach in the protections' system constitutes, emerges and updates, new modalities of children social regulation and other wider social processes.

In fulfilment of the theoric-methodologic strategy, its a clearly qualitative research. The type of design selected is "instrumental study of multiple cases" (Yin, 1994; Forni, 2010), because we seek to understand a general problem based on some particular cases (Stake, 1995, 1998).

The fieldwork more thorough has been centered in two municipal regimes of children rights proteccion from the Buenos Aires suburbs (San Martín y Lanús), selected by criteria of relevance, heterogenous and comparability. The temporal ubication is delimitated since 2005, year in which is sationed the provincial law of children right's protection and extends further 2015.

The institucional practices of the local devices that assume the protection and/or restitution of children rights are the central observation units. We use a variety of qualitative techniques of data analysis and production, like the realization of semi-structured and in-depth interviews, the open interviews, participant observation and the analysis of different documentary sources.

The main findings are related to dimensioning the institucionalization process of children's rights in the senses, scopes and limits in a specific historical context, considering its daily, dynamic and singular transformations. Pointing at the same time the contemporay modalities of government and regulation of social relations that emerge within the technologies, devices, narratives, knowledges and practices of daily management of childhood, putting in relation this process with its central actors.

By this way, the central contribution of this thesis is to identify the rights approach and the forms of regulation and government over the childhood not separated, like is traditionally presented in the field, but in its mutual interaction and complexity, assuminig therefore that the cotidian, dynamic and situated practices of concreted and determined actors, will define the manners in which actually develops the management over childhood and the scope (and frontiers) of its rights.

Índice

Resumen 1
Abstract 3
Dedicatoria 7
Agradecimientos 8
INTRODUCCIÓN 10
Preguntas y supuestos de investigación 11
Objetivo general 13
Objetivos específicos 13
Aspectos metodológicos 14
Relación entre la tesis de maestría y de doctorado y aporte específico de esta investigación 14
Relevancia del estudio 16
Estructura de la tesis 16

CAPITULO 1. Construyendo el problema de investigación: El gobierno de la infancia y los derechos de los niños, niñas y adolescentes. 19
Introducción 19
1. El gobierno de la infancia. Encuadre general del problema 20
Gobierno y derechos de los niños/as en el campo de los estudios sociales de infancia. 26
Los derechos de los/as niños/as desde una perspectiva crítica y situada. 29
Los derechos de los niños/as como narrativa hegemónica en el campo de protección y gobierno de la infancia. El "magnetismo de los derechos". 33
Los derechos del niño/a y los aportes de las perspectivas feministas. 37
2. La territorialización de la protección de la infancia. El gobierno territorializado. 38
Nuestra forma de comprender al Estado… 39
Tecnologías contemporáneas de gobierno "territorializado" de la infancia 42
Jurisdicciones próximas ocupándose de la gestión de la infancia. 42
Actores múltiples y diversificados en relación a la protección de la infancia 44
Los saberes de la protección: La afectivización, el compromiso y la profesionalización. 45
Gobernando "con las familias", gobernando "con la comunidad". 47
Gobierno, prácticas institucionales y discurso de derechos 49
3. El gobierno de los derechos de los niños/as y adolescentes. Afinando las preguntas de investigación. 52

CAPITULO 2. Los Sistemas de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Contexto, transformaciones y estudios precedentes. 55
Introducción 55
Primera parte: Proceso de institucionalización de los derechos en el campo de las políticas de infancia y en los estudios sociales de infancia. 55
Institucionalización de los derechos en el escenario de las políticas de infancia. Emergencia y consolidación en América Latina 55
Investigaciones precedentes en el ámbito latinoamericano 58
Los Sistemas de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Contexto, surgimiento y consolidación en Argentina. 63
Investigaciones precedentes en Argentina. 68
Segunda parte. Gobierno y protección de derechos de la infancia: El caso de la Provincia de Buenos Aires. 72
Aspectos sociodemográficos principales de la provincia de Buenos Aires. 72
Características del proceso de institucionalización de derechos de los niños/as y adolescentes en la provincia de Buenos Aires. 73
Gobierno territorializado en acción. Proximidad, heterogeneidad y profesionalización. 78
La descentralización y la desconcentración territorial de los sistemas de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires: Alcances, sentidos y debates centrales. 78
Actores plurales y heterogéneos en disputa por "la mejor" forma de gobernar los niños/as y adolescentes. 82
Profesionalización vs. compromiso y saberes experienciales. 85
Transformaciones a nivel institucional y normativo en el ámbito de la protección de derechos de los niños/as y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires. 87
Organización administrativa central. 87
Asignación de recursos 89
Organización institucional: Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de Derechos. 91
Otros organismos creados 93
Organización judicial 96
Procedimientos administrativos y circuitos institucionales: las medidas de protección de derechos. 97
Comentarios finales. 100

CAPITULO 3. Los casos seleccionados. Procesos de institucionalización de los derechos de los niños/as y adolescentes en dos municipios del conurbano bonaerense. 102
Introducción 102
1. La institucionalización de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en dos municipios del conurbano bonaerense. 102
Contexto sociodemográfico y político. 102
Procesos locales de transformación normativa e institucional vinculado a la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. 112
La infancia en la agenda política municipal. 119
San Martín: "Nuestra prioridad son nuestros chicos" 119
Lanús – "Ni un pibe menos" 120
Servicios Locales de Protección de Derechos de niños/as y adolescentes. 121
Trabajadores de los Servicios Locales 126

2. La protección de derechos en territorio. Implicancias de la "territorialización" en ambos municipios. ……136
Lanús- Un Estado cercano… ……136
San Martín – Territorialización ¿obligada? ……138
Comentarios finales ……139

CAPITULO 4. La construcción de la protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Prácticas y categorías en movimiento. ……142
Introducción ……142
Primera parte – Las prácticas institucionales de protección de Derechos ……142
Los Servicios Locales como dispositivos en construcción permanente ……142
El despliegue de prácticas institucionales en materia de infancia, sus alcances y límites. ……145
Repertorio de prácticas institucionales para la protección. ……146
Evaluación. ……146
El seguimiento ……150
Elaboración de acuerdos. ……155
Acompañamiento, orientación, contención y escucha ……158
Articulación, trabajo con otros/as ……163
Aleccionamiento, persuasión, imposición ……166
Segunda parte - La categoría "derechos vulnerados" como vértice de la protección. ……168
¿"Nuevas categorías"? que fundan la protección de la infancia: de la judicialización de la pobreza a la negligencia, el descuido parental y la vulneración de derechos. ……168
La vulneración de derechos de los niños/as bajo el corsé de la vulneración de la familia. ……171
Derechos…¿cuáles derechos? ……176
La familia sí, el Estado no ... ……178
Derechos y riesgo: el matrimonio del sistema de protección ……180
El funcionamiento de la categoría "vulneración de derechos" a través de un caso. ……183
Comentarios finales ……188

CAPITULO 5. Circuitos institucionalizados de protección de derechos. Regularidades, singularidades, alteraciones y tensiones. …….. 190
Introducción ……190
Entre el formalismo y la respuesta flexible y artesanal ……190
El inicio del "caso" ……193
La "restitución de derechos" de los Niños, Niñas y Adolescentes. ……196
Las estrategias para alcanzar la restitución ……198
Medida de abrigo e institucionalización ……204
Después, ¿qué importa del después? ……206
Un caso "exitoso" de restitución de derechos. Generar cambios significativos en la familia ……210
Comentarios finales ……217

CAPÍTULO 6. Los sujetos de la protección. Del "niño en riesgo" al "niño sujeto de derecho". ……220
Introducción ……220
1. Los niños/as como destinatarios de los sistemas locales de protección. ……221
Narrativas sobre niños/as y adolescentes ……222
Niños/as y clase social ……222
La dimensión etaria. ……226
Tipo de riesgo al que están expuestos los niños/as ……228
Vulnerabilidad, fragilidad, Desprotección. ……229
La dimensión relacional ……230
Cruzando dimensiones: los casos de Juan y Pablo. ……231
Distintos sujetos, distintos derechos ……235
2. Las familias en la construcción de la noción del niño-sujeto-de-derechos. ……238
La familia, ese espacio "natural" ……238
Familias diversas y complejas … La autoridad como problema ……240
Los padres no protegen a los niños/as porque no pueden hacerlo… ……242
Mujeres y niños/as. Sujetos diferenciados…y opuestos. ……245
3. Los trabajadores y su aporte a la construcción del niño-como-sujeto-de-derecho. ……249
Perfiles heterogéneos. ……249
Las condiciones de trabajo en la percepción de los trabajadores y el impacto en la tarea de protección ……251
El oficio de la protección. Trabajo "artesanal" y personalizado ……254
Hacia un niño, niña o adolescente, sujeto de derechos ……255
Comentarios finales ……258

CONCLUSIONES. ……259
Prácticas y circuitos institucionales de protección de derechos de los niños/as y adolescentes. ……260
Configuraciones y delimitaciones sobre los derechos de los niños/as. Categorías, saberes y sujetos. ……266
Sujetos de derechos – derechos de sujetos ……271
La enseñanza de los derechos. Entre moralidades, alcances y límites de las prácticas institucionales. ……273
Palabras finales ……277
Referencias y materiales secundarios ……279
Apéndice Nro. 1 – Metodología ……297
Apéndice Nro. 2 - Políticas y Programas locales de atención a la infancia y sus derechos. ……310

Dedicada a
los/las trabajadores/as del sistema de protección de derechos,
que día a día con aciertos, errores y desafíos,
empeñan su esfuerzo, deseos e intereses
en pos de los derechos de niños/as y adolescentes.

Agradecimientos

No podría haber llegado a este momento de finalización de esta tesis de doctorado sin el aporte significativo de muchas personas e instituciones. Vaya aquí una mención a ellos/as.
Primero que nada, agradezco enormemente a los sujetos/as destinatarios/as de mi investigación. En los dos municipios seleccionados tuve una maravillosa y favorable recepción a mi proyecto. En Lanús, agradezco infinitamente a Marta y a Emilse, quienes desde su lugar de funcionarias comprometidas con la protección de los derechos de los niños/as, me habilitaron distintas vías de acercamiento, exploración y profundización de mi trabajo, intentando que contribuyera no sólo a mis objetivos individuales, sino también que resultara útil, de alguna manera, para ellos. Generar un ida y vuelta entre mi propuesta y los intereses de los sujetos de los que trata esta tesis, fue uno de mis principales objetivos y espero haberlo cumplido cuanto menos parcialmente. Agradezco en este sentido, además de estas dos funcionarias, a los y las trabajadoras del municipio que muy amablemente me abrieron las puertas y los corazones, de su oficio, tarea, reflexiones y vaivenes cotidianos. En especial doy mi gratitud a los/as trabajadores de la Casita de Chingolo, tanto del Servicio Local (gratitud inmensa hacia Laura, Soledad y Verónica), como a los/as del Programa Acompañarte (Guadalupe, Ivanna, Roxana, Mary, Marina, Cinthia). También a Gladys, puntal del barrio y la casita.
Con respecto al municipio de San Martín, agradezco enormemente a funcionarios/as, coordinadores y trabajadores del municipio. Especialmente a Adrián, Daniel, Paola, Analía, Martín, Mercedes. También agradezco en particular a los trabajadores/as del Servicio Local de José L. Suárez que me recibieron muy amablemente y me alojaron como una más en mi participación semanal en ese espacio durante casi un año. Especialmente gracias a Daniel, Paula, Edith, Pablo, Virginia, Cecilia, Sandra, Estela, Noelia, Micaela.
Y por supuesto a los niños/as y familias con los que interactué ese tiempo.
Por otra parte, esta tesis no hubiera podido transformarse en un producto analítico sólido sin el inmenso aporte de mi directora, Valeria LLobet. Tampoco hubiera sido posible sin su sostén, afectivo y académico a la vez, acompañando todas las veces que me caí y que estuve a punto de “tirar la lona” y dejar esta tesis inconclusa.
También quiero expresar mi reconocimiento hacia aquellas personas con las que construimos un espacio de formación, reflexión e intercambio que me ayudaron a consolidarme como investigadora. En este sentido fueron puntales de este proceso tanto las personas integrantes del equipo de investigación que coordina Valeria LLobet, como aquellas que directa o indirectamente integraron espacios de reflexión, seminarios y formación interna. Gracias entonces a Cecilia G., Cecilia L., Soledad, Carla, Carolina G., Marlene, Carolina C., Marina, Florencia, Catalina, Pablo, Laura, Bibiana, Sandra.
Esta tesis tampoco podría haber sido efectuada sin el aporte institucional y económico del CONICET, al garantizar con becas de posgrado el financiamiento del proceso entero de esta investigación y su escritura.
A Agustín Barna, mi reconocimiento y gratitud especial por haber colaborado en la devolución de cada capítulo de esta tesis. También por señalarme la importancia del desarrollo más humano de la escritura, darle rostro, diálogo y “vida” a la narrativa.
A mis compañeras del seminario de Infancia, Control Social y Derechos Humanos, de la Cátedra Libre de Derechos Humanos, Silvia y Ana Laura, por ser compañeras vitales en este mundo donde el compromiso, la reflexión y la praxis deben acercarse lo más posible. A Ana

Laura también le doy mis especiales gracias por darme una mano en la parte metodológica. Además, son ambas grandes amigas.
A mis amigos/as, a los que les “quemé” la cabeza muchas veces quejándome de la tesis. Y tantas otras por no poder verlos o visitarlos por la razón-tesística que parecía eterna e interminable.
A mi familia, a mi mamá, Nélida, por ayudarme y darme aliento. A mi compañero, Marcelo, por estar ahí siempre, alentándome y dándome una mano cada vez que se la pedí.
A mi padre, que seguro dará un guiño desde algún rincón del universo.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis trata sobre las modalidades contemporáneas que asume el gobierno de la infancia en relación al proceso de institucionalización de los derechos de niños/as en el escenario de las políticas para la infancia. En un contexto y momento particular como lo es la implementación del "sistema de protección integral de derechos" de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires.

El marco de debates de la presente investigación se inscribe en el campo de los estudios sociales de infancia y centra el foco en el estudio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes entendiendo que los mismos constituyen uno de los mecanismos claves para poner en escena los determinantes culturales que construyen infancia (James y James, 2004). Nos servimos además, para la construcción del problema de investigación, de los aportes de las teorías feministas del Estado, de las políticas sociales y los derechos[1], así como de la amplia literatura existente sobre el gobierno de las poblaciones[2], en combinación con un estudio sobre las prácticas cotidianas y singulares (De Certeau, 1996; Chartier, 1996) que colaboran en identificar actores, sentidos, modalidades y circuitos de acción que se encarnan y despliegan en las prácticas de protección de derechos.

La proliferación de instrumentos jurídicos y la creación y multiplicación de instituciones sociales con énfasis en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se convierten en un punto de toque para comprender el problema que investigamos. Su importancia es tal, que incluso la literatura del campo de los estudios sociales sobre la infancia ha nacido en forma contemporánea y paralela a la producción socio-jurídica de tales instrumentos. Esa mutua asociación constitutiva ha generado el predominio de visiones que tomaron a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (y/o las legislaciones locales vinculadas a la protección de derechos de niños/as) como punto de partida de cualquier abordaje analítico de modo generalizado y, particularmente, mediante el estudio de su implementación, monitoreo y evaluación en los países que la han ratificado. Dicha perspectiva asumía que este "nuevo paradigma de derechos" estaba en total oposición a

[1] En particular utilizamos la producción de Haney (1996, 2002, 2010) y Fraser (1991, 1997).

[2] La noción de gobierno que utilizamos aquí y que luego profundizaremos en el capítulo 1, es en un sentido restringido pero laxo, asumiéndola como el campo posible de acción sobre los otros (Foucault, 1991) y como patrones de poder y regulación que se forman, guían y gestionan la conducta social (Rose, 1990, 1999; Haney, 2010). Esta noción incluye tanto la noción de dirección y/o encauzamiento de la conducta como las formas de discursos y prácticas de gobierno en contextos sociohistóricos específicos (Grinberg, 2005).

otro, cerrado y homogéneo, esto es, el de la denominada situación irregular[3]. Desde otro enfoque, que compartimos, se comenzó a evidenciar que ese proceso de institucionalización de los derechos de los niños y niñas no era directo ni homogéneo sino que por el contrario partía de la existencia de distintos actores, condiciones, matrices de intervención y contextos de implementación (Llobet, 2011) que daban a esa institucionalización un enfoque singular y heterogéneo[4].

Por otro lado, el campo de estudios orientado a analizar el gobierno sobre la infancia ha estado mayormente centrado en la dimensión del control social "duro" -vinculado a las agencias del sistema penal juvenil[5]- o en los mecanismos institucionales de evaluación y tratamiento que siguen la categoría de riesgo[6]. Nuestra línea, por el contrario, se inscribe en la identificación de una faz de control social "más invisible", inherente al propio sistema de protección de derechos[7], asumiendo que protección y control no aparecen como opuestos sino como entrelazados, imbricados y en conflicto y/o tensión permanente.

Preguntas y supuestos de investigación

La pregunta central de esta investigación residió en conocer las modalidades contemporáneas de gobierno y gestión de la infancia articuladas en los sentidos y alcances que adquieren las prácticas de protección y/o restitución de derechos en el marco de los Sistemas Locales de Protección de Derechos del conurbano bonaerense, en las narrativas, prácticas e interacciones concretas y situadas.

En términos empíricos, esta pregunta se vincula con la indagación sobre los siguientes tópicos:

¿Qué derechos son los que se restituyen prioritariamente y a través de qué operaciones y mecanismos? ¿Qué categorías y qué estrategias se utilizan para dichas operaciones? ¿Qué imágenes y representaciones sobre infancia y familia se despliegan en estos dispositivos? ¿Cómo se imbrica la ampliación de derechos con los dispositivos de gobierno y control de la

[3] Así, el modo de presentar la cuestión social relativa a la infancia y sus derechos era presentada en términos dicotómicos (Villalta, 2010a). Pueden mencionarse como estudios e investigaciones de esta corriente los análisis de García Méndez (1995, 1997, 1998), Beloff (2002), Doménech y Guido (2003), Costa y Gagliano (2000), entre otros (ver Llobet, 2011).

[4] Este planteo, al que adherimos, fue explorado en diversas investigaciones precedentes (Carli, 2002; Villalta, 2010a y 2010b; Llobet, 2007, entre otras).

[5] López y otros, 2009; Daroqui y Guemureman, 2001; Guemureman, 2010.

[6] Oyhandy, 2004.

[7] Siguiendo la línea de trabajo de Villalta (2010a y 2010b), Grinberg (2008) y Llobet (2014).

infancia? ¿De que modo son resignificados esos sentidos por los beneficiarios/as de tales políticas?

Con respecto a los supuestos que guiaron la presente tesis partimos del hecho, tal como lo hemos explorado en nuestra tesis de maestría (Magistris, 2012), de que la retórica de los derechos de los niños/as no es meramente simbólica sino que produce efectos concretos que eclipsan ciertos aspectos de la vida de niños, niñas y adolescentes que no se subsumen en esa retórica. En tal sentido, la retórica de los derechos se realimenta de su propio magnetismo y se torna incuestionable, rígida y totalizante, pudiendo contribuir a cierta naturalización u opacidad de las vidas y bienestar de los niños y niñas (Pupavac, 2001). Asimismo, este modo de institucionalización del enfoque de derechos en los sistemas de protección dirigidos a la infancia hace que se constituyan, emerjan y reactualicen nuevas modalidades de regulación social respecto de la infancia pero también de otros procesos sociales más generales. Apuntamos así a señalar los matices, disputas y tensiones al interior de los sistemas locales de protección de derechos en los que distintos actores traman y dirimen los sentidos de la "protección de la infancia", los límites y alcances de sus derechos, sentidos todos ellos interrelacionados y mutuamente dependientes.

El aporte de esta investigación consiste en desplegar esta hipótesis, ya no solamente en los procesos de institucionalización en su dimensión normativa y/o discursiva, sino en las prácticas específicas de protección y restitución de derechos, enfocando en esta instancia, alternativa y combinadamente, discursos, prácticas e interacciones. En esta línea asumimos que la arena de los derechos, en lo concreto, se configura como un campo de disputa para la interpretación de necesidades tanto políticas como simbólicas (Fraser, 1991, 1997), entendiendo que las mismas, son producto de un proceso constantemente apropiado y redefinido por actores en contextos históricos, culturales, sociales y políticos particulares (Rockwell, 1996)[8].

[8] El Estado es a su vez entendido como intérprete, y en tanto tal, constructor de sujetos sociales mediante las maneras en que interpreta los problemas, las necesidades y las identidades (Fraser, 1989). Asimismo, dichas necesidades e identidades son constituidas en las negociaciones con los/as agentes (Adams y Padamsee, 2001), evidenciando también, el carácter reflexivo de los mismos y la capacidad de resignificación y resistencia de los/as destinatarios/as de las políticas sociales.

Objetivo general

El objetivo general de esta tesis es comprender la imbricación del enfoque de derechos en los modos contemporáneos de gobierno de la infancia mediante el análisis de las interpretaciones, disputas y negociaciones sobre la protección y restitución derechos de los niños, niñas y adolescentes así como las modalidades que adopta la regulación del gobierno y gestión de las relaciones sociales vinculadas con la infancia, permeadas por el contexto de implementación de los sistemas de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires, en particular en dos municipios del conurbano bonaerense.

Objetivos específicos.

- Analizar las políticas, programas, discursos y prácticas institucionales diseñados u operantes en la provincia de Buenos Aires para atender a las "vulneraciones" de derechos, identificando las modalidades de intervención profesional y los circuitos interinstitucionales.
- Analizar el alcance y las significaciones sobre los derechos y su protección y restitución de las prácticas profesionales en los dispositivos y programas locales dirigidos a la protección de derechos de los niños y niñas en municipios del conurbano bonaerense.
- Comprender los modos de interpretación y construcción de necesidades, derechos, identidades y acciones de los niños/as y sus familias por parte de éstos y de los profesionales y/o técnicos que se desempeñan en los Servicios Locales.
- Explorar los sentidos sobre la "restitución" de derechos que son construidos en las interacciones cotidianas generadas entre los profesionales y los niños y familias destinatarias.
- Identificar y analizar las tensiones, conflictos y disputas entre las demandas e interpretaciones que aparecen como legitimadas y marginales, entre los distintos actores en juego, tal como se dan en los escenarios locales de protección de derechos.

Aspectos metodológicos.

En lo relativo a la estrategia teórico-metodológica, se trató de una investigación netamente cualitativa. El tipo de diseño elegido para esta investigación fue la de estudio "instrumental de casos múltiples" (Yin, 1994; Forni, 2010) en tanto se procuró comprender un problema general a partir del estudios de algunos casos particulares (Stake, 1995, 1998).

El trabajo de campo más minucioso, intenso y constante se ha centrado en dos municipios del conurbano bonaerense (San Martín y Lanús) cuyas prácticas profesionales constituirían las unidades centrales de análisis, y que fueron seleccionados según criterios de relevancia, heterogeneidad y comparabilidad. La ubicación temporal se delimita a partir del 2005, año en que se sanciona la ley de protección de derechos provincial y se extiende hasta el año 2015[9].

Las prácticas de los trabajadores de los dispositivos locales específicos que asumen la protección y/o restitución de derechos de los niños/as constituyeron las unidades centrales de observación.

Se han utilizado variedad de técnicas cualitativas de producción y análisis de datos, entre las cuales destacamos: la realización de entrevistas semi-estructuradas y en profundidad, las entrevistas abiertas, la observación participante y el análisis de distintas fuentes documentales con el fin de contar con un panorama amplio y exhaustivo que ha permitido reconstruir las prácticas locales.

Para mayor detalle y amplitud sobre las técnicas y estrategias de investigación utilizadas, véase el apéndice metodológico de esta tesis. Allí también encontrarán las siglas y detalle del trabajo de campo realizado0.

Relación entre la tesis de maestría y de doctorado y aporte específico de esta investigación

La tesis doctoral mantiene relaciones importantes con la tesis de maestría y, ciertamente, puede plantearse como una continuación de la misma si se considera que la investigación doctoral retoma algunos de los resultados de la tesis de maestría[10]. En efecto, si bien ambas

[9] El marco temporal de la tesis comienza en el año 2005 con el proceso de sanción de la ley de protección integral de derechos en la provincia de Buenos Aires. Si bien se trata de un proceso que incluso actualmente sigue modificándose, transformándose y alterándose de modo dinámico y multiforme, el punto de corte del análisis lo situamos en el año 2015, momento en que avanzamos en la escritura de esta tesis.

[10] La tesis de Maestría en Derechos Humanos y Políticas Sociales (Universidad Nacional de San Martín), presentada y defendida en el año 2012, se llamó "El magnetismo de los derechos. Narrativas y tensiones en la institucionalización de los sistemas de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia

se preocupan por analizar el proceso de institucionalización de los derechos de los niños y niñas en un contexto histórico concreto y situado, la tesis de maestría se circunscribe a una pregunta centrada especialmente en los discursos alrededor del proceso de institucionalización de los derechos de los niños/as y sólo de modo secundario aborda las prácticas e interacciones cotidianas entre los profesionales y operadores de los dispositivos de protección de derechos, mientras que la tesis doctoral reenfoca el problema en el marco de las discusiones sobre el gobierno de la infancia y amplía el análisis a las prácticas específicas y cotidianas alrededor de la protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El aporte específico, entonces, de la tesis de doctorado es adicionar a la dimensión discursiva y/o normativa -por parte de los actores locales que ya hemos abordado en la tesis de maestría-, la dimensión de las prácticas y de los cambios normativos en forma compleja y, fundamentalmente, con foco en las tensiones e imbricaciones de aquellas nociones que cuestionan y proponen. Nos referimos a las prácticas en tanto experiencias[11] (Chartier, 1996; De Certeau, 1996) atendiendo a cómo la realidad es vivida y dotada de sentido por parte de los sujetos a través de acciones significativas. (Thompson, 1998)[12]. Prácticas estas que constituyen un proceso activo y formativo a partir del cual los actores realizan diversas apropiaciones (Chartier, 1996; Rockwell, 1996) que recrean y concretizan el escenario de institucionalización de derechos de los niños/as y adolescentes[13].

Particularmente nos detenemos en aquellas prácticas institucionales que son denominadas de protección y/o restitución de derechos en las que se concentra, al menos en apariencia, el carácter transformador por excelencia de la “nueva” institucionalidad. Para ello partimos de la definición de los derechos que los actores construyen en sus contextos de interacción cotidiana, realizando para ello un trabajo de campo, sistemático y sostenido en el tiempo, en dos municipios del conurbano de la provincia de Buenos Aires, lo cual no fue abordado en la tesis de maestría.

---

de Buenos Aires (2005-2011)”. En esta tesis se exploró la perspectiva de los actores locales respecto de la institucionalización de los sistemas de protección de derechos de los niños/as y adolescentes en la provincia de Buenos Aires en el período 2005-2011.

[11] El concepto de experiencia no se refiere sólo a un simple "vivir los acontecimientos", sino que también abarca la forma en que "la gente construyó los acontecimientos al tiempo que los vivía" (Sewell, 1990).

[12] Afirmamos la necesidad de sustituir el análisis de los sistemas globales para prestar mayor atención a los procedimientos técnicos, minúsculos, cotidianos, maneras de hacer, formales e informales (De Certeau, 1996).

[13] Se trata de identificar esas prácticas en sus contextos de interacción, en tanto configuraciones dadas en un espacio y tiempo, que se destacan por su cualidad constitutiva y constituida de significados y sentidos diversos que llevan el arrastre de procesos históricos y sociales más generales (Achilli, 2000).

La diferencia más importante, a mi entender, entre ambos trabajos, es que la tesis doctoral apuntó al logro de una mirada más abarcativa que la de maestría con respecto al problema de investigación; hay una ampliación de las preguntas y objetivos orientados a enmarcar la cuestión de la institucionalización de los derechos de los niños/as y adolescentes en los modos de gobierno y regulación sobre la infancia. Se agregó, además, un cuerpo de literatura y encuadre analítico no abordado previamente, así como un trabajo de campo nuevo.

Relevancia del estudio

El aporte central de esta tesis consiste en identificar el enfoque de derechos y los modos de regulación y gobierno sobre la infancia no de modo separado, como tradicionalmente se presenta en el campo, sino en su mutua interacción y complejidad, asumiendo además que son las prácticas cotidianas, dinámicas y situadas de actores concretos y determinados, las que definirán las maneras en que actualmente se desenvuelve la gestión sobre la infancia y el alcance (y fronteras) de sus derechos.

Estructura de la tesis

En el capítulo primero, "Construyendo el problema de investigación: El gobierno de la infancia y los derechos de los niños, niñas y adolescentes", se delimita la construcción del problema de investigación de la tesis. Para tal fin damos cuenta de los distintos aspectos que emergen (y repercuten) de la institucionalización del discurso de derechos como narrativa hegemónica (Fonseca, 2002) que se supone con legitimidad prioritaria para entender e intervenir respecto de la cuestión social referida a los niños, niñas y adolescentes así como de las consecuencias de tal institucionalización en su vinculación estrecha con las políticas de infancia y las modalidades de gobierno de los niños, niñas y adolescentes. Este encuadre conceptual circula alrededor de dos grandes ejes: las modalidades que asume el gobierno contemporáneo de la infancia y la naturaleza, características y alcances de la institucionalización de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Hacia el final del capítulo se identifican los modos que asume la imbricación de las modalidades contemporáneas del gobierno sobre la infancia con los debates y tensiones emergentes de la institucionalización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entrelazando el análisis de ambos ejes.

En el segundo capítulo, “Los Sistemas de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Contexto, transformaciones y estudios precedentes”, desarrollamos el análisis de los dispositivos y programas sociales que se constituyen como legítimos en la articulación de los derechos, las necesidades y las políticas sociales dirigidas a la infancia a fin de preguntarnos por el marco de ampliación o restricción de derechos que allí se generan, las maneras en que se despliega el poder estatal y el gobierno de la infancia; así como por las interpretaciones que emergen como hegemónicas, marginales y en conflicto y los actores que aparecen como centrales para diseñar, significar y definir los dispositivos de gobierno en este marco. La investigación se enmarca en los estudios precedentes sobre los Sistemas de Protección de Derechos a nivel de la región latinoamericana que constituyen los antecedentes directos del presente problema de investigación.

En el capítulo tercero titulado “Los casos seleccionados. Procesos de institucionalización de los derechos de los niños/as y adolescentes en dos municipios del conurbano bonaerense” nos abocamos a la descripción del análisis de los casos seleccionados; señalamos las regularidades, singularidades y diferencias, atendiendo a las representaciones de los problemas sociales vinculados a la infancia así como a las prácticas (tradiciones institucionales, dispositivos, circuitos de atención) de ambas unidades observacionales. Se presenta allí una somera caracterización del contexto sociodemográfico de los dispositivos locales de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes correspondientes a los dos municipios del conurbano bonaerense seleccionados. En este capítulo el análisis se centrará mayoritariamente en dimensiones institucionales, normativas y organizacionales.

Los tres capítulos siguientes colocan el acento en las interacciones, prácticas y disputas en el terreno cotidiano de la protección y restitución de derechos de los niños/as y adolescentes en base al intenso y sostenido trabajo de campo realizado en las unidades de observación elegidas.

En el capítulo cuarto, “La construcción de la protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Prácticas y categorías en movimiento”, la lente se coloca sobre las prácticas, la construcción de categorías y su eficacia empírica. Para tal fin, se analiza el debate alrededor de la enunciación e interpretación de necesidades en los dispositivos contemporáneos de protección de derechos seleccionados, desplegados en prácticas, categorías, saberes y sentidos específicos, centralmente sobre los derechos de los niños/as, su vulneración y restitución.

El capítulo quinto, por su parte, llamado “Circuitos institucionalizados de protección de derechos. Regularidades, singularidades, alteraciones y tensiones”, aborda cómo esas prácticas y categorías analizadas en el capítulo anterior, se entrelazan en circuitos regulares de protección de derechos, así como a las negociaciones y/o tensiones que permiten que esos circuitos se alteren, modifiquen o reproduzcan. En este capítulo trabajamos también sobre la categoría “restitución de derechos” y su despliegue en los circuitos interinstitucionales de protección de derechos de los niños/as.

En el capítulo sexto, “Los sujetos de la protección. Del ‘niño en riesgo’ al ‘niño sujeto de derecho’” avanzamos en definir de qué modo son construidos los niños/as y adolescentes en tanto beneficiarios/as de la institucionalidad vinculada a la protección de sus derechos. A partir de variadas y múltiples operaciones (en las que median valores, conocimientos, narrativas, prácticas, instituciones y saberes) cuyo efecto es la construcción de los niños/as y adolescentes como sujetos de formas específicas y profundamente vinculadas a los valores socioculturales y procesos políticos de cada contexto particular (Schuch, 2009). El núcleo está puesto aquí en reflexionar sobre la manera en que son construidos los niños/as como destinatarios/as de los Servicios Locales de Protección de Derechos, a partir de distintas dimensiones de diferenciación y clasificación que allí se producen, que construyen tanto sus características etarias, como la interconexión con moralidades específicas.

En las conclusiones se reponen los resultados centrales de la tesis procurando identificar las líneas neurálgicas que entrelazan el gobierno y gestión de la infancia en el período de “apogeo de la protección”. Se puntualizan aspectos de continuidad y ruptura en los modos tradicionales de procesamiento y gestión de la infancia, en su imbricación con el enfoque y la institucionalización de los derechos en el campo de las políticas de infancia.

CAPITULO 1. Construyendo el problema de investigación: El gobierno de la infancia y los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Introducción

Este primer capítulo delimita la construcción del problema de investigación de la tesis. Para tal fin, damos cuenta de los distintos aspectos que emergen de la institucionalización del discurso de derechos como narrativa hegemónica (Fonseca, 2002), que se supone con legitimidad prioritaria para entender e intervenir respecto de la cuestión social referida a los niños/as y adolescentes, así como las consecuencias de tal institucionalización en su vínculo estrecho con las políticas de infancia y las modalidades de gobierno de los niños/as y adolescentes.

Este encuadre conceptual de importante grado de abstracción, circula alrededor de dos grandes ejes que atraviesan transversalmente este capítulo. En primer lugar, se desarrollan aportes relativos a las modalidades que asume el gobierno contemporáneo de la infancia, y el uso de tal eje analítico, aplicado a reflexionar sobre la regulación (y modelación) de las relaciones sociales de los niños/as y adolescentes, así como las formas de narrativas y prácticas de gobierno en contextos sociohistóricos específicos (Grinberg, 2006). En el caso de esta tesis, tal contexto sociohistórico está enmarcado por el escenario de implementación de los sistemas de protección de derechos de niños/as en la provincia de Buenos Aires; en particular, en dos municipios del primer cordón del conurbano bonaerense[14].

En segundo lugar, recorremos un eje vinculado a la naturaleza, características y alcances de la institucionalización de los derechos de niñas, niños y adolescentes como forma

[14] Se trata de un modo de dividir los municipios que rodean a la ciudad de Buenos Aires y que junto con ésta, forman parte del llamado AMBA (área metropolitana de Buenos Aires). El conurbano además aparece señalado como aquél espacio donde se concentra la mayor cantidad de población (especialmente la infantil, ver para ello el capítulo 2) y los mayores índices de crecimiento pero también de dificultades sociales y políticas, en distinción con el interior de la provincia. Por su parte, a los municipios que están más próximos a la ciudad de Buenos Aires, se los denomina como "primer cordón", mientras que los más lejanos forman parte del segundo o tercer cordón. Se asociaba –casi automáticamente- que los municipios que estaban en el primer cordón tenían mayores oportunidades y mejor situación económica y política-social. Sin embargo hay quienes advierten que esa clasificación resulta obsoleta y prefieren hablar de "corredores" (corredor norte, corredor sur, corredor oeste), que darían mejor cuenta de municipios con mayores similitudes entre sí. Con la clasificación que aquí utilizamos no queremos profundizar este debate, ya que resulta ajeno a esta investigación, sino simplemente denotar que se trata de dos municipios limítrofes con la Ciudad de Buenos Aires y que en el mapa se encuentran casi equidistantes, hacia el norte (San Martín) y hacia el sur (Lanús).

predominante de leer la cuestión social infantil, poniendo el acento en los debates, tensiones y paradojas que tal proceso conlleva.

Por último, avanzaremos en identificar los modos que asume la imbricación de las modalidades contemporáneas del gobierno sobre la infancia con los debates y tensiones emergentes de la institucionalización de los derechos de los niños/as y adolescentes.

1. El gobierno de la infancia. Encuadre general del problema

El nodo central de esta tesis versa sobre de las características, modalidades y debates que despliega el gobierno de la infancia en un contexto particular e históricamente específico, como es la institucionalización de los derechos en los sistemas de protección dirigidos a niños/as y adolescentes, en la provincia de Buenos Aires. En la medida en que nuestro foco central está colocado en las prácticas de protección y/o restitución de derechos de niños y niñas en ese contexto, pero considerando su inserción en un momento histórico y espacio determinado, desde ese lugar recuperamos algunas lentes teóricas para iluminar tal cuestión.

Esta perspectiva implica un aporte al campo de estudios sociales sobre infancia en la medida que integra enfoques y abordajes diversos y que aquí pretendemos integrar para arrojar luz sobre las prácticas de gobierno ancladas en un escenario de protección de derechos.

De este modo, nuestro marco conceptual se nutre de literatura proveniente de distintos enfoques teóricos, dado que la pretensión consiste en reponer la cuestión del gobierno de la infancia en modo estrecho con nuestro problema específico de investigación, que es la institucionalización de los derechos en el escenario de los nuevos sistemas de protección de los mismos. Realizamos entonces un uso particularístico y aplicado de algunos conceptos que esbozaremos a continuación, marcando los aportes y limitaciones de éstos para el caso en estudio.

El uso plural y diverso del marco conceptual que aquí desarrollamos, obedece a las características específicas que denota el gobierno de la infancia, y a las dificultades de encontrar un encuadre global, único e integrador para estos temas. Así, encontramos escasa literatura especializada sobre el gobierno de la infancia, al mismo tiempo que abundante bibliografía sobre temáticas vinculadas al gobierno en general, que no siempre se ajustan estrictamente a nuestras preocupaciones analíticas.

De ese modo es que comenzamos por recuperar el marco conceptual de gubernamentalidad y gobierno desarrollados por Foucault - continuado, ampliado y resignificado por otras corrientes contemporáneas-, para luego identificar qué podía aportar a nuestro caso en estudio y qué otros aportes utilizaríamos para construir nuestro problema de investigación. Lo más significativo que recuperamos de las tradiciones que reflexionan a través de la lente de la gubernamentalidad, es el entrecruzamiento dos dimensiones analíticas, que resultan frecuentemente separadas en los planteos teóricos: por un lado, la genealogía de los procesos históricos, de gobierno -a las que Foucault (2006) denomina "racionalidades políticas"-, y por el otro, la "microfísica del poder", el estudio sobre la producción de subjetividades (a las que Foucault llama "tecnologías"). Dimensiones que, según nuestra postura, actúan imbricada e inseparablemente.

Las primeras se refieren al conjunto de principios que regulan, legitiman y guían la acción y responden a la pregunta de ¿Qué debe ser gobernado? ¿Por quién? Se apunta con estos principios a identificar cómo se producen nuevas formas de verdad, creando nuevos espacios de gobierno (Lemke, 2002)[15]. Las segundas, remiten necesariamente a un enfoque de "microfísica del poder", ya que comprenden los complejos de programas mundanos, técnicas, aparatos, dispositivos, procedimientos, intervenciones[16]**.** Ya no se trata de reflexionar sobre grandes esquemas políticos de conjunto, ni de codificaciones ideológicas, ni de racionalizaciones ni sistematizaciones, sino de mecanismos prácticos y concretos, locales y aparentemente nimios, a través de los cuales los diversos tipos de autoridades pretenden conformar, normalizar, guiar e instrumentar las ambiciones, aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a los efectos de lograr los fines que ellas consideran deseables (Miller y Rose, 2008).

Asimismo, como ya hemos adelantado, no tomaremos la teoría de la gubernamentalidad para extrapolarla y aplicarla acríticamente en nuestro contexto y problema de tesis. Sin embargo, sí nos detendremos en algunas implicancias generales, coherentes con este concepto, en tanto enfoque analítico. Esto es:

---

[15] No se trata de un concepto de gran valor normativo, asociado a una "Razón" en mayúsculas y en singular, sino que es relativo a determinadas prácticas históricas: se trata de una forma de concordancia de reglas, formas de pensar, procedimientos tácticos, con un conjunto de otras condiciones, bajo las cuales, en un determinado momento, resulta posible percibir algo como un "problema", tematizarlo como tal y generar alternativas prácticas de resolución del mismo.

[16] Se trata de los "inocentes" mecanismos, ritualizados, banalizados, casi naturalizados por su aplicación habitual en la práctica cotidiana, a través de los cuales las autoridades buscan "instanciar" la práctica de gobierno (De Marinis, 1999).

1) El carácter contingente de los procesos sociopolíticos, asumiendo que nada está dado de antemano ni existe una verdad acerca de ningún fenómeno *a priori*.

2) No existe un objetivo de buscar "la verdad" de la política sino implicancias para sujetos singulares, situados y concretos.

3) La preocupación por las prácticas mundanas, capilares[17] (Foucault, 1979), en conexión con las prácticas macroestructurales, esto es, las racionalidades. (Musetta, 2010).

Fundamentalmente recuperamos también aquí algunos conceptos desarrollados por los estudios llamados "anglofoucaltianos" (De Marinis, 1999).[18] Esta tradición ha permitido analizar algunas cuestiones que reponemos para esta tesis, vinculadas específicamente a las nociones y representaciones sobre los sujetos, la emergencia de la comunidad como sujeto activo, la comprensión compleja y plural del Estado, que se traduce tanto en organismos estatales como en organizaciones de la sociedad civil, la importancia de la figura de los expertos, y la focalización en los sentidos y disputas de los actores en las prácticas microsociales, que presionan la agenda de las políticas públicas. Por su parte, ya hemos hecho mención que en lo que refiere al concepto de gubernamentalidad, tomaremos más que nada un enfoque analítico emparentado (en tanto herramienta heurística) y no la aplicación lisa y llana de aquél. Especialmente porque nuestra inquietud no se centra en hacer un análisis general de las nuevas racionalidades sobre el gobierno de la infancia, que implicarían un estudio de corte histórico más profundo y diacrónico de largo plazo, y que además se alejan del objeto de esta tesis. Nuestra preocupación, por el contrario, se centra más en los procesos microsociales –en el caso aquellos que se dirigen a la protección y restitución de derechos de los niños/as- que se insertan en escenarios políticos, históricos y sociales determinados, en un juego dialógico y de mutua interacción; pero sin alcanzar a realizar un análisis de tal grado de abstracción. Por este motivo, necesitamos nutrirnos

[17] Nos referimos a la captación del ejercicio del poder en su espacio más invisible y singular. A estos estudios sobre la gubernamentalidad les interesa más bien el ejercicio material, el *cómo* del poder, expresado por racionalidades políticas y desplegado y/o efectivizado en tecnologías de gobierno (De Marinis, 1999).

[18] Estos estudios surgen a fines de la década del '80, con la emergencia del neoliberalismo. Se reúnen alrededor de la Red Historia del Presente (Rose, O'Malley y Valverde, 2006), con epicentro en Inglaterra Canadá y Australia, y en menor medida en Estados Unidos (Dean, Miller, Rose, Butcher, Gordon, O'Malley, Lemke). La teoría sobre gubernamentalidad tiene más impacto en EEUU y algunos países de Europa, como Inglaterra mucho más que en toda Europa occidental dado que en esos otros países resultan más potentes las teorías sobre la estatalidad (sociología del Estado), mientras que la gubernamentalidad propone descentrar el estudio del Estado. (Musetta, 2010). Esta tradición tuvo escaso desarrollo fuera del mundo anglosajón; como excepción puede mencionarse la tradición francesa centrado en el análisis de las tecnologías de riesgo (Ewald) o en la peligrosidad (Donzelot, Defert; Castel, Deleuze); y la tradición italiana, con los estudios de Giovanna Procacci sobre la economía social y los de Pasquale Pasquino sobre criminología.

también de otra literatura que nos permita operacionalizar con mayor cercanía y complejidad, esas prácticas de protección y restitución de derechos de los niños/as. Asimismo, esta mirada nos permitió la incorporación de los trabajadores como tales y no sólo como efectos del dispositivo, que es lo que se derivaría de hacer un análisis estrictamente foucaultiano, de microfísica del poder.

Así es como nos introducimos en otra noción que creemos más afín a nuestro problema de investigación, que es la de "gobierno". Noción que resulta también polisémica y ambivalente, reconociendo sustento en la obra de Foucault pero también en otras tradiciones, a la que luego haremos referencia. La misma deviene esencial a los fines de dimensionar tanto las prácticas institucionales vinculadas al "gobierno de los derechos", como aquellas prácticas capilares, cotidianas, vinculadas a trabajadores de este ámbito, que se despliegan tanto para el enderezamiento de conductas y la regulación de las relaciones sociales infantiles como para la significación y categorización de derechos en el escenario de las políticas de protección de derechos de los niños/as.

Consideramos en efecto que, para analizar y encuadrar el problema de investigación como formas de gobierno sobre la infancia, deviene fundamental servirnos de aportes de distintos tipos. Esta perspectiva amplia que asumimos, contribuye a obtener una mirada densa, compleja y plural del gobierno de la infancia en un contexto histórico y espacial concreto y determinado. En esta línea, si bien consideramos la literatura sobre gubernamentalidad, tomamos la conceptualización que asume al gobierno como el campo posible de acción sobre los otros (Foucault, 1991) y como patrones de poder y regulación que se forman, guían y gestionan la conducta social (Rose, 1990, 1999; Haney, 2010). Hablamos de gobierno en un sentido amplio en la medida que a partir de esta noción se hace referencia al campo posible de acción sobre los otros (Foucault, 2006) a través de modos más o menos sistematizados y regulados de poder en donde ya no priman la metáfora bélica, ya no es blanco el cuerpo sino la acción sobre los otros y a veces sobre uno/a mismo/a. Asimismo, la vinculación entre poder y subjetividad se despliega en las formas propias de discursos y prácticas de gobierno en contextos sociohistóricos específicos; la cual se vuelve temática (Grinberg, 2005).

Hasta aquí hemos hecho referencia al gobierno en sentido amplio, pero no hemos hablado sobre la particularidad que asume el gobierno de la infancia.

No podemos soslayar el trabajo que, sin duda, fue pionero en este campo. Nos referimos al célebre y conocido libro de Donzelot (1979), quien logró dar cuenta de la conformación del

dispositivo tutelar dirigido a los niños/as y sus familias en Francia, entre los siglos XVIII y XIX, a través de determinada organización institucional, recursos y actores específicos (los profesionales). Mediante este entramado, se comenzó a demarcar el campo de las políticas de infancia, interviniendo respecto de un sector de la población joven (la infancia y familia pobre), articulando disciplinas, saberes y cursos de acción (y clasificación) que se construyen como hegemónicos en torno del gobierno de la infancia.

Este autor describe de un modo muy detallado el pasaje que se produce del *gobierno de las familias* (en el Antiguo Régimen, donde las familias operaban como sujetos políticos) al *gobierno a través de la familia* (o sea, la familia ya no como sujeto sino como objeto de control a la vez que de liberación y/o autonomía). Es en esa instancia que se produce una fuerte conexión entre la asistencia pública y la justicia de menores, así como entre distintos saberes como la medicina, la psiquiatría y más tarde el trabajo social. La familia pasa a convertirse en objeto de gobierno directo, a través de una intervención correctiva y salvadora, postulando la defensa de sus miembros (Donzelot, 1979: 92). Este proceso delimitará dos infancias bien diferenciadas y sometidas a dos tipos de prácticas: para el niño de las familias burguesas se traza un ámbito que delimita su campo de desarrollo con los aportes de la psicopedagogía y bajo una discreta vigilancia (liberación protegida). Para el niño de los sectores populares se aplicará la libertad vigilada con una fuerte preocupación por los "excesos" de libertad y el abandono en la calle, introduciendo a los niños/as en los espacios de mayor vigilancia, la escuela y la vivienda familiar.

Donzelot retratará así como se logran diseñar y efectivizar determinados tipos de intervención social, acordes al contexto y los actores, con sus interpretaciones contestadas, y de qué modo se plantean disputas permanentes sobre la legitimidad para intervenir respecto de la infancia, así como qué agentes resultan privilegiados para hacerlo. Así, este autor logra describir las formas de gestión de "lo social" referidas a la asistencia y represión de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo tanto a la infancia "peligrosa" como a la infancia "en peligro", a través de distintos mecanismos de tutela dirigidos fundamentalmente a enderezar la conducta de los niños/as y sus familias. También aparecen asociados determinados saberes y lógicas distintas, que se articulan entre sí: saber inquisitorio, clasificatorio e interpretativo (Donzelot, 1979).

El trabajo de Donzelot se inspira además en la tradición que Foucault (1979) iniciara respecto de las prácticas de gobierno de las poblaciones y su transformación histórica,

considerando como central el giro que en el mundo occidental se diera a inicios del siglo XX que colocó a las familias y los niños/as de sectores populares como un locus privilegiado de control, y al dispositivo tutelar como su herramienta específica de gobierno. El mérito de Donzelot reside además en poner en evidencia los actores que juegan en este campo, en un marco de disputa de la filantropía y la centralidad estatal, lo que, salto histórico y de región mediante, ha marcado también el desarrollo del campo de estudios en Argentina (Zapiola, 2008).

Este esquema se ha aplicado de modo extendido –y muchas veces con una escasa cuota crítica- a la realidad del gobierno de la infancia en América Latina, lo cual nos compele a hacer algunos comentarios específicos para dimensionar su aplicación en nuestra región.

En primer lugar, una aplicación acrítica de los postulados de este autor a nuestro contexto ha supuesto equiparar al gobierno de la infancia como mero reflejo de un disciplinamiento vertical y unilateral sobre la población y categoría infantil. Se ha asumido, en esta línea, que el disciplinamiento es algo intrínsecamente "malo", del cual nos deberíamos liberar. Por el contrario, creemos que las distintas formas de resistencia no resultan externas sino que son inmanentes al propio sistema (cuestión que el mismo Donzelot retoma de Foucault, en su libro "Historia sobre las sexualidades", de 1977). Explicitar entonces los procesos de disciplinamiento resulta útil para tornar más visibles las opciones políticas y las ideologías morales que acompañan a las políticas de intervención en determinado contexto. Pero no tiene la intención de desvalorizar globalmente las intervenciones sino entenderlas como parte esencial de las formas contemporáneas de gobierno (Fonseca, Allebrandt y Ahlert, 2009: 56).

En segundo lugar, es importante comparar, de una manera contrastante, el caso francés sobre el que escribe el autor, con detalles de ese contexto histórico, vinculado a la universalización de la enseñanza y la fuerte influencia del ideario socialista que luego derivará en la implementación del Estado de bienestar social. Donzelot escribe su libro en la época prospera de la posguerra, en el cual el Estado aparece como fuertemente centralizado y profesionalizado. La familia es retratada a su vez como forma positiva de solución de los problemas, a raíz de una definición liberal del Estado, solución que emergió de un determinado conjunto de circunstancias que en otros lugares no son exactamente replicables. (Donzelot, 1979: 56).

Otra diferencia sustancial que encontramos con la perspectiva de Donzelot, al pensarla para nuestro contexto y tiempo histórico específico, es que el "gobierno de la familia" deviene modificado en la medida en que ya no se persigue la sustitución de las familias, o servirse de ellas como mero instrumento de gobierno, sino que ahora la misión es trabajar "con las familias", a fin de proveer a su propio gobierno, por medio de su misma transformación (Schuch, 2009; Grinberg, 2014; Santillán, 2013; Villalta, 2010b; Vianna, 2010; Colangelo, 2012; Barna, 2012).

Recapitulando lo dicho hasta aquí, la noción de gobierno que utilizamos es, en un sentido, restringida, a la vez que laxa, asumiéndola como el campo posible de acción sobre los otros (Foucault, 1991) y como patrones de poder y regulación que se forman, guían y gestionan la conducta social (Rose, 1990, 1999; Haney, 2010). Noción que incluye tanto la noción de dirección y/o encauzamiento de la conducta como las formas de discursos y prácticas de gobierno en contextos sociohistóricos específicos (Grinberg, 2005). Asimismo, nos permite dar cuenta tanto de las técnicas y prácticas que tienen por objeto disciplinar y/o moralizar, reprimir, castigar, como también encauzar, reencauzar, enderezar, transformar, proveer recursos diversos (Villalta, 2014).

Gobierno y derechos de los niños/as en el campo de los estudios sociales de infancia.

Partimos de comprender a la infancia como una institución atravesada por formas organizacionales y contextos particulares, signados tanto por las estructuras discursivas, como por las relaciones de poder en las que se halla inmersa. Esta posición se inscribe en la tradición constructivista, incorporando a la vez algunos elementos del enfoque relacional. La tradición constructivista es recuperada en este trabajo en tanto que partimos de considerar a la infancia tanto una categoría social como una formación discursiva, que se construye socialmente en procesos de producción y reproducción social singulares. Por esa razón pretendemos reflexionar sobre las prácticas de gobierno que constituyen y rodean al proceso de institucionalización de derechos de los niños, no como un proceso dado, preestablecido, sino construido con matices, contradicciones y singularidades específicas.

Nuestro análisis también incorpora algunos aportes de la perspectiva relacional (Mayall, 2004), en la medida en que encuadramos nuestro problema de investigación, en un proceso dialéctico, relacional y situado. De este modo, apuntamos a identificar las disputas y

tensiones entres las relaciones sociales que constituyen, performan y construyen la infancia, así como las relaciones dentro de la teoría de las edades (esto es, generaciones y género).

Asimismo, concebimos los derechos de los niños/as de modo amplio, en tanto proceso primario de regulación y ordenamiento social. Los derechos emergen, en este sentido, como una de las arenas claves para indagar cómo las experiencias sociales de infancia son modeladas y controladas, al mismo tiempo que evidencian ser articuladores privilegiados entre estructura y agencia (James y James, 2004). El derecho y sus mecanismos institucionales incorporan y refuerzan además los límites entre la infancia y la adultez, puesto que es a través de la ley que las visiones de los adultos sobre niños e infancias son expresadas (James y James, 2004: 215). La concepción de la infancia adoptada dentro de cualquier área del derecho impacta además significativamente en la manera en que el niño/a es tratado/a o sus necesidades e intereses atendidos/as (James y James, 2004: 80).

En efecto, es por intermedio del derecho que las vidas cotidianas de los niños/as como tales son construidas y reguladas. Se considera así que el derecho es un espejo institucional marcadamente significativo respecto de la construcción social de la infancia al reflejar las perspectivas adultas que subyacen a la ley.

Así es como los derechos de los niños/as comienzan a tomar un lugar importante en el campo de los estudios sociales de infancia. Diversos autores plantean, en esta línea, el surgimiento de un nuevo paradigma al interior del campo de la sociología en la década del ’70 -fortalecido en la siguiente década- que implica entender a la infancia, las relaciones sociales y la cultura de los niños/as, como dignas de estudio en sí mismas, y no solamente respecto de su construcción hecha por adultos. Es decir, que los niños comienzan a ser vistos como activamente involucrados en la construcción de sus propias vidas, las vidas de los que los rodean y las sociedades en que viven (Gaitán, 2006a; James y Prout, 1997; James y James, 2004).

Este nuevo paradigma –que comprende a su vez tres grandes corrientes (Gaitán, 2006a)[19]- implicará, además de concebir a los niños como actores sociales, diferentes posiciones

[19] Estas tres grandes corrientes pueden distinguirse, brevemente, en: a) Perspectiva constructivista (James y James, 2004; James, Jenks y Prout, 1998, entre otros). Parte de asumir que los niños tienen que ser estudiados por sí mismos y desde sus propias perspectivas. Sostienen que la infancia es al mismo tiempo una categoría y una formación discursiva, que se construyen socialmente en contextos de procesos de producción y reproducción social singulares. Se reconoce además que la categoría “niño” es una posición en la estructura social pero no de modo fijo, sino que varía según los contextos, actores y matrices de intervención, en un marco de cambio constante. b) Perspectiva estructuralista (Qvortrup, 2005). La infancia es considerada como

respecto de las preguntas sociológicas más amplias sobre las tensiones entre universalismo y particularismo así como entre estructura y agencia. La infancia empieza, en este momento, a ser comprendida como una construcción social compleja, y la sociología comienza a brindar un marco interpretativo específico para contextualizar los primeros años de la vida.

Por su parte, de modo paralelo a la adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN), la retórica de derechos se vuelve tópico central de la investigación social, especialmente debido al propósito de los investigadores de mejorar la posición y valoración de los niños en la sociedad, como modo de promover la agencia infantil (Childhood, 2010). El crecimiento del interés sociológico sobre los niños y la infancia coincide así con el desarrollo del movimiento por los derechos del niño moderno, sugiriendo algunos ejes de estudio en paralelo, como la agencia infantil (sociología de la infancia) y el derecho a la participación (discurso de los derechos del niño). A su vez, la CDN, en tanto instrumento, aparece como punto de partida de cualquier abordaje analítico, de modo altamente generalizado, como casi no ocurre con otros instrumentos de derechos humanos, especialmente mediante el estudio de su implementación, monitoreo y evaluación en los numerosos países que la han ratificado.

Así es como la sociología de la infancia se construye a partir de la fluctuación entre registros normativos y analíticos, apareciendo como ambiguo en varias ocasiones el pasaje de un registro a otro, fundiéndose en uno solo y/o tornando difusos los límites de cada campo.[20]

Por su parte, con respecto a la inclusión de la temática del gobierno en el campo de los estudios sociales de infancia, es importante tener en cuenta que ha estado tradicionalmente vinculado a analizar su gobierno en un sentido restringido, mayormente centrado en la

---

un elemento permanente y parte esencial de la estructura social de las sociedades modernas, como una posición organizada jerárquicamente, compatible con otras categorías sociales como la clase y el género. Se habla de cierta transitoriedad de la infancia, ya que sus miembros son variables pero la infancia y sus relaciones no se modifican, sino que permanecen en un marco de continuidad (Gaitán, 2006a). El acento es colocado en qué es lo que se distribuye y de que manera. c) Perspectiva relacional (Mayall, 2004). La infancia es entendida como un espacio generacional, como una estructura de ciclo vital que permanece, enmarcándose en un proceso relacional en contexto, de la generación que atraviesa y por la que es atravesada. Puede considerarse como una variante de la corriente estructuralista, que agrega a ésta el hecho de incluir las relaciones sociales de los niños con su entorno, así como las relaciones dentro de la teoría de las edades.

[20] Es por este motivo que algunos autores comienzan a cuestionar la nueva sociología de la infancia en tanto ésta se asumiría como absoluta y autovalente, perdiendo cientificidad. Se cuestiona especialmente el carácter partisano que asume, al tomar los derechos de los niños como idea epistemológica suficiente para sustentar este campo de estudios, tomando partido por la defensa de los derechos (King, 2007), lo que imprimirá inconvenientes específicos para la construcción de marcos analíticos sólidos en este ámbito.

dimensión del control social "duro", vinculado a las agencias del sistema penal juvenil[21] o a los mecanismos institucionales de evaluación y tratamiento siguiendo la categoría de riesgo[22]. Nuestra línea por el contrario, se embandera en la identificación de una faz de control social "más invisible", capilar, porosa, que se imbrica inseparablemente, en el propio sistema de protección de derechos de los niños/as[23]. Asumiendo que protección y control no aparecen como dos opuestos, sino entrelazados y en conflicto y/o tensión permanente[24].

Los derechos de los/as niños/as desde una perspectiva crítica y situada.

Tal como venimos afirmando, para poder realizar un análisis que se distancie de una postura esencialista[25] y recupere las dimensiones concretas y situadas relacionadas con las prácticas de gobierno en vínculo con la protección de derechos de los niños/as, resulta de vital importancia no reducir tal análisis a un ámbito meramente normativo, sino colocar el énfasis en las personas involucradas, las prácticas, las instituciones y los saberes que allí se despliegan.

Retomamos, de este modo, el punto de vista de los actores (Geertz, 1994) y la dimensión cotidiana de los derechos, desde una corriente crítica y constructivista[26]. Es posible señalar así al derecho como un ordenamiento en permanente disputa, como un espacio de co-producción de actores respecto de una multiplicidad de significados, que dista de tener un carácter unívoco y homogéneo (Gledhill, 1997)[27].

Este posicionamiento permite no sólo la construcción de significados para agentes particulares, sino también los efectos de la consolidación de los sentidos hegemónicos –y marginales- en dispositivos y prácticas diversas (Fonseca y Schuch, 2009:11).

---

[21] López y otros, 2009; Daroqui y Guemureman, 2001; Guemureman, 2010.

[22] Oyhandy, 2004.

[23] Siguiendo la línea de trabajo de Villalta (2010a y 2010b), Grinberg (2008) y Llobet (2014).

[24] Como afirma Vila Viñas (2012), la cuestión parece haberse desplazado desde el análisis de la desviación al análisis de la normalidad y desde el análisis exclusivo de la infancia, a un análisis más amplio, que requería la consideración de nuevas dimensiones, como la estatal, la económica, familiar y, en general, un marco teórico más comprensivo y capaz de dar razón de estos distintos niveles de gobierno.

[25] Rescatamos así la producción teórica social que vincula a los derechos desde una perspectiva que dista de ser esencialista para analizarla en su contexto concreto, entendiendo que los mismos son resignificados, debatidos, contestados por los actores sociales. (Krotz, 2002; Segato, 2004; Gledhill, 1997).

[26] Lejos de sostener a priori la tendencia del derecho a reproducir el orden social o a transformarlo, entendemos al derecho como una actividad humana, como el producto de una interacción repetitiva que adquiere la forma de una "práctica social" específica, que expresa los niveles de conflicto social en una formación histórica determinada, con actores y contextos que le otorgan una significación particular, recreando así la práctica concreta (Cárcova, 1993; en Magistris, 2012).

[27] En esta línea, entendemos que la relación ley-práctica no constituyen dos polos estancos y contradictorios, sino que se encuentra en un estado de mutualidad constitutiva permanente (Moore, 2005).

Por su parte, esta perspectiva respecto de los derechos nos conduce a una reflexión sobre el apogeo del discurso internacionalista y globalizador respecto de los derechos de los niños/as[28]. A través de este apogeo de los derechos, renació una confianza relevante en lo jurídico como herramienta y motor del cambio político. En lo que respecta particularmente a los niños/as, además, supuso la materialización de una moralidad universal que sobrepasa las fronteras nacionales y que los incluye en tanto sujetos singulares, con derechos e intereses propios.

Esta moralidad universal se delata en el énfasis colocado en la idea de igualdad entre los hombres, noción amparada en el presupuesto de la universalidad ontológica, que a su vez es influenciada por los saberes "psi" que suponen la universalidad de la naturaleza humana. Esto porque tanto los pactos generales sobre derechos humanos, como la CDN en especial, enuncian un parámetro al que todos deben aspirar y esforzarse en construir (Schuch, 2006; Pupavac, 2001). De este modo, otorgarle derechos a los niños/as es visto como un reconocimiento de su igualdad moral con los adultos, capaces de trascender divisiones internacionales económicas, políticas y sociales y luchar contra la idea hobbesiana de la guerra de todos contra todos. Los niños serían, de este modo, los representantes auténticos de la ética del sujeto contemporáneo, en tanto sinónimo del niño interior (Pupavac, 2001).

En efecto, la promulgación de los derechos de los niños/as en el ámbito internacional, ha conllevado disputas acerca del sentido de esos derechos y de la forma de garantizarlos y no a través de un mero consenso entre visiones de mundo y perspectivas sobre administración de esa población (Burman, 1996). La propia CDN representa, en este sentido, el resultado de la disputa ideológica entre el Este y el Oeste, que da por resultado la priorización de los derechos civiles por sobre los derechos económicos, sociales y culturales (Pilotti, 2001) así como la consideración de los derechos de los niños como sujetos individuales y no como miembros de un grupo (Price Cohen y Naimark, 1991). En este último sentido se ha afirmado, además, que el enfoque de los derechos del niño puede contribuir a promulgar el

[28] La expansión de los discursos legales produce una nueva forma de regulación de las poblaciones que pasa a superar los dominios puramente nacionales, los que quedan enmarcados por el sistema global contemporáneo. A pesar de presentarse a los derechos como la encarnación de un "consenso universal", los derechos humanos suelen dejar entrever perspectivas del mundo, la sociedad y el ser humano cercanas a un ideario determinado, que podríamos concebir como occidental, liberal e individualista (Barna, 2012). Los derechos operarían además, en y como un idioma ahistórico, acultural y acontextual, y configurándose como una retórica centralmente legítima desde la cual leer la "cuestión social", reclamando distancia de las vicisitudes políticas y participando de un discurso de universalidad permanente y no de provisionalidad o parcialidad (Brown y Williams, 2003: 82-83). (Magistris, 2012).

tratamiento de las normas como un nivel independiente y aislado del desarrollo económico, proponiendo una disociación de los intereses del niño de los del resto de la sociedad (Pupavac, 2001).

El proclamado "régimen internacional de los derechos del niño" comienza a erigirse así como ley universal, poniendo en el centro de la discusión internacional a los niños y niñas. Los derechos del niño aparecen como universales al reconocerse su igualdad moral con los adultos, a la vez que con sus especificidades como niños, presuponiendo además que, a través de los derechos del niño, se persiguen valores de carácter universal y general, que exceden la población a la que están en principio dirigidos, y que por tanto se asumen capaces de trascender contextos, políticas, economías, y modelos de desarrollo de la más diversa índole (Pupavac, 2001). El enfoque de derechos convive (y no se opone), a la perspectiva humanitarista con foco en niñez (Barna, 2012)[29], en la medida en que los valores asociados a la ayuda, la dádiva y la solidaridad individual ganan fuerte terreno en este campo desde su conformación. En esta línea Ciordia (2014), retomando el planteo de Ferreira y Schuch (2010), afirma que este enfoque humanitarista, al vincularse con el campo de la protección de derechos, le dará una singular apropiación vernácula (Merry, 2006).

Los derechos de los niños/as demuestran, además, un cruce entre relaciones de poder y sentido expresando, más que valores humanitarios consensuales, una lucha entre perspectivas de agentes diversos, una disputa política entre enunciados que traspasan las fronteras de cada país, aún cuando cada país asuma sus características particulares (Schuch, 2006; Burman, 1996).

Es así como en una especificación de las lecturas críticas sobre la globalización de los derechos del niño, algunos autores enfatizan la dimensión de dominación de tal proceso, en tanto marca el hito más importante del proceso de globalización del ideal occidental referido a la posición del niño en la sociedad contemporánea (Pilotti, 2001),[30] suponiendo además

[29] Tal como recupera Agustín Barna, Hart resume los elementos centrales de esta perspectiva en dos puntos. Primero, en situaciones de conflicto que los incluyen, los/las niños/as son abordados solamente como victimas sin capacidad de agencia; segundo, los esfuerzos por asistirlos pueden y deben ser realizados de manera neutral y apolítica (Hart, 2006; citado por Barna, 2012).

[30] La CDN es el instrumento jurídico internacional de mayor aceptación mundial en tanto casi todos los países del mundo (196 países para ser precisos, a octubre de 2015), la han ratificado. La única excepción es Estados Unidos de Norteamérica, que a pesar de haber participado de la producción de la convención, y haberla firmado en 1995, nunca la ha ratificado. Asimismo, es importante mencionar que, lejos de ser un instrumento que haya generado consensos "automáticos" o sencillos, el mismo ha sido producido en el marco del juego geopolítico internacional, con las consecuentes disputas, tensiones y relaciones de poder mediante (ver Pilotti, 2001; Pupavac, 2001; Burman, 1996).

cierta patologización y/o infantilización del Sur (Pupavac, 2001; Gledhill, 1997). Es innegable en este sentido una mayor regulación y preocupación internacional sobre los derechos de los niños/as, al mismo tiempo que una reducción del espacio de autonomía individual (y nacional) y mayor dependencia de los profesionales de los servicios de protección –a lo que luego nos referiremos-, provocando una infantilización de los ciudadanos (Pupavac, 2001).

En esta línea, se ha afirmado que la promoción universal de los derechos de los niños/as ha provocado al menos dos riesgos tangibles.

Por un lado, el riesgo de asimilar el enfoque de derechos a un discurso meramente tecnocrático, esto es, sin cuestionamientos ni problematización ni vinculación alguna con las relaciones de poder, limitándose su exaltación a la búsqueda de mejores y más eficaces normas para implementar los derechos del niño (Fernando, 2001).

Por otro lado, el riesgo de descontextualización, al postularse como un lenguaje universal, con independencia de las condiciones de vida, contextos, matrices de intervención, que pueden ser marcadamente diversos y heterogéneos. Los derechos aparecen así como una mera asignación de cualidades y desvinculados de un marco de relación social, contribuyendo a cierta visión dicotómica entre ganadores y perdedores, y de relaciones antagonistas y diádicas (Reynaert, Bouverne De-Bie y Vandevelde, 2009). (Magistris, 2012).

Tanto descontextualización como tecnocratismo constituyen una lente simplista para enfocar el nexo entre derechos y política, señalándose a la ley como único motor del cambio político y como emancipatoria en sí misma. La ley se presenta también como decreto externo, lo que habilitaría -en vez de obstaculizar como se presuponía- mayores grados de paternalismo, ya que se entiende que los sujetos a los que se dirige la acción son incapaces de determinar sus propias vidas y valores sin intervención externa (Pupavac, 2001). El lenguaje de los derechos tiende así a imponer regulaciones y medidas protectivas hacia los y las jóvenes, más que garantizar sus libertades -con el mayor grado de legitimidad, construida por sobre actores sociales altamente heterogéneos-. Y el Estado, por su parte, aparece determinando de manera creciente la naturaleza de los cuidados cotidianos de los niños, niñas y adolescentes (James y James, 2004: 99).

Los derechos de los niños/as como narrativa hegemónica en el campo de protección y gobierno de la infancia. El "magnetismo de los derechos".

En nuestra tesis de maestría (Magistris, 2012), realizamos un análisis sobre la construcción de narrativas hegemónicas y marginales respecto del impacto de la retórica de los derechos en el escenario de las políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes.

Tal como argumentó Burman (1996), la CDN supuso una cierta imbricación de las agendas locales con una globalización politizada, pero que es ocultada y/o recubierta por el nivel emotivo y retórico de la intervención para la infancia. Fue así que, mediante la confluencia de tales niveles, se generaron consensos amplios y superficiales por medio de los cuales se eludió el tratamiento de determinados temas y se legitimaron narrativas globales que conceptualizaban a la infancia como íconos representativos de la sociedad occidental "civilizada". En la apelación a ese texto amplio y ambiguo que terminó de plasmarse en la CDN, bajo un supuesto consenso aglutinador, se esconde así la complejidad que supone la conformación inaugural del campo (Llobet, 2007a y 2010; Villalta, 2010a y 2010b).

Asimismo, bajo este encuadre, los derechos emergen como una herramienta de gobierno, en tanto instrumento de legitimación de las nuevas autoridades y prácticas asociadas a la "modernidad legal", en contraposición a la antigua cultura tradicional de atención a niños y adolescentes (Schuch, 2009: 272).

Se trata de una retórica que opera tanto simbólica[31] como prácticamente, lo cual promueve una atracción de tal magnitud, que quedan atrapados, como si se tratase de un imán, actores y problemáticas de la más diversa índole, al mismo tiempo que contribuye a opacar y/o eclipsar cuestiones que quedan por fuera de su marco contenedor. Se trata de una red que atrapa en tanto atrae; que seduce a la vez que delimita su campo y deja atrapada allí la complejidad inherente a estos procesos, constituyéndose de ese modo en un magnetismo incuestionable, rígido, totalizante y cerrado en sí mismo. Esto conduciría a cierta sacralización de la ley fundada en la creencia sobre la fuerza mágica de las palabras

[31] Partimos de comprender el campo simbólico en el sentido que lo hace Bourdieu, en tanto instrumento de conocimiento y de comunicación que colaboran en la "integración social". Se trata de elementos que hacen posible el consenso sobre el sentido del mundo social, a la vez que contribuye a la reproducción del orden social. Dice el autor: "El poder simbólico como poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo, por lo tanto el mundo; poder casi mágico que permite obtener el equivalente de lo que es obtenido por la fuerza (física o económica), gracias al efecto específico de movilización, no se ejerce sino él es *reconocido,* es decir, desconocido como arbitrario creencia en la legitimidad de las palabras y de quien las pronuncia, creencia cuya producción no es competencia de las palabras" (Bourdieu, 2000).

(Magistris, 2012). Lo que supone, a la vez, que el sentido de totalidad de lo social dado por la imperatividad de la ley, regularía y ordenaría las relaciones ideales entre individuos y grupos (Castrillón, 2008: 34-35).

En el caso de los derechos de los niños/as, este magnetismo se revela con mayor claridad cuando en las narrativas hegemónicas se toma a la CDN y las leyes –nacionales y locales- de protección integral de derechos, como fundamento, sostén y motor de las transformaciones políticas relacionadas con el campo de la infancia.

Se trata de la construcción de narrativas hegemónicas (Ewick y Silbey, 1995), esto es, ideas que son tan difundidas, tan aceptadas, que prescinden de cualquier cuestionamiento. No hay una verdad última a ser descubierta, sino fuerzas políticas con pesos diferenciados que rivalizan para imponer su visión/perspectiva (Fonseca, Allebrandt y Alhert, 2009: 43). Al mismo tiempo, la versión vencedora tiende a su vez a silenciar las voces disonantes, a estancar el debate. El campo de atención a niños, niñas y adolescentes resulta particularmente fértil para estas narrativas hegemónicas (Fonseca, 2002), sobre todo por el presupuesto de tomar a la infancia como una cuestión natural mas que política/social y con una fuerte carga emotiva (Fonseca, Allebrandt y Alhert, 2009: 44).

La retórica de los derechos de los niños opera así en el marco de estos frentes discursivos (Fonseca y Cardarello, 2005) con cierta dificultad para tramitar un análisis crítico y/o problematizado. En el trabajo de investigación que devino en nuestra tesis de maestría, y que puede entenderse como la primera fase de esta tesis de doctorado, emergían algunos modos de producción de ese magnetismo de los derechos (Magistris, 2012).

Primero, al observarse la necesidad por parte de los actores de participar e incidir de modo efectivo en la "letra de la ley", lo que conducía a sentirse parte responsable de su sanción y posterior implementación. Actores que, pese a encontrarse por fuera del espacio de sanción de las leyes, construyen una sensación de pertenencia, de construcción, de apropiación tal que los hace sentirse parte a la vez que responsables *directos* de su implementación. Se asume, además, que una ley como la finalmente sancionada se aplica siguiendo voluntades, de unión y de oposición también.

La ley 13.298 es, de este modo, considerada "maravillosa", "perfecta" en su diseño, en los términos de los entrevistados, especialmente de aquellos que participaron de algún modo en el proceso de su sanción. Como es maravillosa también hay que aplicarla en su total "literalidad". Se produce en estos discursos un hiato entre la ley y su aplicación. Se presume

así que lo que “fallaría” sería la aplicación, lo que supone pensar la posibilidad de una ley perfecta para todos sin fisuras ni lagunas, que sólo se “tuerce” por la “mala” mediación de los encargados de aplicarla.

Se interpreta, en esta línea mayoritaria, que si la ley no logra cumplir con el efecto diseñado, es porque falla la mediación en esa ejecución (Fonseca y Cardarello, 2005). Esa mediación se considera entonces por fuera del proceso de institucionalización de derechos, de modo externo a éste.

Segundo, resulta relevante destacar en esta situación de magnetismo que ha ejercido la retórica de los derechos, el lugar que ocuparía la “mística” que acompañaría el proceso de institucionalización de derechos en general y en particular en el ámbito local. Esa fuerza mística, que es lo que generaría atracción e interés, es depositada en personas con cierto posicionamiento de liderazgo individualista que impulsarían la instalación de la temática en la agenda pública. Dicho liderazgo atraviesa no sólo a dirigentes de organizaciones no gubernamentales o gremiales, sino también a funcionarios públicos, que se desempeñan en el ámbito del estado provincial.

Esta “mística” o magnetismo de los derechos genera, como ya hemos dicho, esta doble atracción: por un lado, de unir “voluntades” con un fin, que fue el de instalar la temática de derechos de la infancia, colocarlo en agenda, hacerlo visible e incidir en ella. Pero, al mismo tiempo, formar parte del discurso de derechos como retórica totalizadora, binaria, encerrada en sí misma, calificando de “bueno” todo lo que resultaría acorde con ella y de “malo” todo lo que esté en oposición. Esa frontera además entre lo “bueno y lo malo” (y también entre buenos y malos) se constituyó a partir de la ambigüedad y la falta de claridad en esa separación, lo que dificultó una mirada crítica y desontologizadora respecto de los derechos de los niños/as. Sumado a ello, el hecho de concebir los derechos de los niños como un imperativo moral superador (Barna, 2012), alcanzado por “consensos” que permitieron un texto más amplio e “inclusivo” a la vez que ambiguo (Burman, 1996).

Tercero, si bien este enfoque frente a los derechos aparece como el dominante o hegemónico, no es el único. Hay otras voces que se escuchan, aunque con menor fuerza, y se establecen como narrativas marginales y ocultas (Ewick y Silbey, 1995; Scott, 1992). Lo que podemos encontrar en estos otros relatos –emanados centralmente de algunas organizaciones de la sociedad civil y lecturas críticas al interior del poder judicial y de los órganos administrativos de protección de derechos- es una concepción distinta sobre la ley,

los derechos y sus implicancias sociales. En efecto, ya no se considera a la ley como perfecta y maravillosa, abarcadora *per se*, de todas las realidades posibles, sino que de alguna manera se la considera objeto de disputas, conflictos, interpretaciones divergentes y heterogéneas. La aplicación es aquí considerada parte del proceso de institucionalización de derechos. Sin esas mediaciones, sin esa aplicación contextual, histórica, producto y causa de determinadas relaciones de poder, género, clase social, no sería posible contar con un sistema de protección de derechos. Esta concepción alimenta una mirada menos verticalista de los derechos y más abarcadora de los distintos elementos, actores, condiciones, contextos, que intervienen en este tipo de procesos.

Vemos así como se van conformando al menos dos grandes narrativas sobre la ley y los derechos en el escenario de las políticas de infancia: una de carácter hegemónico, en la cual se aprecia cierta sacralización de la ley, en donde la totalidad de lo social aparece dada por la imperatividad de la ley, la cual regularía y ordenaría las relaciones ideales entre individuos y grupos (Castrillón, 2008: 34-35). Ello conduciría a tener una mirada menos crítica y ajena de la implementación, que aparece divorciada de la ley.

La otra gran narrativa, de carácter marginal, se configura como aquella que percibe una perspectiva más compleja sobre los derechos, que incluye y tensiona a la primera.

Los derechos no sólo operan en un nivel retórico y emotivo, a modo de imperativo moral, sino que, además, son un componente esencial en la construcción de legitimidad de los actores, en la disputa por la "apropiación" del campo. O, lo que es lo mismo, la lucha por establecer quién resulta mejor capacitado para incidir respecto de la infancia y sus derechos, y quién lo hace, a su vez, de mejor modo (Villalta, 2010b). Este modo de construcción de legitimidad, lejos de constituir un instrumento pre-político –tal como se suele enfocar a la CDN y a las legislaciones locales consecuentes con ella (Pupavac, 2001; Pilotti, 2001)- se enmarca en una lucha de interpretaciones para nada uniformes sino marcadamente heterogéneas, vinculándose estrechamente con los posicionamientos políticos e ideológicos propios de los actores concretos del campo.

Este atravesamiento político e ideológico, resulta además recubierto por una legitimidad neutral o avalorativa trascendente, que brindarían los derechos de los/las niños/as. De este modo, los actores parecen apreciar tales o cuales programas o acciones concretas, en función de un posicionamiento político previo, que se relaciona además con los intereses propios del actor, lo cual pocas veces se pone en juego o se visualiza de modo claro.

Por el contrario, y como ya mencionamos con anterioridad, partimos de comprender a los derechos de los niños y niñas como un campo dinámico de disputas (Schuch, 2009), con formas de legitimidad propias a cada contexto, permeado por luchas interpretativas (Fraser, 1991) y negociaciones permanentes concretas, situadas, contextualizadas.

Ello supone analizar las condiciones sociales de posibilidad de la emergencia de determinados discursos legales (Fonseca y Schuch, 2009; Villalta, 2010b), incorporando una dimensión central que es el territorio y las prácticas singulares, cotidianas, que (re)significan de modo constante el sentido y alcance de los derechos.

La dimensión cotidiana de los derechos, en este punto, deviene en una nota central en la medida que a través de la misma se imprimen de sentidos y matices particulares las definiciones sobre los derechos que iluminan respecto de los modos contemporáneos de gobierno de la infancia siguiendo el punto de vista de los actores involucrados y las disputas, tensiones y negociaciones que se generan entre ellos al momento de precisar los alcances y límites de los derechos.

Los derechos del niño/a y los aportes de las perspectivas feministas.

No es posible realizar un análisis social de cierta complejidad sin efectuar un entrecruzamiento de distintas categorías sociales, que entendemos actúan imbricada e inseparablemente. En efecto, consideramos que no es viable asumir que una categoría de diferenciación social como la etaria sea, *a priori*, un basamento para totalizar la identidad. En esta línea, se impone considerar una perspectiva de género, entendiendo al género como una categoría social que se refiere fundamentalmente a las relaciones de poder, dominación y subordinación que se establecen entre hombres y mujeres a partir de las elaboraciones culturales (Scott, 1999).

Hablar de la vinculación del género con la infancia implica reconocer aquello que nos hace iguales a hombres y mujeres en la condición infantil y adulta, por un lado, y aquello que nos diferencia en sociedades desiguales, por el otro. De ahí la importancia de pensar a los derechos y al género como campos autónomos pero también en sus intersecciones, incluso entre generaciones, y ser conscientes de que tales campos se configuran como un espacio de disputa constante respecto de su interpretación. Esto en contraposición a la idea predominante de que el discurso de los derechos ha sido tradicionalmente entendido como

discurso de las subjetividades infantiles y no como una producción socio-histórica (Unda Lara y Sotomayor, 2011).

Al mismo tiempo, la categoría de género viene a iluminar la dimensión relacional de los derechos y la ciudadanía al detenerse, no sólo en las distinciones de género al interior de la infancia, sino en vinculación con otras dimensiones como la clase y la generación. Relaciones intergeneracionales y categorías etarias constituyen, de este modo, ejes de construcción y legitimación de la desigualdad social. Así, las políticas para la infancia se transforman no sólo en escenarios centrales a la construcción de la categoría "infancia", sino también en un espacio donde las dimensiones culturales de las políticas desempeñan un papel neurálgico en los procesos de legitimación y producción de desigualdad infantil (LLobet, 2013b; Milanich, 2009). Por ello es que planteamos que los aportes de las teóricas feministas del bienestar permiten una mejor comprensión de estos procesos, en oposición a las teorías tradicionales sobre el Estado, que dejaban por fuera las consideraciones sobre el género. (LLobet, 2013b). El Estado se revela así como productor y portador de género y como mediador en las relaciones de poder de género (Haney, 1996).

Estas perspectivas agregan además un punto de toque interesante al tema de los derechos, en tanto impulsan una mirada expansiva sobre los mismos, ya que no se entienden como meros reflejos de las diferencias sociales, sino constitutivas de éstas (Haney, 2010:8). Lo cual supone comprender que, mediante las decisiones respecto de quién o quiénes resultan merecedores de tal o cual clase de protección, los estados pueden ampliar o restringir aún más la brecha en la distribución desigual de recursos (Haney, 2010).

2. La territorialización de la protección de la infancia. El gobierno territorializado.

En este apartado, queremos sentar las bases para el análisis de las prácticas de protección y restitución de derechos de niños/as y adolescentes en un escenario signado por las recientes transformaciones de las políticas sociales para la infancia. Tomando a la territorialización y en particular a la proximidad, como uno de los ejes del gobierno contemporáneo de la infancia (Santillán, 2011).

Esta cuestión es desplegada en esta tesis en, al menos, dos aspectos. Una en tanto concepto nativo, ya que son las misma políticas de infancia las que, en el proceso de reordenación institucional, remarcan la importancia de su aproximación a espacios más pequeños y descentralizados. Otra, como concepto analítico, que permite iluminar algunos aspectos del

gobierno, regulación y control de la infancia, observando las articulaciones de las prácticas de gobierno que se despliegan sobre los niños/as en los sistemas de protección de derechos de dos municipios de la provincia de Buenos Aires, en cuanto espacios próximos a la realidad cotidiana de los niños/as y adolescentes.

Al hablar de estos ejes que permean el campo de las políticas de infancia, debemos dar cuenta también que las mismas forman parte del impulso en los últimos años de una cierta "democracia de proximidad". Con ello nos referimos a una combinación entre las esperanzas puestas en el ámbito político local y la invitación entusiasta a la participación (Annunziata, 2010)[32]. Se trata de formas contemporáneas de intervención estatal que penetran con más fuerza en los ámbitos cotidianos de los sujetos (Trouillot, 2001). Una particular forma de comprender tal enfoque de derechos y de inclusión social supuso en nuestro país, en efecto, priorizar un modo de asimilar, entender y generar prácticas que asocian los derechos y la inclusión con una idea de generar proximidad, de "estar ahí", cerca de los problemas de la sociedad en general y de las niñas/os en particular.

Es este aspecto de la territorialización el que nos interesa resaltar, en la medida que comprendemos que esa mayor cercanía y afectividad con la población, opera de modo singular en el caso de la protección de los derechos de los niños/as y sus familias.

Nuestra forma de comprender al Estado…

Durante la primer parte de este capítulo nos orientamos a asumir una noción restringida a la vez que laxa de gobierno. Entendemos que esta noción resulta coherente a los fines de maximizar la atención sobre las diversas formas y grupos que, en modos heterogéneos, regulan la vida de los niños/as y adolescentes, y las condiciones dentro de los territorios nacionales y sus distintas jurisdicciones (Miller y Rose, 2008: 27). El enfoque que asumimos supone una relación estrecha entre las teorías de gubernamentalidad, el concepto de gobierno y el Estado, y es por ello que un análisis de las prácticas estatales no puede estar ausente en esta tesis, especialmente por la centralidad del Estado como actor en el campo de las políticas de infancia. Poner el foco en las prácticas estatales en este marco implica

[32] Se trata de un tipo de participación institucionalizada, regulada a través de reglas concretas, específicas y más o menos estables; a través de la cual se pretende resolver el problema de la desconfianza que los ciudadanos demuestran respecto de las instituciones y las autoridades públicas (Annunziata, 2010; Rosanvallon, 2007; Landau, 2009).

además, tomar al Estado como una pieza importante del sistema, aunque no como núcleo exclusivo del ejercicio de gobierno de la infancia (Vázquez García, 2009)[33].

Asimismo, adoptamos una mirada no esencialista del Estado, no predefinida, sino que partimos de comprender su constante y permanente (re)definición. En este sentido, asumimos la noción de Estado no como una variable autónoma, ni con elementos esenciales ahistóricos (Musetta, 2010) sino que apuntamos a deshomogeneizar el Estado, analizar los procesos de su constitución y permanente actualización (Souza Lima, 2002). Nos apartamos, de este modo, de considerar al Estado como un ente maligno y potencialmente monstruoso (Miller y Rose, 2008; Scott, 1998), tradición que se enmarca prioritariamente en los estudios amparados en la tradición del control social y/o en las perspectivas "maquínicas" del Estado. Por el contrario, analizamos al Estado en su faz productora de sentidos, racionalidades, moralidades, discursos y prácticas; como proceso dinámico y variable (Connell, 1990).

Partimos de una noción desagregada del Estado (Gupta, 1995; Migdal, 2001; Haney, 2002), dado que nuestro interés se centra en conocer el funcionamiento de agencias estatales singulares, reconstruyendo actores y perspectivas que las ocupan, sin pretensiones de generalidad (Perelmiter, 2012).

En segundo lugar, entendemos al Estado como una entidad en capas con múltiples (e incluso conflictivos) aparatos redistributivos e interpretativos. Nos enfrentamos así a una conceptualización del Estado que lo entiende como un ente homogéneo, coherente y centralizado, y comprendemos al Estado como interprete y satisfactor de necesidades (Fraser, 1989). En esta línea, consideramos que el Estado no sólo crea provisiones para redistribuir beneficios, sino que también articula concepciones de necesidades históricamente específicas, plurales y contradictorias (Haney, 2002). En efecto, al construir "arquitecturas de necesidad" el Estado define quién es "necesitado" y cómo hay que satisfacer esas necesidades. Comprendemos, además, que los procesos estatales de redistribución e interpretación operan en múltiples terrenos; en lugar de dar prioridad analítica a uno de esos niveles o asumir que uno puede ser subsumido en el otro, nos aproximamos al Estado como un sistema flexiblemente acoplado (Haney, 2002), en tanto presenta una serie de subsistemas que pueden estar en sintonía o contradicción uno con otro. Esta línea es la que permite iluminar la presencia del Estado, de múltiples formas,

[33] Además de lo poroso y borroso que pueden ser las distinciones entre aquello que se constituye en una práctica estatal y aquello que queda por fuera.

señalando qué efectos de sentido produce esto sobre la distribución de las responsabilidades sociales alrededor de la protección de la infancia (Santillán, 2012: 226).

Nos posicionamos, de esta manera, en considerar al Estado como intérprete (Haney, 2002), dotado de politicidad e historicidad que enmarcan, producen y emergen de las prácticas vinculadas (Revel, 2005), en este caso, a la protección de derechos de los niños/as.

Del mismo modo, partimos de comprender que el Estado, o mejor dicho las *prácticas estatales*[34], cobran existencia en un espacio más amplio que la "sociedad política", atravesando también las instituciones de la sociedad civil, considerada tradicionalmente por la ideología liberal como "apolítica" (como auto-regulada, natural). Consideramos, de este modo, que "lo político" no se restringe a los espacios establecidos desde el Estado para ello; sino que puede permear, potencialmente, cualquier espacio social, cualquier institución, dependa formalmente o no de la institucionalidad estatal. (Rockwell, 1987).

Yendo a nuestro problema de investigación, y sin pretensión de ahondar en un proceso histórico tan largo como complejo, podemos mencionar que Argentina ha evidenciado, desde los inicios de la protección a la infancia, una disputa entre distintos actores, estatales y no estatales (especialmente organizaciones privadas, de beneficencia) acerca de la interpretación hegemónica de la gestión social de los niños/as y adolescentes, así como sobre los profesionales que se encontrarían principalmente legitimados para hacerlo. Así es como se ha mostrado la existencia de circuitos diferenciados para la gestión social de la infancia (la reconocida distinción entre "niños" y "menores"), pero que de ninguna manera resultan homogéneas ni compactas ni revelan la inexistencia de líneas de comunicación entre ellas. Por el contrario, este campo ha estado marcado por prácticas institucionales diversas y de lo más heterogéneas, que han dado forma a la gestión social de la infancia en los dispositivos de tutela estatal[35] (con centralidad estatal, pero en combinación con organizaciones privadas de ayuda), que han marcado la genealogía de las políticas sociales específicas para este sector.

---

[34] Al deslizarnos hacia el nivel de las prácticas estatales, resulta esclarecedor comprender al Estado como un cuerpo compuesto por múltiples contextos institucionales. (Haney 1996). En efecto, son las agendas de los trabajadores estatales, las que resultan modeladas por los terrenos institucionales en los que trabajan, a través de las cuales sitúan y (re)definen derechos, prestaciones, necesidades.

[35] Si bien nos reconocemos deudores de la tradición foucaultiana que resulta útil para pensar la noción de dispositivo, en tanto red de relaciones entre elementos heterogéneos (discursos, instituciones, reglamentos, leyes, medidas administrativas, postulados y prescripciones morales), no nos ajustaremos aquí estrictamente a ese sentido dado por Foucault, sino que nos serviremos del concepto de dispositivo en una combinación teórica y uso nativo de ese concepto, al identificar al dispositivo con las prácticas institucionales de los organismos específicos orientados a la protección y restitución de derechos de niños/as.

Es aquí donde se inscribe la pregunta acerca de los modos en que se desarrolla actualmente el proceso de institucionalización de los derechos en las políticas sociales dirigidas a la infancia, en esta combinación de ampliación de protección social con "nuevos" modos de gobierno y control[36] que no se reduce a acciones estatales, sino a toda forma jurídica, administrativa y social que reviste y asume el gobierno de la infancia.

Tecnologías contemporáneas de gobierno "territorializado" de la infancia

Tres aspectos nos parecen centrales para identificar las características que asume la territorialización en el ámbito de las políticas de infancia. Esos tres aspectos los entendemos como tecnologías contemporáneas del gobierno de la infancia, en tanto complejos de mecanismos, técnicas y dispositivos mundanos a través de los cuales los diversos tipos de autoridades pretenden conformar, normalizar, guiar, e instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a los efectos de lograr los fines que ellas consideran deseables (Rose y Miller, 1992).

Un primer aspecto se vincula con la existencia de nuevas jurisdicciones ocupándose de la gestión y gobierno de la infancia, más próximas a la realidad cotidiana (los municipios). Un segundo aspecto, se relaciona con la existencia de múltiples y heterogéneos actores que disputan por "la voz" apropiada y legítima para intervenir en la cuestión social infantil. El último aspecto lo relacionamos con un modo de entender la proximidad, que da centralidad a la afectivización y los saberes cotidianos, en tensión y/o contradicción con el avance de la profesionalización de la protección de la infancia.

Jurisdicciones próximas ocupándose de la gestión de la infancia.

Nos referimos al proceso de territorialización del nivel central del Estado en materia de la política asistencial, a través de su puesta en marcha en los espacios territoriales provinciales y municipales como estrategia para promocionar la visibilidad y el carácter autónomo en la gestión de recursos asistenciales en territorios locales. (Perelmiter, 2012).

[36] Nos referimos a "nuevos" en tanto modos contemporáneos de gobierno. Qué tiene de novedoso y qué de continuidad con los modos de gobierno de la infancia, es lo que pretende explorar esta tesis en los siguientes capítulos.

En lo que respecta al ámbito particular de la protección de derechos de la infancia, en el año 2005 se sancionó a nivel nacional la ley Nro. 26.061, "de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes", derogando la ley anterior, de patronato de la infancia[37].

Uno de los cuestionamientos neurálgicos que se realizaban al sistema de patronato de menores fue la centralización y despersonalización de estas políticas y su competencia exclusiva en cabeza del poder judicial. Es por ello que la nueva normativa priva al poder judicial de una serie de prerrogativas que antes estaban en su cabeza exclusivamente, estipulando a la vez nuevas facultades para los organismos administrativos denominados de "protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes", que funcionarían descentralizadamente próximos a la realidad social cotidiana de los niños/as. Estos organismos conformarían un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, integrado, siguiendo a la ley, 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, poniendo en primer plano la transversalidad e integralidad en el diseño e implementación de las políticas específicas del área. Como parte de esos Sistemas de Protección, se reconocen distintos niveles: federal, nacional, provincial. Esta misma reorganización y puesta en funcionamiento de nueva institucionalidad, es adoptada por la ley provincial 13.298, siguiendo los lineamientos de la ley nacional.

Este proceso coincide con la mayor centralidad que adquiere la gestión pública local, donde los municipios han traspasado, desde hace tiempo, las funciones tradicionales de la iluminación, barrido y limpieza, y en muchos casos lideran o inciden fuertemente en las políticas productivas y sectoriales. (Chiara, Moro, Ariovich y Jiménez, 2010)[38].

---

[37] Esta norma implicó la derogación de la antigua ley de Patronato de Menores 10.903 (aquella que en 1919 consagró la facultad de la tutela estatal para el caso de niños en "situación de abandono moral y/o material") y por otra, una cierta reorganización y adecuación institucional en concordancia con el enfoque de derechos que se pregonaba. Para mayor profundización sobre esto, dirigirse al capítulo 2 de esta tesis.

[38] En el ámbito de las políticas de salud, por ejemplo, preexiste una institucionalidad que regula las interacciones horizontales y, en gran medida, las verticales; esto es, la regionalización del sistema de salud provincial desde hace décadas. Desde 1965 con la sanción de la Ley 7.016 se autorizó al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires a dividir el territorio provincial en distintas regiones sanitarias. En la actualidad el sistema de salud provincial se organiza en una estructura central y once regiones sanitarias bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. En las últimas dos décadas, además, el proceso de descentralización funcional ha marchado de modo paralelo al despliegue de una lógica de descentralización jurisdiccional, tratando de fortalecer la autonomía y las competencias del nivel municipal en el desarrollo de acciones de salud.

En el caso particular del campo de las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires, la complejidad que encierra la implementación reciente del sistema de protección de derechos a partir de la sanción de la ley local, ha implicado disputas y reacomodamientos de actores, programas, dispositivos y competencias en lo relativo a la gestión social de la infancia. Esto supuso además la puesta en juego de las responsabilidades locales 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, en 134 municipios con lógicas de autonomía de distinto grado y actores, políticas y programas de distinto nivel. (Magistris, 2012).

El presupuesto detrás de esta perspectiva, es que la mejor manera de contener, promover y proteger a un niño/a debe darse, si es posible, en el contexto de su propio barrio, "donde no es un desconocido y en un lugar donde se puedan programar actividades específicas y más diferenciadas"[39].

Actores múltiples y diversificados en relación a la protección de la infancia.

Otro mecanismo que asume la territorialización es la existencia de pluralidad y heterogeneidad de actores que se disputan, tensionan y debaten intereses, valores y modos de intervención sobre la "cuestión social infantil" y sus derechos. No es algo novedoso que en este campo exista una multiplicidad de actores que dirimen su autoridad para gestionar y tener voz autorizada frente a la competencia para dirimir y gestionar la infancia. Indudablemente ello forma parte de un encuadre más amplio que requiere asumir que la protección social en Argentina obedece a esa profusión y pluralización de actores.

La singularidad que supone reflexionar sobre este aspecto de la territorialización en los marcos de protección de derechos de los niños, conduce a considerar, en primera medida, la histórica distancia de los sectores populares con las instituciones, lo cual ha fortalecido la existencia de otras formas de "lo social", vinculado a lo territorial. El "territorio" se constituye así como un espacio dinámico de pertenencia local, donde se potenciarían las redes de proximidad y contención (Álvarez Leguizamón, 2008), que colaboran (o dificultan) la ampliación de derechos de los niños/as[40].

[39] Fundamentos de la ley 13.298.

[40] En esta línea, este acento de los espacios próximos a los sujetos, se profundiza de modo paralelo a la territorializacion de los sectores populares (Merklen, 2005; Svampa, 2005). El barrio aparece como el espacio de socialización por excelencia y como foco central de gestión (Santillán, 2011), complementando o

Asimismo, esta cuestión recién reseñada debe relacionarse, además, a la incorporación del enfoque de derechos en el ámbito de las políticas de infancia, que implicó la aparición de nuevos actores que se sumaron a los tradicionales (juzgado de menores, hoy divididos en juzgados de familia y/o responsabilidad penal juvenil), organizaciones sindicales, profesionales, políticas, sociales, instituciones estatales y comunitarias, que se embanderan tras la protección de los derechos de los niños/as, estableciéndose distintos modos de articulación entre los mismos, que implican el consenso, la oposición, el debate y el armado de redes de trabajo.

Los saberes de la protección: La afectivización, el compromiso y la profesionalización.

Otra cuestión vinculada a la proximidad se refiere a los saberes que serán necesarios para proteger y restituir derechos de los niños/as y adolescentes. Así, saber asistir y proteger derechos de los niños/as, no residirá únicamente en poseer un saber experto-técnico para resolver problemáticas de los niños/as, adolescentes y sus familias, sino que devendrá fundamental comprometerse con la gente, renunciar a las ambiciones personales de prestigio y dinero y fundar la satisfacción propia en el sufrimiento ajeno (Perelmiter, 2011: 156). A lo que afirma esta autora, con la especificidad del campo de protección de la infancia, agregaría que se despliega también un *ethos* sensible, comprometido con el sufrimiento de los niños/as y sus familias, teniendo en cuenta el carácter emocionalmente cargado de la infancia (Aries, 1987). Lo cual es profundizado por Zelizer al resaltar el proceso de sentimentalización de la infancia (Zelizer, 1985)[41]. Colabora además, para iluminar la especificidad del campo, el trabajo de Sennett (2007), quien afirma la necesidad de respeto como límite mínimo del involucramiento afectivo entre un profesional (trabajador) estatal encargado del cuidado y otra persona que lo necesita[42]. El compromiso, el carácter afectivo

---

sustituyendo los espacios dejados libres por la denostada institucionalidad estatal en los '90 (Merklen, 2000). Emerge la importancia del barrio como soporte de la acción (y de la constitución como individuos) y en tanto espacio de inscripción social de los sujetos. (Merklen, 2000, 2005; Santillán, 2011; Saraví, 2006).

[41] El planteo central de esta autora consiste en identificar el proceso de sentimentalización de la infancia, mediante el valor emocional y afectivo que se construye alrededor de los niños/as y adolescentes, en detrimento de posturas instrumentalistas. (Zelizer, 1985).

[42] A esto subyace el supuesto pesimista que en la relación humana puede haber daño y por tanto, el cuidado (y también, agrego, toda intervención) sobre los niños/as y sus familias, no puede ejercerse de manera impersonal (Sennett, 2007).

y “militante”, que vincula la tarea con los niños/as y adolescentes, se articula de esta manera con la territorialización.

No obstante, esta valoración de saberes comprometidos, sensibles, militantes, conviven con la profesionalización del campo. Con el término “profesionalización”, queremos significar el proceso por el cual se traduce la gestión social en general y de la infancia en particular, en una necesidad a ser abordada por determinados especialistas, con sus consecuentes saberes e instituciones que aparecen como prioritariamente legitimados. Al mismo tiempo, la profesionalización del sistema de protección de derechos se plantea como necesaria para intervenir y disputar intereses y posiciones en el campo.

En efecto, la exigencia normativa de ciertas profesiones que exclusivamente pueden integrar los Servicios Locales de Protección de Derechos (abogado/a, trabajador/a social, psicólogo/a, médico/a), coincide con aquellos profesionales que tradicionalmente han entendido en la resolución de problemáticas individuales relativas a la vulneración de derechos de los niños y niñas[43], a los que se les exige algunas cuestiones que se entiende centrales a la función de los Servicios Locales: certificar, evaluar, diagnosticar; atadas con la responsabilidad profesional necesaria para desempeñarse en el sistema.

El “experto” emerge como una figura clave en tanto autoridad que se supone neutral y autorizada. Además, siguiendo a Fraser (1991), el discurso experto constituye algo más que un espacio de integración de conocimiento científico; se trata de un recurso para la legitimación de las prácticas, habilitando condiciones de posibilidad en unos casos y obstáculos y restricciones en otros. En la figura del experto, una competencia se transforma en autoridad social. Esto se vincula con los modos en que los profesionales se disputan la interpretación “legítima” de las necesidades (Fraser, 1991), a partir de la creación de nuevos y mayores organismos dirigidos a la protección de derechos de los niños y niñas (Villalta, 2014).

[43] De todos modos, es de resaltar que en la práctica se generan disputas, debates, y apropiaciones locales que logran resignificar esa conformación En la mayoría de las jurisdicciones de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, la figura del médico se ha considerado innecesaria y se han comenzado a incluir algunas otras disciplinas, como la sociología y la antropología, en base a interpretaciones singulares respecto de “lo que tiene que ser y hacer un servicio local”.

Gobernando "con las familias", gobernando "con la comunidad".

Un aspecto vinculado a la territorialización como proximidad, es lo que algunos llaman la comunitarización y familiarización (Rose, 2007) de las problemáticas que envuelve a los niños/as y adolescentes, esto es, el mecanismo por el cual se descarga –parcial o totalmente- la responsabilidad de la protección sobre los grupos primarios, mediados por relaciones de cercanía, asumiendo tanto formas familiares como "propiamente comunitarias", como las organizaciones de la sociedad civil (Danani, 2008). Esto guardaría estrecha relación con la individualización de la protección social de las políticas de las últimas décadas, en tanto la orientación general de éstas se caracteriza, muy especialmente, por vincular las condiciones de vida de las personas con su situación y sus prácticas como individuo (Merklen, 2013; Danani, 2008)[44].

La comunidad se instaura como un espacio de gobierno, heterogéneo y plural, donde confluyen pequeñas y múltiples instancias de regulación (Rose, 2007). Esta apelación a la comunidad parecería aludir a un espacio social cerrado, en la que los individuos comparten una identidad común, se identifican y rechazan la existencia de conflicto mientras que la sociedad se constituiría como un espacio social abierto, en la que los sujetos se reconocen como desiguales, con identidades diferentes y con conflictos de intereses. (Dimarco y Landau, 2011; de Marinis, 2005).

Merklen encuadra este proceso en el desarrollo avanzado y acelerado de modernización social que supone el despliegue de un nuevo individualismo que se extiende en una coyuntura labrada por dinámicas de individuación (Merklen, 2013: 45)[45]. Este "nuevo individualismo" presupone la existencia de dispositivos que operan sobre subjetividades individuales, desplegándose una exigencia potente de individuación que recorre todas las instituciones, mayormente en la forma de responsabilización de los sujetos (responsabilidad de su propia suerte, de su actuación social, y de las consecuencias de su participación en la

[44] Tal como refiere Danani (2008), la protección social se individualiza cuando el acceso, la magnitud y la calidad de los servicios reposan en la situación inmediata y/o la historia laboral de los sujetos, su capacidad de pago, o su voluntad. De esa manera, la protección se desencaja de la trama general de las relaciones sociales con la consecuente privatización de la protección, que descansa ahora, de manera exclusiva o al menos prioritaria, en el principio de personalización. Tales cambios generan como consecuencia el acento sobre pautas distributivas personales, sosteniendo y reforzando las distancias ya existentes entre los individuos y ampliando por ende la brecha de desigualdad (Grassi, 2003).

[45] La primera etapa del individualismo, Merklen la ubica entre 1930 y 1980 y la segunda, a la que denomina "nuevo individualismo", a partir de la década del '80. La diferencia sustancial entre ambas fases es que el primer individualismo tomaba al individuo como punto de partida, mientras que el segundo, tiene por objeto la producción del individuo, como sujeto activo y responsable.

vida social). Así, este proceso se constituye sobre el agente activo responsable, como un tipo de racionalidad de gobierno propia de las sociedades pos-disciplinarias (Rose, 2007; Fraser, 2003). Emerge una nueva ética del individuo activo, *elegidor*, responsable, autónomo, *obligado a ser libre* y a vivir la vida como si fuera un mero resultado de elecciones (Rose, 2007)[46]. Los seres "gobernables" pasan a considerarse sujetos que han de volverse *activos* en su propio gobierno[47].

Advertimos que estas dinámicas de individuación se despliegan de modo particular en los sistemas de protección de derechos dirigidos a niños/as y a sus familias, en la medida que uno de los objetivos centrales de estos sistemas se sostiene ya no en la sustitución de las familias, sino en la construcción conjunta de criterios, procedimientos y acciones -entre profesionales, familias y otros actores "comunitarios"-, destinadas a proteger y/o restituir los derechos de los niños y niñas, que requieren su participación activa, colaborativa y responsable. En efecto, no se trata de suplantar a las familias, sino trabajar con ellas, buscando su transformación (Grinberg, 2014).

Esos sujetos gobernables, a los que se les exige tales posiciones y roles en la protección de los derechos de los niños/as se reflejan tanto en la comunidad (en el sentido bien laxo del término) como en la propia familia y los mismos niños/as sujetos de la intervención, con distintos pesos, sentidos y tensiones.

Desde formas de ejercicio de poder, modos de acción pedagógicos, suaves y sutiles y no de mera imposición. Aunque sí existen estos modos más cercanos a la imposición y pueden desplegarse cuando la familia no se autogobierne (Grinberg, 2014). Predomina así una

[46] Al mismo tiempo, se despliega un cierto "mito del empoderamiento", tal como enuncia Haney (2010) al partir de comprender a la vulnerabilidad social como una patología personal, comprendiendo que la única salida es a través de una estrategia de responsabilización (O'Malley, 1996), sin discutir la marginalización social. Empujando a los individuos a tomar la responsabilidad sobre cuestiones que están fuera de su control (Haney, 2010: 177).

[47] Los sujetos están ahora "obligados" a ser libres y se les exige conducirse a sí mismos responsablemente. La libertad no se opone al gobierno sino que aparece como opción, autonomía, responsabilidad de sí, y la obligación de maximizar la vida de uno como una suerte de empresa, lo cual resulta una de las principales estrategias del *gobierno liberal avanzado* (Rose, O'Malley y Valverde, 2006). Al mismo tiempo que se promueve la activación de la voluntad individual, obligando al sujeto a mejorar su desempeño, invertir en su futuro o asegurarse contra los avatares de la existencia (Merklen, 2013), opera una fuerte exigencia de responsabilización. Se exige ser responsable de sí mismo, a la vez que ser activo para minimizar eventuales costos en la comunidad (Merklen, 2013: 49), produciéndose un pasaje de un modelo tutelar a un modelo de autonomía, basado en la ayuda personalizada y la orientación (Merklen, 2013: 80).

intervención correctiva con modalidad pedagógica (consejo, enseñanza, orientación) (Cerletti y Santillán, 2015)[48].

Gobierno, prácticas institucionales y discurso de derechos

El foco en nuestro problema de investigación está colocado en las prácticas de gobierno sobre la infancia, que emergen como parte de la institucionalidad desplegada para "proteger y restituir derechos" de los niños/as y adolescentes[49]. En esa línea, tratamos de identificar qué cuestiones son tramitadas como narrativas y prácticas institucionales[50] y qué queda por fuera de ellas: cómo se visibiliza y cómo se oculta, o solapa; cuáles cosas se dan por sentadas y cuáles no; de qué modo eso es usado para regular qué cuestiones con los niños/as y sus familias; cuáles casos se consideran exitosos y cuáles no; cuáles son los límites de esas prácticas orientadas a la protección de derechos de los niños/as, adolescentes y sus familias.

Tratamos también de inscribir estas prácticas institucionales dentro de la complejidad del campo burocrático destinado a la atención de los niños/as y adolescentes. Prestigio, relaciones de poder, intereses, competencias, legitimación, son las cuestiones que nos surgen para indagar en los casos seleccionados. En efecto, asumimos que las instituciones y normas no aparecen impuestas ni como exteriores al campo, sino que son inseparables de la configuración social y las acciones que son posibles en ese marco (Revel, 2005: 81). Las instituciones, o mejor, las prácticas institucionales vinculadas a la infancia (y especialmente a aquellas destinadas a la protección de sus derechos) juegan un papel importante en este sentido, en la medida que presentan como funciones principales aquellas de instituir y socializar. Las mismas son definidas por su capacidad de hacer advenir un orden simbólico y de formar un tipo de sujeto ligado a este orden; no se limitan a constituir un tipo de aparato

[48] Se despliega de este modo la dimensión tutelar del estado (Souza Lima, 2002), en su doble acepción: gestar y gestionar. Gestar, en tanto se observan funciones pedagógicas de las prácticas institucionales: enseñar a ser. Gestionar, en la medida que también se ejerce control, administrando, pacificando relaciones entendidas como disruptivas.

[49] Pensando que las prácticas que nos interesan se vinculan con instituciones dirigidas a la protección y/o restitución de derechos de los niños/as, nos resulta útil recuperar también a Rockwell (1987). La autora, a través de una relectura de Gramsci, logra reconceptualizar a las instituciones, apartándose de una mirada tópica, normativa y racionalista de aquellas, que ponen el acento sobre lo establecido y lo continuo -según el cual a cada dominio de lo social se le asignan funciones exclusivas- para considerar los múltiples elementos culturales y los actores en juego, incluyendo concepciones implícitas y contradictorias.

[50] Entendemos por narrativas el marco dentro del cual se desenvuelven los discursos acerca del pensamiento y las posibilidades de los seres humanos, y que proveen la columna vertebral estructural y funcional para muchas explicaciones específicas de ciertas prácticas (Mc Ewan y Egan, 1998). Asimismo, la narrativa no sólo expresa importantes dimensiones de la experiencia vivida, sino que media la propia experiencia y configura la construcción social de la realidad. (Bruner, 2003; Ricoeur, 1995).

u organización. Un despliegue del poder en este sentido, muestra también los modos en que la sociedad fabrica individuos y sujetos (en el caso los niños/as y sus familias) en el marco de una actividad profesional organizada (Dubet, 2002: 21). Actividad organizada que requiere una permanente apropiación y resignificación de esas narrativas por los sujetos trabajadores, otorgándoles sentidos diversos. Dicho esto, no se trata de explorar lo vivido por los trabajadores que se desempeñan en las instituciones vinculadas a la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes, sino de comprender como construyen su experiencia de trabajo, como jerarquizan orientaciones, elecciones, decisiones y qué relaciones de poder se insertan allí. Estos conceptos son útiles para superar las limitaciones interaccionistas y recuperar las dimensiones institucionalizadas que otorgan encuadre a las prácticas.

Sumado a esto, prestaremos especial atención a las renovadas formas de juicio moral que se ejercen sobre los niños/as y sus familias (Llobet, 2007a, 2007 b, 2014; Villalta 2007a, 2007b, 2014; Grinberg, 2008, 2013b, 2014) y que involucran saberes, tecnologías y categorías singulares. Una particularidad que incorporan estas prácticas es que su objetivo ya no residiría en la socialización o integración de las personas en la vida social, sino en una intervención sobre el otro, con el objetivo de transformar a cada sujeto en un individuo, acorde con valores de autonomía, responsabilidad y activación (Merklen, 2013). Estas instituciones persiguen siempre un trabajo de subjetivación, es decir, intentan armar a los individuos y prepararlos para los combates que deberían enfrentar (Merklen, 2013: 77/78), lo cual plantea una paradoja fundante, que consiste en socializar al individuo y al mismo tiempo, pretender constituirlo como sujeto. Socialización y subjetivación se encadenan así en un mismo proceso (Dubet, 2002: 44). Si bien estos aportes no refieren el campo específico de la protección de la infancia, entendemos que resultan iluminadores para pensar la peculiaridad del gobierno de la infancia, en tanto emerge en el marco de la tensión inherente a las políticas para la infancia entre transformación (o subjetivación) y reproducción (o socialización) (LLobet, 2007a).

A su vez, en ese marco de interacciones entre los profesionales que trabajan con los niños/as y sus familias y los propios sujetos receptores de tales prácticas, se despliegan también márgenes para la negociación y/o estrategias que resultan interesantes para pensar límites y

potencialidades de las intervenciones[51]. Existe, en efecto, una relación dialógica de negociación, lo cual supone renunciar a la idea de la eficacia *per se* de las instituciones al mismo tiempo que se enfrenta con el supuesto de prácticas inscriptas únicamente en relaciones de fuerza (Revel, 2005: 82).

Frente a ello, Haney (2002) presenta un concepto interesante, que es el de la maniobrabilidad, en reemplazo de la noción tradicional agencia u autonomía. Este concepto que nos brinda la autora habilita la posibilidad de reflexionar acerca de que el Estado posibilita y constriñe a la vez a quienes asiste. El Estado moldea la maniobralidad de sus beneficiarios demarcando las posibilidades de reclamar derechos y definiendo cuán participativa es la definición de las necesidades. También afecta la maniobrabilidad cuando se otorgan herramientas concretas a los beneficiarios para defender sus intereses. Así, las mediaciones biográficas y subjetivas harán que, en igualdad de condiciones sociales, unos sujetos tengan un margen de maniobra que otros no poseen (Gutierrez, 2003), modificando así su autonomía y creatividad. Tal maniobrabilidad de los/as destinatarios/as consiste en un espacio discursivo y práctico disponible para que puedan constituir y defender sus propios intereses (Haney, 2002). A través de sus redistribuciones e interpretaciones el estado determina cuánto lugar hay para que los beneficiarios maniobren discursiva, práctica e institucionalmente (Haney, 2002). A nivel discursivo, mediante el encuadramiento de las posibilidades retóricas para el reclamo. A nivel práctico, mediante los recursos que interpelan la habilidad y/o capacidad de los destinatarios de conectar sus diferentes necesidades y proteger sus intereses (Llobet, 2013b). Ese espacio de maniobra está a su vez delimitado por las posiciones y roles que asumen los sujetos, para lo cual el aspecto de la institucionalización y profesionalización de las relaciones sociales vinculadas a la infancia se vuelve una dimensión cabal para su comprensión a la vez que permite situar el nivel de las prácticas institucionales[52].

---

51 El carácter heterogéneo y contradictorio de un Estado conformado en capas es lo que habilita a introducir el concepto de negociación tanto en las interpretaciones que los y las agentes hacen respecto de las definiciones programáticas, como en las situaciones de interacción entre la oferta institucional y los y las beneficiarios/as. A su vez, dado que se trata de negociaciones que se desarrollan en relaciones sociales en las que se legitima por diversos mecanismos sociales en los que el poder esté desigualmente distribuido, los resultados de la agencia de los sujetos no siempre tendrán resultados transformadores (Litichever, 2012; LLobet et al, 2010).

52 Asimismo, será importante prestar atención a las narrativas públicas y ocultas que se configuren alrededor de estas interacciones (Scott, 1992) en la medida que se pueden contraponer narrativas que emerjan como hegemónicas y otras que por ser parte de situaciones estructurales de dominación y/o subordinación, no "encajen" dentro de esas narrativas y se formen otras fuera de escena, a las que el autor llama "narrativas ocultas".

3. El gobierno de los derechos de los niños/as y adolescentes. Afinando las preguntas de investigación.

Al comenzar a definir el problema de investigación base de esta tesis nos encontramos con una primera dificultad al momento de intentar articular la noción de gobierno que utilizamos con la institucionalización de los derechos en este campo. En efecto, al pretender inscribir nuestro problema de investigación en el campo de los estudios sociales de infancia pero involucrando fuertemente esta noción laxa de gobierno, advertimos que uno de los grandes obstáculos que se nos presentaban consistía en el escaso lugar que allí tenían las perspectivas que recuperan las tensiones y contradicciones en el propio ejercicio del gobierno de la infancia. Se advierte, en efecto, que el campo de estudios se muestra altamente polarizado, focalizando en el estudio sobre el "gobierno" de la infancia en lo referente al control social penal y no respecto de los sistemas de protección de derechos.

Por el contrario, para nosotros resultaba esencial partir de un análisis que lograra resaltar la complejidad de los distintos tipos de incorporación del discurso de derechos en las políticas sociales y específicamente en las prácticas de protección y restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes, mostrando al mismo tiempo los espacios de negociación posibles para los sujetos (trabajadores y beneficiarios/as).

Asimismo, hemos advertido cómo el discurso de derechos ha pasado a ser uno de los discursos centrales en la producción de interpretaciones legítimas sobre las necesidades e identidades infantiles (Llobet, 2011) que resulta necesario desentrañar. En efecto, estas narrativas construidas como hegemónicas (Fonseca, 2002) acerca del carácter emancipador *per se* que traería la retórica de derechos, dificulta la posibilidad de encontrar matices, disputas, tensiones al interior de estas prácticas institucionales con fin de proteger y restituir derechos de los niños/as y adolescentes. Esto evidenciaría la mutua relación entre los procesos de ampliación de derechos y los nuevos modos de gobierno de la infancia. En este sentido, creemos que esta tesis puede resultar útil a los fines de comprender con mayor profundidad los modos que adopta la contradicción entre los objetivos de ampliación de derechos e inclusión social y los procesos de socialización, pedagogización y producción de subjetividad que son inherentes tanto a las instituciones para la infancia como a su gobierno (LLobet, 2009).

Nuestro foco en las prácticas de protección y restitución de derechos de niños/as se vincula, además, con la exploración y análisis de los derechos y el gobierno de modo situado,

historizado, contextualizado. Entendemos así que las tramas de intervención contemporáneas no son una simple continuidad de modalidades preexistentes –configuradas por la acciones de participaciones múltiples-, aún cuando puedan haber algunos trazos de normalización, moralización y asistencia (Santillán, 2012: 252). Al poner en el centro las prácticas sociales podemos afirmar que se trata de prácticas en las que las negociaciones de sentidos constituyen un espacio de actualización de las diferencias de poder mediante el establecimiento de límites y fronteras que legitiman y reactualizan relaciones sociales, en su vinculación con la infancia (LLobet, 2012),

Asimismo, al analizar los sistemas de protección de derechos locales, nuestra hipótesis de trabajo es que estas prácticas de protección y restitución de derechos de los niños/as y adolescentes se configuran como prácticas expertas de interpretación de necesidades. Se observa así un pasaje de las necesidades sociales a las necesidades administrativas, por medio de las cuales se descontextualiza y recontextualizan las necesidades con los discursos de expertos y por ello se pasan a concebir como casos individuales y no como miembros de grupos sociales, tornándolas pasivas como recipientes potenciales de servicios predefinidos (Fraser, 1991: 25-26). De esta manera, existe una tendencia de las políticas de interpretación de las necesidades a transformarse en la administración de la satisfacción de necesidades (Fraser, 1991: 29), en el marco de la tensión entre gobierno y ampliación de derechos de los niños/as que ya reseñamos. Sin embargo, como ya mencionamos estas prácticas "expertas" conviven con modos ajenos a los campos profesionales, relacionados con la ayuda, la asistencia y el compromiso afectivo. Nos que unas y otras se opongan, sino que conviven en los sistemas de protección actuales. (Ferreira y Schuch, 2010).

Estas prácticas además se inscriben en un contexto de proximidad que habilita, restringe u obstaculiza la ampliación de derechos de los niños/as a la vez que impulsa renovadas formas de juicio moral sobre tales sujetos (niños/as y familias). Conviven así mecanismos, prácticas y dispositivos que incluyen en su seno tanto refinadas formas de control y encauzamientos de comportamientos morales, como de ampliación de libertades y derechos.

Es por ello que quedan pendientes para los siguientes capítulos, responder a las preguntas que nos formulamos al inicio de esta investigación y que guardan estrecha relación con el material empírico procesado: ¿Qué derechos son los que prioritariamente se restituyen y a través de qué operaciones y mecanismos? ¿Qué categorías y qué estrategias se utilizan para dichas operaciones? ¿Qué imágenes y representaciones sobre infancia y familia se

despliegan en estos dispositivos? ¿Cómo se imbrica la ampliación de derechos con los dispositivos de gobierno y control de la infancia? ¿De qué modo son resignificados esos sentidos por los beneficiarios de tales políticas?

CAPITULO 2. Los Sistemas de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Contexto, transformaciones y estudios precedentes.

Introducción

En el presente capítulo se avanza en la construcción del problema de investigación situándolo en un contexto sociohistórico concreto y específico. Se coloca el acento sobre los modos en que se desarrolla en la actualidad el proceso de institucionalización de los derechos en las políticas sociales dirigidas a la infancia en el entrecruzamiento de la ampliación de derechos con las modalidades de gobierno.

Dividiremos el capítulo en dos partes. La primera enmarca la investigación en los estudios precedentes sobre los Sistemas de Protección de Derechos a nivel de la región latinoamericana que constituyen los antecedentes directos del presente problema de investigación, señalando los principales aportes y áreas de vacancia, así como las contribuciones específicas que esta investigación pretende desplegar.

Indagamos en particular la conformación de los sistemas de protección de derechos a nivel nacional y más específicamente en la provincia de Buenos Aires, atendiendo a los modos de producción y gestión del sistema, así como los programas y dispositivos que encuadran, condicionan y delimitan las condiciones de posibilidad del mismo (Villalta, 2012).

En la segunda parte, nos detenemos en la articulación del gobierno y la protección de derechos de la infancia tomando el caso de la Provincia de Buenos Aires, en donde se enmarcan nuestras unidades observacionales, los municipios de Lanús y San Martín, que serán analizadas en el siguiente capítulo.

<u>Primera parte</u>: Proceso de institucionalización de los derechos en el campo de las políticas de infancia y en los estudios sociales de infancia.

Institucionalización de los derechos en el escenario de las políticas de infancia. Emergencia y consolidación en América Latina

La particularidad del proceso de internacionalización de los derechos del niño supuso la imposición de lineamientos centrales a la legislación y organización de las políticas públicas de los países que adscribieron al mismo (Rockwell, 1996; Pupavac, 2001; Burman, 1996). De este modo, los países que suscribieron la CDN se han visto compelidos a adecuar los nuevos

principios jurídicos a su legislación y organización interna. Tensión clave de este proceso ha sido el impulso que tuvo la institucionalización de los derechos por parte de organismos globales no gubernamentales, como Save the Children; organismos transnacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como organizaciones intergubernamentales tales como la ONU a través de UNICEF y el PNUD (Barna, 2013).

Pero este proceso lejos está de ser una mera imposición de unos organismos sobre otros, sino que el mismo debe ser observado como fruto de una relación dialéctica entre estas tendencias globalizantes por un lado, y las culturas y políticas nacionales por el otro. Se trata entonces de una relación que no debe mirarse de modo unilateral ni lineal sino como un proceso atravesado por relaciones de resistencia, conflicto, traducción e innovación entre los distintos actores y matrices de interpretación que se ponen en juego respecto de los niños/as y adolescentes (James y James, 2004; Rockwell, 1996; Merry, 2006).

Para el contexto regional latinoamericano es importante mencionar que el énfasis inicial de implementación de la CDN en los países ha sido esencialmente normativo y en algunos casos, aunque en menor medida, institucional y/u organizacional. Esto implicó, en lo concreto, que los mayores esfuerzos nacionales de adecuación a la CDN se han colocado en la sanción de legislaciones propias referida a la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes y, en algunos casos más aislados, de reformas organizacionales e institucionales.

Nuestra hipótesis central consiste en que este énfasis aplicado en la región en la adopción de leyes y/o mecanismos de protección de derechos ha dejado relegada la vinculación de éstas con las condiciones económicas y sociales de posibilidad de acceso y cumplimiento de los derechos (Fernando, 2001; Mauras, 2011). Creemos, en este sentido, que no existió una visión holística y sistemática de las políticas dirigidas a niños y niñas y mucho menos en vinculación con los modelos de desarrollo (Mauras, 2011), lo cual imprimió de sentidos particulares a la institucionalización de derechos en la región, al menos en esta fase inicial de incorporación de este enfoque.

En esta línea, en la mayoría de los casos, las políticas sociales dirigidas a niñas/os en América Latina (y en particular en Argentina y la provincia que es objeto de nuestra atención, Buenos Aires) se han limitado a la institucionalización de determinados (y aislados) dispositivos de protección de derechos que, a pesar de plantearse como subsidiarios de las políticas y programas destinados a la protección social de la niñez, se constituyen en la herramienta central, sino única, para dar respuesta a la promoción, protección y restitución de derechos

de los niños/as y adolescentes. Estos dispositivos privilegiados se centran, como veremos más adelante, en la atención a los niños/as con sus derechos vulnerados, constituidos fundamentalmente por profesionales que se presumen idóneos para interpretar y satisfacer las necesidades y/o derechos de los niños/as.

Por otra parte, si hablamos de América Latina, no podemos obviar el contexto de profunda desigualdad en el que se hallan inmersos los niños/as y jóvenes de la región. En cuanto a esto, es importante mencionar que el marco en que se inserta la CDN en Latinoamérica en la década del '90, es moldeado por un escenario generalizado de privatización de las políticas sociales y de desmantelamiento del Estado de Bienestar, introduciéndose así el discurso de derechos en nuestra región en un escenario de democracias disyuntivas (Holston y Caldeira, 1998), es decir en un contexto que ofrece en simultáneo la expansión de derechos a la vez que el profundo irrespeto de los mismos dado por las condiciones de posibilidad material y acceso efectivo a los mismos. Paradójicamente, es en este momento donde el discurso de derechos pasa a constituirse en el eje estructurador del campo de las políticas sociales para la niñez y adolescencia (Llobet, 2009), mediante la proliferación de normativa local e internacional referida a los derechos humanos en general y a los derechos del niño en particular, así como al efecto simbólico derivado de ello. [53] Este primer momento "fundacional" (Villalta y LLobet, 2015), no parece ser el más propicio para la ampliación de los derechos de los niños y niñas; no obstante lo cual, los instrumentos normativos (y el enfoque de derechos que se reconoce como equivalente a la ley) se transforman en la bandera de enarbolación de la transformación social y política vinculada a los niños/as y adolescentes. Por su parte, el hecho de aglutinarse actores de diversa índole llevando la bandera de los derechos de los niños/as, implicó como ya dijimos, la conformación de un frente discursivo (Fonseca y Cardarello, 2005) que tuvo la ventaja de ser un catalizador político, al mismo tiempo que una barrera para la reflexión crítica sobre el contenido y alcance de los derechos de los niños/as.

Este proceso tuvo un segundo momento que puede situarse entre mediados de los años '90 y la actualidad (Villalta y LLobet, 2015)[54]. En este período, las agencias internacionales

[53] Merece particular atención la adopción a nivel local de la CDN. Argentina ratifica la CDN en 1990 mediante la ley 23.849 y en 1994 le otorga jerarquía máxima al momento de reformar la Constitución Nacional.

[54] Como ya mencionamos en el primer capítulo, el punto de corte de esta investigación la fijamos en el año 2015. Como es de público conocimiento, a fines de ese año, luego de las elecciones presidenciales y de gobiernos provinciales, la alianza Cambiemos resultó triunfadora (tanto en la elección presidencial, como en el

comenzaron a vincular las políticas sociales con el enfoque basado en derechos, pero agregando el componente de inclusión social, entendiendo que derechos humanos y desarrollo se vinculan recíprocamente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, 2000). Este enfoque se articula en el denominado "Estado de Inversión Social" (Giddens, 1998) que tiene como eje la inversión en la infancia y se presenta como superador de las políticas focalizadas del neoliberalismo. A partir de este momento se entenderá que el niño/a es el núcleo articulador y central de las políticas sociales en el presente a la vez que de inclusión social para el futuro, lo que conllevará nuevos desafíos para la protección social dirigida a esta población (Llobet, 2010).

Decimos que el niño emerge como figura central de la protección social (Lister, 2006; Elizabeth y Larner, 2005), por ejemplo, mediante el recurso a las transferencias condicionadas de ingreso que se destinan a las familias pobres con hijos menores de edad. Pero ello ha dado lugar a poner el énfasis en el desarrollo de capital humano y productividad futura (Miller, 2005) antes que a los niños en el presente (Lister, 2007) y menos aún, a esos mismos niños considerados en redes de relaciones (White, 2002). Aquello que deviene central consiste en intervenir sobre (y con) los individuos, "para reforzar sus capacidades y hacerlos responsables del manejo de su vida" (Castel, 2010: 39).

Este contexto de institucionalización de los derechos en América Latina, marcará en mayor o menor medida la dirección que asumirá la institucionalización de los derechos en el campo de la infancia, así como los modelos de intervención y cursos de acción posibles para los niños/as y adolescentes de la región.

Investigaciones precedentes en el ámbito latinoamericano

Las tradiciones investigativas sobre los temas vinculados a este campo se han encontrado, con mayor claridad que en muchos otros, en conjunción con los problemas y enfoques que emergían de la institucionalización y aplicación de los parámetros y discursos posteriores a la CDN. Han predominado, en este sentido, estudios que seguían esas preocupaciones más ligadas a un interés que surgía de la propia intervención con niños/as que de la construcción de marcos analíticos sólidos para avanzar en la investigación. También advertimos un cierto

---

gobierno de la ciudad y la provincia de Buenos Aires, entre otras provincias). Consideramos que si bien no se trata de un análisis de gestiones de determinados gobiernos y que probablemente haya signos de continuidad, no profundizaremos aquí en un análisis sobre esos cambios ya que requeriría un estudio separado y específico.

enfoque que promovía la realización de investigaciones con foco en el control social (más vinculado a las agencias de control socio-penal) en línea y marco analítico totalmente separado de aquél que pretendía reflexionar sobre las políticas sociales dirigidas a la infancia en el escenario de institucionalización de derechos. O, de otro modo, hemos explorado investigaciones que extrapolan el marco teórico vinculado al control social al escenario de la protección de derechos en los programas y dispositivos institucionales emergentes de los sistemas de protección de derechos dirigidos a niños/as y adolescentes. Es, quizás, el caso de algunas investigaciones que subrayan que el discurso de derechos de niños y niñas incorporado en las nuevas políticas sociales constituiría, antes que un elemento en dirección del logro de mayor justicia social, un refinamiento de dispositivos de gobierno de las poblaciones (Scheinvar, 2008). Se ha señalado en esa dirección, por ejemplo, que los Consejos Tutelares creados por el Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) en Brasil, a nivel municipal, inciden sobre los cuerpos, ordenándolos, moralizándolos (Silveira Lemos, 2004). Se sostiene así que el Consejo Tutelar es una tecnología de sujeción de los cuerpos, típica de la sociedad disciplinar y de control, a la vez que un modo de ampliación en la protección social respecto de los niños/as y adolescentes. El gobierno de las familias constituiría, además, la legitimación de un proceso que las descalifican frente a las prescripciones de los especialistas (Silveira Lemos, 2004). Se trataría así de un dispositivo de protección pero también de vigilancia y control que conseguiría capturar y normalizar, incluso de modo más intenso que el poder judicial, al ejercer un control cotidiano y minucioso sobre las familias y los niños/as y adolescentes. En esta misma línea Francischini y otros (2008) hallaron también que el ECA, al mismo tiempo que se constituye en un dispositivo de protección de los derechos de los niños/as y adolescentes, produce un espacio para la instauración de procedimientos de control en niveles más refinados, capilares, ganando espacio así la familia como instrumento de gobierno de las poblaciones del Estado moderno. Con un criterio similar, Scheinvar (2008) ha detectado que, más que un órgano de asistencia, aparece en los consejos tutelares la idea de asistir a los niños de modo continuo y diseminado, configurándose una estructura jurídica que prioritariamente individualiza y privatiza las relaciones sociales.

En este sentido es que afirmamos que adoptar un enfoque amplio de gobierno, puede colaborar a una mayor explicación y profundidad en el análisis. En efecto, consideramos acertado tanto explicitar procesos de disciplinamiento para hacer más conscientes las

opciones políticas e ideológico-moralistas que acompañan a la política de intervención en determinado contexto, cuanto dimensionar el poder en sus tácticas cotidianas de enfrentamiento al complejo tutelar y de creación de nuevas institucionalidades, dispositivos, programas de ampliación de derechos (Bittencourt Ribeiro, 1998: 58).

En marcos más generales vinculados con la protección social infantil, la producción de Brasil en muy vasta y amplia[55]. Encontramos así trabajos que apuntan a desentrañar cuáles son las nuevas características de esos sistemas de protección de derechos, cuáles son los sujetos que terminan constituyendo, qué estrategias de intervención emergen como dominantes.

El artículo de Claudia Fonseca y Andrea Cardarello (2005) fue señero en este campo. No sólo por el aporte del concepto de "frente discursivo" que ya mencionamos, sino por comenzar a identificar que significaban los derechos de los niños/as en concreto, qué cambios (o no tanto) llegaban a sustanciarse en las lógicas y dispositivos de atención a la infancia; qué categorías se abrían paso sobre otras (se deshecha la intervención coercitiva para con la infancia respecto de la pobreza y desigualdad; más, se le da paso a otras que, de alguna manera, reemplazan esa categoría: aparece así la centralidad de la negligencia y el abandono familiar).

Por su parte, Bittencourt Ribeiro (1998) describe cómo, a partir del ECA, al mismo tiempo que se observa un proceso de revalorización del grupo familiar -en la medida que está definido por la ley como espacio social privilegiado para la socialización- cuando las características de las familias no se ajustan a lo esperado, las relaciones que comienzan siendo simétricas, aparecen enfrentadas. Esto se lleva a cabo a través de distintas estrategias, desde el uso de la negociación con cierta centralidad, hasta el recurso judicial como amenaza latente, las cuales funcionan alternadamente. Hay una referencia además a la visibilidad social que emerge de las relaciones familiares al contar con dispositivos cercanos a las realidades cotidianas de las familias, que a partir de la intervención sobre ellas podrán ser clasificadas como violadoras de derechos (Bittencourt Ribeiro, 1998: 94). La autora se pregunta si, en efecto, es que en la actualidad se revelan mayores vulneraciones a los derechos de los niños/as en el ámbito de la familia o es esa mayor visibilidad y cercanía

[55] Recuperamos con fuerte énfasis las investigaciones procedentes de Brasil dado que es en ese país donde por primera vez en la región latinoamericana se sanciona una ley de protección de derechos, en consonancia con la CDN. Desde 1990, Brasil comienza a adecuar su legislación, programas y dispositivos, y existe una profusión de investigaciones que han contribuido a detectar las transformaciones y continuidades en un período de 25 años de institucionalización de los sistemas de protección que lo convierten en un caso de interesante análisis.

con las familias la que produce el aumento de la demanda sobre estos temas y donde se deposita una expectativa de intervención. Esta autora agrega un dato interesante y es que lo que en realidad motiva la intervención del Consejo Tutelar, es una relación conflictiva entre adultos y no tanto entre niños/as o entre niños/as y adultos/as. Las denuncias son utilizadas de esta manera mayormente como recursos entre adultos, demandando al Consejo Tutelar[56] como mediador. Los niños/as aparecen así como "blanco" de acusación por los adultos, lo cual sucede en poblaciones donde no se cuenta con otros dispositivos. Por ejemplo, para enfrentar esas situaciones, las familias de clase media encuentran como repertorio disponible concurrir a hacer terapias psicológicas en lugar de tener al Consejo como dispositivo de respuesta a sus problemáticas. (Bittencourt Ribeiro, 1998: 105).

Luego encontramos algunos trabajos vinculados a alguno de los ejes que emergen con fuerza a partir de la incorporación del enfoque de derechos en los sistemas de protección de derechos, sobre el eje institucionalización / colocación familiar (como alternativa a la primera). Aquí encontramos nuevamente trabajos de Bittencourt Ribeiro (2011); Vianna (2002b); Uriarte Bálsamo (2006); Fonseca y Uriarte (2009). La hipótesis subyacente de estas producciones es que, después de la aprobación del ECA, se produjo una desvalorización de los modelos de asistencia a la niñez que requieren una fuerte presencia del Estado en la familia. La familia se erige como el lugar más apropiado para el desarrollo integral del niño/a y del adolescente. Paralelamente, retira del Estado el papel de mediador de esas condiciones, quedándose exclusivamente en el papel de control. Estas investigaciones resultan pertinentes a los fines de indagar qué nuevos sentidos emergen en relación con las familias, qué sentidos y disputas recaen sobre los modos de intervención del Estado, qué estrategias se generan del lado de los profesionales pero también de los beneficiarios, qué límites y resistencias aparecen.

Otro trabajo que resulta antecedente directo de esta investigación es el realizado por Patrice Schuch (2009). En esa investigación, la autora llama la atención sobre el modo particular en que los Niños/as y adolescentes son constituidos como sujetos en Brasil, luego de la implementación del ECA. Para ello sale del paradigma legalista para abarcar los derechos en su dimensión cotidiana en la práctica de programas y proyectos específicos para esa población. Así encuentra la conjugación de los criterios de clase social con otras maneras de

[56] El Consejo Tutelar de Brasil encuentra su paralelismo en lo que en Argentina se denominan organismos de protección de derechos (Servicios Locales).

diferenciación y subordinación social, que generan la desigualdad en el acceso a la condición hegemónica de la infancia, definida por la inocencia, y a la necesidad de protección y preparación para la vida adulta.

Paradójicamente, la implantación de una ley con visos de universalizar la condición de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, existen algunas dinámicas que contribuyen a la constitución y reproducción de las desigualdades Conjugación de diversos planos paralelos y superpuestos de diferenciación, que eligen y/o constituyen sujetos morales, vía exclusión y especificación

Por último, una investigación interesante que merece destacarse es la que llevó adelante Nara Milanich (2009) (ubicada entre fines de siglo XIX y primeras tres décadas del siglo XX) respecto a los niños y a las familias en Chile para mostrar cómo el nuevo ordenamiento jurídico y las prácticas sociales en torno a la filiación, el parentesco y la familia contribuyeron a sostener y reproducir tales desigualdades. El aporte central de esta autora es lograr desentrañar la vinculación entre los lazos de familia, la infancia y las clases sociales, entrecruzando las categorías, tratando de ver de qué modo la gradación de lazos familiares es determinante tanto para el desarrollo de los individuos, como para originar y sustentar en el tiempo las desigualdades sociales[57]. Analizando las relaciones familiares, la autora buscaba entender cómo se articulaba la jerarquía social y la familia dentro de un contexto en el cual el parentesco, los patrones de matrimonio, la estructura del hogar, el cuidado de los niños, diferían ostensiblemente entre los distintos grupos sociales. Lo interesante de su trabajo reside además en la intersección que propone en su estudio entre la familia y la clase social- debido a la estrecha conexión que existiría entre los modelos de familia y las jerarquías sociales- mostrando las formas en que se perpetúan las desigualdades sociales, con sustento empírico sólido. Asimismo, el derecho juega aquí un papel importante; no sólo regulando el parentesco sino constituyéndose en un vector de diferenciación social al colocarlo como una categoría central de legitimidad y personalidad legal a pesar del discurso liberal de igualdad jurídica predominante en esa época[58]. De este modo, contrariamente a los objetivos explícitos del liberalismo naciente que pretendía eliminar las relaciones de

[57] Su hipótesis radica en sostener que los patrones familiares emergen en -y son sostenidos por- las jerarquías sociales que caracterizaron históricamente a la sociedad latinoamericana, que a su vez son productoras de desigualdad.

[58] Empleando el parentesco como una categoría central de legitimidad y personalidad legal, interpretando la identidad individual a través de las relaciones familiares.

dependencia en torno a las cuales se organizaba la sociedad, las reforzó y profundizó. La codificación del derecho civil transformó así la regulación de la filiación enfatizando el poder del hombre sobre la mujer y de los padres sobre los hijos (jerarquía de género y generacional, reforzando a su vez las jerarquías de clase). Se generaba así una clara distinción de familias, la familia decente y la familia desconocida, que generaba consecuencias bien disímiles para la relación con los niños y para la diferenciación social en general[59]. Si bien se trata de un estudio de corte histórico y que no focaliza en el gobierno sobre la infancia ni en los sistemas de protección de derechos, resulta interesante recuperarlo al fin de retomar algo de ese enfoque que mira a la infancia no como un categoría aislada sino central a la (re)producción de desigualdades, en intersección con otras categorías de diferenciación.

Los Sistemas de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Contexto, surgimiento y consolidación en Argentina.

Una vez sancionada la CDN a nivel internacional, Argentina, en sintonía con el proceso latinoamericano antes reseñado pero con las singularidades propias de nuestro contexto, comenzó su proceso de institucionalización de los derechos en el sistema de protección local.

La propuesta de institucionalización empezó por el campo normativo, proponiendo la derogación de las leyes de minoridad, cuestionados desde distintos frentes, que planteaban la necesidad de una transformación "radical" del sistema, e impulsando otras legislaciones e instituciones que se adecuaran a la Convención. Se coloca así en nuestro país un fuerte acento en el aspecto normativo de la adecuación a la CDN, otorgándose centralidad a la modificación del texto legal. Ello revela, probablemente, como veremos más adelante, una creencia importante en la fuerza mágica de las palabras, en la sacralidad y trascendencia de la ley. Así como la encarnación en la CDN de valores morales superiores, trascendentes a toda filosofía particular y local (Barna, 2012).

El proceso de institucionalización de los derechos de los niños/as, presenta, además de las características compartidas con América Latina como región, algunas singularidades propias

[59] La dependencia por parentesco, en efecto, confería derechos y obligaciones sobre aquellos considerados hijos, pero los que no eran "hijos de familia" eran acogidos por la caridad pública o privada y su dependencia era extralegal, informal, privada.

que tematizan ciertos aspectos y constituyen actores legítimos (y, en oposición, aquellos marginales), que significan y delimitan los marcos y límites de este proceso en el ámbito local.

Comencemos por los actores. A fines de la década del '80, emerge un grupo heterogéneo de actores ajenos al campo de las instituciones de protección a la infancia vinculados especialmente al movimiento de derechos humanos (relacionados centralmente con las reivindicaciones por las víctimas del terrorismo de Estado que se desplegaron en la última dictadura cívico-militar en nuestro país), a las organizaciones internacionales de defensa de los derechos de los niños/as y al mundo académico. Estos actores confluyen en unir sus planteos cuestionando el andamiaje jurídico-burocrático de tratamiento de la minoridad vigente hasta entonces, fundado principalmente sobre la Ley 10.903 de Patronato de Menores de 1919, y enalteciendo a la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989 como el marco legítimo desde el cual era posible fundamentar la necesidad de la derogación de forma urgente de la vetusta ley de patronato. (Grinberg, 2013a)[60].

Un segundo momento, marcado por la década de los '90, forja una lectura particular de las políticas e instituciones de protección de la infancia, enunciando a través de sus actores preponderantes, que todo lo que cae bajo el rótulo de la "doctrina de la situación irregular" sea demonizado. A esto se le contraponen los beneficios de una "doctrina de la protección integral" construida sobre la base de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

> Se construye así una mirada dicotómica, estereotipada y al mismo tiempo moralizante, que comporta no sólo a los sistemas jurídicos sino también a las instituciones y agentes que les dan vida. En este contexto, los jueces y magistrados judiciales serán construidos por los activistas de la nueva causa como sus 'adversarios' (Grinberg, 2013a).

Si bien estas perspectivas enfrentadas, presentadas como dicotómicas, formaban parte de una narrativa hegemónica, se podían identificar, al menos, dos corrientes conformadas por categorías de actores sociológicamente diferentes, con miradas divergentes sobre la intervención del Estado en la vida familiar y concepciones diferentes acerca de las competencias que debían ser atribuidas a los mundos burocrático y jurídico respecto de la infancia. Por un lado, un grupo de actores ajenos a la burocracia estatal, la mayoría de los cuales habían sido militantes comprometidos en la década del '70 y/o próximos al movimiento de derechos humanos, quienes abrazaron la "doctrina de la protección integral"

[60] Es interesante observar como algunos "expertos" que oficiaron de traductores de derechos humanos (Ferry, 2006), eran al mismo tiempo, activistas de Derechos Humanos en el país, como expertos de organismos internacionales como UNICEF (Grinberg, 2013a).

y asimilaron la lucha por los derechos del niño a la necesidad de limitar la intervención judicial sobre las familias de sectores populares. Por el otro, una corriente conformada por funcionarios judiciales de larga trayectoria, cuyos actores asimilaron el discurso de los derechos del niño a la defensa del "niño maltratado", poniendo mayores límites a la patria potestad en aras de proteger al niño/a. Las diferencias eran importantes.

> Mientras los primeros buscaron aumentar su poder ganando nuevos territorios dentro del campo de las instituciones de protección de la infancia, los segundos se resistieron a perder su histórico monopolio desplegado sobre la gestión de la infancia pobre (Grinberg, 2013a: 321).

De este modo, el discurso de derechos comenzaba a institucionalizarse en el país con un sentido totalizador a la vez que como gran articulador político (Villalta y Llobet, 2015) que solapaba las diferencias de actores y sentidos que pudieran existir. Tengamos en consideración, en efecto, que las críticas y resistencias frente a la legislación y prácticas "minoriles" vinieron centralmente de las organizaciones de la sociedad civil y de otros actores que no eran parte del sistema de minoridad, sino que se trataron de críticas desde el exterior, lo que acentuó aún más esta mirada dicotómica que mencionamos en el apartado anterior (Beloff, 2006; Villalta y Llobet, 2015).

En efecto, esta batalla normativa de derogación de una batería de leyes de minoridad para instalar otras, se dio en el marco de la constitución de un frente discursivo[61] (Fonseca y Cardarello, 2005) embanderado tras la "protección integral" que fundamentalmente basaba sus demandas en función de la oposición a otra doctrina que sustentaría las prácticas y normativas de la minoridad, eso es la "situación irregular" o patronato estatal.[62] La CDN se configuró además como catalizador de una serie de críticas y cuestionamientos a las antiguas instituciones destinadas a la minoridad que se venían sucediendo en el país desde mediados de los años '80 (Villalta y Llobet, 2015), cuestionamientos centrados en la alta tasa de institucionalización de niños y jóvenes, sea por causas de índole social o penal, la arbitrariedad y discrecionalidad judicial en la intervención con niños/as y adolescentes, el

[61] Al referirnos a "frente discursivo" queremos significar, tal como lo entienden Fonseca y Cardarello, la constitución de la infancia en tanto problema social que se construye alrededor de actores sociales específicos, atravesados por relaciones de poder y posiciones diferenciadas forjadas en contextos históricos específicos. La constitución del problema se expresa además en categorías semánticas precisas como producto de la negociación entre diversos grupos de interés trabajando en torno de un mismo tema.

[62] Este "frente discursivo", integrado por actores de diversa índole, especialmente del campo de las organizaciones de la sociedad civil, debe entenderse asimismo como un proceso co-constitutivo, esto es, que el mismo fue necesario, para que se visualicen las leyes y narrativas como aquello que era necesario derogar y sustituir por otro *sistema*, y al mismo tiempo, el ímpetu transformador motivó que fuera necesario tal agrupamiento.

tratamiento indistinto de las situaciones de niños/as en conflicto con la ley penal de aquellos atravesados por problemáticas sociales; la estigmatización y judicialización de la pobreza que conllevaría el sistema de minoridad; la fragmentación de la categoría infancia en niños y menores.

Tanto la CDN como las leyes de protección integral sancionadas posteriormente, funcionaron como una bandera, como un motor propulsor, al frente de un movimiento que agrupaba agentes y activistas de distinta procedencia que clamaban por la defensa y garantía de los derechos de los niños/as y adolescentes así como por una reforma profunda del sistema destinado a los "menores". Estas agrupaciones se han planteado entre dos doctrinas supuestamente antagónicas: la situación irregular y la protección integral. Desde la "doctrina" de la protección integral se construye así una crítica feroz a todo lo que se refiera a "menores" (que es visto como discriminatorio, represivo y autoritario) en nombre de una supuesta universalidad de la infancia (Schuch, 2006).

Esta forma de concebir a los derechos ha llevado a asumir un pensamiento dicotómico, desdibujando la complejidad inherente a este proceso, y tendiendo frecuentemente a la sobresimplificación (Stoll, 1997: 210).

Creemos con Villalta (2010a) que, si bien esta formulación dicotómica pudo haber sido útil a los fines de denunciar la arbitrariedad y discrecionalidad sobre los que se basaba el patronato estatal, lo cierto es que a efectos del abordaje en una investigación puede actuar como un velo o condicionar nuestra mirada de modo acrítico si, precisamente, lo que se pretende es explicar y comprender el proceso actual de conformación de los sistemas de protección de derechos. Esto con el agravante de que el campo de atención a las infancias y adolescencias en situación de vulnerabilidad se muestra especialmente fértil para estas narrativas hegemónicas (Fonseca, Allebrandt y Alhert, 2009) que reflejarían el sentido común del lugar y época en que vivimos, atento a que la niñez es vista como una cuestión "natural" antes que política (Villalta y Llobet, 2015). Por otra parte, este enfoque produjo incluso un efecto *boomerang* singular por medio del cual los operadores del sistema que quedaron por fuera de ese frente discursivo de protección integral, realizaron en muchos casos una defensa corporativa de sus propias practicas e instituciones a la vez que tomaron como suyo el nuevo discurso oficial de los derechos de los niños (Beloff, 2007).

Desde otra dirección, en lo que refiere al proceso específico de transformación normativa, la CDN resulta incorporada a la Constitución Nacional a través de la reforma del año 1994.

Existieron varios proyectos de ley desde 1998 que pretendieron la sanción de una legislación nacional sobre la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes, con modificaciones más o menos sustanciales, muchos de los cuales perdieron estado parlamentario o no lograron el consenso necesario (Stuchlik, 2005)[63]. Tuvo lugar incluso la discusión acerca de la necesidad de sancionar un código unificado de la niñez (como en Brasil) o de plantear cuerpos normativos diferenciados y separados. Una vez zanjado esto, inclinándose a la segunda opción, también se generó un debate acerca de qué ley debía salir primero, existiendo una fuerte presión por parte de las organizaciones sociales de darle prioridad a la ley de protección de derechos. (Magistris, 2012; Barna, 2013).

En este marco se logra aprobar la normativa nacional que implica la adecuación a la CDN en el año 2005 (Ley Nro. 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes[64]), a quince años de la aprobación de la CDN en la legislación interna y once desde su jerarquización como norma constitucional.

Esta ley nacional es aprobada en un marco particular de negociación legislativa. En efecto, la misma es sancionada de modo conjunto con la suspensión de las ejecuciones hipotecarias, en un encuadre de consenso "sin discusión".

> La ausencia de debates fue la condición impuesta por los impulsores originales de la ley en Diputados, para aceptar su tratamiento y aprobación con las modificaciones introducidas por el Senado y por los diputados de la oposición (Musa, 2008: 280; en Barna, 2013).

La ley 26.061 supuso, por una parte, la derogación de la antigua Ley de Patronato de Menores 10.903[65] (aquella que en 1919 consagró la facultad de la tutela estatal para el caso de niños en "situación de abandono moral y/o material") y por otra, una cierta reorganización y adecuación institucional acorde con el enfoque de derechos que se pregonaba. Esta normativa impulsó algunas transformaciones organizacionales e institucionales tales como la privación al Poder Judicial de una serie de prerrogativas que antes estaban en su cabeza exclusivamente, estipulando a la vez nuevas facultades para los organismos administrativos denominados de "protección de derechos de los niños, niñas y

[63] Estos fueron, el "Régimen Integral de los Derechos del Niño y el Adolescente", presentado en 1998 y archivado en el 2001 y el "Régimen de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes" presentado en el año 2001 y archivado en el año 2004 (Barna, 2013).

[64] La Ley 26.061 es aprobada en la cámara de Senadores el 1° de junio del 2005 y en la cámara de Diputados el 28 de septiembre del mismo año. La Ley se promulga el 21 de octubre del 2005.

[65] No corrió la misma suerte el decreto-ley 22.278, sancionado a fines de la última dictadura militar, que continúa vigente pese a los reiterados intentos de su derogación y sanción de una nueva normativa relativa a los jóvenes en conflicto con la ley penal.

adolescentes", el diseño de un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes -que debe estar conformado 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- otorgando lugar central a la transversalidad e integralidad en el diseño e implementación de las políticas específicas del área.

Esta nueva legislación explicita asimismo tres niveles del sistema de protección integral: nacional, federal y provincial. [66] Esta reorganización institucional y de recursos es enmarcada dentro del Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, configurado como la estrategia del Estado Nacional para hacer efectivo el ejercicio pleno de los derechos de niñas, niños y adolescentes y establece el encuadre de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y la Sociedad Civil, a través del logro de condiciones dignas y justas para la niñez y adolescencia, en cumplimiento de los compromisos internacionales.[67]

Investigaciones precedentes en Argentina.

De modo paralelo a la institucionalización de los derechos en nuestro país, observamos cómo las investigaciones toman como eje el tema de los derechos. Desde una corriente se partía de que tal institucionalización era unilateral, directa, homogénea[68]. Otros estudios, sin embargo, comenzaron a evidenciar que ese proceso de institucionalización de los derechos de los niños y niñas no era directo ni homogéneo. Así, la existencia de distintos actores,

[66] El nivel nacional está conformado por el organismo especializado del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, en materia de derechos de infancia y adolescencia (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia). El ámbito federal está formado por el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el país (Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia) y el nivel provincial consiste en el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determina cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. Asimismo, las provincias pueden realizar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, así como implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas/os y adolescentes.

[67] Los objetivos prioritarios del período 2008-2011 fueron: Garantizar de modo prioritario los derechos de niños, niñas y adolescentes como política de Estado; Aumentar los grados de igualdad, en particular territorial y de género y garantizar el acceso a bienes y servicios de igual calidad. Para la segunda fase (2012-2015) los objetivos giraron alrededor de generar condiciones para el cumplimiento efectivo de los Derechos de Niñas/os y Adolescentes, a través del desarrollo de políticas públicas integrales, implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial, especialmente aumentando los grados de igualdad en lo que refiere a género y territorio. Fuente: http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PNA%202012-2015%20aprobado.pdf (último acceso, noviembre de 2015).

[68] Pueden mencionarse como estudios e investigaciones de esta corriente los análisis de García Méndez (1995, 1998), Beloff (2002), Doménech y Guido (2003), Costa y Gagliano (2000), entre otros (ver Llobet, 2011).

condiciones, matrices de intervención y contextos de implementación (Llobet, 2011) le daban a esa institucionalización un enfoque singular y heterogéneo en el marco de debates, tensiones y resignificaciones de dicho proceso entendido como complejo y multívoco.[69] Se pone el acento así en los sentidos e interpretaciones que otorgan los actores a los sistemas de protección de la infancia que resultan, en definitiva, quienes definen y recrean los derechos y necesidades de la población infantil.

En lo que respecta específicamente al proceso de institucionalización de derechos en la provincia de Buenos Aires existen variadas y heterogéneas investigaciones que preceden a este trabajo. Algunos de estos estudios se han centrado fundamentalmente en el análisis de dimensiones estrictamente jurídicas y han abocado su trabajo a indagar sobre la sanción de las leyes de protección de derechos y su carácter organizativo y de recursos desde una perspectiva prioritariamente normativa.[70]

Otra investigación que puede tomarse como referencia de este estudio es la llevada adelante por Angela Oyhandy (2004).[71] Esta tesis puede considerarse como uno de los antecedentes importantes para el desarrollo de la presente en tanto no se centra en un análisis normativo sino que explora los mecanismos institucionales de evaluación y tratamiento con fines de protección a la infancia y adolescencia y, específicamente, en cómo se construye la "situación de riesgo" de los niños/as y adolescentes.

Otro estudio que es antecedente directo del presente trabajo es la tesis de maestría en Investigación Social (UBA) realizada por Ana Laura López (2010).[72] Si bien nuestro foco es el Sistema de Protección y no el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil como en aquél estudio, el modo de abordaje y la perspectiva de análisis de dicha investigación han sido por

---

[69] Este planteo fue explorado en diversas investigaciones precedentes (Carli, 2002; Villalta, 2010a; Llobet, 2007a, entre otras), abarcando tanto los aspectos psicológicos como pedagógicos, de derechos o protección integral (Llobet, 2011).

[70] Estas producciones han estado vinculadas en gran medida a dos espacios académicos que han sido referentes de la temática desde esta perspectiva, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Nos referimos a las investigaciones realizadas desde el Instituto de Derechos del Niño y por el Instituto de Derechos Humanos, ambos de la Universidad de La Plata. A título de ejemplo se mencionan los trabajos de Vitale y Abalos, 2007a; Vitale y Centurión, 2008; Domenech y Guido, 2003; Domenech, 2004 y 2008; Lescano et al, 2008.

[71] En su tesis de maestría la autora exploró la dimensión cultural de las instituciones de protección y asistencia a la infancia y adolescencia en riesgo en el departamento judicial de La Plata con anterioridad a la implementación del Sistema de Protección de Derechos. En la misma halló centralmente que dicha dimensión cultural sobre la práctica y conceptualización del riesgo en los diagnósticos profesionales, se realizó en el marco de un contexto de disputa por el significado (en el marco de la construcción de la "protección integral" en oposición a la "situación irregular").

[72] Esta tesis de maestría se inscribe dentro del campo de la sociología jurídica y del sistema penal. En la misma se estudia el proceso de reforma legal e institucional en materia penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires (2000-2009).

demás significativos y valiosos para el desarrollo de la presente. Ello en tanto que en dicha tesis se trata de abordar el fenómeno de transformación institucional y normativo desde una perspectiva crítica y que apunta a dar cuenta de los múltiples matices, debates y contradicciones que se observan en el proceso de institucionalización en oposición a los estudios que parten de asumir una institucionalización directa de los derechos en el campo de las políticas de infancia.

Encontramos también otro estudio vinculado con los objetivos de esta tesis. Se trata de un trabajo colectivo del Grupo de Investigación en Psicología Jurídica de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata sobre la "Identificación de factores asociados a la reintervención en problemáticas asistenciales de jóvenes". [73]

Otras investigaciones, han resultado de suma utilidad para el debate y análisis colectivo del desarrollo de la presente investigación. Me refiero a las investigaciones llevadas adelante por Javier Moro (Doctorado en curso, UNGS), que se orienta a un análisis institucional de las políticas de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense; Carolina Ciordia (Doctora en Antropología Social, UBA, 2014), que aborda las dimensiones tutelares del Estado a través del estudio de los niños/as y adolescentes residentes en hogares convivenciales en el conurbano bonaerense así cómo los modos en que se construyen las tramas de relación alrededor de las adopciones de niños/as y Agustín Barna (Doctor en antropología social, UBA, 2015), cuyo trabajo aborda la construcción de la niñez entre lo local, lo global y la política mediante una etnografía sobre los procesos de institucionalización de los derechos del niño en contextos de desigualdad social.

Por su parte Julieta Grinberg (2004, 2008, 2013a, 2013b, 2014) exploró las transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo en los dispositivos de protección a la infancia de la Ciudad de Buenos Aires. Los ejes escogidos para abordar su análisis han sido las nociones de peligro y riesgo, entendiendo a éstas como construcciones culturales fundadas en ideas de moral y justicia. De este modo, explora sobre las estrategias de orientación de los comportamientos familiares en el marco del pasaje de registros de discursos y prácticas

[73] Entre los objetivos específicos de la investigación se incluye describir el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos creados por la Ley 13.298 de Protección y Promoción de los derechos de los Niños y que comenzaron a funcionar en la ciudad de Mar del Plata desde el año 2005 (Llarul y otros, 2008). Desde esa investigación se parte de entender que existe cierta tensión entre el discurso y la práctica, razón por la cual el problema de investigación se aboca a conocer cómo se está llevando a cabo este proceso en los Servicios Locales, cuáles son sus demandas, los tipos de intervención que se realizan, los recursos con los que cuentan, las dificultades con las que se enfrentan en el trabajo cotidiano, entre otras cuestiones.

alrededor de la protección integral. Fruto de su investigación, halló que determinadas técnicas de gobierno de la familia emergen como relevantes en su investigación de campo en dos defensorías de niños/as de la ciudad de Buenos Aires: el consejo amigable, la persuasión, la derivación a tratamientos psicológicos, así como la amenaza más o menos explicita de separar al niño de su familia.

Por último, encontramos una investigación del ámbito de la psicología (Luciani Conde y otros, 2006) acerca de las prácticas dirigidas a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo y desafiliación social en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires. En la investigación se analizan las representaciones y prácticas de los trabajadores de un programa especifico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y se identifican los factores institucionales que interfieren en los abordajes dirigidos a la restitución de derechos de niños/ as y adolescentes en situación de desamparo y desafiliación social. Allí afirman la existencia de un período de transición entre el paradigma de situación irregular y el de protección integral, que tiene efectos en las prácticas concretas desarrolladas por los distintos actores sociales involucrados en la ejecución de las políticas sociales. Dicho paradigma *de transición* se evidenciaría en la imposibilidad de poner en acto aquellas transformaciones que se desprenden de la aplicación consecuente del paradigma de la protección integral en cuanto las prácticas de los actores involucrados en las políticas sociales destinadas a la infancia y la adolescencia estarían atravesadas por diversos *determinantes institucionales,* considerando al Estado como el determinante fundamental.

Frente a estos antecedentes reseñados, considero que la contribución que realiza esta tesis al campo de estudios, consiste en identificar el enfoque de derechos y los modos de regulación y gobierno sobre la infancia no de modo separado, como tradicionalmente se presenta en el campo, sino en su mutua interacción y complejidad, asumiendo además que son las prácticas cotidianas, dinámicas y situadas de actores concretos y determinados, las que definirán las maneras en que actualmente se desenvuelve la gestión sobre la infancia y el alcance (y fronteras) de sus derechos. Además, la contribución de esta investigación reside en desplegar esta hipótesis ya no solamente en los procesos de institucionalización en su dimensión normativa y/o discursiva, sino en las prácticas concretas de protección y restitución de derechos, enfocando en esta instancia, alternativa y combinadamente, en discursos, prácticas e interacciones, a través de un estudio de casos múltiple y con estrategias plurales de producción y análisis cualitativo.

<u>Segunda parte</u>. Gobierno y protección de derechos de la infancia: El caso de la Provincia de Buenos Aires.

En esta sección profundizaremos las características centrales del proceso de institucionalización de derechos en la provincia de Buenos Aires, al considerarlo no como meros datos de contexto, sino como parte del problema en que se inscribe esta tesis y delimitan las modalidades de gobierno y soluciones ideadas para la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes.

Aspectos sociodemográficos principales de la provincia de Buenos Aires.

A pesar de que su territorio representa aproximadamente el 0,15% de la superficie total del país, la provincia de Buenos Aires es la más densamente poblada, con un total de 15.625.084 personas que viven en su jurisdicción y representan el 38,9% de la población total del país, esto es 40.117.096 de personas[74]. Por su parte, la conformación juvenil de dicha población es altamente significativa (4.924.279 menores de 18 años según datos INDEC, configurando el 31,51% de la población provincial total). De este total, 9.916.715 de personas viven en alguno de los 24 Partidos del Conurbano, un millón de personas más que lo que se registraba en el 2001, concentrando el 62,5% de la población de la provincia (INDEC, 2010). Por su parte, el denominado "interior provincial", es eminentemente rural y, si bien presenta tasas levemente superiores de analfabetismo, el Conurbano se destaca porque su población tiene mayores dificultades para acceder a la salud, al agua corriente y condiciones habitacionales adecuadas (Barna, 2015). 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%. (Barna, 2015; según datos del CENSO INDEC 2010).

Asimismo, un importante número de niños/as y adolescentes habita hogares de características habitacionales precarias lo cual 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).

[74] A pesar de que su territorio representa aproximadamente el 0,15% de la superficie total del país. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC.

Al considerar el ingreso anual de los hogares, el 7% de los niños/as se encontraba bajo la línea de indigencia y el 21,8% bajo la línea de la pobreza. Residen en hogares con ingresos *per cápita* inferiores a la media en un 62% de los casos (EPH-INDEC, 2009). El 12,4% de los niños/as habitan en hogares con jefe inactivo y un 4,2% con jefe de hogar desocupado. El 36,6% de los niños residen en hogares con jefes/as con inserción laboral precaria (Ministerio de Desarrollo Social PBA, 2011). [75]

Características del proceso de institucionalización de derechos de los niños/as y adolescentes en la provincia de Buenos Aires.

En el año 2005 la provincia de Buenos Aires sancionó una ley local específica dirigida a la protección de los derechos de los niños (Ley Nro. 13.298) enmarcada en el cambio normativo que se daba de modo paralelo a nivel nacional. Esta ley se sancionó, luego de arduos y acalorados debates entre actores sumamente diversos y heterogéneos, con el fin de generar un cambio estructural en la política de infancia provincial, diseñando para tal fin una reorganización institucional mediante la reasignación de competencias a distintos niveles y poderes del Estado, la modificación de prácticas y representaciones de ciudadanos y operadores (Lescano y otros, 2008) y el establecimiento de un sistema de protección de derechos. Con ese fin, configuró una nueva institucionalidad que pretendió diluir la separación de circuitos (asistencial – penal) revisando las concepciones de infancia y problemáticas que las sustentan. De esta forma se rompió, en principio, con la centralidad del Poder Judicial, y se puso 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 generados 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 de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

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 reacomodamientos de actores, programas, dispositivos y competencias en lo relativo a la gestión social de la infancia. Esto supuso,

[75] Fuente: http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/index.htm. (último acceso, noviembre de 2015).

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, trayectorias y capacidades institucionales diversas.[76]

Dentro de este contexto aparece nuestro problema de investigación centrado en el proceso de readecuación legal e institucional respecto de los niños/as y adolescentes en la provincia de Buenos Aires –casi en forma paralela al ocurrido a nivel nacional-, delimitado por el carácter federal de nuestro país, asumiendo que cada provincia, en función de la autonomía local, debe contar con su propio sistema de protección de derechos.

La particularidad que aporta la implementación del sistema de protección de derechos en esta provincia permitirá introducirnos en algunos aspectos del debate que giran alrededor de la inclusión del enfoque de derechos en el diseño actual de las políticas dirigidas a la infancia tales como el tratamiento conceptual respecto de la infancia, el énfasis en determinados tipos de intervención y exclusión de otros, la organización institucional, desconcentración y localización, judicialización, desjudicialización, profesionalización, rol del Estado y la Sociedad Civil. En síntesis este despliegue nos permitirá identificar las condiciones sociales de posibilidad (Villalta, 2012) de los sistemas de protección de derechos a este nivel, luego de lo cual en el capítulo siguiente nos centraremos en los municipios seleccionados.

Hasta el momento en que se comienza a pensar en una adecuación local a la CDN, la provincia de Buenos Aires se regía por el decreto-ley Nro. 10.067, sancionada a fines de la última dictadura militar.[77] Hasta aquí, la modalidad de intervención del Estado provincial

[76] 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. (GBA, 2010).

[77] Esta norma había impuesto a su vez modificaciones a la ley de minoridad provincial Nro. 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/as 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 amplió 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).

respecto de las problemáticas de la infancia puede caracterizarse como "típica" del *campo de la minoridad*. Se combinaba la caracterización de un sector de la infancia como víctima de abandono material y moral con una instancia de política pública de dinámica y características propias separadas de las políticas sociales diseñadas para el universo infantil. Existía además una centralidad del poder judicial (fuero de menores) con funciones más amplias aún 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 resultaran infractores y/o víctimas de delitos, incluyendo también algunas competencias relativas al derecho de familia (patria potestad, adopción, entre otras).

Este modelo fue organizado a partir de la configuración de una estructura organizacional centralizada a nivel del poder ejecutivo provincial objeto de preocupación de organismos que se fueron modificando a lo largo del tiempo[78], en la que las prácticas de intervención se distribuían en categorías de problemas y, consecuentemente, de poblaciones (niños abandonados, niños en la calle, maltrato infantil, explotación, conflicto con la ley, etc.) que respondían a las derivaciones realizadas por la justicia de menores. Asimismo, la institución de la Dirección de Protección al Menor de la provincia funcionaba como una instancia auxiliar de los Juzgados de Menores.

Existía una clara separación institucional entre las prestaciones a niños en riesgo por medio de la ayuda a su familia (vía Ministerio de Familia o Consejo Provincial de Familia y Desarrollo Humano según el momento[79]) y las políticas dirigidas a niños institucionalizados (debiendo resaltarse que para el año 2001 el 94 % de los recursos se ocupaban en el sistema internativo) (Oyhandy, 2004). [80]

[78] En 1937, la ley 4.547, creó la dirección de protección de la infancia en la órbita del Ministerio de Gobierno, encargada de organizar los institutos de internación, dictar reglamentos, entre otras funciones. Posteriormente, la ley 6.661 (de 1961) deroga la ley 4.547 y crea el Consejo General de la Minoridad como organismo autárquico y descentralizado en consejos departamentales. Esa ley creaba también la policía tutelar del menor, un registro general de menores y un código contravencional específico. (Oyhandy, 2004).

[79] Cuando el Ministerio de Desarrollo Humano y Familia, se reemplaza por dos Consejos con características autárquicas, el Consejo del Menor y el Consejo de Desarrollo Humano y Familia (1995), se traza una línea que divide a la infancia dejando de un lado a los judicializados/tutelados y del otro lado a los no judicializados/no tutelados. Los programas preventivos y de promoción integral de derechos quedan en el marco del Consejo de Desarrollo Humano y Familia y los tutelares o de protección de derechos en el Consejo del Menor. (Ministerio de Desarrollo Humano PBA, 2004).

[80] La autora toma a su vez datos de Guemureman y Daroqui (2001: 128).

Un problema especialmente preocupante en la provincia de Buenos Aires, mencionado por actores de distinta procedencia y rol, se basaba en la alta tasa de institucionalización de niños/as y adolescentes, sea por causas asistenciales o por situaciones de conflicto con la ley penal. En efecto, de acuerdo con datos estadísticos de la entonces Subsecretaría de Minoridad de la provincia de Buenos Aires, en el año 2003 la población institucionalizada alcanzaba a un total de 7.934 niños y adolescentes: 561 en institutos penales, 336 en comisarías, 5.863 en Hogares Convivenciales y Pequeños Hogares y 174 en Instituciones de Salud (Ministerio de Desarrollo Humano PBA, 2004).[81] Este fue uno de los ejes centrales que nuclearon a los distintos actores locales a fin de denunciar los "abusos" del patronato estatal y demandar un esquema distinto, que fortaleciera a la familia del niño/a.

En nuestra tesis de maestría (Magistris, 2012), hemos periodizado el proceso de institucionalización de derechos en la provincia de Buenos Aires en tres momentos (siguiendo a López, 2010). A modo de recuperación de ese trabajo para los fines de esta tesis retomamos algunas líneas emergentes de esos períodos. Agregamos un cuarto período, de institucionalización y consolidación del sistema de protección de derechos, en tanto es en este período donde consideramos se afianzan los modos de gobierno y ampliación de derechos presentes en los sistemas de protección (En base a Magistris, 2012).

[81] Otro informe de una Organización No Gubernamental, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) del año 2001, indicaba que en la provincia de Buenos Aires se encontraban privados de su libertad en comisarías, institutos de menores y otras organizaciones, 8.195 personas menores de 18 años, de los cuales sólo 853 habían sido inicialmente detenidas por motivos penales. Los 7.242 restantes, que constituían un 88% del total, fueron por causas asistenciales (CELS y UNICEF, 2003). Esta situación llegó a ser denunciada incluso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante un colectivo de organizaciones. Este organismo internacional solicitó al gobierno argentino que instrumentara políticas públicas sociales tendientes a solucionar la situación de "menores privados de su libertad por cuestiones diferentes a las cuestiones penales", haciendo hincapié en distintos casos "donde resultaron muertos varios menores de edad" que estaban alojados en comisarías. (Diario Página 12, 7 de marzo de 2007). (Magistris, 2012).

Período	Primer período "La ley que no fue" 200-2004	Segundo período: "Una ley posible" 2004-2007	Tercer período: Vigencia de la ley 13.298 2007-2010	Cuarto período: Consolidación del sistema de protección de derechos 2010-2015
Descripción sintética del período	Se manifiestan los primeros intentos de adecuación normativa e institucional (ley 12.607 y la posterior suspensión de su vigencia).	Se sanciona la segunda ley provincial de protección de derechos, que también resulta suspendida (ley 13298).	Luego de varios años de suspensión entra en vigencia la ley 13.298 (2007).	-Reorganización institucional. Creación de nuevos organismos, redefinición de otros. -Fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos en los municipios de la provincia.
Proceso de adecuación legal	Sanción de la ley 12.607 a fines del año 2000. La Procuración General de la Suprema Corte provincial plantea inconstitucionalidad, (1/3/01). Solicita suspensión de la ley como medida cautelar. 21/3/01: la Corte Provincial hace lugar al pedido. 14/5/03: la Corte Provincial rechaza la demanda de inconstitucionalidad, y queda sin efecto la medida cautelar. 27/5/03: el Poder Legislativo sancionó la ley 13.064, suspendiendo la aplicación de la Ley 12.607 por 180 días, luego prorrogada por ley 13.162 por 90 días más.	Sanción de la ley 13.298 a fines del año 2004, con poco debate, en sesiones extraordinarias. Sanción de Ley 13.634: crea el Fuero de Familia y el de Responsabilidad Penal Juvenil. -La Procuradora General ante la Suprema Corte interpuso una nueva medida cautelar solicitando la suspensión de la Ley 13.298 (7/2/05). -La Corte hace lugar con fecha (16/3/05) a la demanda de inconstitucionalidad, suspendiendo la ley 13.298. -La Corte en febrero de 2007, reconoce la constitucionalidad de la Ley 13.298.	Vigencia de la ley 13.298. Reformas a la ley 13.298 y a la ley 13.634: Ley 13.645; Ley 13.797; Ley 13.772; Ley 13.821; ley 13.945.	Ley de procedimiento de adopción en la provincia de Buenos Aires, 14.528 (2013). Establece plazos más acotados y reordena las competencias de los actores. Los Servicios Locales de Protección de Derechos pasan a ser parte en el proceso de adopción. -Ley 14.537 (2013). Modifica la ley 13.298, ampliando competencias de los servicios locales y modifica los procedimientos de las medidas de abrigo -Ley 14.568, crea la figura del abogado del niño quien deberá representar los intereses de los niños/as y adolescentes ante cualquier procedimiento civil, familiar o administrativo que los afecte. Reglamentada por decreto 62/15.
Actores centrales del proceso	-Existencia de "bandos" o perspectivas rotundamente diferenciadas ("defensivos" y "ofensivos", cf. López, 2010). -ONGs de infancia (aún no agrupadas) -Jueces de Menores / Ministerio Público -Apoyo preponderante de Jueza de Menores Irma Lima (presidenta del Consejo del Menor de la provincia de Buenos Aires).	-Ministro de Desarrollo Humano y otros organismos estatales (Secretaría de Derechos Humanos provincial). -Fuerte voluntad política (heterogénea y amplia) para la sanción de la ley. -Organizaciones de infancia posicionadas colectivamente. Creación del Foro por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud.	-Municipios que lideran la creación / readecuación de los sistemas locales de protección de derechos de niños/as. -Tensiones municipios-provincia de Buenos Aires. Disputas por financiamiento. -En 2008 organizaciones de infancia más debilitadas. El Foro por los Derechos se "fractura" ante la división de ATE a nivel nacional y provincial.	-Desplazamiento del interés de las organizaciones desde una identificación de las problemáticas de la infancia relacionada con cuestiones estructurales (empleo, pobreza, educación) a problemáticas más específicas, individuales, que aquejarían a los niños/as y adolescentes. -El Poder Judicial vuelve a aparecer como un aliado "necesario" en la consolidación del Sistema de Protección.
Núcleos temáticos y principales debates	-Fuerte apuesta a lograr la adecuación legal en la provincia de Buenos Aires, sin existir aún adecuación a nivel nacional. -Propuesta de reorganización de competencias del poder judicial y el poder ejecutivo.	-Centralidad de la adecuación normativa e institucional. A nivel de las organizaciones se impulsan foros locales de implementación de la ley previo a su entrada en vigencia. -Poder Judicial como "enemigo" del Sistema.	-Apropiación e implementación singular de la ley 13.298 en los municipios, con distintos grados de heterogeneidad y diversidad. - Poder Judicial como "enemigo de la transformación". -Emergencia de nuevos actores: los servicios zonales y locales de protección de derechos de niños/as.	-La mayoría de los municipios cuentan con adhesión a la ley provincial, existiendo servicios locales de protección de derechos en casi todos los municipios de la provincia de Buenos Aires. -Tensiones por el (des)financiamiento provincial del sistema. Crisis ante adeudamiento de cuotas en hogares convivenciales tercerizados.
Modificaciones relevantes en materia de organización institucional / administrativa	-Creación de la Dirección de Programas Alternativos, dentro de la Subsecretaría de Minoridad. -Gestión de modalidades de intervención preventivas y promocionales, alternativas a la institucionalización y a la judicialización.	-Sanción del Decreto 300, que reglamenta la ley suspendida y designa al Ministerio de Desarrollo Humano provincial como Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños/as.	-Creación de la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño (Decreto 282/07). -Plan provincial "Los Pibes del Bicentenario. Una política de Estado para la infancia en la provincia de Buenos Aires".	-Creación de la Secretaría de Niñez y Adolescencia (decreto 11/11). -La resolución 80/10 del Ministerio de Desarrollo Social estableció una nueva competencia territorial de los Servicios Zonales, reemplazando la transición hacia las Regiones Educativas y retrotrayendo la competencia a las Regiones Judiciales.

Fuente: Cuadro de elaboración propia, en base a entrevistas a actores clave (Magistris, 2012), diarios locales del período, informes oficiales, documentación de organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Gobierno territorializado en acción. Proximidad, heterogeneidad y profesionalización.

En el primer capítulo habíamos distinguido al menos tres aspectos claves que se podían derivar de la faz territorializada de los sistemas de protección de derechos de los niños/as y adolescentes.

Un primer aspecto se vinculaba a la existencia de nuevas jurisdicciones que se ocupaban de la gestión y gobierno de la infancia, más próximas a la realidad cotidiana (los municipios). Un segundo aspecto, a la existencia de múltiples y heterogéneos actores que disputan por "la voz" apropiada y legítima para intervenir en la cuestión social infantil. El último aspecto lo relacionamos con un modo de entender la proximidad, que otorga centralidad a la afectivización y saberes cotidianos en tensión y/o contradicción con el avance de la profesionalización de la protección de la infancia.

La descentralización y la desconcentración territorial de los sistemas de protección de derechos en la provincia de Buenos Aires: Alcances, sentidos y debates centrales.

La relación histórica entre el Estado provincial de Buenos Aires y los municipios ha estado caracterizada por políticas centralizadas con escasos niveles de autonomía local. Los lineamientos programáticos han sido definidos también desde el ámbito central con escasa o nula participación de las instancias regionales. Ello también es aplicable, con especial énfasis, a las políticas de infancia (Magistris, 2012). En efecto, tal como explicamos en el apartado anterior, hasta hace algunas décadas las políticas de infancia del nivel provincial se constituyeron alrededor de una estructura organizacional centralizada a nivel del poder ejecutivo provincial.

Luego de la puesta en vigencia de la ley 13.298, se comienza a diseñar una nueva institucionalidad generada alrededor de los Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño (en adelante Servicios Zonales o SZ y Servicios Locales o SL, respectivamente), que son unidades técnico-operativas ubicadas en la base del sistema. 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 de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Los primeros son de carácter provincial, mientras que los segundos son de carácter municipal[82].

[82] Los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos se establecen frente a la necesidad de garantizar, por parte de la autoridad central, la responsabilidad provincial en la implementación de la ley,

Una de las líneas directrices que atraviesan estos dispositivos es la proximidad entre los efectores y destinatarios con la problemática que se pretende abordar. Así se explica la importancia de la acción de los municipios como parte de una nueva institucionalidad, siendo éste un enfoque central de la CDN, la ley 13.298 y las normativas complementarias.

Señalamos al realizar nuestra investigación de maestría (Magistris, 2012) la particular disputa y conflictividad que supuso la distribución de competencias, responsabilidades y funciones del Estado central (provincial) y los municipios. A título de ejemplo, en la propia letra de la ley 13.298 se reflejan algunos contrapuntos: ya no se hablará de descentralización, sino de desconcentración,[83] lo cual supone ahora la atribución de facultades de decisión a algunos órganos de la administración. Para ello se crea la figura del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos, produciéndose de esta manera una desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito municipal, invitando a los municipios a adherir a la ley 13.298, a través de la creación de organismos específicos dirigidos a dar respuesta a la demanda de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.[84]

Siempre teniendo como instancia superior de responsabilidad en la aplicación de la ley al Ministerio de Desarrollo Social provincial representado localmente en los ya mencionados Servicios Zonales. Actualmente, luego de una presentación judicial que comenzó por una disputa entre el nivel provincial y el local en La Plata y que luego se extendió a la institucionalidad en general (mediante la modificación de la ley 13.298)[85], los Servicios Zonales no tienen más competencia respecto de las medidas excepcionales de protección de

---

responsables últimos de garantizar en territorio la "correcta" implementación del Sistema, mediante la unificación del mecanismo de articulación y seguimiento de la aplicación de la ley. Actualmente existen 25 Servicios Zonales, distribuidos en 18 departamentos judiciales (resolución 80/10, Ministerio de Desarrollo Social de PBA).

[83] Al respecto de la noción de desconcentración, es importante resaltar la existencia de un debate álgido iniciado con la sanción de la ley 12.607 que fuera luego suspendida y finalmente derogada, donde el punto central de la discusión era si los municipios se responsabilizarían por completo de la situación de los niños y niñas de su territorio o si por el contrario, la provincia de Buenos Aires debía mantener una responsabilidad última frente a la implementación del sistema. En la ley 13.298 se opta por esta segunda alternativa, en tanto al hablar de desconcentración y no de descentralización, refiere que la autoridad última de aplicación es la provincia de Buenos Aires y no los municipios. Se habla de descentralización de los recursos y desconcentración de la ejecución de las acciones (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011). (Magistris, 2012).

[84] A su vez, los municipios adhieren a la ley mediante la suscripción voluntaria de un "Convenio Marco de Cooperación para la Construcción Colectiva del Sistema Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño" con la provincia de Buenos Aires, a través del cual 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.

[85] Ley provincial 14.537.

derechos (antes se requería su autorización para adoptarlas, ahora sólo se les comunica), sino que pone a los servicios locales municipales en situación de decisión y comunicación directa a los juzgados y a la asesoría de menores. El Servicio Zonal deja de ser la instancia que se posicionaba como "superadora" de resolución de conflictos y/o de acceso a políticas sociales para los niños/as en PBA, y se limita a administrar y supervisar las vacantes en los hogares convivenciales conveniados con la provincia de Buenos Aires[86].

Por otra parte, la nueva institucionalidad se viene realizando de modo progresivo y gradual, existiendo a la fecha 125 Servicios Locales con distinto grado de implementación[87] dentro de los 134 municipios que conforman el territorio bonaerense[88]. A su vez, las formas de implementar el sistema dentro de esos municipios han sido diversas y extremadamente heterogéneas: así, algunos municipios suscribieron el convenio e implementaron los servicios locales como instituciones o dispositivos nuevos (uno o varios según el caso, descentralizados en varias localidades o no); otros municipios se diseñaron sobre la base de la dirección de infancia o minoridad preexistente; otros suscribieron la adhesión a la ley pero le otorgaron una particular perspectiva proponiendo alternativas al diseño de la ley poniendo énfasis, por ejemplo, en la universalización de las políticas de protección social; otros montaron un servicio específico para la atención de demanda de vulneración de derechos a la vez que empeñaron esfuerzos en trabajar la infancia como eje transversal.

Asimismo, aquellos que no suscribieron la adhesión cuentan en la mayoría de los casos con algún tipo de institucionalidad preexistente a la ley provincial, dirigida a atender la demanda de protección y/o restitución de derechos y, en general, refieren que su rechazo a suscribir el convenio se vincula con cuestiones presupuestarias, ya que el estado provincial no transferiría fondos de modo reglado y equitativo.

---

[86] La Corte provincial, el 2 de mayo de 2013, se expide en la causa "Municipalidad de La Plata contra Ministerio de Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires", anulando la Disposición 332/09 del Director Provincial de Promoción y Protección de Derechos del Niño y las demás dictadas en su consecuencia, en tanto se entendió que contravenía lo establecido en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño normado en la ley 13.298, especialmente en su art. 35 inc. "h". Esto es reforzado también por una ley provincial posterior, la 14.537, que reformula competencias de los servicios locales y por la ley 14.528 (sobre procedimiento de adopción), en donde se ubica a los Servicios Locales como parte del proceso de adopción de los niños/as.

[87] Fuente: Relevamiento Nacional de los organismos y áreas de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la República Argentina. Dirección Nacional de Sistemas de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la República Argentina. Presentación de resultados – Provincia de Buenos Aires. Marzo 2014. Mímeo.

[88] Según información oficial contenida en el Documento Constitutivo del Observatorio Social de la Provincia de Buenos Aires, diciembre de 2010.

Esta heterogeneidad y disparidad se aprecia, en primer lugar, en los municipios con mayor presencia de población infanto-juvenil y que al mismo tiempo revelan tasas más altas de vulnerabilidad social. Dentro de la provincia de Buenos Aires, encontramos así que los departamentos judiciales de La Matanza (10%), San Martín (11%) y Lomas de Zamora (16%) concentran casi el 40% de la población de niños/as y adolescentes de toda la provincia. Por su parte, en términos de mayor vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes menores de 18 años, son 9 los departamentos judiciales con más de un 20% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas. Esto es más crítico aún en los departamentos judiciales de La Matanza, Quilmes y Zárate donde la pobreza estructural alcanza a casi el 30% de la población infantil y adolescente (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

La relación provincia-municipios enfrenta otras cuestiones de índole más general ya que existe una fuerte regionalización de carácter desigual que fomenta algunas zonas en detrimento de otras en tanto la municipalización de las políticas sociales ha sido atravesada por fuertes desigualdades de índole social y económica. En efecto, las funciones de protección social y de derechos habían quedado por fuera de las competencias tradicionales de los municipios de la provincia de Buenos Aires, generalmente circunscriptas a cuestiones de asistencia social directa, encontrándose con el desafío de asumir nuevas funciones con distintos y heterogéneos grados de capacidad, institucionalidad y trayectorias previas (Magistris, 2012).

Se presenta así el interrogante respecto de si esta desconcentración ha implicado en la práctica la profundización de los clivajes de desigualdad para la población atendida, en tanto se reiteraría ese modelo desigual (y quizás, se ampliaría) a escalas más pequeñas como son los municipios de la provincia de Buenos Aires (Prevot Schapira, 2000: 408).

Al mismo tiempo, se presenta como un problema la relación entre autonomía financiera y dependencia política. Así, tal como afirman Smulovitz y Clemente (2004:67) “la agenda municipal goza de poca autonomía financiera y alta dependencia política respecto de los otros niveles de gobierno”.

Por su parte, se produce debate y tensión constante en el planteamiento de las funciones de cada dispositivo (los Servicios Locales y los Servicios Zonales). A través de tal disputa se plantea, debate y tensiona también el grado de legitimidad para apropiarse la competencia por la protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en territorio. Las articulaciones entre los servicios zonales y locales distan entonces de ser armónicas en

tanto y en cuanto implican el desarrollo de relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales que no están exentas de diferencias en los criterios, matrices y modos de intervención respecto de la población beneficiaria de acuerdo a las trayectorias institucionales, los agentes que los conforman así como los contextos de aplicación. También influirían en esta vinculación, las distintas jerarquías existentes al interior de la Secretaría de Niñez, las dificultades de articulación en niveles interjurisdiccionales con los servicios locales y las condiciones laborales de los profesionales de unos y otros servicios, entre otros.

Con todo ello, la cercanía a los problemas y la gobernabilidad sobre la gestión de proximidad le otorga a los municipios una importante capacidad de orientación del sentido final de las políticas que se cristaliza en la existencia de distintos tipos de dispositivos institucionales de integración de programas y recursos generados desde la arena local.

La reaparición en el escenario local, de los distintos niveles jurisdiccionales (Estado provincial y nacional), y este particular "ida y vuelta" en la construcción de legitimidad en la relación con los actores locales, es convergente con el debilitamiento (o quizás la transformación) de la gestión provincial como actor en el territorio aunque paradójicamente sea una de las fuentes de financiamiento más regulares e importantes (aunque también inflexibles) de las políticas universales en la región[89]. (Chiara, Moro, Ariovich y Jiménez, 2010).

Asimismo, una de las máximas de los gobiernos municipales en las últimas décadas ha sido aquella que despliega la territorialización como la "vedette" de las estrategias localistas. La apuesta por una "mirada comunitaria" se convierte en el centro de las preocupaciones de la proximidad.

Actores plurales y heterogéneos en disputa por "la mejor" forma de gobernar los niños/as y adolescentes.

La importancia de las asociaciones, organizaciones, agrupaciones colectivas por fuera de la institucionalidad estatal vinculadas a la infancia es de larga data en la provincia de Buenos Aires. No obstante ello, es desde la década del '80 y con más fuerza del '90 que este proceso se amplía y generaliza, a partir de la descentralización de la gestión de las políticas (en concomitancia con, o bien promoviendo, el crecimiento de ciertas organizaciones de la

[89] Tal como lo explicaremos más adelante, la Provincia aparece como la principal fuente de financiamiento de los sistemas locales de protección de derechos, a través de lo dispuesto en la ley 13.163.

sociedad civil)[90]. La década del '90 profundizará la presencia de estas organizaciones sociales dirigidas al trabajo con niños/as desde distintos ámbitos en el marco de una menoscabada institucionalidad estatal asociada al patronato estatal y su consecuente modo de intervención con la infancia vinculados con el autoritarismo y la intervención coactiva frente a los niños/as y jóvenes, especialmente aquellos en situación de pobreza. Ello provocó, como consecuencia, cierto consenso tácito en el que las expectativas de transformación vinculados al gobierno y protección de la infancia radicaban en el sector de la sociedad civil.

Paralelamente, es este momento en el que aparecen nuevas formas de acción colectiva y movimientos sociales que escapaban a la conceptualización tradicional de éstos últimos (Scribano y Cabral, 2009). Nuevos movimientos que comenzaron a posicionarse respecto de las problemáticas relacionadas al aumento de la pobreza y la exclusión social generando nuevas demandas y experimentando, a la vez, diferentes formas de manifestarse y posicionarse frente al Estado (Guzzetti, 2006)[91].

De este modo, el campo de la protección de la infancia en este escenario se pluraliza y complejiza. Estos nuevos personajes de la sociedad civil se construyen, en efecto, como actores centrales en un espacio de gobierno de la infancia heterogéneo y plural donde confluyen pequeñas y múltiples instancias de regulación en relación a la gestión de la infancia y sus derechos. La emergencia de estos nuevos actores en conjunto con las tradicionales formas de intervención y asistencia a la infancia provocará disputas y negociaciones respecto de la legitimidad para hablar en nombre de los niños/as y representarlos *mejor* en sus derechos (Villalta, 2010a). Su consecuencia es una lucha de estos actores por lograr un mejor posicionamiento social y político, dilucidando el lugar de autoridad socialmente aprobada frente a las problemáticas de los niños/as, e intentando imponer sus propias posturas en relación a lo que entienden es "lo mejor" para un niño (Villalta, 2013). Es además a través de las disputas, relaciones y conflictos originados entre unos y otros, que se dirimen los límites y los alcances de la intervención jurídico-estatal en una difusa zona de variados conflictos sociales, así como la posesión, distribución y control de recursos económicos (Villalta, 2010a).

[90] Hacemos referencia al proceso vivido al regreso de la democracia en nuestro país (1983), donde los derechos del niño se transformaron en un tema relevante de debate público. Cabe destacarse en esta línea la realización de las Jornadas Nacionales de 1986 de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y Defensa del Niño Internacional (Llobet, 2010).

[91] Esto es impulsado tanto por las acciones estatales como por los propios organismos no gubernamentales. En términos de De Marinis (2005), se trata de un movimiento doble tanto desde "arriba", como desde "abajo".

En un primer momento, la disputa al interior de la sociedad civil en la provincia de Buenos Aires se habría dado alrededor de quiénes podían ser los actores legitimados para incidir en el campo de las políticas de infancia. Esa disputa pasó entonces por desmontar la idea de que se trataba de un tema exclusivo de especialistas, los llamados "niñólogos", para comenzar a visualizar un campo plural y de multiplicidad de movimientos y perspectivas. Por otro lado, luego de "saldada" esa discusión, abriendo el tema a la participación de otros actores ajenos a la especialización profesional, la disputa pasó por debatir cuáles de las organizaciones se constituían como actores válidos, legítimos, para incidir en este campo. Es decir, la disputa pasaba tanto por el tipo de organizaciones como por la constitución de los actores legitimados para hablar, representar y defender "mejor" los derechos de los niños. (Magistris, 2012).

Este atravesamiento político e ideológico resultó además recubierto por una legitimidad neutral o avalorativa trascendente que brindarían los derechos de los niños. De este modo, los actores parecen apreciar tales o cuales programas o acciones concretas en función de un posicionamiento político previo que se relaciona además con los intereses propios del actor, lo cual pocas veces se pone en juego o se visualiza de modo claro. Juega también un rol esencial las características con que deberían contar estas organizaciones (de lo cual no quedan exentos los organismos administrativos judicial, tal como veremos posteriormente), entre las que se destaca contar con un tipo de "sensibilidad especial" indispensable para obtener una credencial positiva en este campo (Ciordia y Russo, 2014) así como un compromiso moral de proteger a aquellos que no pueden hacerlo por sí mismos (Vianna, 2010).

En otro orden de ideas, pero también en relación con esta pluralidad y multiplicación de voces que se disputan la legitimidad sobre la gestión de la infancia, una de las nociones centrales en torno a las cuales se construye el sistema de protección de derechos es la de la *co-responsabilidad* entre distintos niveles y/o actores del mismo, que se manifiesta tanto al interior de las organizaciones estatales como en el vínculo con las organizaciones.

A nivel central de la provincia, la idea de co-responsabilidad se ve reflejada en la creación de la comisión interministerial que se presenta como el espacio de encuentro y coordinación entre los diversos sectores gubernamentales cuyo objetivo base se define alrededor de la coordinación de políticas y optimización de recursos para asegurar el pleno goce de

derechos mediante la elaboración de orientaciones y directrices de la política integral de derechos de los niños.

La corresponsabilidad se manifiesta además en la creación de organismos específicos de incidencia a nivel central que otorga participación a la sociedad civil a través de las OSCs, la iglesia católica, los sindicatos y los colegios profesionales. Es el caso de los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño que deben crearse en cada municipio de la provincia de Buenos Aires y del Observatorio Social de la Niñez[92], espacios donde nuevamente se juegan, resignifican y disputan de modo constante las competencias, funciones, posiciones y roles de cada uno de los actores del sistema, que oscilan entre asumir obligaciones difusas y borrosas por un lado, y articulaciones favorables al ejercicio de los derechos, por el otro.

Profesionalización vs. compromiso y saberes experienciales.

En el campo de la intervención social que tiene como beneficiarios a los niños/as, adolescentes y sus familias, se puede observar una progresiva profesionalización de la protección, esto es, el proceso por el cual se convierte la gestión de la infancia en una necesidad a ser abordada por determinados profesionales con sus consecuentes saberes e instituciones que aparecen como prioritariamente legitimadas.

Siguiendo a Boyden (1990) uno de los principales enlaces que se producen entre la legislación internacional y el bienestar infantil es que ambos han sido profundamente influenciados por el trabajo social y las profesiones jurídicas (pudiendo agregarse también las disciplinas "psi", ver Llobet, 2007b). Esta influencia resultaría extremadamente significativa para el desarrollo de un estándar global de la infancia -en tanto conjunto de aspiraciones generales respecto del bienestar infantil que aparecerían como dados naturalmente- ya que ambos tienden a minimizar el impacto de las condiciones económicas y sociales más amplias, así como a construir soluciones más acotadas e individualizadas.

Siguiendo los parámetros que establece la ley 13.298, los Servicios Locales deben estar compuestos, como mínimo, por un abogado, un asistente social, un médico y un psicólogo[93];

[92] Sobre estos organismos nos referiremos en detalle en el apartado siguiente.

[93] Sin embargo el Decreto Reglamentario 300 "modifica" la norma que reglamenta al establecer que "… la enunciación del artículo que se reglamenta no ha de interpretarse en forma taxativa. La composición de cada equipo en lo relativo a la cantidad de profesionales y su diversidad en cuanto a su especificidad e incumbencia… será determinado en cada caso de acuerdo a la singularidad y especificidad de cada distrito…".

esto es, aquellos profesionales que tradicionalmente han entendido en la resolución de problemáticas individuales relativas a la vulneración de derechos de los niños y niñas.

Creemos que este modo particular que adquiere la profesionalización de la intervención en los sistemas de protección de derechos se asocia estrechamente con el repertorio de estrategias de acción habilitadas y legitimadas localmente. Éstas últimas, en efecto, en tanto prácticas, se informan del "saber técnico" de una manera altamente ideológica (Donzelot, 1979). Es por ello que deviene central detenerse en la/s modalidad/es que adquiere la construcción de la idoneidad de los saberes profesionales en las prácticas concretas, así como plantear las dimensiones morales, psicológicas, de género y de clase, que subyacen a las mismas.

Este proceso se da de modo paralelo en la sociedad civil y en otros organismos estatales donde el enfoque de derechos tornaría necesaria esa profesionalización y especialización para atender la demanda de protección y/o restitución de derechos de los niños y niñas. Estos profesionales "expertos" se disputan, de este modo, la interpretación "legítima" de las necesidades (Fraser, 1991) de los niños/as y sus familias a partir de la creación de nuevos y mayores organismos dirigidos a la protección de sus derechos. En efecto, estos saberes legitimados normativa e institucionalmente conviven con otros saberes legos, ya que las acciones de cuidado y protección de los derechos de los niños/as reposan no sólo en estos profesionales sino también –y al mismo tiempo- en actores plurales y extremadamente diversos, por ejemplo las organizaciones de la sociedad civil que prestan acciones directas de cuidado infantil[94].

No obstante esta creciente profesionalización, emerge del trabajo de campo realizado el cuestionamiento a una "verdadera profesionalización", partiendo de las escasas (y también dispares) posibilidades de los gobiernos locales de garantizar condiciones dignas de trabajo. Esas condiciones llevarían además a esos profesionales a dejar sus trabajos en esos dispositivos por otros de mayor reconocimiento, estabilidad, sueldo y condiciones generales de trabajo (por ejemplo, el Poder Judicial).

[94] Una investigación interesante en este punto es la de Martín Ierullo, quien en su tesis de maestría (2012), trabajó de qué modo el cuidado infantil se fue articulando progresiva y conflictivamente, en las prácticas comunitarias de las organizaciones de la provincia de Buenos Aires, con la perspectiva de derechos. Tensión que se evidencia entre la legitimidad de estos saberes profesionales, y los saberes tradicionales, ligados a comprender, vía experiencia, lo que significa "cuidar bien" de un niño/a y por ende, proteger sus derechos.

Asimismo esta línea "profesionalizante" convive también con una concepción voluntarista, de compromiso moral y sensibilidad especial (Ciordia y Russo, 2014), que deberían "poseer" los trabajadores para desempeñarse en estos ámbitos, en detrimento de una mayor profesionalización técnica "auténtica" del sistema. Es entonces este entramado de cualidades y posiciones tanto el carácter profesional, y las cualidades que devienen legítimas, como el compromiso moral, militante, afectivo y sensible, que de forma imbricada, se valoran positivamente para disputarse la legitimidad de la intervención en este campo. La intersección entre moralidad, legalidad y sentimientos (Cardoso de Oliveira, 2002) es una característica relevante de este campo y es en ese cruce que debemos colocar nuestra lente al momento de hacer un análisis situado, crítico y cotidiano de los modos y nociones hegemónicos respecto de la infancia y sus derechos.

Transformaciones a nivel institucional y normativo en el ámbito de la protección de derechos de los niños/as y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires.

En este apartado recuperamos y profundizamos el análisis efectuado en nuestra tesis de maestría respecto de las transformaciones institucionales en el campo de las políticas de infancia en la Provincia de Buenos Aires (Magistris, 2012) a través de algunas dimensiones clave que nos permiten obtener una descripción integral del sistema. Estos puntos son: Organización administrativa, Asignación de recursos, Organización institucional del sistema de protección de derechos: servicios zonales y locales, Otros organismos creados, Organización judicial y Procedimientos administrativos y circuitos institucionales relevantes.

Organización administrativa central.

En los últimos treinta años la organización institucional vinculada a la gestión de la infancia ha sido extremadamente inestable y cambiante. Así, luego de la fuerte centralización que signó a la estructura de gobierno de la dictadura militar (1976-1983), en la que las provincias perdieron atribuciones en diversas áreas, con la llegada de la democracia se crea en la provincia de Buenos Aires, mediante la Ley 10.132, el Ministerio de Acción Social y bajo su órbita, la Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera Edad (Barna, 2015). Asimismo, durante la década del '90 y hasta bien entrada la década siguiente se sucedieron diversos

cambios en áreas estatales, competencias institucionales, así como las definiciones de poblaciones objetivo[95].

Por su parte, a principios del nuevo siglo, el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (producto de una nueva fusión ministerial) se ve atravesado por una de grave crisis política, social y económica, transformándose en el espacio por excelencia de centralización y administración de alimentos y planes sociales paliativos a la realidad de extrema pobreza que se vivía. En este contexto, "las políticas de niñez y adolescencia se esfuman" y el área encargada específicamente de la gestión de la niñez "pierde jerarquía" (Vernet, 2009; en Barna, 2015).

Con posterioridad a la sanción de la ley 13.298, el Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires (actualmente Ministerio de Desarrollo Social) aprobó su nueva estructura organizativa creando la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño (Decreto Nº 282/07, el 28 de febrero de 2007)[96].

Esta estructura se enmarcará luego en el plan provincial denominado "Los Pibes del Bicentenario. Una política de Estado para la infancia en la provincia de Buenos Aires".[97] Este plan se presenta como un programa de articulación interjurisdiccional e intersectorial en tanto iniciativa de la Comisión Interministerial, creado con el objetivo de la Promoción y Protección de los Derechos del Niño. El plan se ejecuta alrededor de tres grandes ejes: Políticas sociales como efectivización principal de derechos; Accesibilidad a estos derechos y Exigibilidad del cumplimiento de derechos.[98]

---

[95] Las políticas de infancia se han caracterizado por la volatilidad de sus estructuras orgánico-funcionales, luego de sufrir múltiples y constantes reestructuraciones. Así es como con la recuperación democrática, en 1983, se crea el Ministerio de Acción Social y el área de "Minoridad" que históricamente se había ubicado en relación a las carteras de Gobierno o Salud, queda vinculada a la Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera Edad. En 1991 se fusionan los ministerios de Salud y Acción Social. En 1994 se separan conformándose el ministerio de Familia y Desarrollo Humano, para ser eliminado un año más tarde cuando se crea el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y el Consejo Provincial del Menor, lo cual implica que las políticas de infancia se gestionen desde organismos ad-hoc, dependientes directamente de la jurisdicción Gobernación, y con lógicas de funcionamiento distintas al común de los ministerios. Al mismo tiempo, el Consejo Provincial del Menor significó en su momento una marcada jerarquización del área, y la definición de su naturaleza como una entidad autárquica, con personería jurídica para actuar pública y privadamente. (Magistris, 2012).

[96] De acuerdo a este decreto, la Subsecretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño se configura como el organismo encargado de: "Coordinar la implementación de las políticas de promoción y protección de derechos de las personas desde su concepción hasta los 18 años de edad, dentro del marco de la Convención sobre los Derechos del Niño…", como así también de "diseñar y coordinar la aplicación de políticas de responsabilidad penal juvenil…".

[97] Conforme página web: http://pibesbicentenario.blogspot.com.ar/. (Ultima consulta, 13/10/14; actualmente página no disponible).

[98] Ejes que surgieron en la exposición de funcionarios en el encuentro provincial sobre "La construcción del Sistema de Promoción y Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes: avances y desafíos", organizado

Esta nueva institucionalidad implica además una reorganización territorial del sistema. La resolución ministerial Nº 166, sancionada el 28 de febrero de 2007, resuelve la desafectación de las delegaciones departamentales de la Subsecretaría de Minoridad y crea en su lugar los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del niño en el ámbito de la Dirección Provincial de Estrategias de Intervención Territorial de la Subsecretaría. Tienen como objetivo y finalidad la promoción y protección integral de los derechos de los niños garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de sus derechos y garantías en su correspondiente territorio.

Posteriormente, a fines del 2011 -mediante decreto Nº 11/11-, se establece que la subsecretaría se convierta en Secretaría de Niñez y Adolescencia con rango ministerial y presupuesto propio, absorbiendo por decreto 12/11 las competencias que correspondían a la ex Subsecretaria. La Secretaría de la Niñez y Adolescencia dejó asimismo de estar bajo el área de Desarrollo Social para pasar a quedar bajo la órbita directa del gobernador.[99] Dentro de las funciones de la Secretaría encontramos la responsabilidad sobre las políticas y programas de protección de derechos de niños hasta 18 años de edad, la administración de los recursos del art. 17 de la ley 13.298 y la descentralización de los mismos para fines de prevención, asistencia, promoción, protección de derechos, entre otros.

Asignación de recursos

Con el fin de otorgar sustento e institucionalidad al sistema de protección de derechos, se distribuye en los municipios desde el año 2004 lo que la Ley 13.163 denomina "Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental" (en adelante, FFPS). Este Fondo fue una de las primeras experiencias de la provincia de descentralización efectiva de recursos a los niveles de gobierno municipal, en busca de mejorar sus capacidades técnicas para el desarrollo de políticas sociales. Fue ideado, según los informantes clave entrevistados, 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 mentado sistema a nivel municipal.[100]

---

conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, y UNICEF Argentina. Universidad de Morón, 17 de noviembre de 2010. No obstante la presentación de este plan por parte de funcionarios del área, no hemos podido encontrar ningún documento constitutivo que plasme en profundidad los objetivos, ejes y líneas de acción del mismo.

[99] Diario Página 12, 15/11/11.

[100] El FFPS se conforma con los siguientes recursos, los fondos que en concepto de impuestos provinciales recauden los municipios en su carácter de agentes de retención; los fondos que se le asignen en la distribución

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 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 de Cooperación para la Construcción Colectiva del Sistema Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño" con la provincia de Buenos Aires. 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.

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.[101]

Una diferencia sustancial de lo que dispone la ley 13.298 con la derogada 12.607, es que esta normativa no estipula como obligatorio el traspaso de los dispositivos de protección de la infancia a los municipios, sino que la deja supeditada a la voluntad y celebración de convenio de cada municipio con el gobierno provincial; tampoco se estipula una partida presupuestaria específica (López, 2010). A su vez, debido a que la participación municipal se configura como optativa, la recepción de fondos no ha implicado su efectiva participación y rendición consecuente y no ha habido hasta el momento acción alguna que exija el empleo de estos recursos en la efectiva construcción del sistema.

Actualmente, los municipios afectan el 80% de los recursos del FFPS a todas las líneas de intervención señaladas por el Ministerio Social, esto es: programas y proyectos de niñez y

---

del impuesto inmobiliario rural (5%); los fondos de coparticipación correspondientes a los municipios en el régimen de coparticipación vigente cada año; los fondos asignados por la distribución de los juegos de azar habilitados en el territorio de la provincia (6%).

[101] 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).

adolescencia, economía social, seguridad alimentaria, juventud, adultos mayores, género e inclusión de la mujer, discapacidad, vivienda y hábitat y asistencia crítica.[102]

En coincidencia con Barna (2015), sostenemos que, a pesar de la existencia de este Fondo, el Estado provincial nunca asignó recursos exclusivos a la implementación de los Sistemas de Protección a nivel local[103]. Un intento de generar una partida específica fue en el presupuesto de la provincia de Buenos Aires del año 2011 (Ley n° 14.199). A través de su reglamentación, en su artículo 88, se optó por destinar 100 millones de pesos para la aplicación de la Ley 13.298 en todo el territorio provincial. El monto no sólo se manifestaba insuficiente para sostener los dispositivos de los municipios de la provincia que han suscripto convenios de adhesión para implementar los Servicios Locales, sino que, además, según denunciaron diversos actores sociopolíticos, desde la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) hasta legisladores provinciales, no hubo claridad sobre cómo esos fondos serían utilizados, de qué manera se distribuirían y cuando se girarían a los gobiernos locales. Se pidieron informes al poder ejecutivo provincial quien jamás dio respuesta al destino de esos fondos (Barna, 2015: 81). Por su parte, la asignación de recursos municipales es poco significativa y altamente variable, ya que depende de las recaudaciones que se generen a nivel local y las prioridades que establezca como municipio a la hora de implementar políticas sociales en general y de infancia en particular.

Organización institucional: Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de Derechos.

Se diseña una nueva institucionalidad generada alrededor de los Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, que son unidades técnico operativas ubicadas en la base del sistema. Los primeros son de carácter provincial, mientras que los segundos son de carácter municipal.

Los Servicios Zonales fueron modificando sus competencias. Primero se constituyeron en el mecanismo de articulación y seguimiento de la aplicación de la ley, tanto con los gobiernos

[102] El 20% restante se aplica en acciones de saneamiento ambiental y no están bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

[103] El artículo 17 de la Ley 13.298 establece que: "Para atender los fines de la presente Ley, la Autoridad de Aplicación tendrá a su cargo la ejecución de una partida específica, representada por un porcentaje del Presupuesto General de la Provincia de carácter intangible". Esta directiva nunca se efectivizó. En efecto, el FFPS no cumple con los requisitos expresados en ese artículo en la medida que antecede a la ley 13.298, y no se trata de un financiamiento exclusivamente dedicado a los Sistemas de Protección Integral. (Cf. Barna, 2015).

municipales como con los Servicios Locales (Gutiérrez, 2007). Como objetivos de los Servicios Zonales pueden mencionarse: establecer y apoyar técnicamente la constitución y organización de los Consejos Locales y favorecer la desconcentración en los municipios; Evaluar y supervisar los servicios locales de protección de derechos de una región, funcionando como una instancia superadora en la resolución de conflictos, una vez agotada la instancia del Servicio Local. Actúan también en forma originaria cuando en la región no se hayan conformado los Servicios Locales; identificar necesidades de capacitación y asistencia técnica; apoyar a los Servicios Locales en las diligencias necesarias para lograr el cese de vulneración de derechos; divulgar y facilitar la implementación del Plan de Acción diseñado por la Comisión Interministerial; promover y supervisar los programas del Ministerio de Desarrollo Social que prestan asistencia a la familia para el desempeño de sus funciones en la crianza de los niños (Cf. Resolución 166/07).

Se dispone la creación en el territorio provincial de un total de 25 Servicios Zonales cuya competencia territorial coincidiría con las regiones educativas de la Dirección General de Cultura y Educación[104] (Resolución 166/07). Posteriormente, por resolución nro. 80/10 del Ministro de Desarrollo Social, se estableció una nueva competencia territorial de los Servicios Zonales, reemplazando la transición inconclusa hacia las Regiones Educativas y retrotrayendo la competencia a las Regiones Judiciales por no resultar la primera operativa en términos de implementación de la ley 13.298 y ante la necesidad de establecer criterios de intervención conjuntos con el Fuero de Familia, especialmente en lo relativo a las medidas de protección excepcional de derechos, llamada Abrigo en la denominación local. Actualmente existen 23 Servicios Zonales, distribuidos en 18 departamentos judiciales[105].

Luego de la reforma de la ley provincial (ley 14.537), los Servicios Zonales conservan funciones vinculadas a la administración de las plazas de los niños/as y adolescentes en los hogares convivenciales, terapéuticos y centros de día. Su rol dentro del sistema ha quedado más en esa función administrativa que de vínculo directo con la problemática cotidiana de los niños/as y sus familias.

[104] Una particularidad de la provincia de Buenos Aires es que existen distintos mapas provinciales que no coinciden entre sí, hay un mapa sanitario, otro educativo, otro judicial, lo que dificulta el diseño de políticas intersectoriales.

[105] http://www.snya.gba.gob.ar/index.php/promocion-y-proteccion-de-derechos/recursos-promocion#SZ (último acceso, diciembre 2015).

En relación a los Servicios Locales, de responsabilidad municipal, el informe del año 2011 de la Comisión Provincial contra la Tortura, alertó sobre un dato significativo: la desigual distribución de Servicios Locales en el territorio bonaerense. Mientras los mayores índices de población se encontraban en el Conurbano (un 62,5% del total, 9.910.282 habitantes, según censo 2010) solo el 28,4% de los Servicios Locales formalmente constituidos estaban situados allí y el 71,6% restante se ubicaban en el resto de la provincia que nuclea a 5.684.146 habitantes, es decir un 37,5% de la población total (Censo indec 2010) (Barna, 2015)[106]. Tal como adelantamos en el párrafo anterior, los Servicios Locales han incrementado sus competencias en relación a la atención de situaciones de vulneración de derechos de niños/as y adolescentes. El alcance de éstas llega entonces a ser la "ventanilla" del acceso al sistema, pero también el rol central en la sanción de medidas de protección general de derechos y también de "medidas de abrigo" que implican la separación del niño/a o adolescentes de su familia. También la ley 14.537 le otorga potestades en relación a los procesos de adopción de los niños/as y adolescentes (en los casos en que hubieran intervenido como Servicios Locales).

Otros organismos creados

Cabe aquí mencionar otros organismos creados por la ley 13.298 o sus normativas complementarias.

La Comisión Interministerial se presenta como el espacio de encuentro y coordinación entre los diversos sectores gubernamentales a nivel provincial cuyo objetivo base se define alrededor de la coordinación de políticas y optimización de recursos para asegurar el pleno goce de derechos mediante la elaboración de orientaciones y directrices de la política integral de derechos de los niños. [107]

[106] También se ha visualizado que algunos municipios luego de haber suscripto el convenio, comenzaron a "darlo de baja" alegando insuficiencia de recursos para llevar adelante los Servicios Locales. Los municipios de Hurlingham e Ituzaingó fueron un ejemplo de esto.

[107] Esta Comisión tiene como función la coordinación de las políticas y optimización de los recursos del Estado provincial, a convocatoria de su presidente. La comisión interministerial funcionó de modo discontinuado en sus inicios, durante el año 2008 no mantuvieron ninguna reunión y a partir del 21/12/09 se volvieron a reunir, realizando dos encuentros más en el 2010 (1/7/10 y 27/8/10). En mayo de 2012 se realiza una nueva reunión, que tuvo como eje la creación de un Plan de Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia contra la Niñez y Adolescencia. Desde esa fecha no fue posible encontrar información sobre nuevas reuniones. El trabajo de campo realizado denota la escasa importancia que se le dan a estos espacios, manifestado por el tiempo que tardó en conformarse y convocarse periódicamente y la dificultad de que participen funcionarios de primera línea, con capacidad de decisión auténtica y efectiva (Magistris, 2012).

Participan actualmente de esta Comisión la Jefatura de Gabinete de la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Cultura y Educación, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Deportes, el Instituto Cultural y el Ministerio de Desarrollo Social, que preside la comisión.[108]

Gabinetes de Niñez y Adolescencia para fortalecer el sistema de construcción colectiva (corresponsabilidad), y alcanzar las metas trazadas desde el nivel central. El objetivo central de estos gabinetes es la democratización del acceso a recursos en el nivel local (municipal).[109]

Por su parte, los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos han sido creados para que elaboren un Plan de acción del ámbito territorial municipal para la promoción y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes que refleje la concertación de acciones y la optimización de recursos (Gutierrez, 2007). Están conformados por representantes de las organizaciones sociales y de derechos humanos, universidades, colegios profesionales, entre otros organismos (artículo 15, decreto 300).

Por su lado, el Observatorio Social es un organismo formado por integrantes de la sociedad civil; colegios profesionales provinciales de psicólogos, trabajadores sociales, abogados, médicos y sociólogos, universidades públicas con asiento en la Provincia, la Iglesia Católica y otras Iglesias que cuenten con instituciones de promoción y protección de la niñez y la familia.[110]

---

[108] Los acuerdos de la Comisión Interministerial hasta el momento han girado especialmente alrededor de la garantización del derecho a la identidad. Para ello se alentó la articulación entre efectores del Sistema (Servicios Zonales y Locales) y las Delegaciones del Registro Provincial de las Personas (Registros Civiles) para promover la inscripción o tramitación de documentación de niños y jóvenes de acuerdo a la normativa vigente. En función de ello se gestionaron 1200 DNI a través de Agentes Documentadores de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos, a la vez que se efectuaron operativos masivos para población vulnerable junto al Registro Provincial de las Personas. (Observatorio Social de Niñez, 2011, Informe Nro. 1).

[109] Según exposición de funcionarios en la Jornada "Políticas públicas para la niñez y la adolescencia: planificar desde la información y el conocimiento". Organizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. La Plata. 8 de noviembre de 2011. Estos gabinetes empezaron a funcionan a fines del mes de noviembre del año 2009, de modo progresivo en los distintos municipios de la provincia de Buenos Aires. Luego del 2011 no tenemos registro que se hayan continuado estas reuniones. (Magistris, 2012).

[110] El Observatorio Social tiene como función el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de promoción y protección de derechos del niño/a. Fue creado en diciembre de 2010 y se espera que presenten informes semestrales sobre el seguimiento y control de las políticas públicas. Cf. Reglamento del Observatorio Social de la Niñez. A la fecha hemos podido acceder a un único informe de tal organismo, careciendo de toda información posterior a esa fecha (Observatorio Social de Niñez, 2011, Informe Nro. 1). Cf http://observatoriosocialdeninezpba.blogspot.com.ar/p/biblioteca-del-os.html. Ultimo acceso, diciembre 2015.

Tanto la ley No 26.061 como la ley No 13.298 prevén la figura del Defensor Provincial de los Derechos del Niño, que se regula como un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano. En efecto, su misión esencial es la defensa, promoción y protección de los derechos del niño, que se encuentran amparados por la Constitución Nacional, Provincial y las leyes que rigen la materia frente a hechos, actos u omisiones de la administración Pública Provincial, Municipal o de cualquier integrante del Sistema de Promoción y Protección del Derecho del Niño. Asimismo, el Defensor de los Derechos de los Niños y su equipo deben realizar el control del estado y las condiciones de detención de los niños en conflicto con la ley penal, a la vez que cuenta con facultades de iniciativa legislativa y procesal. Este organismo no ha sido creado hasta el momento.

Un organismo importante en el Sistema de Protección es también el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA), creado en el año 2010 y respaldado luego mediante resolución 317/11 del Ministerio de Desarrollo Social provincial[111]. Se trata de de un sistema integrado, nominal y descentralizado[112] de información (registro, almacenamiento y procesamiento) sobre la niñez y la adolescencia que incluye indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia.

Este organismo es importante en la medida en que se implementa, por primera vez en la provincia de Buenos Aires y en la Argentina, donde el carácter secreto, privado y confidencial que primaba en las intervenciones con menores de edad generaba un vacío en la producción de datos certeros, confiables y públicos en esta materia[113]. Este registro permite contar con un diagnóstico certero sobre el verdadero estado de la situación de la niñez y la adolescencia a nivel provincial y en cada municipio. Contiene un legajo digital de cada niño, niña o adolescente único para todo el territorio provincial, y en el cual constan sus datos personales y las intervenciones con él/ella realizadas desde los Servicios Zonales y

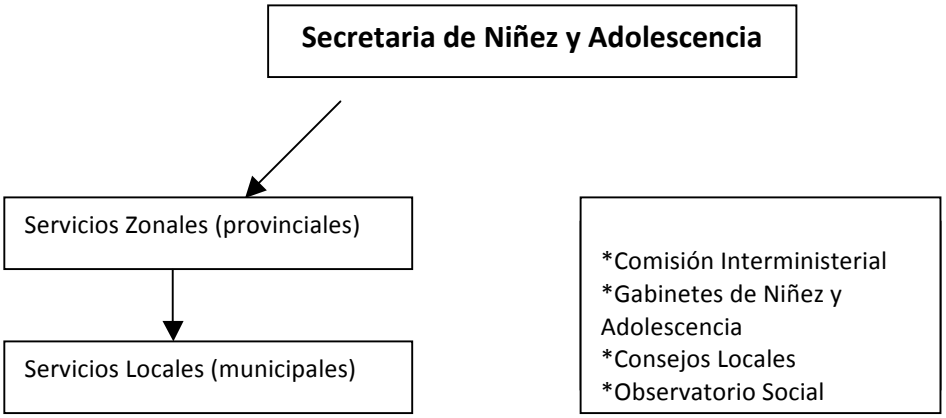
[111] La iniciativa además, viene a dar cumplimiento con lo que dispone el artículo 16.5 de la ley 13.298.

[112] Se descentraliza en los municipios en los que se permite su incorporación, a través de convenios.

[113] El problema de la carencia de datos (tanto en la posibilidad de acceso cómo al conocimiento sobre los modos de construcción de los mismos) es de alguna manera constitutiva de las áreas de infancia. El derecho al acceso a una información pública sólida es aún un desafío pendiente. Una hipótesis de esta ausencia o escasez de información pública, es que en lugar de pensarse a ésta como un modo de transparencia y modernización del Estado, se lo toma como signo de debilidad política, y es por ello que el uso de los datos termina en muchos casos sirviendo a la gestión de turno, con su debida manipulación. (López, Guemureman y Bouilly, 2012).

Locales, lo que permite acceder rápidamente a la historia de vida de cada uno de ellos[114]. Para poder acceder al sistema es necesario contar con un nombre de usuario y clave asignados por los administradores del sistema. No obstante ese carácter restringido del acceso, amparado en la seguridad de los datos y la confidencialidad de la información almacenada, existe una sección de carácter pública, que excluye los datos personales de los usuarios y beneficiarios, pero da cuenta de ciertos indicadores del trabajo de los SL y SZ[115].

Sistema de Protección de Derechos de NNyA
Provincia de Buenos Aires



Organización judicial

Los órganos judiciales vinculados a la niñez y adolescencia están integrados por los Tribunales de Familia, Juzgados Civiles y de Paz Letrados, Cámaras de Apelaciones y Garantías en lo Penal, Juzgados de Garantías en lo Penal, creándose los Juzgados en lo Penal de Niños y Adolescentes y la actuación específica de Defensores y Fiscales. A ello se le suma la conformación en cada departamento judicial, de un cuerpo de peritos en niños/as y adolescentes que atenderían todo expediente relacionado con éstos, independientemente de la materia de que se trate.[116]

[114] http://www.snya.gba.gob.ar/index.php/las-instituciones-de-la-ley/r-e-u-n-a (último acceso, diciembre 2015).
[115] http://indicadores.snya.gba.gob.ar/indicadores/principal.do
[116] De todos modos, en el decreto 44/07 que observó esta descentralización departamental, se dispuso que cada magistrado conservara un equipo interdisciplinario. Esto es variable según las jurisdicciones: en algunos casos cada juez cuenta con un equipo interdisciplinario y en otros casos se han creados los Cuerpos Técnicos Auxiliares, con competencia en cualquier expediente donde exista algún interés de un niño/a.

Con respecto al Régimen Penal Juvenil, se crea la figura del Juez de la Responsabilidad Penal Juvenil como órgano de juzgamiento[117] con competencia respecto de todos aquellos delitos cometidos por jóvenes previstos en el Código Penal y leyes especiales, con excepción del homicidio, el abuso sexual con acceso, las figuras agravadas de ambos, el secuestro coactivo, extorsivo y homicidio en ocasión de robo, para los cuales se conformarán tribunales penales especializados.[118] Asimismo, se crean los órganos del Ministerio Público especializados para litigar en el Fuero (Agentes Fiscales y Defensores Penales del Joven) (Vitale y Abalos, 2007).

En el Fuero de Familia[119] se disuelven los tribunales (colegiados) y se crean juzgados unipersonales, recibiendo la competencia civil de los viejos juzgados de menores (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011). Cada Juzgado de Familia cuenta además con un Consejero de Familia y es asistido por un Equipo Técnico Auxiliar formado por al menos un medico psiquiatra, un psicólogo y un trabajador social. Se crean 77 Juzgados de Familia en los 18 departamentos judiciales.

La creación de ambos fueros ha implicado un cambio sustancial en lo que respecta a la intervención de la justicia en materia de niños/as y adolescentes. Las competencias del Poder Judicial han quedado restringidas debido a que el Fuero de Familia mantiene sólo las competencias civiles y de control de legalidad de las Medidas de Abrigo que adoptan los Servicios Zonales o Locales y las del Fuero Penal Juvenil alcanzan solamente a los jóvenes que resulten incursos en algún delito penal (Ministerio de Desarrollo Social PBA y otros, 2011).

Procedimientos administrativos y circuitos institucionales: las medidas de protección de derechos.

Sin duda alguna los procedimientos y circuitos institucionales que se vinculan con la protección de derechos de la infancia se han visto modificados. En efecto, ya hemos hecho referencia a que con anterioridad a la vigencia de la ley 13.298, los programas y procedimientos institucionales combinaban la caracterización de un sector de la infancia

[117] Los Tribunales de Menores se transformaron en Juzgados de Garantías del Joven y en Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil, estableciendo la ley la cantidad que corresponderían a cada departamento judicial.

[118] Estos tribunales serían integrados por tres jueces de la Responsabilidad Penal Juvenil de cada Departamento Judicial y, en caso de no contar con la cantidad prevista, se conforma con un juez de garantías especializado que no haya participado en la Investigación Penal Preparatoria.

[119] El Fuero de Familia de la provincia de Buenos Aires se organizó a partir de la sanción de la Ley 11.453 en noviembre de 1993, independizándolo del fuero civil y comercial.

como víctima de abandono material y moral con una instancia de política pública con dinámica y características propias, separadas de las políticas sociales diseñadas para el universo infantil. Habíamos mencionado también la centralidad que ocupaba el Poder Judicial (Fuero de Menores) en estos circuitos.

La ley 13.298 se promulga con la intención de diluir esa separación de circuitos, revisando las concepciones de infancia y problemáticas que las sustentan. Así es que diseña una nueva institucionalidad que rompe, en principio, con la centralidad del Poder Judicial y pone en cabeza de los organismos administrativos la obligación de enfocar su acción respecto de todos los niños/as y adolescentes. Así es que se crean los ya mencionados SZPPD y SLPPD que se constituyen ahora como los organismos encargados de intervenir ante la amenaza o vulneración de los derechos de los niños/as.

Las medidas de protección integral de derechos así como los programas de promoción y protección, aparecen como las estrategias de intervención clave frente a la vulneración de derechos de los niños/as, actuando también en el plano de la prevención de tales situaciones. Estas medidas pueden aplicarse de modo consensuado con los responsables del niño a través un procedimiento determinado por la reglamentación. Deben ser limitadas en el tiempo, revisables y sometidas a seguimiento[120].

Se establecen criterios generales de intervención: a) medidas con plazo limitado en el tiempo, imponiendo ello su revisión periódica; b) aplicación prioritaria de aquellas medidas que tiendan a la preservación y fortalecimiento familiar y c) excepcionalidad de la medida que implique la separación del niño de su ámbito familiar (Herrera y Pinto, 2010). A su vez, están destinadas a fortalecer la función familiar, preservando así el mantenimiento del niño en su medio familiar.

Por su parte, han sido creadas las medidas excepcionales de protección de derechos, previstas en el inciso L del artículo 35 de la ley 13.298 (según modificación incorporada por la ley 14.537). Las mismas implican la separación del niño de su medio familiar, al disponer la "permanencia temporal, con carácter excepcional y provisional, en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud (…)". En el inciso ll, la ley agrega que

[120] La razón por la que incluimos especialmente estas medidas en relación con las prácticas de protección y restitución de derechos que llevan adelante los organismos administrativos, está dada por la centralidad y relevancia que adquieren en las acciones que estos actores realizan. En efecto, buena parte del accionar de los SL y SZ se vinculan con atender situaciones de vulneración de derechos y es a través de estas medidas que se pretenden "restituir los derechos vulnerados" de los niños/as y sus familias.

debe realizarse en coordinación con distintos organismos (salud, educación, adicción, desarrollo social) y es el SL el que aparece como actor central para su determinación.

La normativa no determina con claridad cuáles son los motivos que habilitan la disposición de este tipo de medidas. De la reglamentación surge que deben ser graves, y efectúa una enumeración de circunstancias que implican tal excepcionalidad sólo a título meramente ejemplificativo. Así, resulta procedente por: a) violaciones a derechos del niño que impliquen grave perjuicio para el niño; b) a petición del niño por motivos fundados y c) definido por su finalidad: para ubicar a responsables del niño por encontrarse solo, perdido o sin referente adulto. Se reitera, además, la provisionalidad y su carácter instrumental, ya que se dispone a los fines de elaborar una estrategia que permita su reinserción familiar y/o derivación a otro programa. Sin embargo, la ley 14.537 incorpora un nuevo artículo, el 35 bis, que agrega alguna precisión un poco más detallada, respecto de estas medidas. Por ejemplo, que debe respetar el interés superior del niño; se establece que la familia ampliada tiene prioridad para el ámbito de colocación del niño/a; se estipula la necesidad de participación activa del niño/a o adolescente y el derecho a contar con abogado.

En cuanto al procedimiento establecido, dispone la necesidad de tomar en cuenta la opinión del niño/a y adolescente y su familia, generando un espacio de escucha accesible a tales sujetos, así como la posibilidad de contar con un abogado patrocinante, tanto para el niño/a[121] -según su nivel de maduración-, como para su familia.

Durante el plazo que dure la medida, el SL deberá trabajar juntamente con la familia de origen a fin de remover aquellos obstáculos que impedían la debida protección de los derechos del niño por parte de la misma, facilitando en todo momento el contacto del niño con su grupo familiar, y priorizando la cercanía física en la elección del lugar de destino del niño y la unidad entre hermanos/as.

La provisionalidad del abrigo surge tanto de sus características de medio para obtener luego el reingreso del niño en su familia como por el establecimiento de un plazo temporal

[121] Es relativamente reciente la incorporación de la figura del "Abogado del Niño", en las jurisdicciones nacionales. Se trata de asignar un profesional del derecho a un niño/a o adolescente, quien deberá representar los intereses personales e individuales de los niños, niñas y adolescentes legalmente ante cualquier procedimiento civil, familiar o administrativo que los afecte, en el que intervendrá en carácter de parte, sin perjuicio de la representación promiscua que ejerce el Asesor de Incapaces. La provincia de Buenos Aires estableció la garantía de creación de esta figura a través de la Ley 14.568, reglamentado por el Decreto PBA Nº 62/2015. La implementación de esta figura es de progresiva y dispar aplicación en los municipios.

determinado, ya que cuenta con un plazo máximo de 180 días (según ley 14.537)[122]. El Servicio Local debe comunicar la resolución que determina la medida de abrigo dentro de las 24 horas al asesor de incapaces y al juez de familia competente El juez de Familia debe resolver la legalidad de la medida en un plazo de 72 horas, garantizándose en todo momento el derecho del niño/a a ser oído. (Inciso j, art. 35 bis).

Comentarios finales

En este capítulo desarrollamos, por un lado, la inscripción de esta investigación en los estudios precedentes sobre los Sistemas de Protección de Derechos a nivel de la región latinoamericana, destacando los estudios que resultan antecedentes directos de esta investigación. A partir de tales antecedentes y con el aporte que pretende esta tesis, desplegamos un somero recorrido por las modalidades y características centrales de los procesos de Institucionalización de los derechos en el escenario de las políticas de infancia a nivel latinoamericano, para luego explorar el proceso particular en el país y, más adelante, en la Provincia de Buenos Aires. Este interés de mostrar las modalidades, actores, sentidos y disputas que emergieron en tales ámbitos no hacen sino reafirmar que no se trata de una mera imposición entre niveles de aplicación, sino un interjuego dialéctico entre lo global, con lo local (nacional y subnacional).

Por otro lado, nos detuvimos en mostrar la articulación del gobierno y la protección de derechos de la infancia, tomando el caso de la Provincia de Buenos Aires, en donde se insertan los municipios de Lanús y San Martín, que serán analizadas en detalle en el siguiente capítulo.

Consideramos que ello nos permite ir delimitando las modalidades de gobierno y las soluciones ideadas para la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes según los actores, procesos normativos, transformaciones institucionales, moralidades y sentidos en disputa que enmarcan los casos analizados.

El acento estuvo puesto en el lugar de la territorialización de este proceso, ilustrando sobre tres aspectos que entendemos centrales: la proximidad de las instituciones estatales en los territorios (procesos de descentralización y desconcentración), la heterogeneidad y multiplicidad de actores que se disputan las mejores formas de proteger los derechos de los

[122] Vencido el plazo, se evalúa si corresponde el regreso del niño/a a su núcleo familiar y/o a su familia ampliada o se dispone que sea dado en adopción, previa declaración judicial del estado de adoptabilidad.

niños/as, y la tensión entre la profesionalización de la protección y el conocimiento local, experiencial y supuestamente desinteresado dirigido a la protección de los niños/as.

Por último, expusimos las modificaciones más relevantes a nivel institucional y normativo en el ámbito de la protección de derechos de los niños/as y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires. De nuevo, este despliegue no pretendió ser un simple recorrido descriptivo sino una manera de iluminar acerca de las formas concretas que fueron tomando, en este territorio, las instituciones destinadas a la protección de derechos de los niños/as. Así, llama la atención y nos interpela a estar atentos para un análisis complejo sobre las prácticas, el carácter precario, inestable y cambiante de las instituciones y organismos creados. El llamado a modificar y adecuar la normativa nacional y local redunda, de este modo, en la necesidad de transformar y modernizar las instituciones pensadas para proteger a la infancia, las cuales no siempre se ajustan o van de la mano. Nuevos organismos, muchos de los cuales se crean con funciones similares, se multiplican y parecen por momentos perder efectividad. O al menos dan cuenta de cierta fragmentación y dispersión. Por esa misma razón peligra también la continuidad de muchos de esos nuevos organismos que se van creando. Pareciera que la apuesta se dirige a multiplicar y hacer proliferar estos organismos en lugar de consolidar lo existente.

CAPITULO 3. Los casos seleccionados. Procesos de institucionalización de los derechos de los niños/as y adolescentes en dos municipios del conurbano bonaerense.

Introducción

En este capítulo nos abocamos de lleno al análisis de los casos seleccionados y señalamos las regularidades, singularidades y diferencias, atendiendo a las representaciones de los problemas sociales vinculados a la infancia, así como a las prácticas (tradiciones institucionales, dispositivos, circuitos de atención) y las soluciones brindadas (Rodríguez Gustá, 2008a y 2008b).

Primero, se presenta una somera caracterización del contexto sociodemográfico de los dispositivos locales de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes correspondientes a los dos municipios del conurbano bonaerense seleccionados.

Posteriormente, se realiza una descripción y análisis de las tradiciones institucionales y dispositivos contemporáneos de gobierno y gestión de la infancia en ambos casos, así como las demandas y actores centrales de la institucionalización de los derechos en tales ámbitos locales.

En este capítulo el análisis se centrará mayoritariamente en dimensiones institucionales, normativas y organizacionales para, en los capítulos siguientes, introducirnos en las interacciones, modalidades y disputas en el terreno cotidiano de la protección y restitución de derechos de los niños/as y adolescentes.

1. La institucionalización de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en dos municipios del conurbano bonaerense.

Contexto sociodemográfico y político.

Tal como referimos en la introducción y en el capítulo anterior, hemos centrado nuestro interés en las prácticas institucionales vinculadas a los derechos de los niños en el Sistema de Protección de Derechos de los Niños/as de la provincia de Buenos Aires centrándonos en dos municipios del área metropolitana de Buenos Aires.

Se ha puesto el foco, a su vez, en las oficinas locales que son parte integrante de los organismos administrativos de protección de derechos en las jurisdicciones seleccionadas (los ya mencionados Servicios Locales), donde llevan adelante sus tareas trabajadores/as

sociales, psicólogos/as, abogados/as, técnicos/as en minoridad, funcionarios de menor jerarquía. Se trata de oficinas cuya función consiste en poner en juego la mayor cantidad de recursos disponibles del Estado tanto para garantizar la protección integral de derechos, como para restituir los derechos vulnerados y reinterpretar la excepcionalidad, es decir, la capacidad de "tutela", de separación de los niños de su medio familiar y de formas de control social (a través de las medidas de protección excepcional, o abrigo).

Esta elección reconoce como base específica la complejidad y heterogeneidad que asume la institucionalización de los derechos en los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires. Ello obedece tanto a la cantidad de municipios, su diversidad y dispersión geográfica, como a la complejidad de la problemática del área conurbana, sobre todo alrededor de la población objeto del sistema de promoción y protección de derechos de los niños/as y adolescentes.

En lo que respecta al municipio de **General San Martín**, se trata de uno de los municipios del norte del Área Metropolitana de Buenos Aires, ubicado a 22 km. del centro de la ciudad de Buenos Aires. Limita con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de la provincia de Buenos Aires 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 8 localidades (Billinghurst; Loma Hermosa; José León Suárez; San Andrés; San Martín; Villa Ballester; Villa Lynch y Villa Maipú) y 21 barrios.

San Martín cuenta con 414.196 habitantes (198.094 varones y 216.102 mujeres; según Censo INDEC, 2010). Es el tercer distrito más densamente poblado del conurbano bonaerense (7.429,52 habitantes por km2). Presenta una población infanto-juvenil (0-18 años inclusive) de 115.513 personas (58.283 varones y 57.230 mujeres) conformando el 27,88 % de población total (Censo 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 Insatisfecha (6,7% de hogares con al menos un indicador de NBI)[123]. En relación a indicadores vinculados a la educación, presenta una matrícula, en todas las modalidades de educación, de 106.580 persona, alcanzando un porcentaje de población escolarizada en alguna de esas modalidades, en relación a la población total, del 25,7%. El porcentaje de población que nunca asistió a un establecimiento educativo asciende a 6.672 (1,6%). Por último, la tasa de Analfabetismo

[123]http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/archivos/004Hogares%20y%20porcentaje%20con%20NBI%20por%20departamento%202001-%202010.pdf

(Población de 10 Años y más) es de 1,0%[124]. El porcentaje de mortalidad infantil, por su parte, asciende a 10,1% (al 2013)[125].

San Martín es denominada como la "Ciudad de la Tradición, Capital de la Industria"[126]. 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 polo productivo), lo que brinda una fuerte base y potencial legitimador a la idea de *desarrollo productivo con inclusión social* entendido como una secuencia relativamente automática (Alonso, 2009). Investigadores que han indagado en la gestión de las políticas sociales en este territorio, afirman que, por esa razón, durante mucho tiempo no ha resultado sencillo que las políticas sociales entren en la agenda prioritaria del gobierno municipal (Alonso, 2009; Vallarino, 2009), dado que se sobreentiende que, si se estimula el crecimiento productivo, automáticamente "derramaría" sus efectos positivos en la población. La gestión del municipio está tradicionalmente orientada, en este sentido, al fortalecimiento de la industria local y descansa en medidas hacia la pequeña y mediana industria. De este modo se trabaja mancomunadamente con Cámaras Empresariales locales.

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 mayor porcentaje del suelo ocupado por villas y asentamientos[127]. A diferencia de las villas que se sucedieron en las zonas próximas a las fábricas durante la etapa de desarrollo industrial del Municipio, las villas que se instalaron en zonas de bañados próximas al Río Reconquista (importante curso de agua que rodea la villa) sufren actualmente las consecuencias de la inundación, la degradación y la contaminación ambiental (también por proximidad a basurales) que tornan críticas las

[124]http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/archivos/015Indicadores%20de%20 Educacionseleccionados.pdf

[125]http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/archivos/145serie-mortalidad-infantil-1991-2013.pdf

[126] 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 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; siendo además la primera concentración de Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa, la cual producía el 3% del PBII (Producto Bruto Interno Industrial) nacional. La leyenda "Ciudad de la Tradición" fue establecida por la ley nacional 21.154 en el año 1975 y "Capital de la Industria" por la ordenanza 3358 en 1988. (Visacovsky, 2007).

[127] El 6,79% de su suelo es ocupado por villas y asentamientos, el más alto de todo el Gran Buenos Aires. Fuente: http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_06072009232229_n06072009232014.pdf

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, el incremento fue del 119% (de 26.000 a más de 57.000). Estos datos reflejan 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 Manuel de Rosas (o Av. Márquez) y constituyen, según los investigadores Álvarez y Lulita, un segmento socioespacial 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).

Nuestra investigación de campo sostenida en el tiempo, a través de la observación participante, se ha enfocado en una de estas zonas (José León Suárez). Se trata de una localidad de origen industrial que durante un buen tiempo vivió y se benefició del desarrollo de los años sesenta, convirtiéndose en lugar de residencia de las clases populares y también de clase media. En su periferia se localizaban las familias más pobres llegadas desde el interior del país y desde países limítrofes[128]. Actualmente esa zona periférica de José León Suárez, especialmente determinada por los bañados del río Reconquista y por el área de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)[129], presenta indicadores sociales significativamente más bajos que los del resto de la localidad. Estos indicadores sociales sumados a las condiciones socioambientales desfavorables, contribuyen al aislamiento y segregación de esta región. Las tres fracciones censales que conforman la

[128] Asimismo, en 1956, un sangriento episodio hace tristemente célebre a José L. Suárez, los fusilamientos de un grupo de militantes peronistas, detenidos ilegalmente por la Policía de la provincia, asesinados en uno de los basurales de la ciudad. Se reconoce a José León Suárez tanto por la masacre como por la resistencia activa de los vecinos y militantes (Gorban, 2006).

[129] Cf. Informe Defensor del Pueblo de la Nación, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación ProTigre y Cuenca del Plata, Cáritas Diocesana de San Isidro, Asamblea del Delta y Río de la Plata, Fundación Metropolitana, Museo Argentino de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Universidad Nacional de Luján, Universidad Nacional de La Plata y Universidad de Morón. (2007). Informe Especial Cuenca del Río Reconquista. Primera Parte.

localidad de José León Suárez poseen más del 60% de su población entre 0 y 29 años. Es una de las áreas más jóvenes y presenta el mayor número y proporción de hogares más numerosos del Partido (Grinberg, Dafunchio y Machado, 2011).

No obstante, más allá de la precariedad y dificultades de las condiciones de vida en esta zona, se destaca la presencia de amplias redes de cooperación a partir de las relaciones próximas entre los vecinos del lugar. Se trata, en efecto, de una localidad con una fuerte identidad e impronta participativa y solidaria que se manifiesta en la multiplicidad de iniciativas, proyectos y programas comunitarios entre los que se destacan aquellos que realizan acciones directas de trabajo con niños/as y adolescentes (organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, comedores, centros infantiles, etc.)[130].

Es importante asimismo poner de relieve otros sucesos por los que José León Suárez es tristemente conocido y que involucran a adolescentes. Un primer episodio está fechado el 15 de marzo del 2004. Ese día Diego Duarte, un adolescente de 15 años, desapareció en la montaña de basura del predio del CEAMSE cuando intentaba protegerse de los disparos del personal de seguridad del lugar. Ese joven permanece desaparecido. (Gorban, 2006; Dujovne Ortiz, 2010). Otro caso es el ocurrido en febrero del año 2011 cuando Mauricio Ramos y Franco Almirón, 17 y 16 años de edad respectivamente, fueron fusilados por la policía bonaerense tras el descarrilamiento de un tren y una supuesta denuncia de robo. Hubo además otro adolescente con lesiones gravísimas, Joaquín Romero. Nuevamente, como sucediera en otros momentos, los vecinos de villa La Cárcova no se mantuvieron pasivos frente a esta masacre sino que se alzaron contra la policía, que debió ser desplazada de la zona[131].

> Suárez es muy particular, al tener un peso político específico, es muy grande, vive mucha gente, tiene varios barrios y hay mucho de todo (asentamientos, delincuencia; pero también mucha participación). (Registro de Campo, San Martín, Nro. 1 - RC-SM-1).

> En Suárez hay organizaciones, hay organizaciones de base, mucha institución, hay de todo para articular con mucha gente, los chicos tienen posibilidades, pero hay mayor hacinamiento, hay mayor pobreza estructural, hay mayor olvido y postergación de todos los barrios ahí. Entonces, tenés otra problemática más: que hay una pobreza lamentablemente estructural que lo hace inaccesible en algunas cosas (Entrevista Coordinador Servicios Locales, San Martín, E-SM-3).

[130] Las sociedades intermedias, vecinales, de fomento han sido la marca de constitución y desarrollo de esta zona, así como las distintas iniciativas locales de solidaridad entre vecinos/as (Massa, 1994).

[131] http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-161837-2011-02-06.html (último acceso, abril 2016).

Buena parte de los entrevistados locales, subrayan que esta impronta de fuerte organización barrial se debería en parte a la ausencia del Estado durante años en esa zona lo que habría generado, como contrapartida, un fortalecimiento barrial y comunitario. En ese sentido, la gestión que impulsó la implementación del sistema de protección de derechos, como veremos más adelante, propuso revertir ese panorama, apostando a la creación y/o fortalecimiento de iniciativas estatales, diversas y plurales, dirigidas a los niños/as y adolescentes de esta zona[132].

En lo que respecta a la tradición política del municipio, desde el año 1999 al 2011 gobernó el municipio un intendente que llegó de la mano del radical-kirchnerismo y que luego armó un frente vecinal llamado "San Martín por Honestidad y Trabajo". Actualmente gobierna allí un partido político vecinal que emergió en un primer momento asociado al kirchnerismo para, luego en las elecciones legislativas del 2011, volcarse a las filas del Frente Renovador, liderado por Sergio Massa[133].

En relación a **Lanús,** se trata de un municipio que limita con Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda y la Ciudad de Buenos Aires, de la cual está separada por una verdadera barrera geográfica: el Río de la Matanza o popularmente conocido como Riachuelo. La vía de conexión directa con la capital es el Puente Alsina. La superficie total de Lanús es de 48,35 Km2, siendo uno de los municipios más pequeños del Gran Buenos Aires, al mismo tiempo que cuenta con la mayor densidad de población por kilómetro cuadrado, del gran Buenos Aires. Este municipio logra su autonomía comunal en 1944[134].

Lanús cuenta con 459.263 habitantes (218.873 varones y 240.390 mujeres) lo que la sitúa como la quinta unidad más poblada del conurbano, con una densidad poblacional de 9.498,72 habitantes por km2. (INDEC, 2010). 2,94% de la población total provincial. De esa

[132] En efecto, actualmente la mayoría de los programas locales de atención directa y/o de promoción y protección de derechos de niños/as y adolescentes se concentra en la zona de José León Suárez, apuntando a revertir el tradicional abandono estatal de esa zona.

[133] Frente a las elecciones presidenciales del año 2015, en el mes de junio de 2015, el intendente de Gral. San Martín decide nuevamente sumarse al partido del Frente Para la Victoria. En octubre de 2015, el intendente Katopodis resulta re-electo para el período 2015-2019.

[134] El municipio nace con la denominación de "4 de junio" -en alusión a la fecha del movimiento militar que en 1943 derrocó al ex presidente Castillo-, al independizarse del partido de Avellaneda al que había pertenecido hasta ese momento, y se convierte en el partido número 111 de la provincia de Buenos Aires. En 1945 amplía su jurisdicción con la anexión de Remedios de Escalada que pertenecía al partido de Lomas de Zamora. En 1955 el nombre de "4 de junio" se modifica por el de "Lanús", que conserva hasta la actualidad. Fuente: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/docs/Lanus-Segunda_Carta_Marzo_2015.pdf

población, 122.607 tienen menos de 18 años (58.824 varones y 63.783 mujeres), lo cual representa un 26,69 % de la población total (Censo INDEC 2010).

Lanús comparte con Gral. San Martín el hecho de no ser una ciudad dormitorio; tiene un perfil productivo, industrial y de servicios, propio. Funcionan actualmente en el municipio 4.460 empresas industriales, 2.190 talleres, 593 depósitos, 15.328 comercios, 3.420 empresas de servicios, 315 empresas exportadoras y 340 instituciones educativas. Su Producto Bruto Interno asciende a los 750 millones de pesos anuales[135].

Está comprendido por seis localidades: Gerli; Lanús Este; Lanús Oeste (cabecera del partido); Monte Chingolo; Remedios de Escalada de San Martín y Valentín Alsina. A su vez está dividido en 41 barrios[136].

Al año 2010 se podían identificar 149.594 hogares, de los cuales 7.417 presentaban al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (5,0%)[137]. En relación a los indicadores vinculados a Educación, para el año 2010, la matrícula en todas las modalidades de educación, era de 116.515, lo que representa un porcentaje del 25,4% de población escolarizada en alguna de las modalidades de educación con respecto a la población total, En cuanto a la población que nunca asistió a un establecimiento educativo, se encuentran 6.970 personas (representando el 1,5%). Por su parte, la tasa de Analfabetismo local (Población de 10 Años y más) es del 1,0 %[138]. El porcentaje de mortalidad infantil es del 12,6% (al año 2013)[139].

Lanús ha sido desde principios del siglo pasado una zona mayormente industrial donde se combinan zonas residenciales e industriales, con el consecuente deterioro ambiental de una parte importante de su territorio debido tanto a la falta de regulación del uso de suelo como a los escasos controles ambientales. Esta situación de degradación derivó en una ocupación

---

[135] http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/docs/Lanus-Segunda_Carta_Marzo_2015.pdf

[136] Municipio de Lanús (2014). Documento "Lanús somos todos". 70 Aniversario del municipio de Lanus (1944-2014). Publicado en: http://www.lanus.gov.ar/imagenes/somos.pdf (último acceso, diciembre 2015; actualmente link no disponible).

[137]http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wpcontent/uploads/archivos/004Hogares%20y%20 porcentaje%20con%20NBI%20por%20departamento%202001-%202010.pdf

[138]http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wpcontent/uploads/archivos/015Indicadores%20de%20 Educacionseleccionados.pdf

[139] http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/archivos/145serie-mortalidad- infantil-1991-2013.pdf

posterior del suelo - a fines del siglo pasado- por parte de población de bajos recursos, generando distintos grados de vulnerabilidad social[140].

La estructura social es compleja y heterogénea. Su densidad poblacional, como señalamos, es la más alta del Gran Buenos Aires y se advierte la escasez de terrenos disponibles para construir viviendas. En Lanús conviven hogares de clase media con asentamientos y villas en la periferia.

Monte Chingolo, una de las zonas donde focalizamos nuestro trabajo de campo sostenido, mediante observación participante, es uno de los poblados más antiguos de la zona y forma parte de alguna de esas periferias. Fue declarada ciudad en el año 2003 (Ley provincial 13.166). Se trata de una localidad con fuerte identidad y participación sociopolítica; hay allí muchas organizaciones comunitarias, políticas, sociales, de base, especialmente aquellas vinculadas a la población infantil y adolescente[141]. Presenta mayor cantidad de asentamientos precarios pero con menor densidad de población. La zona es reconocida por la toma del batallón de Arsenales 601 por parte del ERP en 1975 aunque es difícil conocer la participación y las representaciones de los vecinos sobre tal hecho[142]. Esto contrasta con las organizaciones a nivel más amplio en todo el municipio donde, tal como afirma una de las entrevistadas, si bien hay muchas organizaciones, las mismas "no son tan locales" (no representarían esos intereses de índole municipal); muchas se constituyeron a partir de la crisis y "no tienen arraigo tan fuerte en lo territorial". (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3).

En lo que respecta al ámbito político-institucional, Manuel Quindimil fue intendente de Lanús durante 3 años -entre 1973 y 1976- y otros 24 años -entre 1983 y 2007-, ganando por el voto popular en ocho elecciones consecutivas (con la sola interrupción del gobierno de facto de 1976-1983). Por esta razón se lo conocía como "el intendente eterno" o "el último caudillo", y era uno de los "barones del conurbano" integrante del Partido Justicialista

[140] En efecto, la mayor concentración de agentes contaminantes y basurales a cielo abierto se produce en la zona afectada por la Cuenca Matanza Riachuelo y zonas aledañas a las mismas, que entre otras localidades comprende una superficie importante del municipio de Lanús. Este factor de contaminación ambiental, sumado a la presencia de gran cantidad de villas y asentamientos, contribuyen a conformar sectores de gran vulnerabilidad social. Fuente: http://www.acumar.gov.ar/content/documents/6/4956.pdf

[141] Se observa además una cantidad importante de actores que fueron transformando su tarea adecuándose al trabajo desde una perspectiva de derechos. Así, es posible ver especialmente muchas mujeres que lideraban la tarea comunitaria mediante su rol de "manzaneras" para ahora abocarse a tareas vinculadas a la protección y promoción de derechos de los niños/as y adolescentes.

[142] Se trata de un tema que ante la pregunta los vecinos/as a los que he consultado, llamativamente, prefieren no hablar del mismo.

Bonaerense (cercano a Duhalde). En el año 2007 fue reemplazado por el actual intendente Darío Díaz Pérez del Frente para la Victoria, quien fue reelecto en 2011. El intendente asumió la obligación de modernizar los mecanismos de gobierno e introducir reforma estructurales en el Municipio; por ejemplo a través de la suscripción de la "Carta Compromiso con el Ciudadano", que compromete a los servidores públicos del Municipio ante los ciudadanos a una mejora continua en la gestión de gobierno local[143].

A continuación, transcribimos un resumen de las cuestiones centrales que ilustran los aspectos sociodemográficos y sociopolíticos más relevantes.

[143] La Carta Compromiso con el Ciudadano de Lanús, desarrollada a partir de 2008 y en vigencia desde marzo de 2009, agregó a aquel primer ordenamiento la descripción exhaustiva de los servicios públicos prestados en forma directa a los distintos tipos de usuarios que atiende el Municipio, estableciendo compromisos para cada uno de los servicios ofrecidos, con estándares e indicadores, para que el vecino conozca la calidad que puede esperar de las prestaciones que recibe. Es un programa de iniciativa nacional (desde el 2000), que algunas instituciones y organismos de distintos niveles fueron implementando. La segunda Carta Compromiso con el Ciudadano se realiza en el 2011. Ver http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/docs/Lanus-Segunda_Carta_Marzo_2015.pdf

	San Martín	Lanús
	Primer cordón del conurbano. Noroeste CABA Territorio: 55,75 Km2 27 localidades.	Primer cordón del conurbano. Sur CABA Territorio: 48,35 Km2 7 localidades (41 barrios).
Aspectos sociodemográficos relevantes	414.196 habitantes (198.094 varones y 216.102 mujeres). Densidad: 7.429,52 habitantes por km2. Población infanto-juvenil (0-18 años): 115.513 personas (58.283 varones y 57.230 mujeres) (27,88 % de población total (Censo INDEC 2010).	459.263 habitantes (218.873 varones y 240.390 mujeres) Densidad: 9.498,72 habitantes por km2. Población infanto-juvenil (0-18 años): 122.607 personas (58.824 varones y 63.783 mujeres) (26,69 % de población total, según Censo Indec 2010)
	133.202 hogares. 8.936 con al menos un indicador de NBI (6,7%). Observatorio del Conurbano, 2010.	149.594 hogares. 7.417 con al menos un indicador de NBI (5,0%) Observatorio del Conurbano, 2010.
	Matrícula escolar: 106.580 personas (25,7% de población escolarizada). Población que nunca asistió a un establecimiento educativo: 6.672 personas (1,6%). Tasa de Analfabetismo (Población de 10 Años y más) 1,0%. Tasa de mortalidad infantil (10,1%) (al 2013). Observatorio del Conurbano, 2010.	Matrícula escolar: 116.515 personas (25,4% de población escolarizada). Población que nunca asistió a un establecimiento educativo: 6.970 personas (1,5%). Tasa de Analfabetismo (Población de 10 Años y más): 1,0 %. Tasa de Mortalidad infantil: 12,6% (al 2013). Observatorio del Conurbano, 2010.
Aspectos sociopolíticos relevantes	No es ciudad-dormitorio. Polo productivo local	No es ciudad-dormitorio. Perfil productivo de servicios, industrial
	Porcentaje importante del suelo ocupado por villas y asentamientos; en zonas de bañados, próximas al Río Reconquista. Desigualdad y degradación ambiental.	Mayor densidad geográfica del conurbano Presenta mayor cantidad de asentamientos precarios, pero con menor densidad de población.
	Tradición política del municipio: 1999-2011 Intendente por frente vecinal "San Martín por Honestidad y Trabajo". Desde 2011, gobierna un intendente de un partido político vecinal alineado con el Frente para la Victoria.	Tradición política del municipio: Intendente que estuvo en el poder desde 1973 a 2007 (con excepción del gobierno de facto). Integrante del Partido Justicialista Bonaerense (cercano a Duhalde). Desde 2007 Intendente por el Frente para la Victoria, reelecto en 2011.

Cuadro de elaboración propia, en base a información del INDEC (Censo Nacional, 2010), y del Observatorio del Conurbano (UNGS). Información a septiembre de 2015.

Procesos locales de transformación normativa e institucional vinculado a la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

San Martín se constituye en uno de los municipios pioneros en lo referido al campo de la niñez y adolescencia, en generar, aún con anterioridad a la sanción de la ley Nacional y Provincial de protección integral de derechos de niños/as y adolescentes, 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.

Con la creación de estas Defensorías de niños, niñas y adolescentes (luego convertidas en Oficinas Municipales de Protección de Derechos del Niño) se pretendía crear, a nivel local, soluciones alternativas a la judicialización e institucionalización de niños y adolescentes con "problemas asistenciales", como así también ofrecer un ámbito propio para la resolución de conflictos del niño/a o joven (en el marco de un trabajo interdisciplinario de trabajadores sociales, psicólogos y abogados). Todo ello se configura asimismo como uno de los principales medios para respetar los preceptos de la CDN.

El diagnóstico de situación que realizó este proceso de creación de defensorías de niños/as en el ámbito local, consistió en identificar que los motivos más frecuentes que promovieron la apertura de causas en los Tribunales de Menores se relacionaban, centralmente, con la vulneración del derecho a la educación, a la alimentación, a la salud, a tener una familia. Las autoridades municipales parten de comprender que un importante porcentaje de problemáticas asistenciales son consecuencias de la pobreza, razón por la cual, a fin de evitar judicializarla, las Políticas para la Infancia y Adolescencia contemplan la creación de las Defensorías de Niños/as. Al margen de situaciones que denominaban de riesgo como "fuga de hogar" o denuncias por maltrato y/ o abuso sexual infanto-juvenil (donde la intervención judicial si aparecería de modo ineludible), se consideraba que los derechos antes mencionados -que emergían como de demanda prioritaria-, no ameritaban la apertura de causas en los Tribunales sino una respuesta integral. Para ello, siguiendo documentación oficial, la Política Municipal para la Infancia y Adolescencia debía priorizar la creación de espacios cercanos a la comunidad más afectada dando una resolución alternativa a tales problemáticas y promoviendo la protección de los Derechos de los

Niños/as y Adolescentes[144]. Estos espacios de protección de derechos de niños/as se montan sobre una estructura institucional ya existente. Se crea así la Dirección de las Defensorías de niños, niñas y adolescentes, dependiente de la Dirección General de Infancia y Familia[145], que a su vez dependía de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de General San Martín. Así es como en el mes de noviembre del año 2000 se implementó la primera Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes en José León Suárez[146], 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 de 2004 se decide implementar en Villa Zagala la segunda Defensoría municipal. En septiembre de 2006 se implementa una tercera en Billinghurst. Las tres Defensorías están ubicadas estratégicamente en puntos equidistantes a fin de poder alcanzar a la mayor cantidad de beneficiarios. En el 2006 también se crea una Guardia de Protección de Derechos de Niños/As y Adolescentes para atender a situaciones de cierta gravedad que requieran intervención urgente.

Casos atendidos en las Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes entre 2000 y 2008.

	Sede J. L. Suárez (2000)	**Sede Villa Zagala (2004)**	**Sede Billinghurst (2006)**	**Guardia de Protección de Derechos (2006)**
Expedientes marzo 2000 - marzo 2006	1337	206		
Expedientes hasta Diciembre 2006	1566	342	91	681 (marzo a diciembre de 2006)
Expedientes hasta Diciembre 2007	1749	509	262	1631
Expedientes hasta Julio 2008	1840	601	387	2129

Cuadro de elaboración propia en base a datos oficiales extraídos del Informe: Pagliuca, Dora; Martíni Iñurrutegui, Laura; Sorrentino, Andrea y Bastos, Ana María (2008). Servicio Local de Derechos en el Partido de Gral. San Martín: Defensorías de niños, niñas y adolescentes, julio de 2008, mímeo.

[144] Mediación y negociación en niñez y adolescencia: libro cibernético San Martín 06. Publicado en http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=710&op=view&cmd=related

[145] Cabe resaltar que al frente de la Dirección General de Infancia y Familia estuvo una profesional de la salud, 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). Fuente: Entrevista Autoridad Defensorías de Niños/as de San Martín (E-SM-2).

[146] Es importante aclarar aquí que en lo que respecta a la estrategia de observación participante, desarrollé trabajo de campo en dos "sub-unidades" dentro de cada municipio. En el caso de San Martín, en el Servicio Local de Protección de Derechos de Niños/as de José León Suárez y en el Consejo Local de Protección de Derechos. En el caso de Lanús, en el Servicio Local de Monte Chingolo y en un programa de inclusión social infantil de la misma localidad. En el apéndice metodológico se puede profundizar cómo se compone cada caso municipal según las estrategias de producción de datos diseñadas.

Estos datos, tomándolos con cuidado dado que no son fuente primaria sino extraídos de un informe elaborado por autoridades municipales (las autoras formaban parte de la Dirección de Infancia y Familia del municipio) ni conocemos tampoco el modo de producción de los mismos, nos señalan algunas cuestiones. Primero, el aumento sostenido en el tiempo de los casos en los que han tomado intervención estos organismos (cada período se acumula con los anteriores). Segundo, que la sede que abrió inicialmente, José León Suárez, como consecuencia tiene la mayor cantidad de expedientes en función de ese "conteo acumulado". Tercero, otro de los organismos que creció exponencialmente en cuanto a número de expedientes fue la Guardia de Protección de Derechos; sin embargo, es necesario advertir que ese número elevado de situaciones se debe a que muchas de las consultas son telefónicas y no siempre revisten vulneración de derechos de niños/as que habiliten la intervención. Por último, los mismos trabajadores y funcionarios toman con cautela estos datos en la medida en que no se sabe, porque no hay información disponible, cuántos de esos expedientes están activos actualmente, qué es lo que indicaría la carga de trabajo actual, ni cuántos de esos tienen mayor o menor complejidad, implican acciones más sostenidas en el tiempo, etc.

Es necesario además aclarar algo al respecto de la accesibilidad a los datos sobre la dimensión y sistematización del trabajo de estos dispostivos. En el caso de las Defensorías (previo a la sanción de la ley 13298 y la adhesión del municipio a la misma), esta información que acabamos de desplegar fue obtenida, mediante un informe, a través de nuestro trabajo de campo, pero no fue posible encontrar esa información de modo accesible y público en el municipio. Esta variable se repitió en los distintos casos analizados: no hay registro sistemático y público de este tipo de información. Las autoridades locales (de las distintas gestiones) aducen varios inconvenientes para contar con esa información. Primero, la dificultad para sistematizar la magnitud del trabajo realizado frente a las emergencias cotidianas de situaciones de vulneración de derechos de niños/as. Segundo, las dificultades materiales presentes en algunos municipios, que suponen no contar con computadoras suficientes y/o disponibilidad de Internet. Tercero, la apelación al carácter de "datos sensibles" de esa información en tanto afecta a niños/as y sus familias. En cierta medida, a nivel provincial, debe reconocerse el esfuerzo por remover esas prácticas mediante la creación del REUNA (Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia), que desde el año 2010 trabaja para organizar un sistema de información único y descentralizado con

indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia. A través del mismo es posible conocer algunos datos, indicadores e información relevante actualizada sobre las temáticas, población y abordajes tratados, aunque está limitado a los casos donde se toman medidas de protección de derechos y aún no está vigente en todos los municipios[147].

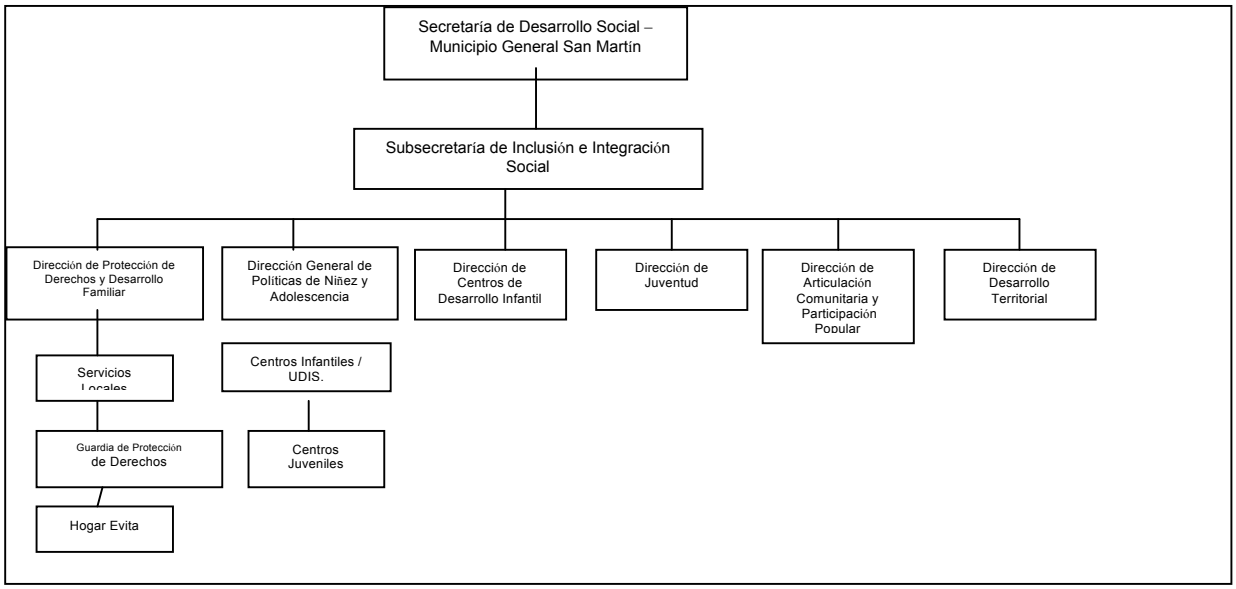
Regresando a los espacios identificados para la protección de los derechos de los niños/as a nivel local, si bien se habían creado estos dispositivos (defensorías) con anterioridad a la sanción y vigencia de la ley provincial 13.298, y aún con posterioridad a su sanción, durante estas gestiones no se había generado la adhesión a tal normativa provincial y por ende no se implementaron en ese tiempo los Servicios Locales de Protección de Derechos que menciona la ley[148].

En diciembre de 2011 asume una nueva gestión, encabezada por Gabriel Katopodis y empiezan a armarse los nuevos equipos de dirección y coordinación vinculados a infancia. En junio de 2012 y a instancias de la nueva gestión, se firmó el convenio de adhesión a la ley Provincial 13.298, poniendo fuertemente el acento en la apuesta hacia una integralidad e intersectorialidad de 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).

[147] Una parte del REUNA se construye a partir de datos que van incorporando los agentes de cada municipio, según formulario uniforme elaborado por el equipo provincial. Esos datos, por contar con información efectivamente sensible sobre niños/as y familias, es de uso privado para los agentes del Sistema, al cual se accede con usuario y clave determinada, para cada servicio local. No obstante ello, desde el año 2014 está disponible un sitio web con información pública a través de la cual se pueden obtener indicadores específicos sobre esta problemática, proyecto que se realizó con el financiamiento de UNICEF. Ver la página: http://indicadores.snya.gba.gob.ar/indicadores/principal.do

[148] Las personas entrevistadas y con las que charlé informalmente sobre el tema refieren que ello se debió especialmente por diferencias políticas entre el municipio y la provincia de Buenos Aires.



Organigrama de producción propia, en base a información de la página web (olficial) del municipio y entrevistas a funcionarios / trabajadores del municipio, al año 2014.

Por su parte, **Lanús** es uno de los primeros municipios que firma el convenio de adhesión de la ley 13.298 con la provincia de Buenos Aires (año 2006).

Hasta entonces, a diferencia de San Martín, no existían organismos de protección de derechos de niños a nivel municipal. El procesamiento de la cuestión social infantil pasaba en gran medida por programas asistenciales dirigidos especialmentea la dupla madre-niño/a[149]. Como ya describimos en el primer apartado, hasta la nueva gestión del intendente Darío Díaz Pérez[150] estuvo a la cabeza del ejecutivo local desde 1973 hasta el 2007 (con la sola excepción del lapso que estuvo vigente la última dictadura militar) Manuel Quindimil, de fuertes vinculaciones con el peronismo más tradicional del conurbano, para el que la asistencia social se tornaba en una de las banderas centrales. Como lo ha afirmado Auyero en su reconocida investigación, este intendente podía asumirse como la "expresión máxima de la personalización de la política, y de la poca distancia entre la política y lo social, siempre disponible, siempre presente" (Auyero, 2001:145). Los programas sociales apuntados a la madre y al niño estaban también imbricados con el personalismo, las redes de lealtades y legitimidad y el clientelismo, para lo cual el Plan Vida constituyó una herramienta central. (Auyero, 2001).

[149] Nos referimos al programa "Promin", programas del Banco Mundial, el Plan Vida desde 1995 (hoy Plan Más Vida), el Plan Materno-infantil, entre otros programas.

[150] Darío Díaz Pérez fue electo intendente de Lanús en dos períodos consecutivos (2007-2011 y 2011-2015), por el Frente para La Victoria. En las elecciones de 2015, se presentó otro candidato por el Frente para La Victoria, Julián Alvarez, quien fue derrotado por un integrante de la alianza Cambiemos, Néstor Grindetti.

Así lo refiere la directora de niñez, de la gestión de Díaz Pérez:

> 30 años con el mismo intendente, políticas tutelares, manejar un municipio como si fuera una estancia. Y eso genera en los otros una dinámica que los posiciona también en ese lugar. (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3).

Se hace referencia en esta narrativa a la dificultad de generar espacios participativos con otros actores en la medida en que el intendente anterior transmitía una impronta personalista que, si no obturaba, al menos dejaba poco margen para la participación auténtica y comprometida.

A pesar de ello, entre el 2006 y el 2007 (aún en gestión de Quindimil) se empiezan a sentar las bases de una nueva institucionalidad para la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes. Primero con la firma del convenio de adhesión con la provincia de Buenos Aires y segundo con la creación de organismos locales de protección de derechos en distintas localidades de Lanús. Se crea además una Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia[151], dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano.

Los Servicios Locales tendrán en esta primera etapa de conformación una impronta fuerte del paradigma de salud, vinculando la protección de derechos a una cuestión eminentemente sanitaria.

> Previamente se hacía algo de promoción de derechos y algunos intentos de intervención con familias, todavía no muy definido el rol entonces se mezclaba con la cuestión terapéutica. Los psicólogos terminaban haciendo clínica.
> (…) se contrataban psicopedagogas, fonoaudiólogas. La directora en esa etapa era médica. Tenían una mirada del paradigma de la salud y la dinámica que tiene salud. (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3).

A esta impronta del paradigma de salud en el ámbito de la protección de derechos no es ajeno el caso de San Martín que, como ya vimos, también tuvo en un primer momento una directora que provenía del ámbito médico y que imprimía a este espacio en construcción de sentidos asociados a "lo terapéutico".

Por otro lado, los Servicios Locales se ubicaron repartidos en el territorio del municipio asentándose en una institucionalidad existente que eran las Unidades Sanitarias.

> ¿Por que? Por dos cosas, por el lugar donde están, la llegada a territorio que tiene salud, no las tiene ningún otro espacio (y hace tiempo están). Se podía pensar otro lugar más comunitario[152]. Pero yo adhiero a que sean espacios más institucionales, con más estructura.

[151] A cargo de una mujer de profesión médica odontóloga.

[152] Con excepción de "La casita de Chingolo", que está en un edificio municipal propio, que antes era un hogar convivencial para niños/as, el resto de los Servicios está situado al interior de Unidades Sanitarias que ya

> No había posibilidad de tener espacios propios ni menos con estructura. Hay otros en otros municipios que tienen muy poca estructura, muy endebles, poco personal. En nuestro caso tienen una jefatura de departamento que lo cumple una abogada y una administrativa de planta permanente, lo demás se armó todo para los servicios locales. (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3).

La inserción de estos servicios tuvo que ver con priorizar además lugares del distrito con alto índice de vulnerabilidad social. Por "la necesidad de crear una nueva mirada y garantizar la presencia y permanencia de los equipos profesionales en los barrios donde el neoliberalismo y la ausencia del Estado habían calado más hondo" (Municipio de Lanús, 2015).

> Esta descentralización, además representaba la posibilidad de realizar un diagnóstico comunitario que permitiese conocer actores, vínculos y relaciones de poder, que sirvieran como insumos para el armado estratégico de las redes de protección (Municipio de Lanús, 2015: 17).

A noviembre de 2007, existían seis organismos que atendían situaciones de vulneración de derechos de niños/as y adolescentes repartidos en diversas localidades del municipio[153]. En ellos se implementaban programas que incluían atención psicológica, psicopedagógica y fonoaudiológica, como así también un programa destinado a la atención de víctimas de abuso infantil[154]. Estas sedes son: 1) Hospital de Niños "Luis A. Máspero" (Remedios de Escalada); 2) Unidad Sanitaria (Valentín Alsina); 3) Sala Giardino (Villa Giardino); 4) Medicina Preventiva (Lanús Este); 5) Unidad Sanitaria Nicolás Natiello (Monte Chingolo); 6) Sala General Belgrano (Lanús Este).

En 2007 se realiza una primera jornada de "promoción y protección de los derechos del niño", y la temática comienza a tener mayor visibilidad y lugar en la agenda local. Tal jornada estuvo destinada a aquellos actores institucionales de la comunidad: "representantes de escuelas y jardines maternales, de comedores infantiles, de las universidades locales, del Consejo Escolar, de los colegios profesionales de abogados, médicos, psicólogos y de trabajadores sociales"[155]. En ese mismo año la Dirección del Menor, la Adolescencia y la Familia pasa a llamarse Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, que un año después pasó a ser Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud.

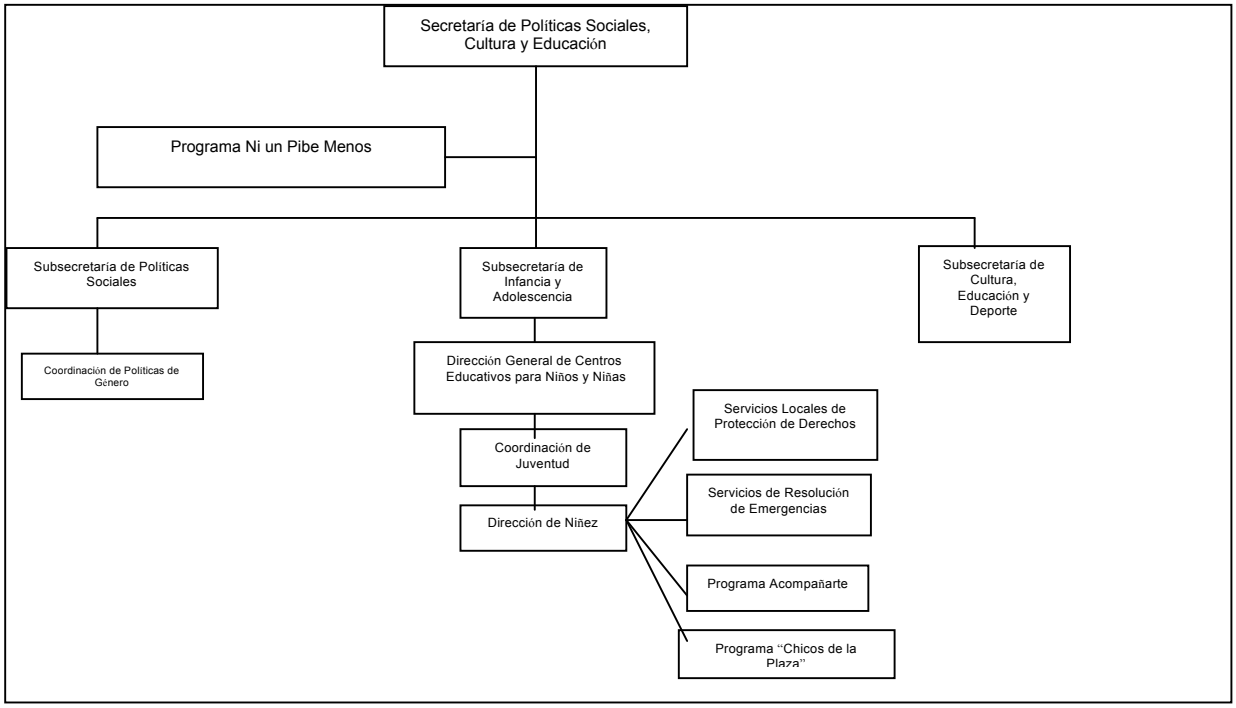
---

contaban previamente con inserción en territorio. Este Servicio Local es creado, de todos modos, con la siguiente gestión, de Darío Díaz Pérez.

[153] http://direccioneprensademl.blogspot.com.ar/2007_08_19_archive.html (último acceso, noviembre 2015)

[154] http://direccioneprensademl.blogspot.com.ar/2007_09_09_archive.html (último acceso, noviembre 2015)

[155] http://direccioneprensademl.blogspot.com.ar/2007_09_09_archive.html



Organigrama de producción propia, en base a información de la página web (olficial) del municipio de Lanús y entrevistas a funcionarios / trabajadores del municipio, al año 2014.

La infancia en la agenda política municipal.

San Martín: "Nuestra prioridad son nuestros chicos"

La Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Gral. San Martín adopta la cuestión de la infancia como un eje de relevante interés para intervenir sin ceñirse a los dispositivos específicos de protección de derechos. En esta línea, el actual Secretario de Desarrollo Social afirmó que: "El objetivo de nuestra área es orientar los recursos humanos y materiales hacia el fortalecimiento del sistema de protección, y debemos encarar su construcción a partir de la lógica de la gestión compartida con las instituciones judiciales, legislativas y las organizaciones comunitarias"[156]. En los documentos y declaraciones de los funcionarios se manifiesta, además, una opción preferencial por los jóvenes y los niños en situación de mayor vulnerabilidad, especialmente aquellos niños/as y familias que habitan en la zona que rodea al río Reconquista. "El más desprotegido es el niño, entonces nos posicionamos por él" (Registro de Campo, Servicio Local Monte Chingolo, 18/9/13, -RC CL SM 22).

[156] Palabras del Secretario de Desarrollo Social del municipio. Fuente: http://informacionesrm2012.blogspot.com.ar/ 2012/07/c_20.html (último acceso, noviembre 2015).

Se pone énfasis en la protección de los niños/as como "responsabilidad compartida, responsabilidad de todos". Se acentúa además el papel de la familia. "La familia como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños" (Folleto institucional "Dispositivo municipal de atención a los derechos de los niños", municipio de San Martín, año 2013).

> Como Estado municipal estamos adoptando diferentes medidas para proteger a los niños/as contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual. Articulando fuertemente con las familias de diferentes áreas del municipio, de la provincia y de la nación, con institucionales locales, escuelas, centros de salud y juzgados, desarrollamos distintos programas para proporcionar atención y asistencia especializada del niño/a y su familia (Folleto institucional "Dispositivo municipal de atención a los derechos de los niños", municipio de San Martín, año 2013).

La territorialización e inclusión aparecen como ejes claves de las políticas sociales en general y de los niños/as y jóvenes en particular. Apuesta al trabajo estatal fuerte en esos espacios de mayor vulnerabilidad, incluso –y sobre todo- en el radio de José L. Suárez que, como ya mencionamos, cuentan con una fuerte presencia de organizaciones comunitarias y de base vinculada a la infancia. Estos espacios, entonces, resultan actualmente permeados por el aumento visible de iniciativas estatales sobre esta población.

Lanús – "Ni un pibe menos"

De distintos modos, el municipio fue jerarquizando la cuestión de la infancia y la adolescencia. Por un lado, a través de la creación del Programa "Ni un pibe menos"[157], que consiste en una declaración expresa del municipio de dar prioridad a la niñez en todas las áreas, apuntando a la transversalidad de los derechos de los niños/as y adolescentes como eje de toda la gestión y no sólo del ámbito específico de Niñez y Adolescencia. El lema es, de hecho: "ponemos acento en la niñez". Por el otro, mediante la creación de la Subsecretaria de Infancia, Adolescencia y Juventud en el año 2008 (pasando de rango de Dirección a Subsecretaría) con la actual gestión del Intendente Darío Díaz Pérez, dependiente de la Secretaría de Políticas Sociales, Cultura y Educación. Esta subsecretaría está a cargo de tres aéreas: la Dirección General de Centros Educativos para Niños y Niñas, la Dirección de Niñez y la Coordinación de Juventud.

[157] El programa depende directamente de la Secretaría de Políticas Sociales, Cultura y Educación.

> Antes los municipios solo cumplían con las tres B: basura, baches, bombitas de luz. Eso no satisface ya, sino se desatiende problemáticas profundas. Es necesario generar una red amplia y profunda y debates permanentes. Si el Estado no está donde tiene que estar, alguien lo hará por él (y no de buen modo). El tema niñez estaba bajo la alfombra y es central. (Registro de Campo Lanús, RC-L-11, Palabras del intendente de Lanús, Darío Díaz Pérez).

Estas palabras del intendente dan cuenta del reacomodamiento de funciones y agenda de los gobiernos locales. Ya no será suficiente atender esas funciones tradicionales de los municipios. Ahora los gobiernos locales tienen también una tarea central en materia de inclusión social. Y es allí donde se ubica la agenda de niñez con vital importancia y centralidad.

Se pretende, además, instalar el tema de la niñez en todas las áreas, para que constituya un eje transversal y no limitado a un programa o dirección específica.

> (…) poder pensar algunas políticas más universales que puedan estar por encima de las problemáticas. Algún intento de eso es el proyecto Acompañarte, para poder tener una mirada más armada, universal sobre la niñez. Pero falta mucho para eso. (…) (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3).

Servicios Locales de Protección de Derechos de niños/as y adolescentes.

Siguiendo 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 en San Martín:

-Tres Servicios Locales repartidos en el territorio (Villa Zagala, Billinghurst, 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 Billinghurst respectivamente). Atienden al público, familias y niños/as y adolescentes con “derechos vulnerados”, de lunes a viernes de 8 a 16 horas.

-Servicio de Guardia de Protección de Derechos de Niños/as y Adolescentes (establecido en Matheu y Tucumán, San Martín, sede de la Dirección de Niñez). Intervienen frente a casos

de vulneración de derechos de niños/as que requieren tratamiento urgente[158]. Es una guardia que funciona de modo presencial, en el horario de lunes a viernes de 8 a 17 hs. (en sede de la Dirección de Niñez, en el centro de San Martìn[159]), y también telefónica desde las 17 hs a las 8 hs.[160].

-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 depende de la Dirección de Promoción de Derechos y Desarrollo Familiar[161]. De esta manera queda en esta última dirección todo 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[162].

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 darían especialmente en: 1) Incorporar la voz de los niños/as y de sus familias a las intervenciones, y 2) Realizar un trabajo conjunto con actores diversos institucionales y de 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[163], así como en una articulación interinstitucional e

[158] 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.

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

[160] Se trata de una línea telefónica gratuita, cuyo objetivo es la atención permanente y 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 psicólogo/a o trabajador/a 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.

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

[162] Se destacan aquí los Centros de Desarrollo Infantil, las Unidades de Desarrollo Infantil y los Centros Juveniles.

[163] Según información vertida por las autoridades locales vinculadas al área de infancia, de la nueva gestión, frente a los 144 casos que atendieron entre los tres Servicios Locales durante el mes de diciembre de 2011,

intersectorial mucho más acentuada y remarcada a través de la idea de "corresponsabilidad". Esta palabra, corresponsabilidad, es una de las más escuchadas en mi trabajo de campo, y atraviesa los discursos de los funcionarios, trabajadores y operadores del sistema de protección. La apelación a esa garantía colectiva, compartida, que pretende repartir la responsabilidad sobre la protección de derechos de los niños/as parece ser la "vedette" del sistema. En el siguiente apartado profundizaremos sobre ese tema, en vínculo con la territorialización que asume la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes.

En relación al carácter y tipo de demandas que se presentan en los Servicios, se advierte que, en este tiempo de gestión, 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. (Registro de Campo, Asamblea Mensual Consejo Local San Martín, palabras de funcionaria de infancia, 7/9/12, RC—CL-SM-3). Esto parecería observarse en todos los Servicios Locales, aunque algunos presentan problemáticas singulares como adicciones, salud mental, entre otras.

> El objetivo central es ir reconstruyendo a nivel comunitario el cuidado de los chicos/as, así como fortalecer y potenciar los dispositivos de protección, contención y acompañamiento de niños y adolescentes. (Registro de Campo, Asamblea Mensual Consejo Local San Martín, palabras de funcionaria área infancia, RC-CL-SM-3).

Estas demandas que reciben y responden los SL no están equitativamente repartidos entre los tres Servicios Locales. La demanda de intervención es, en efecto, mucho mayor en José L. Suarez, reflejándose tanto en la cantidad de expedientes como de la complejidad y diversidad de las situaciones que allí llegan[164]. Por esa misma razón se trata del espacio donde hay más equipos de profesionales trabajando, dadas además la extensión de la localidad y la magnitud de casos en los que intervienen.

---

refieren que para el mes de julio de 2012, la cifra aumentó a 514 casos, lo que representaría un incremento del 257 %. Fuente: http://informacionesrm2012.blogspot.com.ar/2012/07/c_20.html (último acceso, abril 2015).

[164] Las autoridades de infancia refieren la existencia de alrededor de 3.000 expedientes en José L. Suárez, mientras que entre los otros dos SL, sumados, no alcanzan ese número. 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 ser actor central para proteger y restituir los derechos de los chicos/as. También las autoridades locales, sumado a los trabajadores de dicho Servicio Local, refiere que la magnitud de casos puede deberse a la extensión de territorio y la mayor población que presenta José León Suárez en relación a los otros Servicios Locales así como a la presencia elevada de grados altos de vulnerabilidad, lo que motiva una mayor demanda y consecuente intervención en esta localidad.

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 SL. Esto se atribuye a que, en esos casos, esa demanda espontánea obedece a la mayor referencia del SL con la comunidad y a la mayor visibilidad y accesibilidad al dispositivo. En efecto, la escasa visibilidad y accesibilidad al espacio del SL de Villa Zagala implica una menor posibilidad de acceso (en este SL no hay cartel, ni señalización del lugar y hay candado en la puerta). "La gente igual "sabe", alega una de las trabajadoras de ese Servicio.

> "La gente sabe del servicio, salvo que vengan muy de otra zona, saben más o menos por dónde está, pueden no identificar la puerta, pero saben dónde está y preguntan y llegan. No es un problema en ese sentido". (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín E-SM-7).

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

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. Algunas de estas redes eran preexistentes y otras 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 se basa en orientar, estar, acompañar, no pedirle al otro simplemente que haga algo sino lograr que cada institución haga lo que debe hacer. Una buena articulación se basaría en la confianza y contención creada a partir de la intervención conjunta y respetuosa en casos precedentes.

Ese trabajo mancomunado, de "corresponsabilidad", se lleva adelante en alianza con otras instituciones dentro y fuera del municipio[165] a distintos niveles (también Nación y

[165] Especialmente los actores mencionan la articulación de modo frecuente y sostenida con: Hogar Evita, Centros Juveniles, Programa Envión, equipo de género del municipio, unidades sanitarias.

Provincia)[166], con instituciones estatales, de la comunidad o privadas. Estas articulaciones no están exentas de debates y tensiones por diferencias de diversa índole, sean de carácter políticas, de posicionamientos al interior del municipio o con espacios provinciales, obstáculos procedimentales, etc. [167]

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.

Las primeras experiencias de impulso de este Consejo se dieron con la gestión anterior. Como mucha de las instancias estatales vinculadas a la niñez, este proceso fue sustituido por "otro" Consejo Local al asumir la nueva gestión (en efecto se creó a través de una ordenanza municipal que derogaba la anterior y creaba un "nuevo Consejo")[168].

Desde los inicios de 2012 se da entonces nuevo impulso y conformación al Consejo y han participado allí alternativa y variablemente[169]:

1) Actores del gobierno local, centralmente aquellos pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Social con responsabilidades directas vinculadas a la infancia: Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar; Dirección General de Políticas de Niñez y Adolescencia; Coordinación general del Programa Envión en San Martín; Jardines municipales; Servicios Locales de Protección de Derechos (Coordinador General y de los varios locales del municipio: Zagala, Billinghurst, San Martín; Guardia de Protección de Derechos); Centros Juveniles; Dirección de Juventud; Programa Responsabilidades Compartidas. De otras secretarías locales: Dirección General de Educación; Secretaría de Salud.

2) Actores del ámbito provincial: Inspección Distrital de Educación del distrito; Servicio Zonal de Protección de Derechos de San Martín; Subsecretaría de Salud mental y adicciones

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

[167] Para articular con instituciones de "otro signo político", por ejemplo, varios actores han referido la importancia de "correrlos con el compromiso y con la corresponsabilidad y cómo también tienen que hacerse cargo y qué va a pasar con el chico". (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín E-SM-7).

[168] Es llamativo como un dispositivo institucional es sustituido por uno nuevo al asumir una nueva gestión. Lo cual también se repite en el otro municipio estudiado. El fundamento residía en que hasta entonces la convocatoria y participación había sido muy restringida y limitada a actores vinculados políticamente con la gestión.

[169] He podido contar con fuentes directas en el caso de este Consejo en la medida que participé activamente, representando a la Universidad Nacional de San Martín, en su conformación. Desde mediados de 2012 a fines de 2014 participé personal y directamente de los debates, sentidos y disputas alrededor de su construcción, en un rol tanto de observación participante, como de participación observante.

del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, correspondiente a la zona; Centro de Referencia.

3) Actores de la jurisdicción nacional, con programas en el municipio. Han participado con distinta frecuencia trabajadores del Centro Integrador Comunitario "Néstor Kirchner" (Villa Zagala).

4) Por parte del poder judicial han participado jueces y secretarios de Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil de San Martín, juzgado de garantías del joven; Jueces de Familia; Asesoría de Incapaces.

5) En cuanto a la participación de la comunidad, se destacan, las organizaciones comunitarias de apoyo escolar / comedores, la mayoría pertenecientes a la zona de José León Suárez (Crecer, Rincón feliz, Amarse a sí mismo; merendero / apoyo escolar "Los amigos"; Biblioteca Popular del barrio Cárcova; Casa del Niño María Nazareth; Centro infantil Buscando el Sol; Asociación Civil de Mujeres "La Colmena" y Jardín "La Colmenita"; Comedor Costa Esperanza). Hogares convivenciales: Hogares MAMA; Hogar de Niños Rincón Feliz. Otras ONGs: ENRAISUR, Red de Mujeres Libres de Violencia, Cáritas San Martín; Fundación Pueblo de la Tradición.

6) También participan miembros de distintos colegios profesionales: Colegio de Trabajadores Sociales de San Martín; Colegio de Psicólogos del distrito 15.

7) Universidad: Universidad nacional de San Martín

8) Obispado de San Martín (consultoría familiar).

9) Concejo Deliberante de San Martín, coordinadora del Parlamento Joven del Concejo; Parlamento Juvenil

No participan sindicatos ni actores vinculados directamente a partidos políticos.

Trabajadores de los Servicios Locales

Entre los tres Servicios y la Guardia, trabajan un total aproximado de 40 trabajadores (Registro de Campo, San Martín, Consejo Local Nro. 3 - RC-SM-CL 3). Número variable dada la rotación de los trabajadores[170]. Cada Servicio cuenta, además, como ya mencionamos, con

[170] Si bien la rotación de los trabajadores en los Servicios Locales suele ser bastante alta (no hay profesionales que permanezcan muchos años trabajando en el mismo lugar), esto no se da en el mismo modo en los distintos SL. A pesar de que el salario es el mismo para todos/as, independientemente de la zona en que se desempeñen, servicios locales como el de José L. Suárez han logrado establecer un equipo con cierta continuidad. Al preguntarle a los trabajadores, remarcan la calidad humana del equipo con el que trabajan.

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.

Las condiciones de trabajo en los Servicios Locales son heterogéneas:

1) La mayor parte de los trabajadores (80%) tienen un contrato de locación de servicios con el municipio mediante su condición de monotributistas. En la retribución por el trabajo, que es limitada[171], no se considera antigüedad ni título/s; no se paga aguinaldo aunque sí se contemplan vacaciones como si se tratara de un contrato en relación de dependencia. Los honorarios de los profesionales se pagan con el Fondo de Fortalecimiento que destina la Provincia a la implementación del Sistema de Protección de Derechos[172].

2) Una proporción menor -alrededor del 10%,- la constituyen aquellos trabajadores que cuentan con un contrato de empleo público municipal en relación de dependencia; se los conoce como temporarios mensualizados. Participan de esta modalidad los coordinadores de los Servicios Locales (a quienes se les reconoce además un plus salarial por la coordinación) y algunos trabajadores (sólo 4 al momento de desarrollar el trabajo de campo). Quienes gozan de esta modalidad no necesariamente son profesionales pero sí personas que tienen cierta antigüedad (más de 10 años) de desempeño en el municipio. Cuentan con los derechos laborales derivados de un contrato en relación de dependencia (vacaciones y aguinaldo). Sin embargo no cuentan con todas las ventajas de la planta permanente municipal; por ejemplo: no hay categorizaciones ni actualizaciones salariales periódicas, no se paga título profesional tampoco. El sueldo entonces de una persona bajo estas condiciones queda en general desfasado de los que brindan prestación de servicios.

3) Trabajadores que forman parte de la planta permanente municipal. Poseen escalafón (categorizaciones periódicas) y todos los beneficios derivados de trabajo en blanco. Muy pocos trabajadores cuentan con esta modalidad, sólo los que trabajan hace más de 10 años en el municipio y/o se desempeñan en tareas administrativas y/o de limpieza.

[171] Los contratos son de 20, 25 o 30 horas semanales. Un contrato monotributista de 30 horas semanales percibía un salario de $5500, a fin de 2014. El pago del monotributo e ingresos brutos corre a cuenta de los profesionales.

[172] En el municipio de Gral. San Martín, de ese fondo se destinaba el 20% del fondo al pago de honorarios y al asumir la gestión del 2011 ese porcentaje ascendió a 36%. (Entrevista funcionaria área infancia, municipio de San Martín, E-SM-9).

Por último es de destacar la alta presencia de mujeres en la conformación de los equipos, en marcada diferencia respecto de los trabajadores varones, aproximadamente en el orden del 80%[173]. Especialmente en el rol de psicólogos y algún trabajador social.

A continuación ilustramos la información y narrativas desplegadas con un cuadro de elaboración propia.

	Servicio Local de Villa Zagala	**Servicio Local de Billinghurst**	**Servicio Local de José León Suárez**	**Equipo de Guardia de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes**
Modalidad de atención	Lunes a viernes de 8 a 16 hs. Hay días de atención espontánea (escasa) y otros con turnos programados (mayormente esta segunda opción) Trabajan con equipos rotativos de profesionales, en duplas (Trabajador Social, Psicólogo o Abogado).	Lunes a viernes de 8 a 16 hs. Hay días de atención espontánea y otros con turnos programados (mayormente esta segunda opción) Trabajan con equipos rotativos de profesionales, en duplas (Trabajador Social, Psicólogo o Abogado).	Lunes a viernes de 8 a 16 hs. Hay días de atención espontánea y otros con turnos programados (mayormente esta segunda opción) Trabajan con equipos fijos de profesionales, en duplas (Trabajador Social, Psicólogo o Abogado).	Atención permanente y de urgencias las 24 hs. todos los días del año a través de una Línea Gratuita: 0800-888-5678. Guardia presencial de 8 a 17 pm (en sede de la Dirección, centro San Martín) –donde también se atienden admisiones que no son urgencias, 3 veces por semana.
Expedientes	1300 expedientes	1500 expedientes	3000 expedientes	Sin datos
Descentralización en barrios	Funciona en el Centro de Salud número 13, Villa Lynch, una vez a la semana (van profesionales a atender casos allí).	Funcionan en Tropezón, una vez cada quince días (van profesionales a atender casos allí).	Funciona una vez cada quince días en Villa Hidalgo. (concurren profesionales a atender casos allí).	_____
Accesibilidad	Funcionan linderos al Centro Infantil Loyola en un espacio propio. El espacio no tiene cartel identificatorio y para ingresar es necesario que abran un candado, desde el interior.	Funciona en la Sociedad de Fomento de Billinghurst, que sería un espacio de referencia en la zona. Tiene cartel identificatorio y está disponible para el ingreso desde el exterior.	Funcionó primero como defensoría de niños/as, en el Hospital Fleming. Luego pasó a funcionar en un espacio muy reducido, al lado del Centro Casa de Elena y Salvador. Desde 2014 funciona en espacio propio e independiente, a unas cuadras de allí.	Funcionan en la sede de la dirección de niñez (en el centro de San Martín). También hay una guardia telefónica pasiva, a través de una línea telefónica gratuita.
Trabajadores /as del Servicio Local	2 Psicólogas 4 Trabajadoras Sociales (1 de ellas coordinadora) 1 Abogada 1 personal de Limpieza	3 psicólogos, 3 trabajadores sociales 1 abogada. 1 administrativa 1 personal de limpieza (que también es auxiliar de administración) 1 coordinadora, licenciada en Política Social.	13 trabajadores: 5 psicólogos, 5 trabajadores sociales, 1 abogada, 1 administrativa 1 persona de limpieza.	2 psicólogos (1 de ellos es el coordinador). 2 trabajadoras sociales 1 abogada, 1 operadora de calle 1 administrativa.

Cuadro de elaboración propia en base a entrevistas, folletos institucionales, documentación oficial del municipio.

En cuanto a **Lanús**, los espacios que se indican como centrales al Sistema de Protección de Derechos de Niños/as local son:

- 8 Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños/as y Adolescentes: 1) Centro de Salud "Luis Máspero". (Remedios de Escalada); 2) Unidad Sanitaria "Valentín Alsina"; 3) Unidad Sanitaria "Ramón Carrillo". (Villa Caraza); 4) Unidad Sanitaria "Arturo

[173] Número variable dada la rotación de los profesionales.

Illia”. (Villa Jardín); 5) Unidad Sanitaria ATAM II (barrio La Fe, Monte Chingolo); 6) "La Casita de Chingolo". Monte Chingolo; 7) Centro de Salud Los Ceibos. Monte Chingolo; 8) “Medicina Preventiva”. (Lanús Este);

-Un Servicio de Resolución de Emergencias. Hay 3 equipos: dos que tienen características de guardias activas (funcionan de 8 a 14 hs. y de 14 a 20 hs., en la sede de la Dirección de Niñez, en el centro de Lanús) y una guardia pasiva, telefónica, que funciona de lunes a viernes de 20 a 8 hs. y, sábados, domingos y feriados todo el día través del Simpel (Defensa Civil). (Registro de Campo, Lanús, Reunión entre equipos de Niñez y Género del municipio, RC 9-L-R).

-Un programa de Inclusión de Niños/as en el barrio de Monte Chingolo, “Programa Acompañarte”, que comparte edificio con el Servicio Local "La Casita de Monte Chingolo”. Estas instalaciones correspondían a la sede del único hogar convivencial propio que tenía el municipio (“Pequeño Hogar”). Este espacio, al adherirse al convenio con la provincia, se redirigió en sus objetivos y acciones y pasó a ser un Servicio Local y un programa de inclusión de niños/as y adolescentes (Programa Acompañarte).

-Programa “Chicos de la Plaza”**.** Trabaja con chicos en situación de calle, fundamentalmente aquellos que viven, circulan o transcurren gran parte del día en las inmediaciones de la estación del ferrocarril de Lanús. (Registro de Campo, Lanús, Reunión entre equipos de Niñez y Género del municipio, RC 9-L-R).

Los Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños/as tienen una coordinación central (a diferencia de San Martín, no hay coordinación en cada Servicio, sino sólo una coordinación general), y dependen de la Dirección de Niñez y Adolescencia local. Estos espacios mantuvieron en buena medida la institucionalidad original previa a la adhesión al convenio con la provincia, aunque se fueron ampliando y creando nuevos dispositivos, pero manteniendo las zonas de influencia y acción.

Trabajan en los SL abogados/as, psicólogos y trabajadores sociales, generalmente un equipo de uno de cada de esos profesionales. En los otros programas, Acompañarte, Chicos de la plaza, también trabajan profesionales de otras disciplinas: sociología, técnicos en recreación, docentes de primaria.

Todos estos equipos tienen un espacio de reunión semanal entre todos/as los/as trabajadores y la coordinadora de los SL y la Directora de Niñez y Adolescencia. Además, cuentan con un espacio de supervisión de casos cada quince días; casos que cada equipo

profesional presenta para pensar en alternativas de intervención.[174]. También cuentan con supervisiones no programadas para casos que revistan carácter de emergencia, así como reuniones de ateneo y capacitación externa una vez por semana en donde participan profesionales de un equipo interdisciplinario de salud de la Universidad Nacional de Lanús. Todas estas acciones son englobadas bajo el nombre "Programa de Formación y Capacitación Permanente" (Municipio de Lanús, 2015: 20).

En relación a los objetivos que tendría el Sistema de Protección, los actores institucionales refieren que los mismos no son fijos ni están dados de antemano sino que se van transformando constantemente.

> Los objetivos fueron cambiando. Primero eran más grandes, después para evitar la frustración uno va ajustando. Hay que darle otra institucionalidad, otra estructura, los Servicios Locales deberían tener posibilidad de tener personal administrativo que resuelva algunas cosas, cargos de coordinación para los programas. Todavía hay mucho que construir. (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3).

El objetivo además se vincula con la restitución de los derechos de los niños/as. Pero la mayoría advierte que eso en realidad es un norte a alcanzar, "es algo utópico". En tal caso, los objetivos residirían en "Mejorar la vida de las personas en algún aspecto. A veces tiene que ver con que se organicen un poco entre ellos, modificar un poco la dinámica, orientar un poco que ellos puedan acceder a espacios donde nunca se acercaron, reconocerles sus derechos". (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4).

En mi trabajo de campo pude observar, en efecto, la importancia que se le otorgaba al posicionamiento central que debieran tener los Servicios Locales en materia de protección de derechos de los niños/as, disputando la legitimidad respecto de tal función a otros dispositivos, como aquellos provenientes de la justicia o aquellos del ámbito comunitario que no revisten formalidad. Dar legalidad y formalidad a las prácticas que protegen derechos es también parte de la nueva institucionalidad.

El cambio, lo nuevo, estaría dado por el modo de abordaje, el enfoque, el centramiento sobre la voz de los niños/as y familias, el trabajo consensuado entre actores, etc., pero siempre bajo el liderazgo del Servicio Local como protagonista ineludible en la garantías, protección, promoción y restitución de derechos de los niños/as.

[174] El Equipo de Supervisión es un equipo itinerante que concurre a los distintos servicios locales todas las semanas (al menos dos veces por mes a cada equipo). El equipo está formado por tres trabajadoras sociales y una psicóloga; ninguna de ellas trabajan en los servicios locales sino que son parte de la planta permanente municipal, con vasta experiencia de trabajo en la temática.

Se trata de "promocionar el nuevo paradigma, contar quienes somos, que hacemos, cómo". (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3).

En cuanto a aquello que se "convierte" en demanda central de los SL, según refieren los actores institucionales casi de modo unánime, "la mayor parte es violencia familiar, mucha demanda de maltrato y abuso (que son la misma cosa). (…) Tiene que ver con relaciones violentas, la figura del niño como objeto de maltrato (…)[175].

Respecto a cómo y a través de quienes reciben las demandas, la mayoría refiere que el principal demandante siempre ha sido –y sigue siendo- la institución escolar. Otros actores que aparecen demandando intervención son: la Comisaría de la Mujer, las Unidades Sanitarias y Hospitales locales. También se aprecia la existencia de demanda espontánea, sin derivación de instituciones, incluso a través de los mismos niños/as. Pero no es significativa, en proporción a los otros modos en que reciben las demandas.

Además, si bien estas demandas no se atribuyen con exclusividad a los sectores más pauperizados, advierten que de esos sectores "les llega mucho más". "Porque la pobreza está acostumbrada a que la miremos"(Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3)[176].

Como grandes transformaciones en las tareas que realizan los SL, los funcionarios centran su atención en la unificación de criterios y construcción consensuada de protocolos interinstitucionales para la protección de los derechos de los chicos/as, apuntando a sistematizar con mayor seriedad el trabajo que realizan para tener un diagnóstico más claro de las problemáticas y las necesidades a cubrir.

El SL se reserva el liderazgo, la conducción, la facultad de ser el primer garante de la protección de los derechos de los niños/as en el territorio. Más allá de este lugar de prioridad en la garantía de protección, el llamado es a realizar acciones conjuntas con otros en tanto pares, unirse con objetivos comunes que estén por encima de intereses particulares.

Las articulaciones se manifiestan tanto en el nivel formal-institucional, llegando en algunos casos a formalizar protocolos de intervención[177], como en la interacción "del cara a cara, mano a mano". (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3).

---

[175] En este sentido la mayoría de los actores institucionales de los SL conciden en afirmar que las problemáticas de los niños/as y adolescentes son extremadamente similares, en su "esencia".

[176]Esto también les genera cierta "descolocación" cuando aparecen demandas de otros sectores, de clase media o alta, que de todos modos constituyen una proporción exigua en relación a la magnitud de situaciones atendidas.

En este campo los actores aparecen multiplicados y con funciones y roles sumamente heterogéneos. Se insta a la articulación como alianza con instituciones bajo el signo de la tan renombrada "corresponsabilidad". En ese sentido se piensa que los Servicios Locales deben liderar el proceso a la vez que ponerse a la par de otras instituciones. Se asume así la articulación como una alianza entre pares basada en la búsqueda de objetivos comunes. "romper el nosotros y ellos; y encontrarnos".

Una instancia de articulación interesante es el Consejo Local de Promoción de los Derechos del Niño en el Municipio de Lanús. Se creó a través de ordenanza municipal 10.317, por impulso del intendente Díaz Pérez a fines del año 2009 y fue formalizado posteriormente por decreto municipal 268/10. Es interesante que esta creación se efectiviza a partir de la sanción por ordenanza cuando en alguna entrevista emergió que antes había "otro consejo local", creado en la gestión de Quindimil[178]. La gestión actual comenta que en este proceso "era bastante concurrido pero muy poco fructífero; habían actores que venían a pedir cuentas y recién empezábamos. Venían para ver que podían llevarse de eso; más por curiosidad que otra cosa"[179].

El nuevo organismo está integrado por representantes del Poder Ejecutivo local y "una participación intermitente del resto de los actores institucionales" (Municipio de Lanús, 2015: 18). Participan en este espacio:

1) Organismos municipales: Coordinación Programa Ni Un Pibe Afuera/ Dirección de Derechos Humanos / Secretaría de Políticas Sociales, Cultura y Educación / Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud / Coordinación de los Servicios Locales / Coordinación de Juventud / Subsecretaría de Cultura, Educación y Deportes.

2) Organismos provinciales: Sistema Educativo Provincial (Consejo Escolar Lanús) / Sistema de Salud Provincial / Centro de Prevención de las Adicciones (C.P.A. Lanús) / Servicio Zonal de Protección de Derechos / Comisaría de la Mujer.

---

[177] Tanto con las Comisarías de la Mujer, como con las escuelas del distrito, se construyeron a través del consenso entre los actores, protocolos de formalización de criterios y circuitos de procedimiento conjunto para la protección y restitución de derechos de niños/as. Se trata, de todos modos, de protocolos que admiten cierta flexibilidad, dado que como mencionan los actores "cada caso es un mundo". En lo que respecta al protocolo con el ámbito de educación, se decidió por ejemplo entre coordinadores y trabajadores, realizar esos protocolos no de modo uniforme para todo el municipio de Lanús, sino por cada servicio.

[178] Previo a su creación en Lanús existió un foro local impulsado por el Foro por los Derechos de los Niños/as, que impulsaba la creación del Consejo Local, con un impulso central de la CTA y Suteba.

[179] A diferencia del caso de San Martín, donde tuve observación directa de las reuniones y debates que se suscitaron en dicho Consejo Local, en este caso mi fuente de información ha sido secundaria, tomando las narrativas de los principales actores, así como blogs e información oficial.

3) Obispado de Lanús – Avellaneda.

4) Universidades: Universidad Nacional de Lanús (UNLa) / Universidad Kennedy.

5) Colegios de Profesionales (colegio de abogados)

6) Representantes de las distintas Organizaciones Sindicales con ámbito de actuación distrital, que trabajan temas vinculados con la niñez. En particular, participa el área de Derechos Humanos de la CTA de Lanús y Suteba.

7) Organizaciones no Gubernamentales que trabajan temas vinculados con la niñez. Hogar Nuestro Sol; Biblioteca Popular Monte Chingolo; Biblioteca Popular 16 de septiembre; Escalada Solidaria; Educadores de la calle; CILSA.

8) Organizaciones políticas: Organización Raíz Social; Espacio Político y Cultural Geno Vive; Iniciativa Socialista; Patria Grande; La Cámpora; Movimiento Evita; Agrupación Nuevo Encuentro Lanús; Juventud Peronista; Kolina; Frente Transversal; Movimiento Kirchnerista Lealtad; Libres del Sur; Espacio "Unidos y Organizados"; Comisión de Niñez de la Cámara de Diputados provincial[180].

Se realizan jornadas mensuales. Se plantea la participación plural aunque se menciona que los momentos iniciales del Consejo marcaban el predominio de los actores de la comunidad escolar (por ejemplo, a través del sindicato Suteba).[181] Otra diferencia es que en Lanús participen diversas agrupaciones políticas.

Entre las acciones realizadas hasta el momento se destacan: definición y alcance del consejo local, elaboración de recursero local, elaboración del reglamento interno, capacitación en acceso a documentación, capacitación con comisarios de distritos; operativos de documentación, capacitación con escuelas, protocolo de actuación conjunta de seguridad con comisarías del distrito y comisarías de la mujer para la protección y restitución de derechos de niños (2012). En mayo de 2015 se elaboró un protocolo de protección de la niñez entre intendente y comisarías del distrito[182].

En la actualidad el Consejo es presidido por una persona de Suteba (de la secretaria de Derechos Humanos y gremiales).

La concurrencia periódica está marcada por 10 actores aproximadamente. La directora de niñez refiere que se han hecho cosas interesantes. Destaca la creación de la oficina de

[180] http://aplanus.blogspot.com.ar/2010/03/el-municipio-de-lanus-creo-el-consejo.html
[181] Ver www.consejolocallanus.blogspot.com
[182] http://www.lanoticiasur.com.ar/despachos.asp?cod_des=22464&ID_Seccion=177

orientación documentaria a partir del diagnostico del consejo, dependiente de modo directo de la Dirección de Niñez del municipio[183]. Los desgastes del proceso se revelan por los procesos electorales que interfieren, la presencia de actores que guardaban cierta homogeneidad de intereses y propuestas, "que también es un problema". Agregan además que el Consejo Local *era muy conducido por nosotros* (en alusión a quienes tenían un cargo en el área de infancia dentro del municipio), porque no había otro espacio que motorizara.

Respecto de la participación de niños/as en ese Consejo, la directora de niñez menciona que no es un espacio destinado específicamente a ellos, pero que sí está de acuerdo con potenciar otros espacios de participación para los niños/as, como los Consejos del Niño, que es un proyecto del municipio.

Trabajadores de los Servicios Locales

En los Servicios Locales trabajan un total aproximado de 50 trabajadores (dado que es variable por la rotación de sus profesionales[184]).

Las modalidades que asumen las condiciones laborales en los Servicios Locales son diversas, aunque menos heterogéneas que en San Martín:

1) Planta transitoria municipal. Funcionarios (Directores, coordinadores). Cuentan con los derechos laborales derivados de un contrato en relación de dependencia (vacaciones y aguinaldo). Sin embargo, no cuentan con todas las ventajas de la planta permanente municipal (estabilidad).

2) Locación de Servicios (contratos semestrales). Los profesionales de los Servicios Locales y del Equipo de Resolución de Emergencias participan de esta modalidad. No se considera antigüedad ni título/s; no se paga aguinaldo aunque sí se contemplan vacaciones como si fuera un contrato en relación de dependencia. Los honorarios de los profesionales se pagan con el Fondo de Fortalecimiento que destina la Provincia a la implementación del Sistema de Protección de Derechos. En su mayoría son contratos de 20 hs. semanales. Entre los

[183] Fue puesta en funcionamiento en el año 2011. funciona en el Edificio Municipal, de 8 a 14 hs. Su misión es acompañar a todos aquellos adultos que no han podido registrar a los niños a su cargo, facilitando el acceso a la documentación y otros trámites que se requieran.

[184] Similar a lo que referimos ocurría como excepción en José L. Suárez respecto de la rotación de los profesionales, debido a la contención e identidad del equipo de trabajo y la comunidad con la que trabajan, ello también ocurre en Monte Chingolo, una de las sedes donde realizamos trabajo de campo.

profesionales acuerdan el horario a cumplir para cubrir el horario de 8 a 16 hs. todos los días[185].

3) Trabajadores de Planta Permanente municipal. Poseen escalafón (categorizaciones periódicas) y todos los beneficios derivados de trabajo en blanco. Muy pocos trabajadores están comprendidos dentro de esta modalidad, sólo los profesionales que trabajan en la sede central de la Dirección de Niñez, así como las profesionales (psicólogas y Trabajadoras Sociales) del equipo de supervisión.

Se reitera aquí la marcada presencia de mujeres en la conformación de los equipos, en franca diferencia respecto de los trabajadores varones, aproximadamente en el orden del 75%[186]. Los varones son los abogados y algunos psicólogos.

Servicios Locales	Centro de Salud "Luis Máspero". (Remedios de Escalada)	Unidad Sanitaria "Valentín Alsina".	Unidad Sanitaria "Ramón Carrillo". (Villa Caraza)	Unidad Sanitaria "Arturo Illia". (Villa Jardín)	Unidad Sanitaria ATAM II (barrio La Fe, Monte Chingolo).	"La Casita de Chingolo".	Centro de Salud Los Ceibos.	"Medicina Preventiva". (Lanús Este)	Servicio de Resolución de Emergencias
Modalidad de atención	Lunes a viernes de 9 a 15 hs.	Lunes a viernes de 9 a 15 hs.	Lunes a viernes de 9 a 15 hs.	Lunes a viernes de 9 a 15 hs.	Lunes a viernes de 9 a 15 hs.	Lunes a viernes de 9 a 15 hs.	Lunes a viernes de 9 a 15 hs.	Lunes a viernes de 9 a 15 hs. Hay en este SL menos demanda espontánea, más derivación.	Hay tres equipos: dos guardias activas (funcionan de 8 a 14 hs. y de 14 a 20 hs., en la sede de la Dirección de Niñez) y una guardia pasiva que funciona de lunes a viernes de 20 a 8 hs. y, sábados, domingos y feriados todo el día a través del Simpel .
Trabajadores	1 Trabajdor/a social, 1 psicólogo/a y 1 abogado/a en cada servicio	1 Trabajdor/a social, 1 psicólogo/a y 1 abogado/a en cada servicio	1 Trabajdor/a social, 1 psicólogo/a y 1 abogado/a en cada servicio	1 Trabajdor/a social, 1 psicólogo/a y 1 abogado/a en cada servicio	1 Trabajdor/a social, 1 psicólogo/a y 1 abogado/a en cada servicio	1 Trabajdor/a social, 1 psicólogo/a y 1 abogado/a en cada servicio	1 Trabajdor/a social, 1 psicólogo/a y 1 abogado/a en cada servicio	Perfil más profesional que comunitario (por tipo de demandas).	Cada uno de los tres equipos está formado por psicólogo/a, trabajador/a social y abogado/a
Accesibilidad	Fue uno de los primeros organismos de protección de derechos de niños/as del municipio. Funciona dentro de Unidad Sanitaria local. Referencia en el barrio.	Referencia en el barrio. Por Unidad Sanitaria.	Referencia en el barrio. Por Unidad Sanitaria. Se observa mayor trabajo comunitario en este Servicio.	Referencia en el barrio. Por Unidad Sanitaria	Uno de los últimos servicios inaugurado. Barrio descentralizado, dentro de Monte Chingolo.	Único Servicio que no está en unidad sanitaria. Referencia en el barrio por haber sido hogar convivencial. Comparten espacio con otros programas locales dirigidos a niños/as	Uno de los últimos servicios inaugurado. Barrio descentralizado, Monte Chingolo.	Ubicado en el centro de Lanús, a unas cuadras de la estación de tren.	Por teléfono 4241-1000 (guardia pasiva) y en sede central (activa, de 8 a 20 hs.).

Cuadro de elaboración propia en base a entrevistas, folletos institucionales, documentación oficial del municipio.

[185] A diciembre de 2014, los honorarios promedio de los profesionales era de $6000. El pago del monotributo e ingresos brutos corresponde a cada profesional.

[186] Número variable dada la rotación de los profesionales.

2. La protección de derechos en territorio. Implicancias de la "territorialización" en ambos municipios.

Lanús- Un Estado cercano…

Una cuestión que aparecía invariablemente a lo largo de la investigación fue la apelación de los principales actores del proceso de institucionalización de derechos de niños/as a la necesidad de contar con un Estado cercano y presente en el territorio a través de una oferta variada y diversa de iniciativas que apunten a la promoción y protección de derechos. Generalmente este llamado a la territorialización se realiza tratando de distanciarse de la descentralización de los '90, en la medida que lo que interesa no es un proceso de ajuste y desresponsabiización (al que se asocia esa década) sino, por el contrario, que el Estado local esté más cerca y más comprometido sobre los problemas cotidianos de sus habitantes.

> Reconocer, sin negar problemas generales, un sujeto individual de derechos y eso significa un estado cercano, no distante. (Registro de Campo, Servicio Local Monte Chingolo, Lanús, RC-11-L-SL).

A través de mi trabajo de campo pude además presenciar varios debates sobre los alcances de este despliegue de iniciativas estatales en las localidades y barrios en que se divide Lanús. Se evidenciaron así tanto fortalezas como debilidades en este proceso. Como fortalezas se mencionaron: tener los recursos "a mano", la posibilidad de que con tales recursos se puedan generar intervenciones anticipatorias y/o preventivas y la importancia de "tener el pibe ahí", lo cual permite el vínculo, el conocimiento, e interpela directamente a la intervención ("En lo macro, el pibe no está").

Como debilidades señalaron: que hay que distinguir "lo barrial" de lo comunitario, ya que no serían sinónimos. Identifican lo barrial como algo frágil en lo que prevalece la "Justicia por mano propia". Por otra parte identifican que no hay espacios de pertenencia y reconocimiento, especialmente en lo que respecta a los adolescentes.

El vínculo con el territorio no parece ser algo sencillo para los Servicios Locales. Primero, por la identificación automática que haría buena parte de la sociedad con la justicia. "La gente del barrio sigue creyendo que somos parte de la justicia, que estamos acá". (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4). Esto podría verse como algo tanto negativo como positivo. La imagen de la justicia abarca el espacio que institucionalizaba

niños/as y los alejaba de sus familias, como aquel otro de resolución de conflictos, mediando una autoridad reconocida y con cierta legitimidad como la del juez.

> Es difícil construirse una imagen con la imagen que se hace la gente. Para algunos el cuco era el juez (para otros era la solución), el que viene y te saca los pibes. Y todo el tiempo nos quieren poner en ese lugar. Lo mismo las instituciones. Hay que pelear con eso. Depende mucho de los equipos, de donde esté ubicado el Local, eso impacta diferente. No es lo mismo Máspero que está en el centro de Escalada y toma lugares vulnerables. Que Carrillo o Los Ceibos que esta en el medio de los asentamientos. Ahí te tienen que conocer si o si. Podes revertir ese imaginario mas fácilmente, en algún momento tuvieron que acudir a vos o viste como ayudaron a resolver una situación. Sino ya es los miedos, lo que te cuenta, no de lo concreto que se resuelve en el territorio. (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, -E-L-3).

Como se comenta en esta entrevista, revertir ese imaginario es una difícil tarea que *deben* emprender los SL. El encomillado de ese *deber* es porque el SL está compelido a hacerlo si quiere tener un marco de mayor legitimidad en el territorio.

En esta línea la ubicación concreta del SL sería una variable que influye en las maneras que adopta esa territorialización. Siguiendo las narrativas de los entrevistados habría mayor conocimiento, mayor vínculo, con los territorios más vulnerables, lo cual genera lazos más confiables, estables y duraderos al conocer las intervenciones que se han realizado. En tanto en los territorios más heterogéneos, más céntricos del municipio, donde está un poco más confundido el sector de la población con la que trabajan, sería más difícil generar ese vínculo. Además, como ya mencionamos en otra parte de este capítulo, los sectores más vulnerables están más acostumbrados a que los profesionales los miren, no hay modo de "escapar" a ese vínculo, mientras que otros sectores pueden encontrar otros dispositivos para resolver las mismas problemáticas.

La "pata territorial", comunitaria, en las intervenciones -como la denominó la que fuera directora de niñez-, la lleva adelante el mismo equipo de los Servicios Locales. No hay una división entre atención de situaciones de vulneración de derechos y programas de promoción / protección. La Directora de Niñez habla de la importancia de que empiece a tomarse como parte de la tarea para que se reconozca desde otro lugar, a través de la inserción de los equipos en la trama del barrio.

> Romper paradigma del patronato no es fácil. Hay que conocer a los actores comunitarios. Cuando yo asumí, había mucho recelo de salir al territorio. Es una etapa del proceso. Nosotros acompañamos a los equipos, si es necesario. (Entrevista funcionarias área infancia, Lanús, E-L-1).

La apuesta por la territorialización también se basa en generar un nuevo vínculo para que la comunidad los visualice como aliados, trabajando en conjunto por la protección de los derechos de los niños/as. Al mismo tiempo, el SL conservaría el lugar de ser el conductor, el líder de ese proceso. Remarcan la necesidad de mostrar más lo que hacen, hacia el barrio, al mismo tiempo que reforzar el trabajo de promoción y prevención de derechos que sería la pata más floja del sistema de protección.

San Martín – Territorialización ¿obligada?

Un funcionario vinculado a las políticas de infancia del municipio me comentó una vez: "Como ciudadano de San Martín, uno no se daba cuenta de lo postergados que estaban algunos barrios. Si uno estaba viviendo en un lugar céntrico, había una lógica que invisibilizaba esto". Esa invisibilización convocó a la gestión actual a realizar una apuesta de poner los máximos esfuerzos en iniciativas estatales que se localicen en los sectores más vulnerables, especialmente aquellos aledaños a la zona del río Reconquista.

En la apuesta a esa construcción de vínculos y dispositivos cercanos, los SL tienen una tarea ardua. La imagen que más pesaba sobre ellos, aquella con la que se encontraron en los barrios, era la de ser "los saca-chicos, los malos, la ley": "Eso que viene invasivamente desde arriba y nos saca a los chicos, y ese Estado que no se hace presente, nada más que de manera punitiva".

La intención es, pues, subvertir esa imagen estimulando "que la gente logre entender lo que es el servicio local". Lo que subyace a esta idea generalizada en profesionales y funcionarios del área, es que existe un profundo desconocimiento de "lo que es la ley" y que es el Servicio Local el que debe transmitir, unilateralmente, ese conocimiento.

Se piensa, en efecto, al Servicio Local como una instancia superadora de la comunitaria, en el sentido de constituir una organizacón que, a través de intervenciones profesionales, puede brindar herramientas, transmitir aquello que se supone más beneficioso para proteger los derechos de los niños/as. De todos modos, esto no aparece como una narrativa unánime sino que hay matices. Según reflexionan otros funcionarios he encontrado que, en lugar de poner el foco en ese conocimiento que debiera ser impartido o direccionado desde el SL a la comunidad, organizada o no, se advierte que en realidad la comunidad tienen sus propios modos de resolución de conflictos y que "nosotros somos los que quedamos fuera, no los entendemos, ni hacemos nada por acercarnos a ellos, lo cual dificulta un diálogo auténtico".

> Estamos convencidos 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. (Entrevista Coordinador Servicios Locales, San Martín, E-SM-3).

Por otra parte, la territorialización denota que las estrategias de intervención también necesitan desplegarse con una mirada o enfoque comunitario. Esto no fue aceptado tácitamente, sino que generó mucho ruido entre los profesionales. El temor que, de hecho, muchos/as trabajadores manifestaban, era "¿Quién nos va a defender a nosotros cuando entremos a los barrios?". Están, por otra parte, de acuerdo con que hay que "salir al barrio". El problema es que no se piensa el dispositivo y quedan atrapados en una suerte de "territorializacion obligada" carente de reflexión y/o apoyo institucional

Comentarios finales

A lo largo de este capítulo hemos desplegado algunas narrativas institucionales no homogéneas ni carentes de contradicciones y tensiones que diseñan, modelan y generan un horizonte posible de intervención en los espacios territoriales locales más próximos a la realidad cotidiana de niños/as y jóvenes.

Para tal fin repusimos la institucionalidad, las políticas y programas que desde los mismos estados locales se imprimen en el territorio de una manera localizada, descentralizada y, por ende, más próxima a la intervención social directa dirigida a los niños/as y sus familias así como las narrativas que se erigen como hegemónicas sobre las maneras "correctas" de gobernar la infancia en un escenario de protección de derechos.

Las tradiciones políticas y características sociodemográficas de los municipios seleccionados, el lugar que fue ocupando la problemática de la infancia en la agenda municipal, los actores que participaron en esa construcción, el lugar de los trabajadores, los recursos existentes, las características que asumieron los Servicios Locales en ese entramado, son precisamente los ejes clave que moldean los horizontes posibles de protección de derechos de los niños/as y sus familias así como los cursos y circuitos institucionales autorizados y los modos e interacciones específicas en que se distribuyen recursos y derechos sobre los que nos centraremos en el capítulo siguiente.

Los Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños/as ocupan un lugar central en esa trama. Estos Servicios tienen distinta conformación y procesos de institucionalización en ambos municipios. En el caso del municipio de Gral. San Martín, aparecen con destacada importancia los dispositivos institucionales que precedieron a estos Servicios, anteriores a la sanción de la ley, con una impronta pionera en la creación de defensorías de niños/as, tomando el modelo de la Ciudad de Buenos Aires y asumiendo un rol relevante en la desjudicialización de la pobreza y la construcción de estrategias de intervención novedosas elaboradas en conjunto con las familias a través de la mediación y conciliación. En el caso de Lanús, estos dispositivos emergen como instituciones prácticamente inaugurales en este campo pues hasta entonces el municipio operaba en el ámbito de la niñez a través de políticas fundamentalmente asistenciales y que no contemplaban al niño/a como foco específico sino a través de sus familias (especialmente a través del Programa Plan Vida). Al momento de efectivizar la creación de los Servicios Locales en cuanto tales (a posteriori de la vigencia de la ley provincial), ambos municipios contaban con precedentes, aunque el municipio de San Martín sea previo y con esa impronta pionera que mencionamos. La propuesta en ambos casos fue que estos Servicios estuvieran en territorio, puesto que lo que marcaba el "cambio" hacia esta "era de la protección", era especialmente el *enfoque* con el que se trabajaba. Allí los ejes de territorialización, inclusión social y participación de niños/as y familias en las estrategias de protección de derechos se revelan como claves para la época y son referenciados de este modo por los actores centrales del proceso, en particular los funcionarios/as y trabajadores/as.

Señalamos, además, de qué manera la territorialización emerge como un aspecto problemático y/o contradictorio. En efecto, el territorio se erige como una suerte de "mantra organizacional" (Perelmiter, 2015) al que atraviesan las narrativas y prácticas de los sistemas locales de protección de derechos de niños/as y adolescentes. Territorio que además adquiere múltiples y variados significados tanto en lo relativo a la cercanía o proximidad con la "realidad cotidiana" como a la afección o sensibilidad que se presupone necesaria para trabajar con los sectores más vulnerables a través de la construcción de vínculos y lazos de confianza entre los funcionarios y trabajadores de la protección y los niños/as y sus familias. Territorialización que en esa doble acepción -que incluye tanto el "estar cerca" de los territorios (muchas veces relegados), como el desplegar una lógica de

especial sensibilidad y afección- implicó, además, revertir una imagen de los espacios de niñez en los barrios asociada generalmente a los “saca-chicos”, “los malos”, “la ley”.

En este escenario, las modalidades que se plantearon los Servicios Locales para poner en práctica esa territorialización, en la faz de despliegue de acciones estatales en las localidades, también fueron disímiles. En el caso de Lanús, se observa una apuesta a incluir estos dispositivos en instituciones previamente existentes y con referencia en el territorio como serían las Unidades Sanitarias (con excepción de uno de los Servicios Locales, que se encuentra ubicado en Monte Chingolo en un edificio que anteriormente fuera hogar convivencial); en el caso de San Martín, se trata de espacios propios de los Servicios Locales.

Lo que sí quizás es una marca que atraviesa la institucionalidad de ambos municipios es la construcción de un “sistema de protección”, con otras instituciones, que apunta a potenciar o maximizar los niveles de articulación inter e intra-institucional, de distintos niveles –horizontales y verticales- y que aspira también a que los derechos de la infancia sean un eje transversal y no solamente sectorizado. En esta apuesta, la noción de co-responsabilidad emerge con fuerza de casi todos los actores, en una suerte de nuevo “mantra organizacional”. Ahora bien, ese llamado a la co-responsabilidad, a la convocatoria de diversos actores para generar acciones conjuntas de protección hacia los niños/as y adolescentes no excluye sino que mas bien convive con la necesidad de liderazgo, de conducción por parte de los Servicios Locales, disputando de este modo la legitimidad para “entender mejor” y ser “los mejores” representantes de los derechos de los niños/as en el territorio (Villalta, 2010a).

CAPITULO 4. La construcción de la protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Prácticas y categorías en movimiento.

Introducción

En este capítulo se abordan las prácticas institucionales que constituyen la protección de los derechos de los niños/as y adolescentes en el marco de una economía general de los discursos acerca de la protección y control de tales sujetos (Schuch, 2009: 105). A tal fin, se analiza el debate alrededor de la enunciación e interpretación de necesidades en los dispositivos contemporáneos de protección de derechos seleccionados desplegados en prácticas, categorías, saberes y sentidos específicos, centralmente sobre los derechos de los niños/as, su vulneración y restitución. Recuperar estos sentidos y debates será de suma utilidad para reconstruir el actual dominio específico de intervención en torno de la infancia y juventud, cuyo conjunto de dimensiones nos brindará pistas para reflexionar sobre las transformaciones en el gobierno de la infancia (Schuch, 2009).

Dividiremos el capítulo en dos partes. En la primera, nos detendremos en las prácticas institucionales que se erigen como centrales de los dispositivos de protección de derechos en relación con la población destinataria y qué patrones, regularidades y singularidades encontramos en cada uno de los espacios observados.

En la segunda parte, se explicitará de qué manera se construye y delimita la categoría "derechos vulnerados", en tanto vértice de los sistemas de protección de derechos locales que habilitan y legitiman la intervención estatal. Se prestará especial atención a las distintas funciones empíricas que asume la categoría vulneración de derechos en las prácticas cotidianas, tanto respecto de su función como organizador ideológico, como respecto a las relaciones sociales interetarias, de clase y género que se articulan alrededor de la intervención.

Primera parte – Las prácticas institucionales de protección de Derechos

Los Servicios Locales como dispositivos en construcción permanente

Los Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños/as y Adolescentes forman parte de una institucionalidad de reciente conformación. Tal como hemos mencionado en el capítulo precedente, estos dispositivos institucionales se insertan de modo heterogéneo y diverso en la trama de protección social local, a la vez que presentan antecedentes y trayectorias

institucionales singulares, que delimitan los cursos de acción posibles, vinculados a la protección de derechos de niños/as y adolescentes.

> Como toda institucionalidad nueva, genera limites más difusos. De que es para un servicio local, cual sería la intervención, las competencias. Esto lo fuimos construyendo (…) (Entrevista funcionaria área niñez, Lanús, -E-L-3).

Una de las características que se presentan como estructurantes, al menos en los dos municipios observados, es la construcción de sus prácticas alrededor de "los casos"[187]. Este término es altamente polisémico y ambivalente, con un atravesamiento central a estos dispositivos, a la vez que con sentidos propios que le otorga cada uno. Hablar de "los casos" puede significar, por ejemplo, tanto referirse a una unidad administrativa (un expediente o legajo, donde constan todas las intervenciones respecto de una familia en particular), como una asociación con la problemática que estaría afectando a un niño/a (un "caso de abuso sexual infantil", "un caso de maltrato", etc.). (Barna, 2015).

Pronunciarnos sobre los "casos" como concepto estructurante a estos dispositivos, implica además considerar la *casificación,* concepto acuñado por Llobet (2007a). Siguiendo a James Scott (1998), la casificación implica, en los hechos, la necesidad de reducir problemáticas complejas a casos singulares e individuales a la vez que una aspiración a alcanzar cierta caracterización y legibilidad del Estado. Esto es parte indispensable del gobierno de la infancia, al requerir invención de unidades que son visibles, campos, casos o personas agrupadas (Scott, 1998: 183). Sigue Scott, de lo que hablamos es de volver al Estado *legible* para regular la población, en el caso la infancia, en modos que simplifiquen las funciones estatales.

Tal estrategia, que compone esta modalidad de gobierno de la infancia, describe un aspecto de la transformación de la complejidad social en una realidad administrable. Claudia Fonseca (1999) refiere a esa realidad administrable al decir que "cada caso es un caso". En esa frase, se afirma que la realidad no encaja fácilmente en tipos ideales, y que es necesario desconfiar de formulas prefabricadas, combatir los males de la cuantificación y asumir las singularidades. Algunos de esos cuestionamientos se encuentran en la base de la retórica de los derechos, con las características que asumió en la región latinoamericana. Por ejemplo: frente a la masividad y despersonalización que definiría al sistema de patronato, se erige

[187] En otra investigación doctoral reciente (Barna, 2015), también se plantea el término "caso" como uno de los conceptos nativos más escuchados en los sistemas de protección. Incluso en otros municipios del conurbano bonaerense, en ese trabajo, el municipio de "La Matanza".

otro modo de gobierno sobre la infancia basado en la consideración singular, única e irrepetible de caso, que convoca a una mayor cercanía con "los casos". Eso sólo será posible a través de cierta organización para ser identificado, observado, agregado y monitoreado (Fonseca, 1999).

Tal como lo hemos desarrollado en el capítulo anterior, los Servicios Locales en tanto dispositivos, toman intervención a través de sus trabajadores ante la existencia de situaciones de derechos vulnerados de los niños/as y adolescentes, con el fin de protegerlos y/o restituirlos.[188] Las modalidades que asumen las acciones concretas destinadas a cumplir esa función de protección son variadas y heterogéneas, en estrecha conexión con las modalidades institucionales, los actores que participan y los saberes legitimados que se asumen en ese territorio. En este sentido, esas prácticas concretas y cotidianas, no pueden comprenderse sin una debida vinculación con tales tradiciones y quehaceres institucionales. En efecto, en el caso del municipio de Gral. San Martín, habíamos hecho referencia a cómo aparecen con destacada importancia los dispositivos institucionales que precedieron a estos Servicios, anteriores a la sanción de la ley, con una impronta pionera en la creación de defensorías de niños/as, tomando el modelo de la Ciudad de Buenos Aires y asumiendo un rol relevante en la desjudicialización de la pobreza y la construcción de estrategias de intervención novedosas, elaboradas en conjunto con las familias a través de la mediación y conciliación. En el caso de Lanús, señalamos como estos dispositivos emergen como instituciones prácticamente inaugurales en este campo pues, hasta entonces, el municipio operaba en el ámbito de la niñez a través de políticas fundamentalmente asistenciales y que no contemplaban al niño/a como foco específico sino a través de sus familias (especialmente a través del Programa Plan Vida). Al momento de efectivizar la creación de los Servicios Locales en cuanto tales (a posteriori de la vigencia de la ley provincial), ambos municipios contaban con precedentes, aunque en el municipio de San Martín haya sido previo y con esa impronta pionera que mencionamos. La propuesta en ambos casos fue que estos Servicios estuvieran en territorio, puesto que lo que marcaba el "cambio" hacia esta "era de la protección" era especialmente el *enfoque* con el que se trabajaba. Allí los ejes de territorialización, inclusión social y participación de niños/as y familias en las estrategias de protección de derechos se revelan como claves para la época y son referenciados de este

[188] En la segunda sección de este capítulo, nos centraremos en cómo se construyen esas categorías, a través de sus sentidos, eficacia, debates y alcances.

modo por los actores centrales del proceso, en particular los funcionarios/as y trabajadores/as.

En este capítulo nos abocamos a identificar las prácticas que constituyen un proceso activo y formativo a partir del cual los actores realizan diversas apropiaciones (Chartier, 1996; Rockwell, 1996) que recrean y concretan el escenario de institucionalización de derechos de los niños/as y adolescentes. Esas prácticas encierran un conjunto de acciones que, desde el lugar de los trabajadores/as, implican la individualización y recorte de situaciones que configurarán los "casos" de intervención, la articulación institucional dentro y fuera del municipio, la vinculación territorial, la maximización de recursos para efectivizar el acceso a los derechos de los niños, niñas y adolescentes de esa localidad, así como el trabajo "codo a codo" con actores que se suponen centrales a la protección.

El despliegue de prácticas institucionales en materia de infancia, sus alcances y límites.

Hemos advertido en el primer capítulo de esta tesis, la perspectiva que utilizaríamos para analizar las prácticas de protección y/o restitución de derechos de niños/as. Avanzando en esta dirección, hemos recuperado un enfoque que se distancia tanto de una perspectiva meramente subjetivista -que implicaría ceñirnos a un análisis anclado al plano de la representación y/o intención de los actores-, como de aquellas que centran su fuerza en un análisis macro-estructural. Por otro lado, si bien incorporamos de alguna manera la noción de dispositivo de Foucault, al recuperar las prácticas en tanto actos, discursos, normas, regulaciones y redes de relación, lo hacemos de modo crítico y flexible en la medida en que adicionamos a ese encuadre la capacidad diversa y creativa de tales redes de relación, la complejidad y multiplicidad de contextos institucionales (Haney, 1996) así como la valoración de las prácticas cotidianas y contextualizadas, tanto las regulares como las singulares. Las prácticas son comprendidas, de esta manera, como resultado de las redes institucionales y el campo en que se inscriben.

En nuestra investigación, las prácticas en las que nos detenemos están relacionadas, fundamentalmente, con la construcción de categorías de intervención, que se basan en el tipo de relación establecido, la forma de poder y la simetría o asimetría desplegadas entre los trabajadores de la protección (y las instituciones con las que se vinculan con el objetivo de proteger de los derechos de los niños/as) y las unidades domésticas (niños/as y sus familias). Dentro de cada una de estas categorías, que iremos desplegando en los próximos

apartados, encontramos diversos tipos de prácticas, tanto en la forma de discursos como de sentidos, moralidades y/o acciones.

Para poder indagar en qué modalidades asumen los dispositivos locales de protección de derechos de niños/as, exploraremos en la primera parte lo vinculado a las prácticas institucionales de los trabajadores de los dispositivos elegidos, para luego dedicarnos a las categorías. Luego, en el siguiente capítulo, abordamos cómo esas prácticas y categorías, se traducen en circuitos institucionales de protección de derechos.

Repertorio de prácticas institucionales para la protección.

Elaborando una sistematización y categorización de las prácticas institucionales que realizan los organismos locales de protección de derechos (Servicios Locales) en tanto emergentes en las narrativas y prácticas de los trabajadores de la protección en nuestro trabajo de campo, seleccionamos aquellas que resultan representativas de las tareas consideradas indispensables por estos actores, tanto las habituales y sistemáticas como las extraordinarias y eventuales, para llevar adelante el proceso de identificación y/o diagnóstico de derechos vulnerados y de elaboración de estrategias para su resolución.

Esas prácticas las agrupamos en: Evaluación; Elaboración de acuerdos; Acompañamiento, orientación, contención y escucha; Articulación, trabajo con otros/as y Aleccionamiento, persuasión, imposición[189].

Evaluación.

Si existe una acción que es fácilmente observable en los dispositivos de protección de derechos, así como de alta referencia por los propios trabajadores, es la evaluación profesional constante de las familias y los niños/as destinatarios/as del dispositivo.

En efecto, a fin de que los profesionales puedan reconocer si existe una vulneración de derechos de los niños/as, se necesitarán ciertas “estimaciones y clasificaciones” (Barna, 2015) sobre las familias para poder aseverar la presencia de tal vulneración y, en tal caso, idear estrategias para revertirla. Pero no sólo eso, la evaluación estará presente en la

[189] Esta clasificación es meramente analítica, de construcción propia. Este ordenamiento no se corresponde con una división jerárquica ni obedece a un orden cronológico del procedimiento de los dispositivos de protección de derechos. Tampoco se relaciona directamente con etapas de ese proceso. Más bien se trata de una sistematización de aquellas prácticas que aparecían regularmente, aunque de manera heterogénea, en los dispositivos analizados.

mayoría de las prácticas de este dispositivo en la medida que la misma no se agota en esa evaluación inicial, sino que será necesario observar y apreciar las conductas de las familias durante un tiempo considerable – variable según el grado y tipo de riesgo al que estarían expuestos los niños/as, la magnitud de los derechos vulnerados, etc.-, para ponderar si es necesaria una mayor y más prolongada intervención desde los Servicios Locales o si la misma, en algún momento, puede cesar.

> 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 está explícito, que es algo más de aprendizaje… ¡Bah! En el sentido de que cada equipo sabe cuándo se produce, la ley es clara en eso, pero también los límites pueden ser variados. (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

Uno de los núcleos de esta acción de evaluación es el "diagnóstico" profesional. El diagnóstico, si bien se presenta como interdisciplinario, –recordemos que en los dispositivos trabajan abogados/as, psicólogos/as y abogados/as-, la fuerte impronta *psi* que se deriva de la correspondencia del diagnóstico con la herramienta principal de la psicología y de la salud en general, promueve un predominio de la matriz "psi" al momento de hacer esa evaluación. También se refleja en los indicadores que supone identificar la vulneración de derechos de los niños/as.

Indicadores considerados en el diagnóstico inicial

- La presencia de derechos amenazados o vulnerados
- La valoración de la gravedad previa a la intervención.
- La evaluación de los padres y/o familia ampliada que puedan actuar protegiendo los derechos de los niños/as (evaluación de capacidades, conductas, aptitudes).
- El pronóstico sobre lo que podría ocurrir en caso de dejar la situación como en el inicio, efectuando un "análisis de riesgo".

(Elaboración propia, en base a contenido de legajos, entrevistas a trabajadores/as, observaciones realizadas en ambos dispositivos).

Este "diagnóstico inicial" está presente en las prácticas institucionales de los dos Servicios Locales estudiados. Aparecen tanto en los indicadores que se tienen en cuenta para evaluar la presencia de vulneración de derechos de los niños/as, como en las herramientas institucionales que guían la intervención. Por ejemplo, mediante el formulario de inicio de expedientes o legajos, que es uniforme a todos los servicios locales descentralizados en el territorio. En el caso de Lanús, aparece consignado de modo explícito en el formulario al solicitar que los trabajadores dejen constancia la presencia de derechos vulnerados y el

grado de gravedad previo a la intervención (con una gradación de bajo, medio o alto), así como un pronóstico de la situación[190].

Para alcanzar ese diagnóstico pueden elaborarse distintas estrategias, pero aquella acción destacada por los propios trabajadores es el establecimiento de una entrevista personal inicial con los sujetos involucrados (niños/as y sus familias, otros sujetos, otras instituciones que hayan tomado intervención), generalmente en la sede del Servicio Local. En algunos casos más infrecuentes y que obedece a una mayor situación de riesgo o a la imposibilidad de las personas de hacerse presentes, esta entrevista puede tener lugar en el domicilio del niño/a, en la escuela a la que asiste el niño/a o en una institución de salud en caso de encontrarse internado/a. La palabra de los involucrados (escuchar "las versiones del hecho"), se asume fundamental para poder contar con un cuadro más general del caso y hacer una evaluación que aspira a ser integral.

En cuanto a la "evaluación de riesgo", que aparece mencionado en último lugar, queremos señalar su carácter ambiguo. Se trata de un concepto que sirve especialmente en el análisis de programas sociales y que reconoce una matriz patológica propia de la epidemiología, siguiendo a De Almeida-Filho (2000; en Medan, 2014)[191]. Según este autor, la centralidad del concepto "riesgo" para la epidemiología se fundamenta en tres supuestos básicos: 1) la identificación entre lo probable y lo posible, por su probabilidad de ocurrencia; 2) la homogeneización de distintas situaciones en el concepto de riesgo; y 3) el principio de recurrencia, esto es, una expectativa de patrones de ocurrencia que justifican la prevención. Lo particular, como advierte Medan (2014), es que estos datos sin vinculación con factores concretos, pueden ser, eventualmente, cualquier cosa.

Asimismo, a fin de llegar a esa evaluación, entran en juego una suma de apreciaciones morales y legales respecto de los sujetos involucrados, necesarias para poder dilucidar la presencia de los indicadores antes mencionados así como las cualidades y competencias de los sujetos para poder dar cuenta de la vulneración y generar acciones para revertirlas[192].

---

[190] El discurso del riesgo se actualiza en discursos de prevención, configurando lo que Castel (1986) denomina una "nueva modalidad de vigilancia" que anticipa la conducta de los sujetos observados atribuyendo riesgos a decisiones. A través del diagnóstico técnico-profesional, el individuo es re-conocido y su futuro previsto y esperado.

[191] De Almeida Filho (2000) afirma que este concepto fue extrapolado, sin mediación alguna, del discurso de la ciencia epidemiológica hacia el discurso social.

[192] Sobre este tema profundizaremos en el capítulo sexto, donde desplegaremos los modos de distinción y diferenciación que operan sobre los sujetos (niños/as, familias, trabajadores/as) y las consecuencias que ello acarrea en la construcción del niño-sujeto-de-derecho.

De ellas se derivan 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 niños/as.

> La madre presenta características antisociales de personalidad, con escasos controles de sus impulsos. Tendencia a fantasear y mentir. Inmadurez / egocentrismo. No está en condiciones de ejercer rol materno. (Legajo Nro. 2, leído en ocasión de Registro de Campo, Servicio Local de José León Suárez, RC-SM-13).
>
> La madre impresiona poco confiable en cuanto a proteger sola a la niña. Por ello se evaluará al grupo familiar materno, con el fin de buscar "adultos útiles" que puedan garantizar el cuidado y protección de la niña. (Registro de Campo, Servicio Local Monte Chingolo, Lanús, RC 7-L-SL).
>
> Se considera actitud negativa cuando no cumplen con orientaciones (por ejemplo, ir al psicólogo), lo cual se considera fundamental para trabajar y modificar su actitud y fortalecer su rol materno frente a la problemática familiar. (Palabras de una trabajadora, Registro de Campo, capacitación equipos de niñez del municipio de Lanús, RC 6-L-SL-R).
>
> No cumplió con ninguna orientación. Está en postura de reclamar y no hace nada. (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4).

Estas evaluaciones (negativas) que transcribimos aquí se despliegan especialmente sobre las capacidades o conductas individuales de las madres de los niños/as. Evaluaciones negativas que no son para nada "gratuitas" o inocuas. De esta evaluación inicial dependerá en gran medida el transcurso del accionar y las herramientas que serán utilizadas por los SL: si el trabajo será de carácter mancomunado con esa familia, especialmente con la madre, si se convocan a otros actores, si se mantiene en "alerta" la situación y se dispone un mayor seguimiento cercano, personalizado, que evidencie llegado el caso la necesidad de tomar una medida más drástica, por ejemplo, separar al niño/a de su grupo familiar.

Por el contrario, para otorgar una evaluación positiva y afirmar que sí son adultos responsables y "útiles", que puedan otorgar la protección debida a los derechos de los niños/as:

> Respecto de la niña: se la observa de aspecto prolijo y limpio, de temple vital y alegre. Se observa en la Sra. XX aptitud de cuidado y protección con relación a la niña. La misma cuenta con recursos materiales, afectivos y vinculares para desarrollar su rol materno. (Legajo Nro. 4, leído en Registro de Campo, Servicio Local de Monte Chingolo, RC 14-L-SL).

Esta idea de adulto "útil" fue una de las más escuchadas en mi estadía de campo, además de verla reflejada en legajos en numerosas oportunidades. Con ello los profesionales significan adultos que cuenten con las capacidades necesarias para asumir el rol de padre o madre, pero también la posibilidad de reflexionar, asumir y aceptar las orientaciones que le son proporcionadas. Como vemos, también el ser calificado como "buen padre" o "buena

madre" se deriva no sólo de cualidades personales o características propias, sino de aquello que repercute en el accionar, conducta o situación de los niños/as. En el caso de que la niña se encuentre prolija, con aspecto limpio y de apariencia alegre, evidenciaría una valorable aptitud de cuidado por parte-principalmente- de la madre. Asimismo, serán especialmente valorados ciertos recursos o atributos de esa madre en el caso de poseer medios materiales (puede brindarle una vestimenta que se considera adecuada), afectivos (la niña luce alegre, lo cual demostraría cierto grado de afecto de la madre hacia ella) y vinculares (en tanto la madre, mediante recursos, mostraría indicios de una relación saludable con su hija). Estas valoraciones delatan la presencia de cierto conservadurismo de género, al asumir un marcado maternalismo de la gestión de las necesidades de los niños/as, que refuerzan las posiciones de género tradicionales.

El seguimiento

Como parte de esas apreciaciones que se hacen sobre las familias, nos encontramos con lo que los actores locales llaman "el seguimiento". Para realizar ese seguimiento resulta pertinente cursar una serie de citaciones –por teléfono o por correo y, en algunos casos, por intermedio de la policía-, sostener entrevistas periódicas –en sede de los SL o en los domicilios de las familias-, así como gestionar y controlar el cumplimiento de los trámites y turnos sugeridos (de tratamientos médicos, psicológicos, etc.) que las familias deben obtener y presentar para poder "demostrar" que están cumpliendo con las indicaciones formuladas desde los organismos de protección.

Las características de la convocatoria a las familias en un marco de "seguimiento" no son un tema menor, sino que suscitan debates y dilemas al interior de los equipos de trabajo. Por ejemplo: en consonancia con la idea de generar vínculos sostenidos y consensuados con las familias, la primera medida consistía en una convocatoria de tono "amable", mediante un llamado telefónico o una citación cursada por correo o mediante móvil municipal. Ante la inasistencia de las familias a ese primer encuentro, y teniendo en cuenta la gravedad o no a juicio de los trabajadores de la situación de vulneración de derechos en cuestión, la convocatoria podría ser más "formal" y con un tono más firme, por ejemplo mediante una citación por correo en la cual se explicitaba que, ante la falta de concurrencia, se tramitarían "las acciones legales pertinentes". Vale decir que esto no estaba "escrito" o "protocolizado" en ningún lado sino que formaba parte de esas normas tácitas que integran la cotidianeidad

de la tarea y que son acordadas –y a veces revisadas- por el equipo de trabajo y/o la coordinación.

En el caso de San Martín, ante la falta de recursos para poder realizar citaciones por correo (argumento explicitado tanto por funcionarios como trabajadores), las citaciones se cursaban, al menos en una segunda instancia (luego de intentar la vía telefónica, en caso de contar con el teléfono), a través de la policía. Esta forma de citación generaba no pocos problemas, que incluso se reflejaban en la "devolución" de las citaciones por parte de la policía aduciendo que, o bien no encontraban la numeración de la vivienda (ya que en la mayoría de los casos se trataba de viviendas en asentamientos o barrios no inscriptos en la trama urbana formal)[193], o eran recibidos con cierto resquemor y/o maltrato por los pobladores del lugar[194]. Además, cuando se llegaban a cursar efectivamente las citaciones, las personas que la recibían no la tomaban de "buen agrado" y lo hacían saber ante la primera concurrencia al SL (en el caso que asistieran, pues en otros el temor dominaba la situación y generaba el efecto contrario al buscado, esto es, que no se presentaran a la citación cursada). No profundizaremos en esto, pero sí diremos que la relación autoritaria entre las fuerzas represivas y los barrios vulnerables ha estado estructural e históricamente caracterizada por un profundo conflicto[195], razón por la cual era bastante lógico o esperable que sucediera esto. Sin embargo, estas citaciones infructuosas no generaban un cambio en el procedimiento del SL, sino que se seguían cursando citaciones por esa vía dado que, según los trabajadores, no tenían otro modo certero de convocarlos y contar, además, con una certificación que indicara que la citación llegaba a destino y que la persona era notificada (aunque como ya mencionamos, eso no siempre sucedía; pero de todos modos se agregaban las devoluciones de la policía en el legajo del niño/a, a modo de prueba de lo que habían hecho los trabajadores para intentar localizar y convocar a las familias). Aunque el procedimiento no lograba modificarse, sí debe mencionarse que esto generaba ruido en algunos trabajadores (una minoría), aunque esto no pasaba de ser mencionado en una charla de pasillo, informal, pero no en un reclamo concreto para su modificación. Esta cuestión merecería ser profundizada ya que implica una determinada forma de acercarse a

[193] Por ejemplo, en una devolución de la comisaría al SL decía, textualmente, que "atento que la calle Eva Duarte S/N del barrio xx está formada por varias viviendas precarias (son unas 200), y tienen número de casilla, sin tal nro. es imposible la individualización".

[194] En otra respuesta de la policía, se argumentaba que "Como es una villa de emergencia los habitantes se muestran reacios a la presencia policial y nadie dice conocerlos".

[195] Isla y Manzini (2008), Kessler (2012), entre otros trabajos.

la población que es contradictoria con la idea de proximidad y territorialidad que los mismos trabajadores remarcan como necesaria para lograr una mayor y mejor protección de derechos de los niños/as. Con ello nos planteamos como hipótesis que, probablemente, algo del orden de la tensión entre proximidad y formalización esté aquí presente. La necesidad de acercarse, aunque también de marcar distancia y reafirmar autoridad, forma parte de las tensiones que atraviesan los sistemas locales de protección.

En lo que respecta a las entrevistas con las familias y niños/as, la mayoría se realizaban en la sede del SL o en otras instituciones a las que concurría el niño/a (por ejemplo en la escuela o en una unidad sanitaria) cuando no era posible que, atendiendo a lejanía u otros quehaceres de los padres, asistieran al SL. De todos modos, pocos motivos consideraban suficientes los trabajadores para exceptuar de la obligación de presentarse ante el SL. En muchos casos, aún sabiendo que el horario de trabajo de los SL, por la mañana, generalmente hasta las 14 o 15 hs., coincide con muchas de las obligaciones laborales o domésticas de los padres, la falta de presentación al SL era considerado de algún modo como una reticencia a participar en los asuntos que tenían que ver con sus hijos/as.

Por su parte, en relación a las entrevistas en domicilio, encontramos distintos criterios en los municipios. En el caso de Lanús, al menos una vez a la semana, podían pautarse entrevistas en el domicilio de las familias que para ellos/as colaboraban en explorar *in situ* y corroborar o no la vulneración de derechos de los niños/as, contando con un móvil de la municipalidad para hacerlo. En el caso de San Martín, tal visita familiar era muy excepcional. Esto obedecía a dos razones, primero porque varios de los trabajadores sostenían que ir a las casas de los niños/as implicaba cierta violación a la intimidad de las personas y que ello iba en contra del nuevo enfoque de derechos; y, por otro lado, porque no contaban con los medios para hacerlo. No había móvil municipal disponible ni modo de llegar a la morada de los niños/as sin cierto "riesgo", tanto porque no llegaban los colectivos allí y entonces debían sostener de su bolsillo (ya que no contaban con una caja chica) tomarse un remis en algún trayecto, como por la desconfianza que les generaba a varios de los trabajadores la llegada al barrio como integrantes del SL, puesto que no siempre eran bien recibidos por las familias.

Volviendo al modo que asume este seguimiento, según lo que pudimos observar, habrá algunas cuestiones que los trabajadores priorizaran para su consideración. Fundamentalmente los criterios giran alrededor de apreciar si ese adulto/a que ha sido denunciado por alguna vulneración de derechos donde esté involucrado un hijo/a suyo,

puede “procesar” lo que hace y no hace; si puede “cuestionarlo”, si al haber mediaciones institucionales o judiciales hay sanciones y las mismas son acatadas por tales personas, si se trabaja en la prevención con esas personas o si se busca evitar la reincidencia. Todo eso se espera que vaya acompañado de un proceso de reflexión personal por parte de las familias, mediante el cual la misma logre no sólo pensar cómo llegó a esa situación, sino de qué modo es posible salir de ella. Y allí el recurso prioritario es la palabra. Poder verbalizar lo que uno siente, quiere, cree, analiza, es valorado positivamente por los trabajadores de la protección, en tanto sería un buen indicador de protección activa de los derechos de los niños/as y adolescentes que están a su cargo.

Para hacer estas evaluaciones se construyen indicadores, más o menos estandarizados y uniformes, aunque no siempre explícitos. En el caso de Lanús, tal vez por la existencia de espacios colectivos de formación y reflexión sostenidos y continuados en el tiempo, estos indicadores aparecían con mayor claridad y de modo más explícito y transparente. No aparecía con tal claridad en San Martín, donde permanecían menos evidentes y era necesario indagar con mayor profundidad los datos producidos en esta investigación. De todos modos, en el cuadro que sigue unimos las observaciones de los dos municipios tratando de buscar las regularidades que pueden apreciarse, para luego identificar las singularidades de cada caso.

Indicadores que aparecen más frecuentemente mencionados:

-Importancia de derechos vulnerados, sin lograr cambios considerables ni sostenidos
-Edad de los niños (mayor riesgo a menor edad).
-Falta de compromiso de la familia conviviente.
-Presencia de violencia física no aislada, sino reiterada, sistemática.
-Existencia / Inexistencia de vinculación afectiva con sus hijos

Elaboración propia, en base a entrevistas, legajos, observaciones de todas las unidades y sub-unidades observacionales.

Estos indicadores suponen una serie de características, cualidades y competencias que son tenidas en cuenta, en estrecha articulación con los sujetos (sobre todo las edades), así como los derechos en juego y los riesgos a los que los niños/as o adolescentes estarían expuestos. La *matriz psi* aparece ordenando y orientando la intervención: es en la medida que los sujetos puedan “elaborar”, “significar”, “procesar”, hacer lugar en su propia subjetividad aquello que puede “dañar” al niño/a, que serán ubicados como sujetos favorables a la protección de los derechos de los chicos/as.

El afecto para con sus hijos/as y el modo de evidenciarlo antes los trabajadores de la protección, también será un eje central a tener en cuenta. Como veremos más adelante en algunos casos se priorizará la presencia *manifiesta* del vínculo afectuoso que se percibe a través de gestos y elaboraciones mediante la palabra. En algunos casos que veremos más adelante esa presencia afectiva puede además considerarse por encima de una posible vulneración de derecho hacia los niños/as, sobre todo ante los casos que generan más dilema, como las "negligencias" o descuidos familiares. "Pero a veces hay lazo, hay afecto, y uno prioriza eso" (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín, E-SM-7).

Por su parte, el factor "tiempo" también juega un rol clave en este seguimiento.

> (…) 'No le den el alta social todavía', para darle un tiempo para ver cómo se iba comportando la madre en relación al bebé, si iba a verlo, qué pasaba con el padre, cuáles eran las pautas de alarma que registraba la madre en relación a su hijo, si la mamá viene a alimentar al bebé. Y nos mandan un informe diciendo: "La mamá fue, fue un parto normal, el papá vino todos los días" y nada más. Pero lo que nosotros necesitábamos era "La mamá vino todos los días, se vinculó con el bebé, hizo tal y tal cosa. (Entrevista Coordinadora Servicio Local Billinghurst, San Martín, E-SM-8).

Este fragmento de entrevista, vinculado con un caso que tenía como protagonista a una mujer joven y su bebé, internados en un hospital público de San Martín al momento del nacimiento pero con la cual había intervenciones previas de ese mismo organismo respecto de sus otros hijos, es interesante para identificar varias cosas. Por un lado, el cruce entre modalidades de intervención del SL y del ámbito de salud, donde aparentemente habría paradigmas distintos para tomar parte en tal situación. El reclamo de la persona que habla en la entrevista, que es una coordinadora de uno de los Servicios Locales del municipio, era la dificultad de encontrar criterios comunes con la entidad de salud en la intervención. Para esta trabajadora, era necesario esperar, "aprovechar el tiempo" que la mujer estaba internada, con el objetivo de hacer de ese tiempo parte de la estrategia. Se trataba de no mirar la cuestión médica de modo exclusivo, sino evaluar conductas, comportamientos y vínculo con el bebé.

Aplazar, esperar, alargar el tiempo, puede ser útil para mantener ese seguimiento sobre la familia y ampliar la lupa respecto de conductas y comportamientos; lo que se espera de esa madre, por ejemplo.

Elaboración de acuerdos.

> Uno tiene muchas intenciones de hacer pero se necesitan dos partes para hacer. (Entrevista Coordinadora Programa ONG, Cárcova, José L. Suárez, E-SM-6).

> Se trata de hacer, progresivamente, acuerdos con las familias. Si necesitan vacantes, si necesitan arreglos en las viviendas, todo en la medida de ir "laburando la buena crianza". (Registro de Campo, Asamblea mensual del Consejo Local de San Martín, Palabras de una trabajadora de un Servicio Local de San Martín, RC CL SM 25).

En la introducción de esta primer sección, habíamos mencionado cómo el *frente discursivo* local vinculado a la institucionalización de los sistemas de protección de derechos cuestionaba fuertemente una modalidad del Estado que suponía desplazar o sustituir a la familia para erigir con más centralidad otra manera de gobierno basada, prioritariamente, en la articulación mancomunada y consensuada entre profesionales y familias.

Tal como lo podemos ver en los fragmentos de entrevistas seleccionados, vinculados a trabajadores de los Servicios Locales, la realización de acuerdos entre los actores, fundamentalmente los profesionales y las familias, se constituyen en una herramienta esencial para el trabajo en pos de la protección de los derechos de los niños/as.

La construcción de esos acuerdos progresivos de proyección de corto o mediano plazo según el caso suponen, en primer lugar, el establecimiento de un vínculo previo entre ambas partes calificado como "confianza". Existe una presuposición de que tal vínculo es el único que puede sentar las bases para generar en las familias la voluntad de cooperación, compromiso y cumplimiento de los acuerdos que se suscriban. Una de las primeras medidas, entonces, para poder lograr acuerdos, serán mantener una serie de entrevistas, charlas y conversaciones con las familias para poder construir ese vínculo que no está dado de antemano sino que, precisamente, es necesario generar, impulsar, y solidificar. Al decir que no está dado de antemano me refiero a que, al ser un dispositivo bastante reciente en el territorio, no hay una base de confianza previa (salvo en los casos donde existían dispositivos previos a la ley, aunque ahí aparecen también otros problemas[196]), sino que debe constituirse persona a persona, caso a caso. Este vínculo,

[196] Esos "otros problemas" son la constante asociación de la comunidad hacia estos dispositivos como los "saca-chicos", ya sea por dispositivos provinciales que funcionaban anteriormente (por ejemplo, el Servicio Local de Monte Chingolo está emplazado físicamente en un ex hogar convivencial que albergaba a niños/as que habían sido separados de sus padres por decisión de la justicia de menores), como con los mismos organismos municipales (es el caso de las Defensorías, en San Martín, donde a pesar del lugar de referencia novedosa y cuestionadora de la justicia de menores, las familias y organizaciones del barrio también depositaban la imagen de "saca-chicos/as" en la Defensoría local).

basado en la confianza entre trabajadores y familias, aparece no como importante en sí mismo sino como un medio necesario para el objetivo a alcanzar por ese SL. Ese objetivo estriba en la satisfacción de los derechos de los chicos/as, traducidos especialmente como "laburar la buena crianza".

> La idea es siempre tener un vínculo con familias y chicos, porque sino no van a tomar alguna orientación que se les de. Para que sea más permeable. Hay que dedicarle tiempo a eso. (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4).

Se trata entonces de generar, a través de distintas acciones, lazos de confianza, vínculos de comunión y armonía entre trabajadores y familias considerados centrales para poder lograr un trabajo articulado y mancomunado. Para ello, la posibilidad de conversar, de encontrarse en entrevistas con las que las familias son citadas, de escucharlas, de orientarlas y, también, de convencerlas es parte nodal de su tarea.

Es por eso que, en segundo lugar, las intervenciones se diseñan y ejecutan con la idea de construir permanentemente esos acuerdos, en los que el norte a alcanzar es, principalmente, la modificación de algunas conductas, hábitos y modalidades de esas familias que estarían vulnerando lo que se identifica, según los trabajadores de la protección, como la correcta efectivización de los derechos de sus hijos/as.

Ese imperativo de "laburar" (la buena crianza), a pesar de que se usa como sinónimo de "trabajar", no se refiere solamente al acto de realizar un trabajo profesional remunerado, sino que más bien constituye el sinónimo de una intervención, prolongada y dedicada, sobre una persona o un grupo objeto de la acción estatal (Barna, 2015).

"Trabajar para que sea una internación voluntaria…", "para que sean ellos mismos los que nos pidan ayuda porque nos necesitan", son algunas de las frases que más escuché en mi estadía en el campo. De esta manera, se infiere que habría una forma adecuada o pertinente que los especialistas conocen y deben no imponer a las familias –puesto que no "funcionaría"- sino que, de alguna manera, deben persuadir y convencer de que esa es la forma correcta y más eficaz para lograr tal fin.

¿Por qué no funcionaría esa mera imposición? Porque ya no se trata de idear desde los expertos una solución "rupturista" a las familias (a no ser en excepciones a las que luego nos referiremos), sino que, al ser el objetivo la transformación progresiva de esos modos de crianza, se requiere esa confianza, ese acuerdo mutuo, para lograr los cambios, y sentir que ambas parte forman parte de él y por ende que participan activamente y en *pie de igualdad*.

Al mismo tiempo, hay aspectos de la estructuración del trabajo que se imponen como "naturales" y que obligan a madres y padres a adaptarse a eso, por ejemplo, quién se traslada (los trabajadores a la casa o las familias a la oficina) en un horario conveniente para quién (los Servicios Locales en efecto funcionan sólo por la mañana hasta las 14 hs, lo que puede coincidir con las responsabilidades laborales de las familias o las escolares de los niños/as). El objetivo nodal es que las personas logren introyectar normas en lugar de percibirlas como externas e impuestas.

> Si uno dice tanto una cosa, luego en algún momento, cae. A algunos vamos a convencer (con eso ya es para alegrarse). (Registro de Campo, Asamblea mensual del Consejo Local de San Martín, Palabras de una funcionaria del área de Desarrollo Social de San Martín, RC CL SM 25).

Frente a estas afirmaciones y observaciones efectuadas, nos preguntábamos: ¿Se trata de un intercambio simétrico de voluntades? ¿Qué factores juegan en esa construcción de acuerdos? ¿Hay un licuamiento de las asimetrías de poder existentes en la relación trabajadores-familias? (Barna, 2015).

¿Son acuerdos elaborados por consenso, en los que ambas partes proponen soluciones equitativamente, o son sugerencias desde los organismos de protección con mayor o menos grado de asimetría y con distintos márgenes para prestar consentimiento a ellas?

Son preguntas que trataremos de ir contestando a lo largo de este capítulo, y otras que quedarán para posterior indagación y profundización.

En tercer lugar, la suscripción de acuerdos no reside sólo en esas acciones cotidianas, mundanas, probablemente informales, que realizan los trabajadores de la protección con las familias, sino que además están previstas normativa y formalmente. Por ejemplo: a través de la firma de Actas Acuerdo o Actas Compromiso. La diferencia estriba en que, en el caso de la primera, se trata de un acuerdo de voluntades entre trabajadores y familias, mientras que en el segundo se trata de una declaración unilateral de las familias que asume la realización de determinada actividad o tarea. Por ejemplo, el compromiso a asistir a tratamiento terapéutico u otra atención de la salud tanto los niños/as como de alguien de la familia que en la percepción de los trabajadores resulte imperioso para seguir adelante con la intervención; llevar a los niños/as a la escuela si no están asistiendo o lo hacen irregularmente, entre otros[197]. Los trabajadores pueden comprometerse, por ejemplo, a

[197] Esta distinción está establecida en el artículo 39 de la ley 13.298 y en la Guía de Procedimientos N° 1 para los Servicios de Promoción y Protección de Derechos del Niño. Dirección Provincial de Estrategias de Intervención Territorial. Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos del Niño.

gestionar la vacante del niño/a en una escuela, el tratamiento para terapia individual para el niño/a y/o la madre o incluir a la familia en alguna prestación social concreta, como un beneficio social o un derecho asignado (Asignación Universal por Hijo, pensiones no contributivas, pensión por madre de siete hijos).

Tales instrumentos son una forma de dejar asentado aquello a qué se comprometió cada uno/a, acuerdos que se instituyen entre uno o más trabajadores de la protección y algún familiar o referente afectivo del niño/a o joven. En algunos casos, quienes suscriben ese acuerdo incluyen al niño/a, y en otros lo hacen sólo entre adultos/as, pues se entiende que de ese modo se lo protege mejor al niño/a. Además, en su gran mayoría según el respaldo de mi trabajo de campo, quienes asumen esos compromisos, sea en un acta acuerdo o en un acta de compromiso, son las madres de los niños/as. Eventualmente puede tratarse de un tío/a o un abuelo/a, pero generalmente es alguna referente familiar mujer. Los motivos que aducen los trabajadores de la protección son varios; puede ser que el padre está ausente, porque trabaja y no puede acercarse al SL, o porque directamente "mejor no contar con ese padre".

Luego de suscribir el acta, las personas deben llevar adelante lo acordado a la vez que justificar y comprobar de alguna manera (con documentación, con llamada telefónica que corrobora, etc.) que ese acuerdo tuvo efectividad.

Acompañamiento, orientación, contención y escucha

Para alcanzar los objetivos de la protección, será necesario además, que los trabajadores, basados en el vínculo de confianza mencionado en el apartado anterior, puedan constituirse en referentes de las familias para brindar orientaciones y sugerencias, para que logren adecuados comportamientos, especialmente sobre crianza, responsabilidades parentales y modos de organización de la vida familiar (Grinberg, 2014).

> Lleva más tiempo hacer vínculos. (…) Hay casos que a veces no le encontrás la vuelta, entonces al menos hay que disponer espacio de escucha, hasta que se pueda intervenir de otra manera (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4).

> Contener, incluir a las familias. Compartir algo, que se transforme en una situación de aprender y de paso de escuchar a las mamás, a ver qué tienen para decirnos. (Entrevista funcionario área infancia, San Martín, E-SM-5).

En buena medida, las acciones en esta línea implican el mediano o largo plazo, una idea de proceso. De ahí que lo fundamental sea constituir y solidificar ese vínculo de confianza generando un espacio de escucha y contención de las familias. Siempre con el horizonte de que, una vez establecido ese vínculo, se puedan "aceptar" las orientaciones sugeridas.

Esta misión requiere –como dice Medan (2014)- revisar las formas de comportamiento y fomentar la reflexividad de las familias sobre sí mismas en condición de cercanía física. La importancia de la palabra, de generar un espacio de escucha y contención y, más aún, de la empatía con las familias, se vuelve insoslayable para llevar adelante la tarea.

Se trata además de generar un lazo afectivo con las familias, constituirse en referentes significativos para ellos "pero al mismo tiempo que poner distancia", tal como lo resaltaban los trabajadores de Lanús. Esto también es un punto crucial y que preocupa a los trabajadores y funcionarios. Que haya empatía con las familias pero al mismo tiempo profesionalismo. Aparece una necesidad de distanciarse de las prácticas asistenciales solidarias que no serían propias de una organización estatal, sino de la religiosa; eso no podría estar presente del mismo modo en las prácticas institucionales. Estas prácticas aparecen opuestas, casi enfrentadas. Sin embargo, hemos visto como, en realidad, las prácticas "expertas" conviven con la ayuda, la asistencia y el compromiso afectivo: no es que unas y otras se opongan, sino que conviven en los sistemas de protección actuales. (Ferreira y Schuch, 2010).

Una funcionaria del área de niñez del municipio de Lanús lo decía con claridad en una entrevista. "Me preocupa la impronta emotiva, solidaria y altruista de algunas personas, con prácticas que quedan por fuera de lo institucional, sin dar cuenta de la participación del municipio" (E-L-3).

Por otra parte, el establecimiento de los lazos de confianza, habilita una instancia de transmisión de valores desde los trabajadores de la protección hacia las necesidades de los niños/as y las responsabilidades parentales, a la vez que se constituye un espacio de evaluación de esas capacidades (Grinberg, 2014).

> Somos bestias por naturaleza, pero hay que enseñar. Todos podemos aprender. Lo bueno y lo malo (Registro de Campo, Asamblea Mensual Consejo Local San Martín, palabras de funcionaria judicial, RC-CL-SM-8).

La suposición entonces es que todo es enseñable, todo es material pedagógico y cualquier cuestión que tenga que ver con los derechos de los niños/as puede y debe resolverse a

través de ese aprendizaje. El acompañamiento y la orientación a las familias tendrá que estar, entonces, atravesado por el objetivo de otorgar "herramientas" para el desarrollo, crecimiento y autovalimiento de los niños/as y sus familias. Se parte de considerar que los profesionales cuentan con ese "equipamiento" de modo previo, y que lineal y automáticamente al ponerlo en juego en un dispositivo o intervención determinada, se transformaría en una reparación de derechos de los niños y niñas que han sido previamente vulnerados. Así, es notoria la importancia pedagógica de la intervención, basada especialmente en la enseñanza de la utilidad de hábitos y herramientas. (Ciordia y Russo, 2014). Enseñanza que, al querer apartarse de un lugar de mera imposición de valores -que aparecen desde el exterior-, se asocia a la idea de compartir saberes que puedan ser apropiados, internalizados por los niños/as y familias.

El siguiente listado refleja las prácticas de los trabajadores de la protección vinculadas a la orientación, acompañamiento, contención y escucha. Se trata de aquellas mayoritariamente mencionadas por los trabajadores y que aparecen con mayor regularidad en las intervenciones, formales y no formales, cotidianas de los SL. Se corresponde con el trabajo de campo efectuado en los dos Servicios Locales seleccionados.

*Aportar palabras para elaborar, resignificar.
*Planificación de entrevistas con madres, padres, hijos/as.
*Sugerencia de tratamiento psicológico a madre, niñxs. Psicoterapia.
    -Para que cambien, aprendan
    -Para que se evalúe grado de afección
*Orientación a internación psiquiátrica / por adicciones (con o sin fuerza pública)
*Orientación a realizar talleres
*Fortalecer a la Sra. XX en su rol de mujer y reducir nivel de stress por historia personal y falta de recursos personales. Integrarla en actividades en las que pueda tener su espacio propio, haciendo hincapié en su desarrollo personal
*Orientación a tratamientos médicos (para padres e hijos/as).
*Compromiso de otros actores para red sostén
*Construcción de hábitos
*Fortalecimiento de autoestima

Cuadro de elaboración propia, en base a entrevistas, observaciones participantes y revisión de legajos de ambos SL.

Dentro de las prácticas de orientación y acompañamiento encontramos también aquellas acciones que residen en sugerir y aconsejar a las familias a que realicen determinadas acciones. El hecho de brindar consejos o sugerencias permite, desde una aparente perspectiva simétrica, influir a partir de quien lo ofrece en el comportamiento del otro. Al

mismo tiempo deja cierta libertad sobre quien lo recibe y decide adoptarlo. Sin embargo, quien se constituye en aquel dador del consejo parece tener mayor potestad sobre el asunto y de ello deriva su "influencia moral legítima" (Donzelot, 1979). Esa "influencia moral legítima" de quien puede "dar" consejos o sugerencias hace que esas personas se construyan como "sujetos de acción" (Schuch 2009: 198).

Estos sujetos adquieren esa legitimidad en su intervención en función de las desiguales posiciones y roles que ocupan en esa red de relaciones configurada por un saber-poder. Y, como contrapartida, los miembros de las unidades domésticas que "reciben" esos consejos o sugerencias se configuran como "sujetos de intervención" (Schuch 2009: 198).

Parece difícil pensar, en efecto, en una situación simétrica entre familias y profesionales. Los profesionales, si bien pretenden generar acuerdos partir de la base del consenso, tienen un norte al que aspirar que ellos consideran, por su autoridad y lugar legitimado en el dispositivo, un bien en sí mismo, y que es la protección de los derechos de los niños/as. En efecto, sólo puede aconsejar el que tiene autoridad (Lugones, 2012a) y los margenes de maniobrabilidad y resistencia frente a ello, ante algo que aparenta tener un bien intrínseco, parecen bastante poco probables.

En otro orden de ideas, el acompañamiento familiar tiene características específicas. Se trata de orientar, sugerir y aconsejar, pero también de generar otras alternativas, sumar otros actores y herramientas que puedan hacer que esa persona realice una transformación tal que revierta en mejores condiciones para los niños/as.

> Acompañamiento Familiar, que no sea sólo terapia. Más que hacer grupos de autoayuda con la psicóloga (que la gente no va, porque quiere un cambio rápido), es mejor hacer cooperativa de mujeres, y ahí cuando hacen cosas se empiezan a problematizar situaciones previas. (Registro de Campo, Asamblea Mensual Consejo Local San Martín, palabras de funcionaria judicial, RC-CL-SM-8).

> Que no le baje como ley sino desde la salud, como terapia (Registro de Campo, Asamblea Mensual Consejo Local San Martín, palabras de funcionaria de infancia, RC-CL-SM-8).

Tanto Schuch (2009), como LLobet (2007a), entre otros investigadores, han encontrado que una herramienta de intervención central para con las familias en el marco de la protección de derechos (e incluso anterior) es la psicologización de las problemáticas. Ya hemos visto cómo eso impregna las estimaciones y clasificaciones sobre los niños/as y familias a través de la evaluación y seguimiento haciendo uso de conceptos del mundo *psi* que se extrapolan a toda situación vinculada con un niño/a. Pero hay otro uso de la matriz *psi* que es, en el

caso de sugerirse como herramienta de cambio, la terapia como principal motivadora. Esto aparecía de modo casi unánime en los dos municipios seleccionados. Una de las primeras "sugerencias" podía ser entonces que o los padres, y/o los niños/as, según el caso, concurran a terapia psicológica, generalmente individual. Sólo en algunos pocos casos, he visto que se sugiera una estrategia grupal (por ejemplo en casos de adicciones a las drogas; aunque esta estrategia grupal estaba más legitimada para adultos que para niños/as o adolescentes). De todos modos, esta sugerencia de realización de terapia psicológica como "resolución de todos los males" también empieza a ser cuestionada de uno u otro lado. Del lado de las familias, no concretando dicha acción (no concurriendo o yendo a pocas sesiones) a no ser que haya mucha presión del otro lado para hacerla. Juega en esto un factor clave que es la escasez de psicólogos/as que trabajan pública y gratuitamente (fundamentalmente en centros de salud) para la cantidad de población que demanda asistencia. Por el lado de los profesionales, la orientación a realizar tratamientos psicológicos comienza a ser puesta en cuestión toda vez que, como dice el fragmento de entrevista, parecería que la psicoterapia requeriría de tiempos largos que ni los profesionales ni las familias están dispuestos a tolerar. Comienzan a sugerirse otros espacios en apariencia de índole más comunitaria pero que, en realidad, se piensan con ese mismo fin: lograr que la persona realice la transformación subjetiva anhelada[198]. Los largos procesos que son la base del psicoanálisis no condecirían ni con los tiempos de los procedimientos de protección ni con las expectativas de transformación, en el caso de que esta exista, de parte de los niños/as o las familias. En virtud de ello es que se plantean otro tipo de tratamientos, con fines terapéuticos, aunque ya no como parte de los espacios de terapia psicológica individual, sino que se alienta la conformación de grupos que puedan tener un efecto más concreto, práctico y tangible.

Por último, el acompañamiento realizado desde los trabajadores de la protección puede darse con una dosis mayor o menor de libertad, autonomía o asistencia directa.

> A veces uno es mucho más asistencialista y donde cree que no puede modificar algunas cuestiones estructurales y que tenés que direccionar más la intervención, ir vos a impulsarla. Depende de las posibilidades que vos ves en esa persona. Ir con el tiempo de a poco instándolo a que pueda tomar otras acciones y a que pueda empezar a ver las cosas de otra manera, pero eso te lleva mucho tiempo, tenés que tener hartas entrevistas. (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín E-SM-7).

[198] Para profundizar sobre cómo se construye el niño-sujeto-de-derecho, como punto de llegada, dirigirse al capítulo 6.

Según esas posibilidades, que se relacionan directamente con capacidades personales de las familias, se dará mayor o menor margen de autonomía. Existe un llamado a la participación, pero muchas veces el margen para la misma es limitado. (Barna, 2015). Retomaremos este tema más adelante.

Articulación, trabajo con otros/as

El modelo de intervención que supone la creación del niño-como-sujeto-de-derecho[199], siguiendo a Schuch (2009), emerge a la par de la incentivación de incorporar a la comunidad en las políticas de atención a la infancia. Si bien la presencia de organizaciones y redes territoriales vinculadas a la atención directa de niños/as y adolescentes no es algo novedoso sino de vieja data, aquello distintivo de este modelo consiste en que la comunidad es llamada a participar activamente, desde las prácticas estatales, en las políticas de protección de derechos de los niños/as. Este modelo supone entonces una tríada de intervención, basada en el Estado (con sus múltiples niveles y sectores y un fuerte eje de descentralización en los territorios), la familia (sean los padres, otros miembros de la familia, referentes significativos y los propios niños/as) y la comunidad (sea que hablemos de organizaciones formalmente registradas, grupos que trabajen con niños/as o redes territoriales de trabajo con esta población).

Asistimos, como ya mencionamos en los primeros capítulos de esta tesis, a una emergencia y multiplicación de agentes plurales y dispersos que pasan a formar parte de este dominio de intervención. Esto se traduce en distintas acciones que los agentes denominan como de "co-responsabilidad". Según ese concepto, en tanto propio de los agentes, ya no podrían intervenir sólo los profesionales del dispositivo específico para atender las situaciones de derechos vulnerados de los niños/as (como sí sucedía en otros modelos), sino que los distintos actores que tengan alguna vinculación con la infancia son convocados a diseñar y ejecutar estrategias de intervención en forma conjunta.

Para los y las trabajadores de la protección, la infancia tiene una dimensión social que es imposible de soslayar y que no puede quedar reducida a la intervención de un dispositivo

[199] Sobre la construcción de ese sujeto, nos centraremos en el capítulo 6.

específico. La complejidad de “la realidad”, dirían los actores, obliga a reflexionar y hacer de modo conjunto.

Ahora bien, este juego co-responsable, que implica la presencia de muchos actores, de distinto nivel y responsabilidades, aporta varios debates en la medida que esto se da en un “marco de disputa ideológica y de poder” que requiere que el SL adopte un lugar diferenciado de conducción de esa estrategia de legitimación. Esto aparecía con mucha claridad en varias reuniones de los equipos de Lanús, especialmente. Se valora así el juego co-responsable, se abre el diálogo y la posibilidad de trabajo conjunto de los actores, pero se reserva un lugar especial del SL como líder del proceso. En esa línea, los funcionarios y trabajadores de Lanús refieren la necesidad de “unificar el discurso frente a otros actores del Sistema”, “empoderar a los actores con los que trabajan”, “jerarquizar el trabajo de los Servicios Locales”.

Es que lo que está en cuestión es desentrañar quién resulta el “mejor garante de la protección”, a decir de Villalta (2010a). Los trabajadores, y más aún los funcionarios, plantean la importancia de seguir construyendo mayor legitimidad de los SL, especialmente “hacia fuera”, en el barrio. “Generar transferencia con el Local”.

> No es lo mismo la intervención de un juez que la nuestra; nosotros garantizamos la protección. A través de la territorialidad, integralidad, intersectorialidad (a diferencia del patronato) (Palabras de una trabajadora, Registro de Campo, capacitación equipos de niñez del municipio de Lanús, RC Nro. 18-L-SL-R).

Paralelamente, se presentan debates alrededor de las relaciones de conocimiento y proximidad con el barrio y con las organizaciones vinculadas a los niños/as y adolescentes, si bien producen fluidez en la comunicación y fomentan la asistencia y colaboración mutua. Esta misma condición (la proximidad) habilita renovados y afinados mecanismos de observación, control y evaluación, especialmente de los comportamientos parentales. Estar ahí en el barrio como marca de época respecto de la territorialización de la intervención supone esta paradoja: ofrecer un ámbito propicio para prestar un servicio público destinado, en el registro de los trabajadores, a incidir en la protección de los derechos de los niños/as, al mismo tiempo que estar más cerca de lo que sucede cotidianamente con esos niños/as y familias. No obstante, y de modo paralelo a esta aproximación hacia la población, señalamos que para efectuar citaciones a las familias, en algunos casos que ya mencionamos anteriormente, se procede no en la interacción “cara a cara” sino con la mediación de las

fuerzas policiales, cuyo despliegue represivo y estimagtizante para con las poblaciones más pobres también ya hemos referido.

> Acá los vecinos aguantan, aguantan, aguantan, y cuando ven que al agua llega al cuello, entonces, siempre sale uno y denuncia. Acá lo primero que hacen es denunciar. Así como denuncian también después, como este abusador que lo quieren linchar. Entonces, sí hay la presencia de la comunidad ante las situaciones de vulneración. Hay una implicancia y hay un hacerse cargo.
> ¿Individual y grupalmente?
> Individual y grupal, porque acá por ejemplo cuando nosotros fuimos a buscar a los chiquititos, había 15 o 20 vecinos que estaban todos esperando que nosotros interviniéramos. Estaban 15 a 20 vecinos en la puerta que se bancaron la intervención. Y aparte también acá hay mucha política pública, por ser un sector popular hay de todo, entonces, hay organizaciones, hay organizaciones sociales, hay instituciones. (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

Este retrato de las organizaciones denunciando y participando activamente en la protección de los niños/as, no se manifiesta de modo uniforme en todos los sistemas de protección. Depende, en la mayoría de los casos, de la manera en que se constituyan las organizaciones comunitarias y prioricen o no la intervención con niños/as y jóvenes; de el lugar activo o pasivo en la interrelación con las prácticas estatales; y de la existencia previa de lazos y relaciones fluidas entre organizaciones, familias y Estado. En los dos SL analizados, esto emergió con más fuerza en el SL de José L. Suárez. Una tradición de politicidad y organización previa de la comunidad y el posicionamiento activo frente a las problemáticas relacionadas con la infancia hicieron posible ese modo de relación no exenta, por supuesto, de debates y tensiones. En el caso del otro SL, si bien el barrio en el que se emplaza el SL también tiene una tradición organizativa fuerte, no ha sido tan marcada respecto de la infancia y son menos fluidos los lazos e interrelaciones entre las prácticas institucionales y las organizaciones, tal como hemos desarrollado en el capítulo 3.

Por otra parte, la proximidad en el barrio genera también algunos inconvenientes o resquemores para las familias, la comunidad y los trabajadores. Nos referimos a los casos donde los trabajadores han tenido que adoptar una medida coactiva que implicó la separación del niño/a del grupo familiar, y que al estar en el mismo barrio que esa familia, puede complicarse, llegando a algunas amenazas y temor de estar solos sin protección ni seguridad, etc. Eso sumado a la complicidad en algunos casos de las fuerzas represivas locales, que “al conocerse todos”, pueden hacer la “vista gorda” ante algunas denuncias.

Las profesionales del Servicio Local de Monte Chingolo remarcan que esta situación, y estando en el mismo barrio donde viven las familias a las que atienden, es algo que puede

suceder y que, por momentos, sienten la desprotección de los funcionarios de mayor jerarquía frente a esas cuestiones delicadas que pueden generar temor en los trabajadores y dificultades para seguir profundizando esa proximidad que se espera. En otros casos, como en uno de los Servicios Locales de San Martín, estas relaciones conflictivas con las fuerzas policiales (de modo directo o indirecto), condujeron a que desde la coordinación del SL se optara por cerrar, literalmente, el Servicio Local con candado y rejas que sólo se abren si las personas que se acercan son conocidas o tienen algún legajo iniciado allí.

Aleccionamiento, persuasión, imposición

SI bien, como hemos desarrollado hasta aquí, las prácticas institucionales orientadas a construir y sostener acuerdos y alianzas con las familias y otros actores se vinculan a la protección a través del consenso, existen también otras acciones que también forman parte de estas prácticas que no están basadas en el consenso, sino en la manipulación y la imposición de aquello que se entiende es beneficioso y saludable para el desarrollo de los derechos de los niños/as y adolescentes.[200]

Estas prácticas, de índole más coactiva, se erigen como excepcionales y como última medida dentro del sistema de protección. Ahora bien, los trabajadores refieren que estas medidas más coactivas no se reducen a esa decisión de última ratio que podría ser la medida de abrigo, sino que atraviesan todo el procedimiento de protección en mayor o menor medida.

Así, habrá algunas familias que serán evaluadas y catalogadas como "difíciles de trabajar", lo que implicará señalarlas como "poco permeables a las indicaciones de los profesionales".

> En algunos casos ves alguna grieta por dónde entrar. **Donde hay tela para cortar**, bien; pero en otros casos hace agua la intervención. (El destacado es nuestro). (Registro de Campo, Reunión interinstitucional Villa Hidalgo – Cárcova, palabras de una trabajadora de una Unidad Sanitaria del barrio, San Martín, RC–SM-19).

Esa frase es bien elocuente. "Donde hay tela para cortar". En las narrativas de los trabajadores implica considerar la presencia de posturas, posiciones y actitudes por parte de las familias para ajustarse y adaptarse al procedimiento estipulado desde los organismos de protección, pues se considera, como ya hemos visto, que sólo así pueden generarse

[200] Con esto no queremos significar que hay acuerdos por un lado e imposición por el otro, toda vez que en el armado de consensos también se dirimen sentidos, conflictos, relaciones de poder y autoridad que discuten grados de simetría o asimetría. Lo que estamos queriendo significar acá es que además de esas relaciones construidas alrededor del consenso, también hay prácticas específicas que se encabalgan dentro de la imposición, la persuasión y el aleccionamiento.

acuerdos que sean asimilados por las familias en pos de aquello que se entenderá orientado a la protección de los niños/as. Ahora bien, eso no siempre ocurre. Las narrativas que aparecen como más frecuentes y sistemáticas señalan, en esa línea, qué indicadores encuentran para identificar "que no hay tela para cortar" y que hay que generar alternativas de índole más coactivas, que pueden incluir la manipulación, para intentar lograr el objetivo buscado y/o la directa imposición sin acuerdo alguno por parte de las familias. Asimismo, esto forma parte de la estrategia de evaluación que, como mencionamos con anterioridad, atraviesa transversalmente los sistemas de protección de derechos al mismo tiempo que se articula con todas las otras estrategias.

- No salen del reclamo, mantienen una postura desafiante.
- Mantienen una visión negativa de los hijos/as.
- No cumplen con las orientaciones brindadas por los equipos de protección.
- Los padres no reconocen como necesario modificar la situación.
- Naturalización de la violencia y precariedad.

Si una o más de estas actitudes de las familias son observadas e interpretadas como tales por los SL, difícilmente pueda pensarse una estrategia de consenso y acuerdos progresivos con las familias. La construcción de acuerdos y consensos requiere y presupone entonces ciertas características y actitudes individuales y subjetivas de las familias (así son entendidas) que, en caso de no estar presentes, no dejarán más alternativa que la decisión coactiva del organismo.

> (…) un obstáculo grande también, que ahora lo estamos encontrando como novedoso, es la gravedad de las situaciones que hay en ciertas familias, donde no hay una vuelta atrás, no hay posibilidad de trabajar con la familia por la gravedad de la situación. Yo estoy como analizando que hay cosas muy naturalizadas, no problematizadas, e internalizadas como buenas o como desde la cultura familiar, y nosotros nos animamos a irrumpir en eso y eso tiene un costo altísimo. Porque cuando irrumpís en algo tan naturalizado y no problematizado como la violencia o el abuso, el costo es alto para los chicos que tomamos las medidas y para el trabajo con la familia, que se nos vuelve inaccesible. O sea, porque nosotros vamos, para ellos violentamente, a hacer algo. (Entrevista Coordinador Servicios Locales, San Martín, E-SM-3).

"Podemos manipular pero no prohibir", nos decía una trabajadora de uno de los Servicios Locales de San Martín (E-SM-8). Precisamente esta frase nos sugiere que la coacción y la imposición, son más bien utilizadas en forma infrecuente, pero además, dado que no siempre hay una posibilidad real, debido a recursos y modos de ejecutar las medidas coactivas, la imposición aparece como una potencialidad, como un horizonte, y eso es lo que "juega" también como coacción aunque sea en un plano hipotético pero posible.

La amenaza latente de la separación de los niños/as del ámbito familiar, de la institucionalización de los niños/as, de la intervención judicial, es lo que opera como horizonte coactivo y de imposición externa a las familias[201].

<u>Segunda parte</u> - La categoría "derechos vulnerados" como vértice de la protección.

¿"Nuevas categorías"? que fundan la protección de la infancia: de la judicialización de la pobreza a la negligencia, el descuido parental y la vulneración de derechos.

Las prácticas institucionales que desplegamos en la primera parte, inscriptas en los modelos contemporáneos de protección de derechos de los niños/as, encuentran su columna vertebral en la categoría "derechos vulnerados". Es a través dicha categoría que se construye el núcleo de la protección de la niñez en este escenario de nuevos dispositivos dirigidos a esta población, puesto que es el norte al que toda práctica relacionada con los niños/as y sus derechos, debiera apuntar. Se trata de una categoría que habilita, justifica y legitima las prácticas de protección de derechos a la vez que nos aporta más pistas sobre la construcción de un dominio específico de intervención en torno de la infancia y de la juventud. Este dominio específico, como dice Schuch (2009: 105), implica no sólo un idioma de derechos formales, sino un conjunto de valores sobre familia, autoridad, clase, que acaban constituyendo niños y adolescentes como sujetos particulares, al mismo tiempo que autoridades para su administración.

De este modo, el uso de categorías nodales, como lo es la de "vulneración de derechos" a los sistemas de protección, son claves para comprender la manera en que se construyen, articulan y disputan los sentidos sobre las problemáticas sociales, en este caso vinculadas a la infancia. Conviene aquí recuperar a Fraser y Gordon (1997), quienes al realizar un estudio genealógico sobre el concepto de dependencia en los regímenes de bienestar, encontraron que ese término, en tanto palabra clave, contiene usos sedimentados del pasado que se manifiestan también en la actualidad, a la vez que conllevan una profusión de asociaciones y connotaciones con potencial carga peyorativa, que implicaba la construcción de los problemas asociados a su faz individual, moral y/o psicológica en detrimento de una explicación social-política o económica.

[201] Esto será profundizado en el capítulo quinto, donde nos abocaremos a los procedimientos de los SL, y, en particular, en lo que hace a las medidas de abrigo que suponen la separación del niño/a de su núcleo familiar.

Aplicado a nuestro campo de interés, es importante contextualizar la emergencia y usos de la categoría "vulneración de derechos". Retomando los análisis efectuados en los primeros capítulos, es importante subrayar que, en el marco del proceso de institucionalización de la CDN en Argentina (en coincidencia con la región latinoamericana), el tema de la defensa y garantía de los derechos de los niños/as movilizó a distintos actores que realizaron diferentes acciones para construirlo como una cuestión socialmente problematizada. Y ese proceso fue convertido en un "frente discursivo", (Fonseca y Cardarello, 2005), cuyos tópicos centrales fueron la desjudicialización de las situaciones de pobreza, la desinstitucionalización de los niños, y la restitución, protección y exigibilidad de derechos. Un frente discursivo heterogéneo y plural a través del cual se logró sancionar las leyes de protección integral a nivel nacional y local (Llobet, 2011).

Esta categoría de "vulneración de derechos" nace entonces en oposición a otras categorías que se suponen vetustas y son fuertemente cuestionadas, como el "abandono moral o material" o "la situación de riesgo", aunque no hay tanta claridad sobre su contenido preciso, fuera de esa oposición. Frente a estas últimas categorías, que se atribuyen en vínculo directo con las instituciones del Patronato, surgiría la de "derechos vulnerados" ya que lo que estaría en juego serían los derechos de los niños/as y adolescentes apuntando a su valor de sujeto, con independencia de sus padres. Es decir, el sujeto niño/a, aparece en escena, y la centralidad de la intervención se ubica entonces sobre sus derechos y no, en principio, sobre un estado, cualidad o condiciones de vida de los menores de edad.

Ahora bien, esta retórica dominante ha generado la dificultad de una visión crítica sobre esta categoría que se supone novedosa y transformadora *per se*. En efecto, aún cuando se pretenda hacer de la "vulneración de derechos" un concepto claro y transparente para cualquier persona, lejos está de serlo. Sentidos morales y normativos se entrecruzan para determinar distintos modos de identificar, comprender y medir de qué hablamos cuando nos referimos a las vulneraciones de derechos de los niños/as. Sentidos que no obedecen a valoraciones puramente subjetivas de los trabajadores, sino que guardan estrecha relación con los encuadres estructurales, institucionales y también personales de los trabajadores de la protección y de las instituciones en que están inscriptos.

> Todo el tiempo se discute, van surgiendo cosas, uno cree que ya lo tiene, y lo diario hace que vaya cambiando. ¿Qué marcaría la distinción? Uno se basa en indicadores. ¿Consensuados? Más o menos. Se intenta de que si. El equipo de supervisión nos da material para eso. Se hace un diagnóstico y se evalúa si hay derecho vulnerado. (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4).

El fragmento de entrevista es bien interesante en la medida en que plantea varias cuestiones, a saber:

1.- El carácter dinámico, disputado y conflictivo de lo que se considera "derecho vulnerado". Alejado de lo normativo y con valores morales que se ponen todo el tiempo en cuestión.

2.- La necesidad de contar con un diagnóstico especializado, interdisciplinario, que pueda dar cuenta de la presencia de esa vulneración y

3.- La presencia de indicadores que colaborarían en hacer el diagnóstico sobre los derechos vulnerados de los niños/as y adolescentes, que ameritarían una intervención del organismo.

Es interesante, también, esta referencia a que "uno cree que ya lo tiene", que ya logró descifrar enteramente qué es un derecho vulnerado y, por ende, que ingresa dentro de las prácticas legales y legítimas de los Servicios Locales. Luego, de esta misma entrevista, se desprende que, en realidad, no habría posibilidad de que la norma defina aquello qué constituye un derecho vulnerado y aquello que no lo es. Hay un reconocimiento respecto de una normativa prescriptiva a la vez que dinámica y variable que no podría abarcar la pluralidad y complejidad de los casos. La "realidad" superará el encorsetamiento normativo, entendiendo ambas instancias en permanente contradicción.

Asimismo, poder afirmar la presencia de vulneración de derechos requería contar con una serie de indicadores, los cuales también se muestran de carácter variable y dinámico.

> Acceso a la salud, educación, si cobran AUH o si están en algún otro plan social como Ellas Hacen o las cooperativas, de higiene también, que tiene que ver si están descuidados, el abrigo (eso mas del Trabajador Social cuando va al domicilio). (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4).

Esos indicadores serán percibidos y evaluados de distintos modos por los trabajadores de la protección. Entran en escena aquí una serie de saberes y prácticas que se relacionarán con el equipo interdisciplinario en tanto tal y otros, que se asignarán a profesiones específicas. En la entrevista antes desplegada y en otras observaciones de campo, se recorta que aquello que se vincula con la percepción del descuido o negligencia familiar asociados a distintos aspectos del cuidado y crianza (abrigo, alimentación, llevar a los niños/as al médico o a la escuela, etc.), serán más "propios" de un Trabajador Social; mientras que aquellos espacios

destinados a la escucha, especialmente de un niño/a, corresponderá a un psicólogo/a. “El que escucha tiene que ser psicólogo” fue una frase con la que me encontré de modo reiterado. Asimismo advertí, en mi observación participante, que determinadas prácticas eran asignadas a uno u otro profesional según la edad de los destinatarios, la problemática que los aquejaba y la suposición de que uno u otro profesional, según su disciplina, podría dar una mejor respuesta. Por ejemplo, ante un posible caso de abuso sexual de un niño/a, la preferencia de intervención estaría puesta sobre el psicólogo/a, dado que se lo presume mejor entrenado para escuchar y contener a ese sujeto con “atravesamientos subjetivos más complejos”. Por su parte, los abogados/as se suponen más formados para orientar y asesorar jurídicamente a las familias (y no tanto a los niños/as, ya que se estima que son las familias las que deben conocer e instar las acciones jurídicas) y también los que pueden plasmar las decisiones y consensos en Actas Acuerdo o Medidas de Abrigo, según el caso. Este cruce de saberes y prácticas no se da si no en una trama de intereses institucionales y personales, disciplinarios y comunitarios, en constante relación de mutua alimentación y tensión.

La vulneración de derechos de los niños/as bajo el corsé de la vulneración de la familia.

Las referencias empíricas que asume la categoría “vulneración de derechos” pueden ser múltiples, heterogéneas, contradictorias y ambivalentes. Pueden ser, en efecto, casi cualquier cosa. A pesar de tal heterogeneidad y ambivalencia, hay algunos patrones que se observan en la evidencia empírica recogida en ambos municipios que vale la pena remarcar. Nos referimos a la asociación directa entre “vulneración de derechos” y vulneración de la familia.

La familia, para estos, dispositivos sigue siendo considerada como el principal actor de socialización y protección de los niños/as y adolescentes. Rige el supuesto, en los discursos brindados por los trabajadores de la protección, de que el Estado sólo debe intervenir allí donde la familia “falla”. El Estado es entendido como aquél que, por medio de diversos entramados institucionales, no reemplaza a la familia sino que ejerce su tarea central de acompañar, orientar y fortalecer a ésta para “corregir” aquello que estaría en contradicción con los derechos de los niños/as. De todos modos, este señalamiento hacia la familia no deja de ser parte de una paradoja fundamental: por un lado, se aprecia todo un esfuerzo centrado en posicionar a la familia como el actor clave en la socialización pero, al mismo

tiempo, se la señala como el mayor responsable de la violación de los derechos de los niños/as y adolescentes. A su vez se les exige a las familias un rol activo que pueda recomponer tal vulneración de derechos puesto que el ideal a alcanzar es -la mayoría de las veces-, que el niño/a pueda continuar viviendo con su familia, ya que se supone que es el mejor ámbito de socialización y desarrollo.

Pero, además, la familia ocupa un rol clave en materia de la definición de la categoría "derechos vulnerados". En efecto, aún constatando -mediante las prácticas institucionales desarrolladas en la primera parte- la presencia de un derecho vulnerado de los niños/as, será esencial conocer si la familia es o no apta para revertir tal situación y, en su caso, repararla. En palabras de los actores, "si la familia quiere y puede proteger a los niños/as" no habrá vulneración de derechos en los términos de estos dispositivos.

Ahora bien, ¿cómo funciona empíricamente esta categoría en el trabajo de campo de esta investigación? ¿Cuáles son las prácticas que se apreciarán bajo el paraguas de la "vulneración de derechos" y resultarán objeto de las prácticas institucionales de la protección?

Según lo que pudimos observar en nuestro trabajo de campo, la vulneración de derechos de los niños/as se vincula, en mayor medida, a ciertos incumplimientos que se relacionan de modo directo con actitudes, modos de crianza y cuidado de las familias en las que están insertos/as.

> Muchas de las cosas que pasan en la situación de vulneración de derechos, tienen que ver con implicancias o consecuencias de años anteriores respecto de lo que se traía como familia, como vínculos familiares, todo eso. Tiene 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 afectó a sus hijos. Si ellos no fueron ni cuidados ni protegidos, no pudieron ni cuidar ni proteger. (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

> La estructuración de cuidar y proteger quedó desmantelada. Esto se ve mucho más, se ve en los chicos, pero también muchas veces en los adolescentes, más en los adolescentes donde la desprotección es mayor. Hay una idea de que los pibes ya más o menos están pudiendo resolver cosas, y es cuando más lo necesitan desde un acompañamiento distinto. (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

Tal como podemos observar en estos fragmentos de entrevistas, que coinciden con muchas de las observaciones realizadas, la vulneración de derechos queda vinculada directamente al entendimiento que formulan los trabajadores respecto de la falta de protección y cuidado de los niños/as por parte de adultos que deben ser responsables

por ellos, especialmente sus padres. El cuestionamiento es -como dicen los entrevistados- hacia la "estructuración de cuidar y proteger" que habría sido desmantelada. Y en eso la familia, en la visión de los y las trabajadores, sigue ocupando un lugar central. Lo que debe hacer el Estado es tratar de ayudar a esa familia para que pueda recuperar su rol de "cuidar y proteger" a los niños/as, pero nunca sustituirla. Esto se daría de modo diferente según las edades ya, que como mencionan los entrevistados, frente a los niños/as habría una representación mayoritaria que indica que es necesario proteger y cuidar a los niños/as de menor edad y no tanto a los adolescentes que "ya están resolviendo cosas". No obstante, los trabajadores de la protección remarcan la importancia de cuidar y acompañar a los adolescentes, "aunque de modo distinto".

Todo ello, además, se advierte desde un lugar que no siempre aparece como de culpabilización directa hacia la familia, sino de comprensión de que la situación actual se debería a problemas de todo tipo: sociales, económicos, culturales, de otras generaciones. Hay en efecto, una visión social del fenómeno que identifican como "desmantelación del cuidado y la protección" y no meramente de comportamientos de las familias. Sin embargo, esa comprensión social del fenómeno que identifican como de desmantelación de la protección, tiene un límite.

> No es un problema de recursos económicos o recursos materiales. **Creo que la situación de pobreza no representa un aspecto de vulneración de derechos, no solamente porque la ley lo diga, sino porque no tiene implicancia directa sobre la vulneración de derechos**. Lo que vulnera el derecho tiene que ver por ahí con la falta de respeto hacia el otro, por el ejercicio de la violencia, por el abuso de poder, por situaciones de violencia sistemática, por la reproducción de prácticas de crianza cuestionables, por las inseguridades personales, por la falta de autoridad, por los padres de los referentes adultos de criar a sus niños; (…) por ahí por una cuestión de la educación. (El destacado es nuestro). (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

> Nosotros creemos que hay cuestiones que no se solucionan ni con plata, por lo menos en nuestros expedientes hay cuestiones que tienen que ver con otras imposibilidades, no con lo económico. Nuestros casos más graves no están asociados a la pobreza, tenemos algunos sí, ponele, pero no necesariamente el problema de fondo en esas situaciones es la plata ni un recurso concreto. Entonces, si uno lo encara desde ahí, se me agotaron todas las intervenciones, ya está, ya te di todo lo que venías a buscar. Pasa mucho esto, que la gente viene muchas veces a buscar un recurso económico nada más, hay gente que ese es su único problema y uno lo ve y lo vive. (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín, E-SM-7).

La estructura socioeconómica a la que aluden los entrevistados no formaría parte de esa explicación de desmantelamiento de la protección. Es interesante señalar aquí cómo una pauta que emergió de la retórica de derechos frente al llamado modelo de la situación

irregular, donde se judicializaban situaciones a partir de la pobreza de las familias y por ende se cuestiona tal judicialización, es transformado aquí para plantear que la pobreza en sí misma no representa una vulneración de derechos. El cuestionamiento a esa judicialización de la pobreza lo coloca en la vereda opuesta y promueve la afirmación de que entonces no existiría una relación directa entre las condiciones materiales de existencia y la protección de derechos. Sin embargo ese pasaje no es total. En realidad de lo que se trata es de una cierta predominancia en los sentidos y prácticas de los trabajadores que dan a la pobreza una explicación cultural, antes que materialista.[202]

Más aún, incluso en algunos casos como el que mostramos aquí abajo, la existencia de prestaciones sociales universales como la Asignación Universal por Hijo o las pensiones por invalidez u otros programas sociales, invalidarían la participación de niños/as en tareas de mendicidad, ya que se entiende que la faz material de la pobreza, debería estar cubierta con esos ingresos.

> Existe pobreza crítica y mendicidad crónica de la familia objeto de intervención El hecho de tener Asignación Universal por Hijo, Argentina Trabaja, Pensión por Invalidez, objetaría todo fundamento sobre la inclusión de los niños en las prácticas consignadas, absolutamente disociadas de todo parámetro esperable para el estadio de niñez y adolescencia y definitivamente conspirativas en orden a la construcción de un proyecto de vida sustentable para los mismos. (Informe Servicio Local de José L. Suárez en un legajo de su intervención).

Claudia Fonseca y Andrea Cardarello (2005) ya habían advertido sobre este cambio en la explicación y codificación de problemas vinculados a la infancia, sobre el cambio de economías discursivas alrededor de la protección, al decir de Schuch (2009). El pasaje del "problema socio-económico" hacia la "negligencia" revela, en efecto, siguiendo a las autoras, un cambio de enfoque en la visión de la infancia pobre y de su familia. De modo que, si antes se consideraba que

> (…) motivos como "mendicidad", "malos tratos", "desintegración familiar" y "enfermedades del menor" eran consecuencia directa de "problemas socio-económicos", hoy, más que nunca, la familia pobre, y no una cuestión estructural, es culpabilizada por la situación en la que se encuentran sus hijos.

Quizás a modo de discusión con ese planteo de las autoras, entiendo que en el trabajo de campo efectuado no encontramos una culpabilización directa hacia la familia, en la que la clase social juega un papel preponderante, sino prácticas minuciosas, capilares, que

[202] Nos referimos al debate entre las teorías culturalistas y materialistas sobre la pobreza. Las teorías culturalistas de la pobreza tienen su inicio en los estudios de ecología urbana iniciados por la Escuela de Chicago en contraposición a las teorías estructuralistas o materialistas que encuentran su base en la tradición marxista y la economía política.

colaboran en la "conducción de conductas" (Foucault) al mismo tiempo que contemplando y empatizando con sus condiciones de clase y tal vez género. Así y todo, sí advertimos la necesidad de los organismos de protección de apelar e interpelar a las familias, las cuales como veremos en el capítulo siguiente, no se agotan en la familia nuclear, sino en cualquier referente adulto significativo que pueda demostrar autoridad y protección hacia esos niños/as. Como consecuencia de ello, las intervenciones se concentran en la modificación de las pautas de crianza, la transformación de vínculos y, sólo en casos específicos y limitados, algún tipo de asistencia material, dependiente de los recursos disponibles en el entramado institucional de la protección (por ejemplo, mediante la asignación de alguna ayuda económica limitada con objetivos precisos como puede ser la refacción o ampliación de vivienda o el pago de algún medicamento o tratamiento de salud psicológico o sanitario).

Para explicar un poco más esta categoría de derechos vulnerados y su modo de operar en la práctica, es necesario señalar que advertimos en el trabajo de campo una repetida referencia a que los padres no cumplirían con su rol protector, no porque no quieran hacerlo (que sería un número menos representativo de casos), sino porque no estarían en condiciones de hacerlo. Se plantea la existencia de adultos que "no tienen pautas de alarma", que "no logran transmitir hábitos esenciales, como usar un tenedor para sentarse a la mesa". Subyace a esta referencia el hecho de sostener que la primera responsabilidad de protección de los niños/as la siguen teniendo los padres (y muchas veces se restringe a las madres), ya que la misma involucraría ciertas tareas que deberían estar dentro de sus responsabilidades y no las llevan adelante, aún a pesar de las orientaciones de los dispositivos de atención a la vulneración de derechos de los niños/as.

La "clave", entonces, de quién vulnera y quién protege derechos de los niños/as, reside en el rol independientemente de sus condiciones y posiciones. Por ejemplo, la situación de un padre que ha ejercido violencia hacia su esposa pero que al mismo tiempo protege los derechos de sus hijos[203], no será señalada por su posición[204] de sujeto que ejerce violencia de género, sino que será realzado su rol concreto, para situaciones específicas, en lo que hace a la relación con sus hijos/as.

[203] Se trata de un ejemplo basado en distintos casos concretos donde han tomado intervención los SL de Lanús, brindado por una trabajadora de esos dispositivos en una reunión con los equipos de violencia de género del municipio.

[204] Cuando hablamos de posiciones nos referimos a las estructuras de lugares jerárquicamente organizadas, de acuerdo a capitales simbólicos y materiales sociales, culturales y personales.

Derechos… ¿cuáles derechos?

Siguiendo con esa línea que identifica, en las prácticas de los trabajadores de la protección, "vulneración de derechos" con vulneración familiar, nos preguntábamos si había derechos que aparecían en primer plano para el trabajo desde estos dispositivos, y cuáles quedaban por fuera, por qué motivos y a través de qué operaciones. Allí encontramos, no sin ciertas disputas ni tensiones, que aquello que emergía como la razón central por la que había que intervenir desde las prácticas institucionales, eran:

- Violencia hacia los niños.
- Maltrato infantil.
- Abuso sexual infantil (especialmente, intrafamiliar).
- Adicciones.
- Causas de "deserción" escolar (con trabajo previo por parte de las escuelas).
- Salud (cuando los padres no cuentan con "pautas de alarma").
- Abandono de persona.
- Chicos en situación de calle.
- Negligencia familiar que provoca daños graves y reiterados en los niños/as.
- Suicidio adolescente[205].

Cuadro de elaboración propia. Problemáticas más frecuentes en los dos SL observados. Fuentes: observaciones participantes, revisión de legajos, entrevistas a funcionarios y trabajadores de los espacios de referencia.

No podemos aseverar con certeza, a qué se debe la prevalencia de estas problemáticas en este tipo dispositivos. Pero sí podemos aventurar algunas hipótesis que entrelazadamente, pueden brindarnos alguna comprensión.

1) En primer lugar, como mencionamos en el apartado anterior, prevalece un modo de comprender la infancia y los derechos desde una perspectiva individual y acotada a la esfera subjetiva de los niños/as y sus familias. Asociado a ello, entonces, encontramos que ciertas problemáticas también serán priorizadas

2) Con estos nuevos dispositivos, ubicados descentralizadamente en municipios y luego en distintos barrios de esas localidades, se está llegando a poblaciones a la que antes no se llegaba. Esto no sólo se debe a la cercanía de los dispositivos con la población, sino, además, al impacto que tuvieron algunas prestaciones sociales universales como la Asignación

[205] Esta problemática aparecía más fuertemente en Lanús. De hecho mientras realicé trabajo de campo supe de al menos 6 casos de suicidio adolescente durante el año 2013, vinculados a adolescentes con los que previamente habían intervenido desde el organismo.

Universal por Hijo y su repercusión en otros espacios, también universales, como el acceso a la educación formal y a la salud primaria[206].

3) Derivada de las primeras dos hipótesis, se infiere la probabilidad de que ante esa mayor cercanía y mayor acceso a poblaciones a las que antes no se llegaba, la presencia de espacios estatales en los territorios centrados a identificar estas vulneraciones de derechos de los niños/as, sean observadas más fina e intensamente y ello promueve un aumento de las demandas sobre esas problemáticas. A la vez que una mayor visibilización de las problemáticas listadas genera mayor demanda y expectativa de intervención.

4) Vinculada con el análisis que ya realizaran Andrea Cardarello y Claudia Fonseca (2005), para el caso de la implementación del ECA en el Brasil, es probable también que las categorías que en otros momentos estaban atravesadas por interpelaciones morales hacia las familias (familias que por su situación de pobreza *per se* vulneran los derechos de los niños/as) se desplazcen ahora hacia una combinación entre morales y se agrega, patológicas, ya que se trata de identificar situaciones del ámbito subjetivo que repercuten en una violación de los derechos de los niños/as. Probablemente, atado a esto, también repercutan otras miradas y sentidos sobre el lugar del Estado en estas problemáticas, donde lo visto hasta aquí nos sugiere que la interpelación es hacia la familia y que, en tal caso, el Estado debe acompañar, aunque en raras ocasiones aparece como aquél que vulnera derechos (ver el apartado siguiente). *Los derechos quedan, de alguna manera, reducidos o limitados a los deberes de los padres.*

Por otra parte, advertimos que, además de asociar directamente a los derechos en tanto problemáticas que aquejarían a los niños/as y adolescentes, aparecen mayormente señalados los derechos que se vinculan a la "integridad física". Observamos, además, la necesidad de nominar en los expedientes de qué tipo de derechos se trata, y la mayor cantidad de casos refieren a problemáticas vinculadas a la violencia en sus múltiples dimensiones, relacionadas normativamente con el derecho del niño/a a la integridad física.

[206] Recordamos aquí que para poder acceder y garantizar la permanencia de las familias en la prestación de la AUH, es necesario certificar una vez por año la asistencia a las escuelas y el cumplimiento del calendario de vacunación de los niños/as. A razón de ello, tanto la institución escolar como la sanitaria han incrementado su matrícula y su nivel de atención primaria a poblaciones que antes no lograban acceder. Para mayor información, evaluación y monitoreo de la AUH ver: Agis, Cañete y Panigo (2010); Arcidiácono, Carmona y Straschnoy (2011); Repetto y Díaz Langou (2010).

> La mayoría de las problemáticas denunciadas en relación a los derechos de niños/as y adolescentes están vinculadas a la violencia. Violencia de todo tipo, simbólica, real, en grupo, individual; y la intrafamiliar desde lo simbólico, lo psicológico, a lo físico y a lo sexual (intrafamiliar). (Entrevista Coordinador Servicios Locales, San Martín, E-SM-3).

Todavía más. Pareciera que la violencia pudiera explicar, incluso, todas las otras posibles vulneraciones. Predomina en los trabajadores una visión amplia sobre el concepto violencia que, en el caso de los trabajadores de Lanús lleva a considerar que aún aquello identificado como negligencia, como "fallas" en la organización y desarrollo familiar que afectan a los niños/as, se subsume dentro –y es parte de- la violencia y/o el maltrato.

Emerge una fusión de Interpretaciones que oscilan entre lo social y lo individual, pero lo que prevalece es esta idea que subsume vulneración de derechos a una cuestión de comportamiento, de relación, de conducta de los padres y los adultos en general hacia los niños, frente a lo que se considera "la madre" de las vulneraciones de derechos: la falta de respeto y el abuso de poder y/o autoridad.

> Lo que vulnera el derecho tiene que ver con (…) falta de respeto hacia el otro, por el ejercicio de la violencia, por el abuso de poder, por situaciones de violencia sistemática, por la reproducción de prácticas de crianza cuestionables, por las inseguridades personales, por la falta de autoridad, por los padres, de los referentes adultos de criar a sus niños, básicamente tiene que ver con eso, no porque sean pobres, creo que por ahí por una cuestión de la educación, qué es lo que se recibió. (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

Se simplifica de algún modo las vulneraciones de derechos a cualidades y conductas que se relacionan tanto con los padres, como todo referente adulto vinculado a los niños/as.

Lo afirmado hasta aquí nos conduce a señalar una definición de vulneración de derechos restringida al ámbito familiar, mientras que el Estado queda desdibujado como posible actor que incide en la misma. En el próximo apartado veremos esto en detalle.

La familia sí, el Estado no...

Todo aquello que no se visualice como una falla de la familia, que amerite el acompañamiento del organismo de protección, no será catalogado como una "vulneración de derechos". Vemos cómo una necesidad asociada a un derecho se vincula estrechamente a su administrativización. Si se puede dar respuesta, si es viable que desde los recursos humanos, materiales o simbólicos, se puede generar una transformación tal que repercuta en la protección de los derechos de los niños/as, será viable catalogar una acción como "vulneración de derechos".

Tomemos un caso para ilustrar esto. En una ocasión participé de una serie de reuniones interinstitucionales que se realizaban descentralizadamente en distintos barrio de José León Suarez. Estas reuniones fueron ideadas por el SL de José León Suárez con el fin de compartir e intercambiar estrategias de protección de derechos en aras de alcanzar una responsabilidad repartida, llamada corresponsabilidad, entre los distintos actores que tienen intervención directa con niños/as. En esa oportunidad, la reunión se llevó adelante en una Unidad Sanitaria del barrio de Cárcova. Estaban allí presentes tres profesionales del SL de José L. Suárez, dos trabajadoras de la Unidad Sanitaria, una integrante de una organización comunitaria con trabajo con niños/as en la zona y dos educadoras y orientadoras de una escuela primaria que está emplazada en medio del barrio Carcova, conocido por ser un barrio de extrema vulnerabilidad y precariedad. En primer lugar hubo una presentación general sobre las problemáticas y modo de abordaje de cada uno/a. El punto álgido llegó cuando una orientadora social de la escuela primaria del barrio referido puso el énfasis sobre un reclamo que, desde la escuela, venían planteando a distintos funcionarios municipales y provinciales sin ningún tipo de respuesta. Muestra incluso una carta presentada en el municipio. En esa carta, que fue leída en la reunión, la institución escolar, con firmas de su directora, docentes y algunos padres de los niños/as asistentes, denuncia la reiteración de enfrentamientos armados en el barrio a plena luz del día. Esa situación generaba temor en las familias de los niños/as y, en función de ello, no enviaban a los chicos/as a la escuela, a veces durante días o semanas. “Es peligroso hasta ir a la escuela”, decían algunas manifestaciones de los padres. En efecto, el punto cúlmine fue el asesinato de una ex alumna de la escuela, una adolescente de 15 años quien, al quedar en el medio de un tiroteo, resultó muerta. La orientadora social presente decía “Acá la vulneración de derechos no es de la familia sino del Estado. Mataron tres ex alumnos en el año. Nunca pasó algo así”. Frente a ello se advierten caras azoradas entre los presentes, de congoja, de empatía hacia quienes relataban esta situación. Sin embargo, tal situación fue desestimada como “vulneración de derechos”. El que toma la palabra aquí es el coordinador del SL, quien solicita a los presentes “dimensionar la problemática”. “A veces se sobreestima este tema y luego se calma”.

Al afirmar esto refiere también que una de las cosas que aparece fuertemente es el consumo de estupefacientes y que eso genera violencia. “Estamos todos demasiado hipersensibilizados”. “Hace unos meses el tema era el suicidio adolescente (luego de que

tres o cuatro adolescentes se suicidaran mediante ahorcamiento). El coordinador del SL interpela a los otros participantes en la línea de identificar otras causas de la ausencia de los niños/as en las escuelas. “Que eso (en referencia a los tiroteos durante el día) no tape el pensar sobre las situaciones de vulneración de derechos”. “La violencia estuvo siempre y va a seguir estando”.

Nuevamente, en este relato de una situación de intercambio y debate, advertimos las diferentes interpretaciones para un mismo hecho, así como las contradictorias lecturas y entramados institucionales desplegados según una u otra lectura. En el caso de quienes presentan esta situación. Una orientadora social y docente de la escuela primaria que está emplazada en el medio del barrio Carcova pretende poner sobre la mesa que la ausencia o alternancia en la concurrencia de los niños/as a la escuela, en tanto acceso a la educación, se vinculan con falencias significativas del Estado que no proveería los medios de seguridad necesarios para que esos niños/as puedan llegar y salir de la escuela sin que peligre su integridad física. Como lo decía la trabajadora de la educación, el que vulnera el derecho es el Estado y no la familia. Frente a ello desde las autoridades de la escuela (con el apoyo y firma de docentes y padres de esa comunidad educativa) habían efectuado una serie de notas con petitorios a la Secretaría de Seguridad del municipio de mayor seguridad en la zona aledaña a la escuela, sin ningún resultado ni respuesta de ningún tipo. Desde el lugar de los trabajadores del dispositivo específico de protección de derechos se matiza esa lectura y se advierte que es necesario “que no se tapen las vulneraciones”. Alude, de esta manera, a una interpretación asociada con mayor frecuencia a las falencias de la familia. La posibilidad de pensar al Estado como potencial vulnerador de los derechos de los niños/as es desestimada. “Hay que dimensionar la problemática” da cuenta que la gravedad que sí lee la escuela, cuyos trabajadores incluso padecen por convivir con la situación de violencia en el barrio, no es traducida del mismo modo por los trabajadores del dispositivo específico de protección de derechos. La gravedad, en tal caso, debe buscarse “más allá”, lo que implica, en la mayoría de los casos, remitirse a la propia familia que es la que debe encontrar las alternativas para garantizar, en casos como este, que los niños/as accedan a su educación.

Derechos y riesgo: el matrimonio del sistema de protección

Hasta aquí observamos cómo la categoría de “vulneración de derechos” delimita y estructura todo el sistema de protección. Sin embargo, pese a presentarse como una

narrativa que se opone a aquella que califica las situaciones que ameritan intervención como de “riesgo” o “abandono moral y material” atribuida al sistema de patronato, el concepto de riesgo también se desplegará articuladamente con la categoría de vulneración de derechos.

En efecto, en la primera parte del capítulo mostramos como la categoría “riesgo” permanece presente en la evaluación que atraviesa todo el sistema de protección. Funciona de alguna manera en el entramado con la categoría “vulneración de derechos”, delimitando las prioridades en la atención, en la combinación con los recursos humanos y materiales que, según las narrativas institucionales, se manifiestan escasos y a veces insuficientes para atender las demandas crecientes sobre vulneración de derechos de los niños/as.

A continuación desplegamos un cuadro donde se asientan los distintos indicadores sobre riesgo que emergieron del trabajo de campo realizado, dividiendo los indicadores según se adjudique el indicador a los niños/as y adolescentes, a sus familias, o al entorno social / comunitario.

Indicadores de riesgo	Lanús	San Martín
Vinculados a los niños/as y adolescentes	-Edad (cuanto más pequeño, más riesgo) -Malas condiciones de higiene y aseo. -Consumo de drogas y adicciones (especialmente en los adolescentes) -Dificultades de conducta.	-Mendicidad. -Dificultades serias en aprendizaje y en la conducta. -Agresión a pares. -"Estado de abandono absoluto en cuanto a los hábitos básicos, como por ejemplo, agarrar los cubiertos, lavarse las manos, cerrar la puerta del baño cuando están haciendo sus necesidades, hábitos que debieron ser enseñados por la madre o familia responsable".
Vinculados a las familias	-Cuidado inadecuado necesidades médicas no atendidas -No implicación / aceptación / falta de compromiso de la madre y/o de familiares convivientes (no asumir lo que hizo y actuar en consecuencia). -Inexistencia de vinculación afectiva con sus hijos/as. -Desconocimiento de cuidados básicos. Ej. Bebé con jugo, agua y arroz. -Negligencia en el cuidado de sus hijos/as y de su propia persona -Pobreza simbólica de discurso / dificultades para comprender. -Deterioro por consumo. -Falta de referente adulto que pueda encargarse de los niños/as de manera estable y responsable de su cuidado, crianza, alimentación, educación, contención. -Ausencia o deficiencia en las "pautas de alarma" (instituciones de salud).	-Desinterés, falta de compromiso y consustanciamiento con la problemática de riesgo y sostenimiento de condición abandónica. -Postura desafiante, no colaborativa. -"Se observa en la madre limitaciones graves para poder remontar la situación de riesgo de la salud de los niños"
Vinculados al entorno social y comunitario	Aislamiento social Pobreza Visibilidad de la problemática en otros ámbitos No contar con redes sociales / familiares de contención.	No se explicitan

Cuadro de elaboración propia en base a los sentidos brindados por los trabajadores de la protección presentes en legajos, observaciones realizadas, entrevistas con familias, charlas informales sobre casos y entrevistas a profesionales y funcionarios, de ambos municipios.

En primer lugar, para explicar en detalle este cuadro, advertimos que los indicadores que evidenciarían la situación de riesgo que ameritaría una intervención prioritaria, están mayormente vinculadas, en las narrativas de los trabajadores, a factores endógenos asociados a conductas, comportamientos, hábitos individuales relacionados con los niños/as o sus familias.

En segundo lugar, la percepción del riesgo en su faz exógena, externa a los sujetos, representado en el cuadro como el entorno social y comunitario, es menos frecuente y sólo aparece explicitado en el caso de Lanús. En San Martín, al menos en el trabajo de campo realizado, no advertimos la presencia de esos indicadores o tal vez no estén explicitados.

Por su parte, estos sentidos sobre el riesgo son entrelazados con la categoría de vulneración de derechos. De las narrativas analizadas hemos podido recuperar que, además de encontrar estos indicadores, es necesario evaluar la "cantidad y calidad de derechos vulnerados, sin lograr cambios considerables ni sostenidos" (Lanús), así como la lesión física (o mental) ocasionada en los niños/as (San Martín). El grado de afección y su posibilidad de ser evaluada, observada, mensurada y apreciada directamente por los profesionales, será un indicador importante.

Pero además, no sólo será necesario vincularla con algún derecho vulnerado, sino estimar si se trata de una situación eventual o sistemática. "Si frenó en su conducta violenta luego de advertencia o no"; "Tampoco por un solo golpe se puede decir que la familia sea violenta". Sentidos que nos indican que algún grado de vulneración de derechos es pasible de ser tolerada, pero siempre con un límite: el del grado de afección y la sistematicidad son dos de los más importantes.

Allí donde estos indicadores abrevan en un cuadro de situación de vulnerabilidad, riesgo y vulneración de derechos, la protección en su faz fuertemente tutelar emerge como legitimada. Nos referimos a los valores tutelares en tanto acciones protectivas[207]: el cuidado, la prevención, la reparación, la educación/aprendizaje (Vianna, 2002; Tamagnini, 2015). Este límite se plantea como un cerco moral que permite a los trabajadores delimitar aquello que es socialmente tolerable de aquello que no lo es. (Grinberg, 2013b).

El funcionamiento de la categoría "vulneración de derechos" a través de un caso.

Presento este caso a continuación, en la medida en que se trata de una de aquellas situaciones que se presentan como dilemáticas al momento de intervenir y clasificarlas o no como un caso de vulneración de derechos. Si bien hasta aquí tratamos de recuperar de qué modo se conforma esa categoría, lo cierto es que conviven en esa construcción un sinnúmero de sentidos, debates, tensiones, que hacen que sea una categoría que presenta, antes que claridad al abordarla, dilemas constantes sobre la constitución de esa vulneración

[207] También se refiere a acciones protectivas del Estado, Marina Medan en su tesis de doctorado (2014).

y sobre el alcance de las intervenciones (las cuales profundizaremos en la tercera parte de este capítulo).

Se trata de un caso que es presentado a una reunión de equipo del SL de José León Suárez por los profesionales asignados, para discutir sobre el mismo, dado que habría dudas de cómo dimensionarlo y evaluar las estrategias de intervención consecuentes.

Es un caso que llega al SL a través de la escuela primaria donde asisten tres hermanos de catorce, once y diez años en el año 2011. Tanto la escuela como el SL traducen el caso como de "Deserción escolar".

Según las manifestaciones de la escuela, expresadas a través de diversos informes que constan en el legajo, los niños/as presentan una asistencia muy "irregular" a la misma. La referencia a esta "irregularidad" se vincula con la asistencia "salteada" de los niños/as, esto es, asisten dos o tres veces por semana. Desde la escuela citan a la familia en varias oportunidades para conversar sobre estas ausencias y nadie se presenta.

Cuando el caso llega a comunicación del SL, la primera medida que se toma es realizar reuniones con el equipo de orientación de la escuela, entendiendo que en un caso de "latente deserción escolar" no es posible armar ninguna estrategia sin la principal institución involucrada, que es después de los trabajadores, la escuela. En el marco de esas reuniones piden intervención también al Equipo Distrital (espacio de supervisión dentro del Consejo Escolar de la jurisdicción) que tiene por función colaborar en los casos más "complejos".

Luego de esas reuniones, se plantea convocar a la familia a que se presente a la escuela. En esa reunión también estaban presentes los trabajadores del SL. Los padres asisten a la convocatoria y se produce una reunión donde conversan con el padre y la madre de los niños/as y acuerdan que "van a llevar a sus hijos a la escuela".

La "estrategia" de la familia residió en, efectivamente, llevar algunos días a los chicos a la escuela, pero luego no volvieron más. Los padres tampoco se presentaron más a la escuela y no abren la puerta a nadie de la institución.

En una ocasión que logran conversar nuevamente con los padres, estos manifiestan su intención de que los chicos no concurran más a la escuela pero que de todos modos les brindan educación informal con una vecina, que les enseña a leer y escribir.

Desde la escuela se propuso un proyecto pedagógico especial para que no tengan que ir todos los días a la escuela, pero tampoco aceptaron la propuesta.

En la reunión del SL se agrega como dato que los niños/as de este caso tienen también hermanos más grandes de veinte, diecinueve y diecisiete años, quienes tampoco han terminado sus estudios primarios.

Uno de los compañeros del SL pregunta si no concurren a alguna unidad sanitaria cercana a su domicilio. La compañera "que lleva el caso" refiere que no, que no asisten tampoco.

Luego, interviene la abogada del SL para decir que "objetivamente" se podría tomar medida de abrigo, ya que "hay vulneración de derechos". Hay así una relación con la normatividad muy clara. La mención a que "objetivamente" se puede tomar una medida de abrigo implica la obligatoriedad de la escolarización. Esta lectura de todos modos es minoritaria (sólo de la abogada), ya que no encuentra eco en ninguno de sus compañeros/as del SL, quienes alegan que "el abrigo tiene que ser siempre la última medida".

Una de las psicólogas del SL sugiere que habría que denunciar a los padres. *Si fueran tobas es distinto.* "Que un juez los obligue".

Esta frase de la psicóloga que alude a que "si fueran tobas es distinto" nos lleva a pensar qué posibilidades de acción y resistencia se delinean para los beneficiarios de los SL. Sólo será válida "una excusa" para cumplir con el derecho a la educación del niño/a, si se tratara de *una cuestión cultural, étnica, legitimada, único motivo que habilitaría a excusarlos de la obligación de llevar a los chicos a la escuela.* De alguna manera se trata de un culturalismo paternalista, para el cual determinada cuestión que es asociada con lo "cultural" (lo étnico aparece en un vínculo directo con la cultura), les permitiría dar por válida esa "excusa", ese no cumplimiento del derecho a la educación del niño desde una cultura profesional o experta.

La segunda parte de su alocución también genera resistencias en el equipo de trabajo. "Que un juez los obligue", nos sugiere el recurso de los trabajadores de la protección al juez como autoridad social, capaz de hacer cumplir, por la fuerza, un derecho. No obstante, pocos de sus compañeros/as coinciden con que esta postura por vía de la obligación sea acertada o efectiva. La educación es un derecho, dicen varios de los profesionales presentes…

Aprovechando mi presencia en la reunión, en mi condición de observadora participante, pregunté por la vecina que da clases a los niños/as, si la conocían, si pudieron conversar con ella. Los profesionales que llevan el caso dicen no conocerla ni saber exactamente en qué consiste la instrucción que les da.

Asimismo agregan que la atmósfera de formación en la casa de estos niños/as no es nada alentadora. No sólo sus hermanos no terminaron la escuela primaria, sino que la madre tampoco. Aunque sí el padre. Tampoco cuentan con Asignación Universal por Hijo ("como para presionarlos por ese lado" comenta alguno de los trabajadores) dado que ambos integran las cooperativas del Argentina Trabaja.

La Trabajadora Social que llevó el caso a discusión dice "no encontrarle la vuelta de por donde intervenir". Ella no vacila en afirmar que hay una vulneración de derechos, pero no encuentra el mejor modo de proceder. Además, como es un caso del 2011, tiene temor también que los cuestionen desde la Dirección de Niñez, por no haber hecho nada (aunque en realidad sí se hizo, sólo que no es fácil medir la efectividad, dicen los trabajadores). "Parece no funcionar la estrategia del consenso ni del control" (llegaron a citar por intermedio de la policía y tampoco los padres se presentaron al Servicio Local). Aquí también aparece una cuestión relacionada con la intervención propia de estos dispositivos, que nos interpela a reflexionar sobre cuáles son las bases necesarias para alcanzar el objetivo de protección y/o restitución de derechos de los niños/as anhelado. Nos preguntamos, en esta dirección, hasta qué punto los y las trabajadores logran instalarse efectivamente como actores con poder en la escena, puesto que no sería suficiente su palabra y su oficio. Para alcanzar el acuerdo con los padres será entonces necesario movilizar una serie de estrategias que incluyan algún recurso de interés para los/las destinatarios/as. Caso contrario, probablemente la intervención esté orientada al fracaso.

El coordinador del Servicio Local sugiere pedir un Tutor del programa municipal "Volvé a la escuela",[208] un programa recientemente inaugurado. De acuerdo al coordinador, se trataría de un caso "típico" para ese programa, ya que prevé la presencia de un referente que pueda acompañar, insistir, estar presente, convencer. Esa figura podría, en el caso, "generar algún 'click' en los padres y/o niños/as para que vuelvan a la escuela". Consideraba la mayoría de los presentes que "más desde el SL no se puede hacer". Se acordó eso y ver más adelante si funcionó o no y cómo se sigue.

[208] El programa "Volvé a la Escuela" comenzó a funcionar en el año 2013 en el ámbito municipal. El diagnóstico previo era que San Martín era uno de los municipios con mayor índice de repitencia y deserción escolar. A raíz de ello, el programa está dirigido a quienes hayan desertado del sistema escolar -o hayan sido expulsados– para promover su reinserción mediante la implementación de tutorías personalizadas (promotores educativos), que acompañan la escolaridad de los niños/as (y también adultos) durante todo el año.

La presentación de este caso refleja el carácter disputado y contestado sobre aquello que representa la categoría "vulneración de derechos". Lejos de presentarse de modo claro y transparente, aparecen actores con distinto posicionamiento y peso (en tanto posibilidad de incidencia en decisiones) tanto en la caracterización de la vulneración como en las estrategias a seguir que median la intervención. En efecto, el primero de los dilemas se vinculaba con la cuestión de si el caso representaba una vulneración de derechos que ameritaba la competencia del Servicio Local. Luego de estipular un trabajo conjunto con la escuela, la cual es atribuida con la competencia de intervenir en primer lugar, el SL toma intervención en la medida que es la familia la que es catalogada como no colaboradora o, mejor dicho, directamente como negadora del acceso al derecho a la educación de sus hijos/as. Claro que la familia tiene una perspectiva distinta del tema pues, tanto para la madre como para el padre, el derecho a la educación no se asimilaría al derecho "a ir a la escuela" sino que evalúan una posibilidad de acceso distinta a la educación, a través de un espacio no formal (la vecina que les enseñaría a leer y a escribir). Aparece allí también una discusión sobre qué habilitaría a excusar del derecho a la educación y su discusión sobre la relación derecho-obligación-deberes. Así, una de las trabajadoras del sistema de protección (psicóloga) decía "si fueran tobas, sería distinto". Es decir, una fundamentación legítima para "excusar" del acceso a la educación formal podría ser un motivo de carácter étnico o cultural, pero ninguna otra argumentación será considerada válida en los sistemas contemporáneos de protección de derechos. Otra de las discusiones accesorias al tema de la caracterización o no como "vulneración de derechos", se vinculaba con si un derecho podía ser impuesto como una obligación (el derecho a la educación en el caso se traduce en la obligación de los padres de llevar a los niños/as a la escuela) y allí también la discusión entre los actores se torna álgida y dilemática. Algunos de los trabajadores creen que sí, que derecho debe corresponderse con una obligación, en el caso de los padres, y que los mismos entonces pueden ser obligados por la justicia o a través de una medida de protección de derechos. Finalmente la mayoría, entre ellos el coordinador, sostiene que esa solución no les parece la más satisfactoria considerando los derechos en su integralidad, y se propone una solución distinta que involucra a tutores de un programa local que puedan acompañar la escolarización de los niños/as. El debate entre los trabajadores sobre este caso nos conduce a señalar además que lejos de ser la normativa vinculada a los derechos de los niños/as un

marco estricto desde el cual ellos/as intervienen, los mismos trabajadores interpretan (y recrean) la normativa de modo flexible y contextualizado.

Comentarios finales

A lo largo de este capítulo hemos recorrido el corazón de los sistemas locales de protección seleccionados, a través del estudio de las prácticas institucionales, la eficacia empírica de la categoría "vulneración de derechos".

En relación a las prácticas institucionales, hemos identificado algunas como preponderantes en los sistemas de protección: la evaluación, la elaboración de acuerdos con las familias, el acompañamiento, orientación, contención y escucha como base de la confianza entre administradores y administrados, la articulación y trabajo con otros/as, así como en casos más excepcionales el uso del aleccionamiento, la persuasión y la imposición o coerción directa.

Desarrollamos *in extenso* la construcción de este consenso y diálogo permanente entre los trabajadores de la protección y las familias sobre la base de la "voluntad", la confianza y un cierto "espíritu de responsabilidad" a través de las cuales se produce el despliegue de acciones discursivas pedagógicas para alentar la asimilación de las normas y valores morales como propios de las familias. Señalamos además la efectividad simbólica que supone la construcción de acuerdos (Barna, 2015) bajo una pretendida base de dialogo y consenso que desconoce o al menos licua las relaciones asimétricas en las que están insertas. Advertimos una especie de gradiente de uso del poder y de tipos de poder, que va desde la persuasión a la amenaza, y desde el diálogo a la disputa. La seducción de la "conducción de la conducta" de los trabajadores de la protección en el vínculo con las familias no es suficiente, además, *per se* sino que requiere movilizar una serie de recursos que sean atractivos también para los/as destinatarios/as. La posibilidad de incidencia de los trabajadores del sistema de protección dependerá entonces también del hecho de constituirse como actores con cierta legitimidad en los espacios en los que se desempeñan para con los destinatarios/as pero también para con las redes Inter-institucionales cuyo despliegue es importante para lograr el objetivo anhelado de la protección de derechos de los niños/as.

De esta manera vimos como se alternan relaciones asimétricas derivadas de las posiciones de los trabajadores y las familias, pero fuertemente basadas en el consenso y negociación,

hasta relaciones de directa dominación, con mayor o menor injerencia de los actores involucrados (Grinberg, 2008; Magistris, Barna y Ciordia, 2012).

A continuación desplegamos las distintas operaciones que constituyen y actualizan la categoría "vulneración de derechos" como organizador ideológico-político y vertebrador del sistema de protección. Categoría que, pese a enunciar su distanciamiento con la categoría de riesgo, aparece fuertemente enlazada con ésta. Al mismo tiempo, señalamos de qué manera se prioriza una categorización restringida de los derechos de los niños/as y adolescentes, subsumiendo la vulneración de derechos a la vulneración de la familia. De esa interpretación, más restringida, emergen también los debates sobre las definiciones culturales y materiales de la pobreza y su relación con el acceso a derechos que, en ocasiones, releva al Estado de su potencial figura como vulnerador de derechos, reubicando la responsabilidad primaria de la protección a las actitudes, hábitos y modos de crianza de las familias respecto de los niños/as y adolescentes.

CAPITULO 5. Circuitos institucionalizados de protección de derechos. Regularidades, singularidades, alteraciones y tensiones.

Introducción

En el capítulo anterior hemos procurado mostrar las prácticas institucionales que emergen como centrales a la protección de derechos de los niños/as, así también como la eficacia empírica de la categoría "vulneración de derechos".

En el presente, quisiéramos señalar cómo esas prácticas y categorías se entrelazan tanto en circuitos regulares de protección de derechos, como a las negociaciones y/o tensiones que permiten que esos circuitos se alteren, modifiquen o reproduzcan.

También trabajaremos sobre la categoría "restitución de derechos" y su despliegue en los circuitos interinstitucionales de protección de derechos de los niños/as, atendiendo a las modalidades, estrategias y formas de intervención que emergen como priorizadas y aquellas más silenciosas o contestadas.

Entre el formalismo y la respuesta flexible y artesanal

Al detenernos en las prácticas interinstitucionales y los circuitos que de ellas se derivan, observamos en primer lugar una tensión que atraviesa los sistemas de protección, que oscila entre la necesidad de contar con criterios formales y medianamente rígidos y estandarizados propios de un sistema administrativo, y la respuesta artesanal y singular que requeriría la intervención "caso a caso".

Mediante la reconstrucción de cierta genealogía de las formalidades en los procedimientos vinculados a niños/as y adolescentes, no podemos dejar de mencionar las investigaciones y estudios previos que encuadran las tecnologías contemporáneas de protección. De esta manera, siguiendo investigaciones sobre el tema como la de Villalta (1999), encontramos que el procedimiento en la Justicia de Menores a pesar de su encuadre en una organización judicial formal, compartía características propias que elevaban la "informalidad" y procedimientos flexibles como modalidad específica de este fuero en comparación con los otros fueros judiciales. Tal flexibilidad e informalidad en los procedimientos otorgaba a los jueces de menores una amplia discrecionalidad. Esta marca de flexibilidad, sumada al lugar fuertemente jerárquico y de saber-poder que erigía el juez frente a las familias, se combinaba de modo tal que generaba acciones potencialmente abusivas, arbitrarias y

restrictivas de derechos. Quienes cuestionaban el modelo de intervención de la Justicia de Menores a partir de la construcción de un “frente discursivo” que impulsaba la protección integral de los niños/as, ponían en el centro de la crítica esta competencia omnímoda del juez de menores más allá de todo procedimiento normativo, estricto, supuestamente universal y establecido de antemano en las leyes, contraviniendo el principio de legalidad que atraviesa todo nuestro sistema jurídico en general. Específicamente, lo que se denostaba era que, a través de tal flexibilidad y laxitud de los procedimientos, las decisiones de los jueces respecto de los menores bajo su competencia conllevaban elevadas dosis de arbitrariedad, abuso y ausencia de límites.

Desde las narrativas de los Jueces de Menores se alegaba, por el contrario, que tales características de flexibilidad y discrecionalidad eran indispensables para personalizar la justicia y acercarse a los casos concretos sin perderse en la norma abstracta y universal, así como para tomar decisiones diferenciadas de acuerdo a la "situación" del menor (Villalta, 1999).

No obstante ello, este fuerte cuestionamiento a la arbitrariedad, discrecionalidad y consecuente intervención abusiva e ilimitada de la justicia de menores respecto de las vidas de los niños/as y sus familias se apoyó, paradójicamente, en una mayor demanda de juridificación de las relaciones vinculadas a los niños/as, por ejemplo mediante la creación de nuevos dispositivos de protección de la infancia en el ámbito municipal[209]. En efecto, aquello que en otros registros, era atravesado por relaciones sociales establecidas generalmente sobre reglas autónomas e informales, pasó con más fuerza, a ser texturado por reglas legales formales, aunque ya no en el plano judicial, sino en el administrativo. El discurso jurídico toma así un lugar protagónico; se produce una expansión de la regulación social de la infancia en tanto crecimiento de saberes, poderes y éticas destinadas a la promoción de esos sujetos particulares: los nuevos “sujetos de derechos” que son los niños/as y adolescentes (Schuch, 2009: 272).

Sin embargo, lejos de saldarse esta tensión entre formalidad-rigidez e informalidad-flexibilidad en los organismos locales de protección de derechos, se trata de una característica que sigue estando presente. En efecto, si bien será necesario instituir ciertos

[209] Cuando hablamos de juridificación nos referimos tanto a la creación de nuevas instituciones como al uso creciente del derecho y el discurso jurídico por un abanico amplio de actores que no se reducen al poder judicial sino que abarcan a funcionarios políticos, movimientos sociales y actores individuales (Sieder, 2010).

procedimientos administrativos –legales, formales- en estos ámbitos de intervención -por ejemplo solicitando a las familias acreditar el vínculo con los niños/as, suscribir actas acuerdo, elaborar medidas de abrigo, protocolizar algunas intervenciones[210], armar expedientes por cada niño/a o familia, responder oficios de juzgados, entre otros- las prácticas y narrativas institucionales no dejarán de reclamar la necesaria flexibilidad que requieren para poder llevar adelante su trabajo con eficiencia y, de alguna manera, esto hace de la tarea algo *artesanal* (Ciordia y Russo, 2014). Además que, como ya vimos en el capítulo anterior, son fuertemente contextuales, dependiendo del tipo de actores, recursos movilizados y relaciones de simetría y asimetría desplegadas.

En efecto, los trabajadores de la protección no se cansan de afirmar que "este no es cualquier trabajo", que es un "trabajo con otros, que requiere sensibilidad y compromiso", reclamando entonces la necesidad de un trabajo personalizado, cercano a los niños/as y familias, que implica contar con un sello personal, artesanal, atado frecuentemente al "caso singular" (Ciordia y Russo, 2014). De hecho, un grado de procedimentalismo y formalismo elevado dificultaría, según estos actores, el abordaje de algunas situaciones que requerirían mayor celeridad y efectividad, así como un tratamiento diferenciado y particularizado.

> Hay libertad del equipo, más allá del marco legal, en el diseño de estrategias en pos de que esa familia esté mejor o que los chicos restituyan sus derechos. (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, Lanús, E-L-4).

La "libertad" implica, en estas palabras, que el objetivo no esté guiado solamente por los procedimientos sino por el objetivo de protección y restitución de derechos. Objetivos que pueden "torcer", hacer más flexibles algunos procedimientos, pensando las acciones como "estrategias". Este tema lo retomaremos más adelante.

[210] En cuanto a la protocolización, esto es, la formalización de procedimientos institucionales e interinstitucionales, encontré distintas narrativas sobre su construcción y utilización. En el caso de Lanús, los funcionarios y trabajadores refieren la construcción de algunos protocolos estandarizados –pero no formales- a nivel interno de los SL, que se plasmaban en el intercambio de opiniones y posturas en las reuniones semanales de reflexión y debate que mantenían los equipos de la dirección de niñez. En la relación con las escuelas habían ensayado protocolos interinstitucionales de intervención, pero no a nivel general de todas las escuelas del distrito, sino con cada servicio local en territorio, según zona de jurisdicción. Esa forma de construcción más localizada le imprimía, según los actores, una apropiación y construcción conjunta que marcaba su efectividad. En el caso de San Martín, no existían procedimientos formales, escritos, pero sí reuniones sucesivas con distintas instituciones municipales y de otros niveles para acordar algunos criterios. En los dos casos, de todos modos, la posibilidad de generar instrumentos jurídicos "que aten más que permitan", era el riesgo que obstaculizaba a su aplicación.

El inicio del "caso"

El circuito institucional de protección comienza en el momento en que, de alguna manera, una situación de vulneración de derechos de los niños/as "llega" a conocimiento del Servicio Local[211].

En el capítulo 3 hemos descripto detalladamente los modos en que "llegan" las demandas a conocimiento de los SL. Hablar de que "llegan" a conocimiento de los SL ya nos indica varias cosas. En primer lugar, aunque la retórica de la protección integral sugería desterrar la práctica "derivacionista" de otras instituciones a un organismo que centralizara el trabajo orientado a una mayor interacción con los sujetos destinatarios, esa característica sigue presente pues la demanda de intervención mayoritariamente procede de otras instituciones. Sin embargo, se produce de manera diferente. La derivación será en efecto cuestionada por los trabajadores de la protección en la medida que supondría desresponsabilizar a un organismo para que otro, el SL, asuma la intervención. Esto será matizado entonces bajo la idea de "co-responsabilidad" de todas las instituciones que trabajen con la infancia y de estar unidos en un "sistema de protección integral". Si bien entonces se reciben demandas de otras instituciones, serán convocadas al trabajo en conjunto en los "casos". En segundo lugar, el espacio para la presentación "espontánea" (como son denominadas por los SL) de familias y/o niños/as que, paradójicamente, era aquello a que se aspiraba, tiene un lugar muy marginal en este esquema de protección de derechos. Si bien los dos Servicios Locales estudiados se preocupan en efecto, como ya hemos venido afirmando, por generar lazos más directos a través de la promoción de derechos en el territorio. Sin embargo, en la mayoría de los casos queda relegada a un espacio marginal, dado que las situaciones cotidianas, relegarían el margen para el espacio de la promoción. El espacio donde está emplazado el SL también cuenta para una mayor o menos cercanía con los niños/as y familias y un mayor o menor nivel de demandas "espontáneas" de los vecinos, las familias y las organizaciones. Si el SL se encuentra emplazado en el centro de un barrio, si existe y es impulsada la referencia con las instituciones barriales, la visibilidad y accesibilidad al dispositivo; son cuestiones que influirán, ciertamente, para generar una alianza de trabajo de carácter más compartido. Pero sobre todo, tal como lo han comentado algunos

[211] El encomillado se debe a que es necesario estar atentos a si efectivamente "llega" la vulneración de derechos o si llegan problemáticas vinculadas a niños/as que son tematizadas o deconstruidas como vulneración de derechos.

entrevistados, el mayor acercamiento de los beneficiarios/as estará dado por el reconocimiento favorable de la intervención en casos precedentes. Es decir, "el caso", o como máximo "los casos" serán en definitiva los que definan esa relación entre las prácticas institucionales y los abordajes que se realizan desde la comunidad.

Cuadro de inicio de la intervención, por orden de representatividad[212].

San Martín	Lanús
Educación. Sobre todo escuela pública, poco de privado, tienen otros modos de resolución. Lo que nos llega del privado son de chicos más grandes, de primaria casi nada.	Educación. Derivaciones de escuelas, por mala conducta o dificultades en aprendizaje, ausentismo. Se han realizado protocolos de intervención conjunta entre instituciones escolares y SL, según las zonas.
Por denuncia, de comisaría o de fiscalía. También comisaría de la mujer.	Por denuncias, de comisaría, fiscalía, Comisaría de la Mujer, con quienes hemos realizado protocolos de actuación conjunta.
Unidades sanitarias, hospitales.	Unidades sanitarias, hospitales. Muchos SL están directamente emplazados en las Unidades Sanitarias, así que el contacto es fluido aunque no siempre tan articulado. Generalmente las denuncias provienen del área social de esas instituciones
Organizaciones no Gubernamentales, demanda espontánea.	Organizaciones no Gubernamentales, demanda espontánea.

Cuadro de elaboración propia en base a entrevistas a funcionarios y trabajadores de los SL y registros de observaciones participantes.

Si la demanda o denuncia iniciada continuará con su intervención en los SL, depende de varias cuestiones. En primer lugar, hay una evaluación inicial de los Servicios Locales aunque en ninguno de los dos casos la reconozcan como una admisión, porque "toda situación debe contemplarse, al menos, para un diagnóstico inicial; nunca se sabe que hay detrás". También tiene la función de "quedar como antecedente", ya que es tenida en cuenta como advertencia si aparecen nuevas intervenciones sobre las mismas familias.

> Abrir un legajo no es la admisión; ¿a qué se llama admisión? Eso se unificó. Porque una mínima intervención hay que hacer para saber si hay derecho vulnerado. Algunos casos son archivados por entender que no hay derecho vulnerado. Ahí se orienta a la persona, pero la intervención termina allí. (Registro de Campo, Servicio Local Monte Chingolo, palabras de trabajadora social, RC 2 –L-SL).

[212] Este cuadro se hizo mediante una reconstrucción de los datos aportados en las observaciones, entrevistas y legajos. No logramos contar con una sistematización completa que pueda dar cuenta de las modalidades de inicio de la intervención, así que es probable que no tengan la certeza cuantitativa y homogénea de su producción.

> Se llama OSE a la Orientación Sin Expediente. Los mismos profesionales evalúan si se abre el expediente o no, con la supervisión posterior del coordinador del Servicio Local. Las "OSE" tienen otra numeración, pero también se registran. A todos los profesionales les toca un día de "OSE". (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

Esto último fue modificado mientras realizaba mi trabajo de campo. Dejaron de llamar OSE a esas intervenciones alegando el coordinador del SL que era un "cambio conceptual básicamente".

> Porque decirle OSE, Orientación Sin Expediente, era darle un tratamiento distinto, y en realidad, todas las situaciones implican la apertura o de expediente con seguimiento o no, pero implica la apertura de una situación. (…)
> Cuando uno hace una admisión, admite la situación, aunque después haga una evaluación y no corresponde, pero estás admitiendo algo, lo asumís. (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

Aquí resulta interesante detenernos en una de estas consultas, que antes se denominaban OSE, en la que pude participar como observadora, porque nos permite situarnos, desde un punto de vista relacional, en la forma en que es entendida la demanda de intervención por los profesionales y las familias que asisten al SL de José L. Suárez solicitando intervención.

> Se acerca al SL un señor de nombre Juan que se presenta pidiendo una orientación. Ese día la profesional asignada era Valeria[213], la única abogada del organismo.
> Juan relataba una situación compleja con unos vecinos que permanentemente amenazan y hostigan a su familia (hubo denuncias previas de agresiones y hasta incluso hubo un caso de homicidio que según los dichos de Juan "quedó en la nada"). Ahora estas personas se tomarían represalias con sus hijos que tienen 13 y 14 años. Según el relato de Juan, los chicos no pueden andar solos por el barrio porque están permanentemente acosados y amenazados por estos sujetos, mayores de edad.
> Valeria trata de explicarles que ellos desde el servicio local "no pueden hacer nada" (sic). Que lo que ella sugiere es que hagan la denuncia para prevenir que la cuestión pase a mayores. "El derecho no está para el futuro, eso nos excede". Le indicaba también que tenía que "moverse" y activar esas denuncias que el señor decía no tenían eco en la justicia dado que los agresores tenían conocidos en la Comisaría de la zona.
> Valeria repetía una y otra vez: "Ud. tiene que moverse", frente a lo cual el señor que estaba muy indignado decía que no, que era la justicia la que tenía que activar en tal caso.
> Juan:- ¿Entonces Ud. me dice que no está capacitada para esto?". "Ya me lo imaginaba, a mi me habían dicho que viniera porque aquí se protegían los derechos de los niños/as, pero se ve que no hacen nada acá".
> Valeria trataba de aclararle el alcance de su trabajo. Todos los ejemplos que daba era en relación al vínculo padres-hijos/as, que ahí si podrían intervenir. Agregó una frase bien elocuente para hacerle entender a Juan que no estaba en el lugar adecuado. "Si yo quiero carne, voy a ir a una carnicería, no a una verdulería; la que estoy mal soy yo si voy a una verdulería y pretendo que me den carne".
> Juan se fue muy enojado del SL, diciendo que al final no servía para nada ese lugar…

[213] Ambos nombres son ficticios, para preservar intimidad de las personas

Esta reseña de situación resulta útil para comprender la distancia entre las demandas de intervención de los sujetos destinatarios y aquello que es entendido como competencia de los SL. La frase que en un momento de la entrevista emite la abogada del SL es bien elocuente "Si yo quiero carne, voy a ir a una carnicería, no a una verdulería; la que estoy mal soy yo si voy a una verdulería y pretendo que me den carne". El que está fuera de lugar es ese sujeto destinatario que, en su apreciación, estaba presentando una demanda que involucraba los derechos de los niños/as. Esta situación es útil, además, para comprender el recorte de competencia que delinean los SL como organismos de protección que ponderan las capacidades, recursos y estrategias disponibles. Recorte que no es para nada "claro" o transparente sino que lleva a los trabajadores a dilemas constantes y cotidianos para definir aquello que califica como competencia del SL y aquello que no acreditará como tal. De allí derivarán decisiones que se vinculan con identificar si se está al frente de una vulneración de derechos (lo cual hemos abordado en los primeros dos apartados de este capítulo) o si, por el contrario, se limitará a orientar y sugerir otras intervenciones posibles.

La "restitución de derechos" de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Una vez que el Servicio Local decide tomar intervención en el caso presentado, será necesario evaluar qué estrategias de restitución de derechos serán más apropiadas para ese caso singular.

Al referirnos a la restitución de derechos de los niños/as y adolescentes queremos dar cuenta de los procesos, sentidos y disputas que se actualizan y reactualizan en los procesos que tienen por mira "corregir" o "reparar" la vulneración de derechos. Podríamos entenderlo como la otra cara de la moneda de la vulneración. Sin embargo, el análisis de los datos obtenidos en esta investigación nos lleva a concluir que esto no es exactamente así, ya que los modos de restitución de derechos de los niños/as no se derivan de la comprensión de la vulneración sino que tiene sus propios procedimientos y eficacia empírica.

Ateniéndonos al significado de la palabra "restituir", tal concepto implica, según el diccionario de la RAE "dar una cosa a quien la tenía antes" o "volver a poner una cosa en el estado que antes tenía". Más bien estaríamos refiriéndonos a esta segunda opción en el caso que analizamos. Sin embargo no es tan claro ni se deduce fácilmente si ese estado inicial, que se supone de derechos efectivos y plenamente ejercidos,

es verdaderamente esa situación de origen o si la práctica de restitución implica además una transformación de esa situación de inicio[214].

Del trabajo de campo realizado, advertimos que los profesionales de la protección se plantean lograr la restitución de derechos de los niños/as en relación con recuperar el acceso efectivo a los derechos y allí identifican algunos derechos como esenciales: salud, educación, vivienda, recreación, ambiente digno y saludable.

Sin embargo, estos objetivos "de máxima" no llegarían nunca a hacerse "del todo efectivos". Algunos indicadores más cercanos habilitan a hablar de una restitución de derechos "posible". Se "resigna", en palabras de los funcionarios y trabajadores, el cumplimiento de ese objetivo máximo y se ajustan a "pequeños logros", teniendo en cuenta el punto inicial en el que empezaron a trabajar con una familia y la situación actual, en una visión que ellos refieren, "más de proceso".

> Si me preguntás en términos ideales, tratar de que los chicos la pasen bien, que vivan su infancia como la tengan que vivir. Y si nosotros podemos colaborar en que, por ejemplo, todos los días un niño en vez de ser maltratado, se le pueda dar amor. Si podemos con uno, dos, tres, cinco, está bueno, si lo podemos multiplicar, mejor, y si hay muchos ojos mirando para que eso se pueda hacer, mejor. (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

> (…) mejorar la vida de las personas en algún aspecto. A veces tiene que ver con que se organicen un poco entre ellos, modificar un poco la dinámica, orientar un poco que ellos puedan acceder a espacios donde nunca se acercaron, reconocerles sus derechos. Hay gente que no cobra la Asignación Universal por Hijo. Por negligencia, por ignorancia, porque no saben por donde arrancar. Otros porque están en situación de stress, cansancio, no lo pueden ver. Y a veces es organizar con ellos para ver cómo pueden hacer ese trámite. (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, Lanús, E-L-4).

Por otra parte, tal como lo advertíamos en nuestra tesis de maestría, la inclusión y la protección de derechos siguen delimitándose como carriles separados. La inclusión se vincularía así a la tarea de los programas y políticas destinadas a la acción directa con niños/as y adolescentes y la protección de derechos, a los Servicios Locales. Esta forma de entenderlos separadamente conlleva particulares –y segmentadas- formas de comprender

[214] Una investigación interesante para desentrañar el sentido de la restitución de derechos, aunque desde otro campo de estudios, ha sido la de Falleti (2007). En su tesis de doctorado sobre la restitución de los daños subjetivos y sociales (Los sectores medios de Buenos Aires en el Cacerolazo y las Asambleas Barriales), la autora trabaja sobre la noción de restitución en el marco de los movimientos asamblearios del 2001. Así menciona que la restitución subjetiva se produce ante la percepción de un daño. La autora efectúa una diferencia entre la restitución y el restablecimiento en tanto la primera daría lugar a nuevas lógicas, imprimiendo significaciones nuevas, inventando nuevos matices. El restablecimiento, por el contrario, reproduciría las lógicas previamente existentes.

aquello que se constituirá en un "derecho vulnerado" y a la tarea de la "restitución de derechos" de aquellos que han sido vulnerados.

Asimismo emergen dos niveles de inclusión, uno relacionado con la inclusión a un taller o programa, donde el énfasis de tal inclusión es colocado en la interacción o vínculo con los chicos/as. Un segundo nivel se relacionaría con una articulación con otras instituciones que devendrían en una mayor protección e inclusión de los niños/as y adolescentes. Ambos niveles están conectados con los modos de interpretar y recrear los derechos en el espacio local, así como con las capacidades institucionales, las posibilidades de articulación efectiva al interior de la jurisdicción y con otros niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia de Buenos Aires).

> La idea es que los dispositivos, perteneciendo a la Subsecretaría de Inclusión, tengan la posibilidad de dejar a las personas por adentro y no por afuera. Cuando en un dispositivo nuestro no podemos recibir a alguien por alguna particularidad, porque no hay espacio, porque el espacio no es el que corresponde, o porque el dispositivo no cuenta con los instrumentos necesarios; nuestro trabajo ahora es articular en red con las otras áreas del municipio y ver la manera (con Educación, con Cultura, con la Dirección de Discapacidad también, con Deportes). (Entrevista funcionario área infancia, San Martín, E-SM-5).

Como vemos en el párrafo de entrevista seleccionado, los modos de inclusión se posicionan, mayormente, en ese segundo nivel que implica lograr que otras instituciones, organismos o programas, logren incluir, mantener "adentro", a ese niño/a o adolescente.

Asimismo, se observa una construcción preformativa de la inclusión y de los derechos. Es necesario realizar actividades, conductas, reforzar aptitudes para alcanzar esa inclusión. Los derechos, en tal caso, aparecen como contingentes a las obligaciones que recaen, fundamentalmente, como venimos diciendo, en las familias de esos niños/as.

Las estrategias para alcanzar la restitución

Varias de las prácticas institucionales ya mencionadas en el primer apartado de este capítulo forman parte del núcleo de las estrategias de protección. Se trata de acciones encadenadas que se asientan en el legajo de cada niño/a o familia[215] por medio de las cuales se planifican

[215] Mientras realicé mi trabajo de campo observé distintas modificaciones en los modos de registrar y procesar la información de un niño/a o su familia. En el caso de Lanús, el legajo es por cada niño/a, pero a su vez si en una familia hay varios niños/as con sus derechos vulnerados, se agrupan o unifican en una misma carpeta. En el caso de San Martín, al menos en el Servicio Local de José L. Suárez, el legajo es por familia. En el último caso, esta decisión de agrupar y ordenar las intervenciones por familia, obedecen, según los funcionarios y trabajadores, al volumen de la tarea realizada en ese SL que impedirían formar un legajo por cada niño/a. Además de esta manera, según los trabajadores de la protección, se facilita una mirada más integral de las problemáticas.

y ejecutan distintas estrategias, en la mayoría de los casos formales y registrados, para alcanzar la restitución de derechos deseada. Además, el hecho de denominarlas "estrategias", concepto propio de los trabajadores de la protección, tampoco es azaroso. Pensar las intervenciones como estrategias implica pensarlas como un medio para lograr un fin último que es la restitución de derechos de los niños/as. Para alcanzarla, muchos medios serán admitidos, otros cuestionados, debatidos y, por supuesto, disputados.

> Todo es en función de la estrategia (incluso no decir a una madre donde está su hija en un caso de gravedad. No por exceso de ritualismo vas a poner en riesgo la estrategia. Otros opinan que es necesario notificar medida y lugar, aun cuando se disponga que por el momento no puedan verse. No puede ocultarse, no es un secreto, sino estaríamos volviendo sobre viejas prácticas. (Registro de Campo, Ateneo de casos, Servicios Locales Lanús, RC 18-L-R).

Lo que pretende significar este extracto de campo, es que no por afirmarse en determinadas posiciones estrictas, propias de un procedimiento administrativo determinado, hay que resignar la importancia del objetivo final de la restitución de derechos de los niños/as. El límite de ello, de cuáles de esas prácticas sean constituidas como legales y/o legítimas, es objeto de disputa y tensión permanente. En algunos casos, por ejemplo, se decidirá no comunicar una medida de abrigo a los padres si eso puede hacer peligrar la estrategia. Aunque esto, como vemos en el extracto, no presenta una mirada uniforme sino que es debatida puesto que tampoco se puede "volver a viejas prácticas", en alusión a las maneras de hacer que son asociadas con el patronato.

La "estrategia", siguiendo a Herzfeld (1992), remite no solamente a una lógica de calculo o beneficio sino a una racionalidad moralmente condicionada basada en ciertas creencias sobre el bien y el mal. La estrategia se posiciona además desde un lugar propio que a su vez posibilita y circunscribe un determinado dominio y/o campo de intervención (Schuch, 2009). Siguiendo a De Certeau (1996:42)

> Llamo estrategia al cálculo (o a la manipulación) de las relaciones de fuerzas que se hace posible desde que un sujeto de voluntad y de poder (una empresa, un ejército, una ciudad, una institución científica) resulta aislable. La estrategia postula un lugar susceptible de circunscribirse como algo propio y de ser la base donde administrar las relaciones con una exterioridad de metas o de amenazas.

Dentro de esas estrategias aparecen algunas que se observan en ambos municipios y se muestran como las acciones "preferenciales" de los SL, por su reiteración y multiplicidad en las distintas fases del procedimiento. Alguna de ellas, vinculadas con las prácticas que referimos en el capítulo anterior, son: las entrevistas y citaciones frecuentes a las familias y

niños/as, las comunicaciones con otras instituciones con las que se apunta a realizar una intervención conjunta, la orientación a terapia para los niños/as y adolescentes o sus familiares. Claro que estas acciones no se dan del mismo modo en ambos SL, pero sí mantienen regularidad y prioridad dentro del sistema de protección.

Algunas de esas acciones están también más protocolizadas y deben efectuarse por escrito constando en el legajo con mayor o menor nivel de formalidad. Para formalizar los acuerdos que se realizan en el marco de un seguimiento, donde las familias se responsabilizan por ciertas acciones, encontramos las actas compromiso. Estas pueden estar en distintos momentos de la intervención.

Los trabajadores de la protección realizan una distinción entre las actas de acuerdo y las actas compromiso.

> Cuando hablamos de Acta de Acuerdo nos referimos a cuando dos personas se ponen de acuerdo provisoriamente a que, por ejemplo, el niño viva temporariamente en otro lugar distinto al de su familia biológica. Allí la figura del acta acuerdo es rubricada con cierto enmarcamiento institucional. Pero esa acta no se publica, pues es un acuerdo privado entre las partes. Cuando no hay consentimiento de alguno de los progenitores, ya no es un acta acuerdo sino una medida de abrigo (en familia ampliada o institución), que es decidida por el Servicio Local. La falta de consentimiento del niño/a puede ser complicada porque puede ser que está presionado, influenciado, etc., pero siempre está presente la voz del niño/a ya que siempre se lo escucha y se presta consideración a lo que dice. Aunque no siempre se hace lo que él quiere, eso es parte de tener presente también el interés superior del niño/a.
> Cuando nos referimos a las Actas compromiso, implica que una sola persona (el niño/a o adolescente o algunos de sus referentes familiares o afectivos) se obliga a alguna acción, por ejemplo, llevar al niño/a al psicólogo, asistir a algún taller o espacio a contraturno de la escuela, etc. (Registro de Campo, San Martín, palabras de trabajadora del Servicio Local, RC SM 21).

Pero hay otras diferencias entre ellas que aparecen de modo implícito.

Las actas acuerdo, si bien plantean, como su nombre lo indica, generar acuerdos donde tanto el SL como las familias y/o niños se hacen cargo de determinadas acciones, mas bien son utilizadas como herramientas previas a adoptar una medida de abrigo.

> Hacemos un acta-acuerdo. En esos casos ya es algo previo a una medida de abrigo, **les damos la posibilidad** de que lo firme la mamá y se haga responsable de lo que está haciendo, el familiar también, una amiga o alguien que frecuenta el domicilio continuamente…SM (el destacado es nuestro) (Profesional de la Guardia de Protección de Derechos, San Martín, E-SM-4).

> Para arribar a esa acta acuerdo consta la existencia de una entrevista con la madre de los niños, D. R. Luego de 6 meses de trabajo se encuentran en una compleja situación de riesgo. El incumplimiento de estos puntos obligará a derivar las actuaciones del caso a la instancia legal correspondiente.
> Se insta a la Sra. D. R. a promover toda instancia de crecimiento, atención y cuidado saludable para sus hijos, entendiendo por esto:

-Suspender cualquier tipo de actividad laboral que realicen todos los niños/as del hogar
-Atender la salud de éstos, sosteniendo la asistencia pautada por la profesional a cargo del tratamiento psicológico de los niños A. y K.
-Resguardar a los niños/as de participar o presenciar de cualquier escenario violento y/o agresivo en su hogar o cualquier otro núcleo familiar.
-Mantener la asistencia escolar a diario de los 3 niños.
-Mantener la asistencia a diario de los 3 niños al centro de día Casa de Elena.
-Inscripción en fútbol a A. y K.
-Concurrir y participar de cualquier instancia que la convoquen por sus hijos.
Todo esto figura en el acta acuerdo firmada entre profesionales del SL y la madre[216] (Legajo observado Nro. 2, Registro de Campo, José L. Suárez).

Hay, en estas actas acuerdo, un margen de maniobra muy escaso por parte de los sujetos destinatarios/as, pues el horizonte es la adopción de una medida coactiva, que implica la separación del niño/a del grupo familiar. Detrás de una pretendida base de diálogo y consenso que concentran estas Actas Acuerdo, encontramos entonces una mayor relación de poder y marcada jerarquía del lado de los trabajadores de la protección que dejan escaso margen para aportar desde las familias de los niños/as, a esa construcción. Hay una "amenaza" latente que es la separación del niño/a y la familia podrá intervenir sólo teniendo en cuenta esa amenaza y sus acciones, entonces, estarán fuertemente condicionadas. En caso de no cumplir, acuerden o no con las acciones propuestas, podrán ser pasibles de la sanción máxima del sistema que es que sus hijos/as sean separados de su ámbito familiar primario. "Le damos la posibilidad", como dice en el primer fragmento, implica mirar con mucha más atención si ese Acuerdo es cumplido estrictamente, pues hay una suposición de los trabajadores que es por el bien del niño/a y/o de su familia, que si no, "otros decidirán por ellos". La vigilancia sobre los comportamientos está dada, en efecto, como posibilidad, como virtualidad (Vianna, 2002) que opera sobre la familia pero también sobre los propios trabajadores.

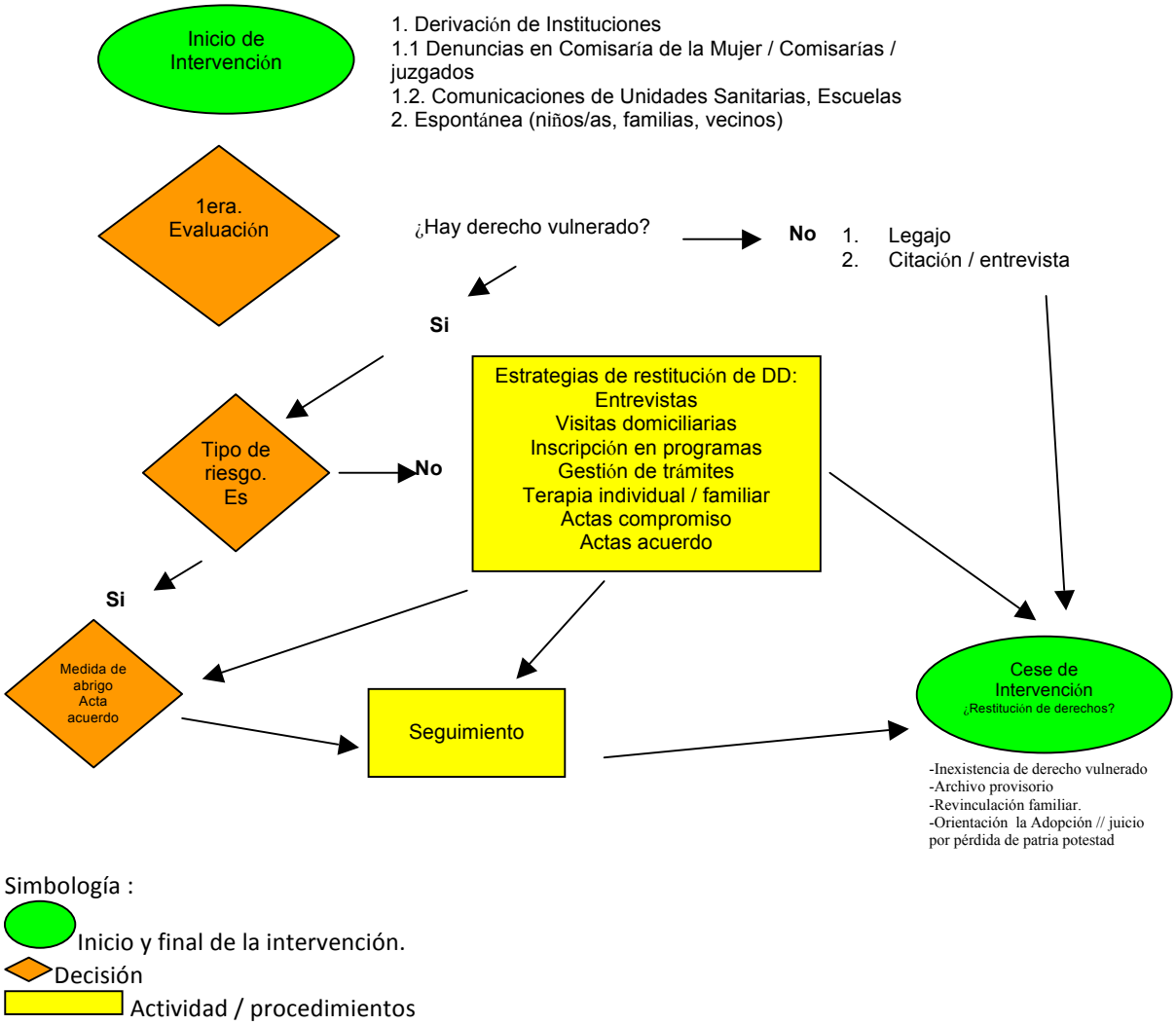
Aparte que convivís con muchos miedos también, miedos, frustraciones, expectativas, deseos que le ponés al otro de "¡Ay! ¡Por Dios, haceme caso, te lo pido por favor!", porque sabés que va a terminar decidiendo otro en vez de vos y…
—Claro, te aseguro que es peor. (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Billinghurst, San Martín, E-SM-8).

De todos modos, no siempre las actas acuerdos conllevan la amenaza latente de la separación de los niños/as de su grupo familiar. La construcción de acuerdos opera, en efecto, con una fuerte carga simbólica que trasciende la mera amenaza de separación y la

[216] En este caso, efectivamente, luego de suscripta este Acta Acuerdo, y de pronunciarse los trabajadores en el legajo sobre su incumplimiento, se dispuso una medida de abrigo y los tres niños (dos varones y una mujer) fueron colocados en una institución convivencial.

ilusión del consenso. Es la base del sistema y, como tal, es a partir de los acuerdos que se pretende la transformación del mismo.

Diagrama de flujo de una intervención « típica » del SL, de elaboración propia



Simbología :

Inicio y final de la intervención.

Decisión

Actividad / procedimientos

Este gráfico pretende señalar los modos en que se construyen circuitos de intervención en el marco de tramas institucionales dirigidas a la protección de derechos de los niños/as. En la ilustración se muestran los puntos de inicio y finalización de una intervención, así como los pasos intermedios del procedimiento y las relaciones entre éstos.

Tanto el inicio como el final constituyen dos momentos clave que encierran prácticas fuertemente contextuales y dilemáticas, ya que implican definir si existe o no vulneración de derechos de los niños/as y si, efectivamente, se ha logrado restituirlos. Los trabajadores

relatan estos momentos como los más dilemáticos, junto con la definición de las medidas de abrigo. De hecho, si bien el gráfico muestra un círculo en estos dos momentos (ya que marcan el inicio y el fin), también implican decisiones de las más importantes dentro del circuito. En efecto, los y las trabajadores refieren que una situación puede, en un momento, definirse como de «inexistencia de vulneración de derechos» y en otro momento, ante el cambio de actores, de problemáticas o del vínculo de los actores con la problemática, volver a ser categorizada como de vulneración de derechos e implicar la apertura de un expediente y posterior inscripción en el circuito institucional de protección de derechos. Además, es en el inicio cuando se despliegan los distintos tipos de demandas y necesidades que llevan a los y las trabajadores a tomar una primera decisión acerca de su procedencia o no dentro del marco de la protección. En el capítulo anterior hemos descripto, en efecto, cómo las demandas pueden ser leídas a través de distintas matrices interpretativas que no siempre encuentran un punto de consenso sino que son debatidas y contestadas.

Así, también el final de una intervención puede resultar complejo y conflictivo. ¿Cuándo, efectivamente, se puede reconocer que un derecho ha sido restituido? Muchos casos no son finalizados con un acto administrativo formal que dé por terminado ese circuito, sino que queda «abierto» por si algo se modifica. Es decir que estos dos momentos no son solamente inciertos, sino la mayoría de las veces, flexibles, contextuales y debatidos. La flexibilidad cederá ante la presencia de procedimientos más formalizados y normativizados como el caso de las medidas de abrigo. Mientras que todos los pasos intermedios del procedimiento son muchos más flexibles, artesanales y contextuales. Los actores que intervienen, las matrices de interpretación, la creatividad de las soluciones ideadas, el grado de simetría o asimetría con las familias, las relaciones de poder que se desplieguen, serán la base de la construcción de tales estrategias.

Luego, la evaluación que atraviesa transversalmente los sistemas locales de protección estudiados, como señalamos en el capítulo 3, encontrará un momento central ante la definición del riesgo y tipos de riesgo en vínculo con los derechos afectados. De ello dependerán las estrategias que se llevarán adelante. Si aquellas del orden de la construcción de acuerdos y consensos (entrevistas, orientaciones a tratamientos, gstión de trámites, inscripción en programas) con mayor o menor asimetría, o aquellas que supongan una separación del niño/a de su grupo familiar (medidas de abrigo institucionales o en familia ampliadas, actas acuerdo que impliquen separación del niño/a, orientación a la adopción).

Las primeras son mucho más indefinidas y sin tanta regulación normativa, lo cual genera mayores margenes de flexibilidad y artesanalidad, mientras que las segundas están atadas con mayor fuerza al marco jurídico-normativo. Nos centraremos a continuación en el segundo tipo de medidas.

Medida de abrigo e institucionalización.

"Ahora los malos somos nosotros" (Villalta, 2010a)

En el capítulo 3 hemos explicado con detalle los alcances normativos de las medidas excepcionales de protección de derechos que implican la separación del niño/a de su ámbito familiar, las cuales, en la legislación bonaerense, se denominan "medidas de abrigo"[217]. Nos detendremos aquí entonces en los sentidos que tal medida tiene en las prácticas institucionales y los debates y disputas alrededor de las mismas.

En el caso de uno de los municipios estudiados (General San Martín), ya hicimos referencia a cómo estos Servicios contaban con un precedente de intervención en este ámbito (Defensorías de Niños/as y Adolescentes), que a su vez se alimentaba de la experiencia de las Defensorías de niños/as en la ciudad de Buenos Aires. Tanto en el caso de la Ciudad de Buenos Aires como del municipio de General San Martín, tales experiencias eran acompañadas por un fuerte cuestionamiento a los modos tradicionales de intervención sobre la infancia –en particular la infancia pobre- que se concentraban en la autoridad judicial. En ese caso, la creación o transformación en Servicios Locales supuso una readecuación y modificación de dispositivos, prácticas y articulaciones institucionales existentes, ya que los Servicios Locales agregan funciones a las que se venían llevando adelante, especialmente debido a la normativa expresa que indica que estos organismos deben adoptar parte de las medidas de protección de derechos que en otro momento se cuestionaban mientras estaban en cabeza del Poder Judicial (por ejemplo, las medidas de abrigo, que implican la separación del niño/a del grupo familiar), y que ahora recaen sobre los Servicios Locales. En el caso de Lanús, por su parte, supuso la constitución prácticamente inaugural de la intervención municipal en el campo de la niñez y adolescencia, con los límites y condicionamientos descriptos en el capítulo 3.

[217] La denominación de "abrigo" es deudora de la legislación brasilera sobre protección integral de niños/as y adolescentes (Estatuto da Crianca e Adolescente).

La medida de abrigo, si bien se reconoce como medida de última ratio del sistema de protección integral y se adopta sólo para casos graves y extremos[218], aparece reiteradamente en las referencias, discusiones y prácticas de los trabajadores de la protección. Es que, a pesar de esa excepcionalidad, se trata de prácticas que llevan al límite los dilemas y decisiones que deben enfrentar los actores de la protección.

Asimismo, estas medidas de abrigo son presentadas por los trabajadores de la protección de modo diferenciado de la institucionalización. Hay una necesidad de estos actores de marcar una distinción tajante con aquella institucionalización tan denostada y cuestionada por los efectos perjudiciales que habría ocasionado en los niños/as y adolescentes.

> Es distinta la dinámica que se está dando en Zagala, porque los de Zagala son o mucho más determinantes y de riesgo, es decir, situaciones en que vos podes decir "Yo no puedo laburar más con esta familia", en cambio, acá la mayoría de las medidas de abrigo es de conflictivas vinculares de larga data. Entonces, eso te hace además del marco, la ley que te regula y te obliga y te exige laburar con la familia, de darte un tiempo a trabajar con esta familia. Ya te digo, tenemos estas dos situaciones en que hay ya como una decisión tomada y ya están en vías de resolverse. (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Billinghurst, San Martín, E-SM-8).

> Nosotros tenemos pedidas unas medidas por los tres hermanos de ese bebé por un contexto de violencia familiar, negligencia, los chicos la verdad que no están en muy buenas condiciones. Y bueno, está este bebé, un bebé que nace en un contexto de una mamá que nunca se hizo un control, supuestos de consumo y demás. Cuando nosotros ya teníamos pedida la medida por estos tres hermanitos, el pedido de la medida lo hicimos en febrero de este año, y no había vacantes, no era una situación de riesgo riesgo (sic), pero sí ya venía trabajando el equipo hacía tres años con esta mamá y este papá y nunca nada y demás. Bueno, se llegó a un punto de decir como "Pidamos las medidas", no eran urgentes, pero en algún momento había que tomarlas, no eran urgentes porque por ahí era una situación crónica, no es que con esto definan los criterios de urgencia. (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Billinghurst, San Martín, E-SM-8).

Los motivos de adopción de una medida de abrigo también son variados, tal como se refleja en el primer extracto de entrevista. O bien se trata de causas graves, extremas, que los trabajadores asocian con la violencia, el abuso intrafamiliar, la negligencia familiar, sumadas a indicadores que aumentan o disminuyen la situación de riesgo, o bien conflictos de larga data como sucede en otro de los Servicios Locales del municipio de San Martín.

Una primer diferencia que señalan los trabajadores de las medidas de abrigo frente a la institucionalización estribaría en que el fin último de las primeras no serían la sanción moral

[218] La normativa no determina con claridad cuáles son los motivos que habilitan la disposición de este tipo de medidas. De la reglamentación surge que deben ser graves y se efectúa una enumeración de circunstancias que implican tal excepcionalidad sólo a título meramente ejemplificativo. Así, resulta procedente por: a) violaciones a derechos del niño que impliquen grave perjuicio para el niño; b) a petición del niño por motivos fundados y c) por su finalidad, para ubicar a responsables del niño por encontrarse sólo, perdido o sin referente adulto.

per se de las conductas de las familias sino la "reconstrucción, recomposición de una subjetividad dañada"; "la interrupción en un circuito desubjetivante"[219]). La medida de abrigo tendría entonces un carácter puramente instrumental, ya que se dispone a los fines de elaborar una estrategia que permita la reinserción familiar del niño/a (nuclear o ampliada) y/o la adopción por otra familia.

Otra diferencia se relaciona con el tiempo en que se ejecuta la medida ya que, según los discursos de los trabajadores de la protección, lo distintivo es que se trata de una medida transitoria, por plazos estrictamente regulados y acotados. La provisionalidad del abrigo surge tanto de sus características de constituirse en un medio para obtener luego el reingreso del niño en su familia como por el establecimiento de un plazo temporal determinado, ya que cuenta con un plazo máximo de 180 días (según ley 14.537).

La última diferencia, la más importante quizás, es que los SL se constituyen en los "garantes de la protección" al diferenciarse en el abordaje integral, intersectorial, en oposición a la intervención judicial.

> Tenemos la responsabilidad también de cuidar las medidas de abrigo, conceptualmente. No es lo mismo la intervención de un juez que la nuestra; nosotros garantizamos la protección". A través de la territorialidad, integralidad, intersectorialidad (a diferencia del patronato). Hay que jerarquizar la estrategia del Servicio Local (Registro de Campo, Ateneo de casos, Servicios Locales Lanús, RC 18-L-R).

La "necesidad de cuidar conceptualmente" las medidas de abrigo está, en efecto, atada a la búsqueda y afianzamiento de la legitimidad de estos dispositivos. Pero además, se trata del establecimiento de circuitos que se erigen como alternativos a la justicia, y que implican medidas con mayor grado de "flexibilidad". Sin embargo, como fuimos afirmando a lo largo de este capítulo y el anterior, la definición sobre la flexibilidad para los trabajadores de la protección y cuáles son sus alcances, difiere según actores, problemáticas, evaluación de riesgo y medidas consecuentes a adoptar.

Después, ¿qué importa del después?

De acuerdo a la normativa, durante el plazo que dura la medida de abrigo el SL debe trabajar conjuntamente con la familia de origen a fin de remover aquellos obstáculos que impedían la debida protección de los derechos del niño por parte de la misma, facilitando en todo momento el contacto del niño con su grupo familiar y priorizando la cercanía física en la

[219] Municipio de Lanús, 2015: 157.

elección del lugar de destino del niño y la unidad entre hermanos. En las prácticas cotidianas que yo pude observar se coloca el primer esfuerzo en evitar que el niño/a vaya a un hogar convivencial y para que pueda ser alojado por otros familiares o referentes afectivos significativos. Cuando lo segundo no es posible, se apela a la colocación del niño/a en un hogar convivencial. Para contar con una vacante en un hogar provincial, municipal, o conveniado (ONGs)[220], el que debe autorizar es el Servicio Zonal. Aquí aparecen una serie de conflictos y tensiones entre los trabajadores del SL y del SZ, debidos, por un lado, a la escasez de vacantes en hogares adecuados a las "características" de los niños/as o adolescentes; y por el otro, a la disparidad de criterios acerca de la procedencia de las medidas de abrigo y la colocación de los niños/as en algún hogar convivencial o terapéutico. Las características y recursos de los hogares, así como la lejanía del centro de vida de los niños/as, son muchas veces tenidos en cuenta al momento de decidir o no la adopción de una medida de abrigo.

> En esos seis meses nosotros, Local, tenemos que decidir qué vemos, qué analizamos, si pedimos una nueva prórroga por otros seis meses más o no, y si vemos que no se ha podido trabajar absolutamente nada con la familia y el proceso es mejor y es elegible en la posibilidad de adoptabilidad, solicitarlo al juez en tiempo y forma para que el juez tenga todas las herramientas nuestras más todas las que él tenga que hacer como el debido proceso, para poder tomar la decisión que tengan que tomar. En eso estamos ahora, poniéndonos más firmes con los tiempos, que esto hace que los equipos estén más ágiles para tomar un diagnóstico, para visualizar, para proyectar, sin caer en el error grave de un estigma. Que porque una familia, una mamá consume, entonces, como consume, nunca va a poder ser madre, entonces, directamente… No, nos corremos de eso, el caso a caso lo vamos viendo, pero sí el tema del tiempo. Nos pusimos el tiempo, que es un desafío, nos costó mucho. El caso, el chico sigue siendo del Servicio Local hasta que se decida la adoptabilidad o el proceso de adoptabilidad, o lo que tenga que decidir el juez. (Entrevista Coordinador Servicios Locales, San Martín, E-SM-3).

> Ahora no existen más las prorrogas. Antes se hacía una a la 30, otro a los 60 y después de los 60 días podías esperar hasta presentar o no el 37.9 que era el decir ya no puedo intervenir más con la familia, que el juez disponga, se decía en ese momento. Ahora no, uno sugiere qué es lo que tiene que pasar. Poder de ejecución y demás, podías pedir la modificación de ciertos plazos, pero ahora ya no, ya no están las prorrogas, tenés 180 días para resolver la situación y si no, el juez puede… tenés que expedir, tenés que dictaminar qué es lo que querés que pase. (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín, E-SM-7).

[220] Una diferencia entre los recursos de los municipios para las medidas de abrigo que debe mencionarse es que San Martín tiene un hogar municipal para niños/as, el Hogar Evita, que funciona desde el año 1996; y también como recurso alternativo a la institucionalización ha comenzado a impulsar un programa de acogimiento familiar como solución temporal al alojamiento de niños/as bajo medidas de protección de derechos. En el caso de Lanús, la gestión de Díaz Pérez decidió cerrar el único hogar municipal que allí existía y transformarlo en un espacio de promoción y protección de Derechos (funciona allí el SL de Monte Chingolo y el programa "Acompañarte", de inclusión social de niños/as y adolescentes).

En esta fase del proceso donde se han adoptado medidas de abrigo los SL enfrentan varios conflictos y dilemas permanentes.

Por un lado, en tanto las medidas de abrigo suponen ser "juez y parte" ("Separaste al pibe y rompiste la confianza; y luego hay que reconstruirlo"), resulta muy difícil el trabajo sostenido con las familias, dado que el espacio de diálogo e intercambio que caracterizaría la primer parte de la intervención se vería dañado o directamente obstruido.

Asimismo, los trabajadores encuentran sus propios límites ante la adopción de las medidas de abrigo. En palabras de varios de ellos, no se les ocurre nada después de tomarlas, porque consideran que ya se hizo todo previamente, "por algo se tomó la medida". Esto podría indicar para los actores de la protección, que los procesos de las familias no pueden darse por fuera de sus intervenciones. Hay aquí una eficacia de la rigidez del tiempo judicial.

Se enfrentan además allí con una serie de dilemas en relación con la decisión posterior que hay que adoptar, que probablemente cambiará el rumbo de esos niños/as o adolescentes, al menos en la perspectiva de los trabajadores. ¿Cómo saber cuál es el límite de la intervención con las familias?; ¿cómo desentrañar si verdaderamente no hay más opciones posibles de intervención y si es viable pensar en cambiar al niño de filiación, insertándolo en una nueva familia?; ¿cómo sería el caso de la adopción?; ¿de qué manera pueden tener "certeza" los trabajadores que se efectuaron cambios significativos en la familia que puedan alojar nuevamente y de otro modo a ese niño/a o adolescente?; ¿qué acciones serán valiosas de encaminar en el "mientras tanto" que implica la medida de abrigo?[221].

El cese de la intervención. La restitución de derechos ¿alcanzada?

Tanto el inicio como el cese de la intervención configuran dos momentos cargados de tensiones y decisiones. Tanto definir si existe vulneración de derechos de los niños/as como si tal vulneración cesó (o no existió), resulta ser una de las decisiones más dilemáticas para los trabajadores de la protección. Además, se trata de los pasos del procedimiento más comprometidos normativamente, más circunscriptos a la rigidez formalista, razón por la cual están más estrictamente regulados, mientras que todo lo que sucede en los pasos intermedios del procedimiento es mucho más indefinido y flexible. Algunas preguntas que

[221] Teniendo en cuenta las preguntas centrales de esta tesis, no encontrarán aquí un análisis específico y pormenorizado de los alcances, límites y debates sobre las medidas de abrigo, sino sólo como un elemento más del gobierno de la infancia. Sin duda se trata de una temática interesante para profundizar y evaluar por su especificidad y densidad empírica, que puede ser abordado en futuros estudios.

recorren estos momentos, en los sentidos de los agentes, tienen que ver con ¿Cuándo es legítimo afirmar que se desplegaron todas las estrategias posibles y se logró la restitución de derechos deseada? ¿Cuándo y de qué manera será viable apuntar las intervenciones a la revinculación del niño/a a su familia y cuando se debe orientar a la adopción?

En primer lugar, corresponde señalar que la mayoría de las intervenciones en ambos SL cesan por revinculación familiar. Sólo en contados casos se propone la declaración del estado de abandono del niño/a, figura jurídica que precede a la adaptabilidad del niño/a. Pero, en otras situaciones, no estará tan claro el cese del "caso" y quedará "abierto" su expediente, para seguir "mirando de cerca" a la familia. Esto es lo que ocurre en la mayoría de los casos[222]. Sin embargo, esta evaluación constante y cercana de las familias no se da en todos los casos. Criterios de urgencia, gravedad, prioridad y posibilidad de recursos intervienen al momento de decidir qué familias deben seguirse de cerca. Muchos otros casos por el contrario, no son objeto de un seguimiento constante y en otros casos incluso lleva al "olvido institucional" (Grinberg, 2008), que también es una estrategia de gestión o administración frente a una demanda creciente y recursos institucionales escasos.

En otros casos, sobre los que no me detendré en esta tesis dado que ameritaría un estudio específico y pormenorizado, se orienta a que el niño/a sea adoptado por otra familia que pueda suplir a la de origen, dado que se entiende que no hay modo de lograr la transformación de actitudes, conductas y modos de crianza de las mismas, para lograr que sea una familia protectora de derechos. Esta decisión también se presenta a los trabajadores como la más dilemática y conflictiva en la medida en que implica una decisión que se interpreta como definitiva sobre la vida de ese niño/a o adolescente. Recordemos aquí que si bien en el transcurso de la investigación fueron modificándose las competencias del SL y del SZ frente a las medidas de protección y el encaminamiento o no para la adopción, la normativa vigente otorga un lugar de parte interesada, en términos jurídicos, a los SL en los procedimientos de adopción, pero sólo a través de dictámenes que no son vinculantes para el juez, aunque sí son considerados a la hora de la decisión judicial. La mayor o menor incidencia de estos dictámenes tendrá que ver con la relación entre los SL y el poder judicial

[222] Lamentablemente no puedo dar cifras concretas de esto dado que no hay una producción oficial y pública de estos datos, pero mis afirmaciones se vinculan con el trabajo de campo efectuado, observado y analizado, en ambos municipios.

en general, la relación y posicionamiento frente a otros casos, la colaboración mutua o no en los casos de protección y posterior decisión de adopción, etc.

De todos modos, una cuestión que llamó fuertemente mi atención dado que parece una lectura y práctica singular de ese municipio es, además de la decisión de orientar a la adopción, la denuncia sobre los familiares para que se realice un juicio de pérdida de la patria potestad y/o la denuncia penal por abandono de persona. Es decir que se traduzca en una sanción para los padres de esos niños/as, en una suerte de criminalización del abandono. De nuevo se trata de un tema a abordar con mayor detenimiento y profundidad, pero lo que llama la atención es el mayor acento puesto en la sanción hacia los padres en detrimento de la figura de adopción como garante de la protección de los derechos de los niños/as[223].

> —¿Y en ese caso por qué piden la pérdida?
> Porque el padre los excluye permanentemente y se trabajó con él en la medida que se pudo y evidentemente no va a cambiar sus hábitos ni formas de vincularse con sus hijos. Los echó a tres pibes de 10, 11 y 12 años a la calle, y tomamos una medida en mayo, están con la hermana en Tres de Febrero, que la hermana los está pudiendo sostener de la forma que sostiene, y al principio se vincularon dos o tres veces con la supervisión del servicio local, después dijimos "Bueno, resuélvanlo ustedes", y fueron a verlo al padre y el padre volvió a hacer lo mismo. Intentamos convocarlo para trabajar y no le interesa, no le interesa llamar a sus hijos para ver cómo están… (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Billinghurst, San Martín, E-SM-8).

> No es lo mismo: una situación en la que un padre debe decir, no puede por ciertas situaciones y ha abandonado efectivamente sus chicos y no ha podido generarle otro tipo de protección y desaparece, que el padre que te pelea hasta el último momento a la institución y capaz que lo violaba o lo golpeaba o lo drogaba. Nosotros a este padre hay que hacerle un juicio por pérdida de patria potestad. (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín, E-SM-7).

Un caso "exitoso" de restitución de derechos. Generar cambios significativos en la familia

A través de esta historia queremos presentar las distintas estrategias puestas en juego para la restitución de derechos, así como los objetivos, debates y tensiones que este caso presenta[224].

---

[223] En este sentido Villalta (2012) ha efectuado una genealogía de la adopción en Argentina, donde uno de sus principales hallazgos, además de la continuidad de ciertas prácticas sobre la apropiación criminal de niños/as y los modos de adopción (i)legítimos, es que la postura que pone el acento en pensar la institución de la adopción como estrategia de defensa de los derechos de los niños/as, había ganado terreno hace décadas a aquella perspectiva que ponía mayor énfasis en la sanción hacia los adultos responsables del abandono.

[224] Para la reconstrucción de este caso, utilicé el legajo de los niños/as que me fue proporcionado por una trabajadora social del SL, así como conversaciones informales con la profesional asignada al expediente. Vale aclarar que más que una recomposición del caso se trata de una reconstrucción de las narrativas plasmadas en

Se trata de un caso del SL de José L. Suárez, señalado por quien "lleva" el expediente, una Trabajadora Social de las más "antiguas" del Servicio[225], como un caso donde se generaron cambios significativos en la familia. La trabajadora social comenta que puede "dar fe" de esa transformación, ya que conoció el caso desde su inicio y pudo apreciar las transformaciones realizadas para lograr que luego de estar los niños/as (Andrés Ramírez, de 10 años, Blanca Ramírez de 7 años y Johnattan Ramírez de 6 años[226]) durante varios años en un hogar convivencial al ser separados de sus padres, vuelvan a vivir junto a su familia biológica.

Es un "caso" que se inicia en el año 2009. Cuando el expediente llega a la por entonces Defensoría de José L. Suárez, ya había habido incluso una intervención previa del programa de atención de Niños/as y Adolescentes en calle que tenía el municipio (programa inexistente en la actualidad). El caso fue además impulsado desde el ámbito escolar a la defensoría presentado para la intervención del SL aduciendo el "fracaso educativo sistemático" (término usado en el legajo) del niño Andrés en diferentes instituciones desde el inicio de su ciclo primario. Según el informe firmado por autoridades de la escuela a la que concurría el niño, este "fracaso educativo" obedecía a severas dificultades de éste en la relación con sus pares y autoridades (comportamiento y vinculación agresiva) sumado al casi nulo nivel de compromiso por parte de su madre en fomentar y sostener su escolaridad. Se suma a eso la "mendicidad frecuente" de Andrés, a quién los mismos docentes veían pedir dinero y alimentos en la vía pública con aparente aval de su madre. También las autoridades de la escuela referían conocer el ejercicio de violencia física de los padres hacia Andrés y sus hermanos.

Desde la Defensoría, la trabajadora social asignada al caso delineó una estrategia de abordaje en profundidad, desarrollando sistemáticamente entrevistas con la madre, interpelando su rol materno, instando acciones para revertir ese escenario. La madre de los niños se llama Diana Ramírez, tiene 37 años y está en pareja con un señor de su misma edad. No hay datos del padre biológico de los niños. Viven junto a los hijos de ella en una casilla precaria de un barrio empobrecido de José L. Suárez.

---

un expediente escrito, a través de informes, constancias, acuerdos, oficios. Respecto de las referencias de la trabajadora social también indican un modo de creación de su propia narrativa sobre este caso.

[225] Se trata de una Trabajadora Social que se desempeña desde hace diez años en el Servicio Local de José L. Suárez. Es parte de la planta permanente municipal.

[226] Se trata de nombres ficticios, para preservar el anonimato de los niños/as y su familia.

Como primera medida, se suscribe un Acta Acuerdo con la Sra. Diana, dirigido a orientar pautas de conducta que promovieran la efectividad de los derechos de sus hijos/as.

Fruto del seguimiento de este acuerdo, los profesionales del SL evalúan una actitud desfavorable de la madre a las pautas sugeridas, evidenciando "desinterés, falta de compromiso y consustanciamiento con la problemática de riesgo y sostenimiento de condición abandónica".

La profesional asignada al caso refiere, además, que la madre mantiene una "postura desafiante ante una posible derivación judicial, actitud en la que se depone angustiosamente por la pérdida potencial de la guarda de sus hijos". Acto seguido, la trabajadora social, en conjunto con la coordinación de ese SL, entienden que se encuentran "agotadas a la fecha las posibilidades efectivas de la intervención".

En función de ello, en septiembre del 2009 se solicita una medida de abrigo para los tres niños/as en un hogar convivencial, la cual es cursada al Servicio Zonal, fundada en las "falencias significativas en el cumplimiento del rol materno, que conlleva a la vulneración de derechos". Los niños son derivados a hogares distintos, diferenciados según sexo, dado que no hay hogares que alojen a los tres hermanos juntos puesto que los hogares disponibles sólo alojan niños varones o niñas mujeres: no hay hogares mixtos.

Al concurrir a los hogares convivenciales, los tres niños/as refieren a las autoridades y operadores, permanentemenete, querer volver a su casa y agregan "no entender porque están allí". Cabe destacar que la madre va a visitar a sus hijos de tres a cuatro veces por semana.

En el expediente figuran diversas entrevistas entre la profesional que lleva el caso y la madre de los niños, Diana. En esas entrevistas Diana comenta que visita a sus hijos en los hogares y que asiste a tratamiento psicológico tal como le fuera orientado por esa Defensoría.

En un informe que consta en el legajo explicita que el trabajo en esta etapa consiste en "focalizar en la secuencia relacional del sistema parental y filial para producir una modalidad de relación diferente basada en nociones o conceptos básicos de moral y desarrollo de capacidad de alerta y distinción de situaciones que vulneren la integridad psicofísica de los niños/as y continuar la articulación con instituciones y organizaciones interdisciplinarias / interinstitucionales".

A las dos semanas de estar los niños/as en esos hogares, los niños son llevados a un hogar en la localidad de Dolores, distante 200 km. de la residencia de su familia. No comunican a

nadie de este cambio de hogar y no queda claro ni en el expediente ni para la profesional del caso, quién ordenó ese cambio de hogar. La asesora de menores plantea por esta razón un habeas corpus, sugiriendo que "esto induce paradójicamente a los profesionales tratantes a vulnerar los derechos que procura restituir". La asesora solicita además que los niños/as estén más cerca de su familia (no más de 50 km). La profesional del caso, charlando sobre esto, me comenta que ella cree que debe haber habido un conflicto político entre la asesora y la directora de niñez del municipio de ese momento.

Unos días después de esta nota consta un pedido de la Defensoría al Servicio Zonal, pidiendo el cambio de lugar de los niños/as. Así y todo, los niños continuaron en ese hogar de Dolores.

Figura también un informe pericial del psicólogo forense respecto de la madre y el mismo refiere: "presenta características antisociales de personalidad, con escasos controles de sus impulsos. Tendencia a fantasear y mentir. Inmadurez y egocentrismo. No está en condiciones de ejercer rol materno. En cuanto a visitas se sugiere que sean acompañadas por un tercero responsable".

Desde la Defensoría constan varias comunicaciones telefónicas con el hogar, desde donde informan que la madre llama hasta dos veces por día y cada quince días va a visitarlos. En informes del hogar no hablan de ningún inconveniente con los niños y acuerdan que los niños/as deben ir a otro hogar más cerca de su madre. Los niños manifiestan estar angustiados por estar lejos de su madre. Ambos entraron medicados por psiquiatra sin que conste en documentación el debido diagnóstico médico.

La profesional del hogar informa sobre evolución positiva de los niños indicando inicio de terapia psicológica, pero están en lista de espera. Sostiene que hay una "afección psicológica y emocional por lejanía". Culminan el informe planteando una "urgente revisión de la medida para que el lugar sea lo menos traumático posible por proximidad y sobre todo deseos de los niños/as por estar con su familia".

Paralelamente, se mantienen además entrevistas mensuales con la Sra. Diana en el SL. La profesional refiere en el legajo que en esas entrevistas, la madre, en un primer momento había sido muy negadora pero que luego comenzó a asumir responsabilidades. Se considera un muy buen indicador que haya concurrido a todas las entrevistas pautadas, así como a visitar a sus hijos. También es un buen indicador el reconocimiento de la madre del daño ocasionado a sus hijos. En una de las entrevistas solicita que le otorguen materiales de

construcción para poder refaccionar su vivienda. Los mismos son gestionados por el SL y luego de unos meses le hacen entrega de los mismos. En sucesivas entrevistas la Sra. refiere estar construyendo, haciendo modificaciones en su vivienda para alojar mejor a sus hijos/as.

En el mes de junio de 2012 figura una autorización del juzgado para que los niños/as pasen las vacaciones de invierno con su madre.

En enero del año 2013 surgen inconvenientes con los hogares y el egreso de los niños/as, dado que se autoriza el egreso desde los hogares, estando aún pendiente la autorización judicial. Lo último que figura en el expediente data de marzo de 2013, donde el juzgado pide conocer las estrategias ante el egreso.

Este caso resulta interesante para observar varias aristas de análisis relacionadas con la conformación de circuitos institucionales de protección de derechos.

En primer lugar, el caso llega a conocimiento de la Defensoría (actualmente Servicio Local) en el año 2009, previa intervención del programa de chicos en situación de calle del municipio, a través de la escuela a la que concurre uno de los niños de la familia. Como ya mencionamos, la institución escolar es una de las instituciones que más aportan –en cantidad de casos e intervenciones- en la construcción de las demanda de protección.

Los motivos de demanda de intervención que son presentados por la institución escolar son traducidos en tres puntos:

1) "Fracaso educativo sistemático" colocado en cabeza de uno de los niños (Andrés) en diferentes instituciones desde el inicio de su ciclo primario. Este fracaso sistemático, que daría cuenta de una "falla" en el niño, se relaciona tanto con cuestiones puramente individuales o internas (severas dificultades en la relación con sus pares y autoridades en tanto mal comportamiento y vinculación agresiva) como familiares (evaluación negativa de la madre en el compromiso por fomentar y sostener su escolaridad).

2) La "mendicidad frecuente" que los mismos docentes del niño Andrés han podido observar (pedir dinero y alimentos en la vía pública). El sólo hecho de mendigar sería una conducta *per se* vulneradora de los derechos, puesto que sería en complicidad o aliento de la madre.

3) Un supuesto ejercicio de violencia física de la madre y el padrastro hacia Andrés y sus hermanos. Pese a esta suposición no consta denuncia alguna de esta situación ni relato de los niños/as (en efecto, ni siquiera parecen haber sido consultados al respecto, o al menos eso no consta en el legajo).

En segundo lugar, el modo en que se construye la categoría que avala la intervención, la vulneración de derechos de los niños/a, tiene que ver exclusivamente con atributos y capacidades de la madre de éstos, que demuestran "Desinterés, falta de compromiso y consustanciamiento con la problemática de riesgo y sostenimiento de condición abandónica". Esto es además interpretado de modo extensivo a sus hermanos/a, aunque la escuela eleva el informe por sólo uno de ellos.

La vulneración de derechos se subsume así a las "falencias significativas en el cumplimiento del rol materno, que conlleva a la vulneración de derechos".

En tercer lugar, las estrategias de restitución de derechos de los niños/a de este caso conllevan una batería de medidas encaminadas a modificar la secuencia relacional del sistema parental y filial sobre la base de "nociones o conceptos básicos de moral y desarrollo de capacidad de alerta y distinción de situaciones que vulneren la integridad psicofísica de los niños/as" (que, previo a la intervención, se consideran inadecuadas y riesgosas) así como continuar la articulación con instituciones y organizaciones interdisciplinarias e interinstitucionales.

Estas estrategias son llevadas adelante a través de entrevistas mensuales con la Sra. Diana en el SL que van dando cuenta, en la apreciación de la trabajadora del SL, de una transformación subjetiva. De esta manera pasa a verse a esta mujer desde una primera postura desafiante y negadora al reconocimiento del daño ocasionado a sus hijos/a y la consecuente asunción de responsabilidades. A su vez, se considera un muy buen indicador de restitución de derechos que la Sra. haya concurrido a todas las entrevistas pautadas, comenzado terapia psicológica tal como le fuera indicado, así como a visitar a sus hijos/a en todos los lugares donde estuvieron alojados.

De todos modos, para poder trabajar esa serie de medidas que se consideran restitutivas, fue necesario instrumentar una medida de abrigo, de separación de los niños/as del grupo familiar, dado que la evaluación negativa del compromiso de la madre permitía considerar agotadas las intervenciones y disponer una medida de abrigo en institución. No consta en el legajo si se verificó previamente la existencia de algún otro referente familiar dispuesto a alojarlos transitoriamente[227].

[227] De todos modos cabe aclarar que este expediente databa su inicio en el año 2009, cuando aún no estaba constituido el SL ni pesaba la obligación como SL de evacuar todas las medidas posibles antes de una institucionalización.

En cuarto lugar, los niños en su proceso de institucionalización o de estar bajo medida de abrigo, pasaron por distintos hogares. Primero, separados, dado que no había hogares que alojaran a los tres niños/a, a pesar de la normativa que indica el compromiso de ubicar a los hermanos conjuntamente. Luego estuvieron juntos en otro hogar, pero a más de 200 km. de la residencia de la madre, en Dolores. Pese a estas dificultades la Sra. Ramírez establecía contacto telefónico y personal muy frecuente.

La distancia de este nuevo hogar es incluso objetada por la asesora de menores sugiriendo que *"esto induce paradójicamente a los profesionales tratantes a vulnerar los derechos que procura restituir".*

Tanto los operadores del hogar de Dolores como la asesora solicitan al juez el cambio de lugar de implementación de la medida de abrigo para que estén en mayor cercanía con la madre.

En quinto lugar, deviene interesante detenernos en las interpretaciones contestadas acerca de los sujetos que demuestran que se trata de una realidad nada objetiva y mucho menos normativa, sino disputada y conflictiva[228]. En efecto, además de los trabajadores de la protección aparecen constituyendo al sujeto-de-derechos, la escuela, la justicia, la asesoría de menores, el psicólogo forense, los operadores de los hogares.

La escuela y el SL parecerían coincidir en las posturas iniciales, sobre todo en las evaluaciones que hacen respecto de la madre de los niños/a. El informe pericial del psicólogo forense también coincide respecto de las imágenes sobre la madre, aunque su evaluación es aún más categórica y negativa al afirmar que la misma "presenta características antisociales de personalidad, con escasos controles de sus impulsos y no está en condiciones de ejercer rol materno".

La profesional del hogar de Dolores (psicóloga) es la que muestra un contrapunto sobre los niños/a. Refiere que no existen ningún inconveniente con los niños al mismo tiempo que informa sobre evolución positiva de los niños indicando inicio de terapia psicológica. La única afección que refieren se vincula con la derivada de la propia institucionalización ("afección psicológica y emocional por lejanía").

Por último es interesante detenernos en las negociaciones y estrategias de los destinatarios/as de la intervención.

[228] En el capítulo sexto encontraran una focalización específica sobe la constitución del niño como sujeto de derechos y las configuraciones familiares y profesionales que aportan a ella.

Por un lado, de parte de los niños/a, realizan sus negociaciones frente a la intervención manifestando en forma reiterada, en los distintos espacios convivenciales donde estuvieron, querer volver con su mamá y no entender porque estaban allí. Los niños/a manifiestan sentirse incluso angustiados por estar lejos de su madre. Eso es traducido como la presencia de afecto hacia su madre, que es valorada positivamente por los trabajadores de la protección, aunque no tanto como para torcer el rumbo del circuito iniciado. Además, la palabra de los niños/a aparece siempre mediada, representada, por otros, y nunca por sí mismos. Los responsables del hogar, la trabajadora social del SL, las docentes y directivos de la escuela.

Por otro lado, la madre se allana a toda propuesta de intervención emanada del SL. Ante la institucionalización y posible pérdida de la patria potestad de sus hijos, una posibilidad cierta luego de tomarse una medida de abrigo, de algún modo se aviene a aceptar las indicaciones del SL. Probablemente esa conformidad tenga que ver no con un convencimiento efectivo por parte de la Sra. Diana (o al menos no todas las acciones que ella realiza), sino que es más bien motivada porque sus hijos/a vuelvan a vivir con ella. Así concurre a ver a sus hijos/a al hogar, incluso cuando están en Dolores (probablemente esta sí sea una elección autónoma de la Sra.). Concurre a todas las entrevistas a la que es convocada desde el SL y el hogar, reconoce el daño causado a sus hijos/a, acepta orientaciones, gestiona materiales y construye reformas en su vivienda, asiste a terapia.

Estos acuerdos que se van generando entre los trabajadores de la protección y la madre de los niños/a dan cuenta la construcción simbólica y performativa de los mismos con un supuesto fuerte de consenso y paridad, que se desgrana al identificar las relaciones fuertemente asimétricas en las que están insertas, el carácter de propuesta unilateral y verticalista de los mismos, así como las potenciales “amenazas” que conllevan el incumplimiento de tales acuerdos.

Comentarios finales

En este capítulo, identificamos distintas modalidades en que las prácticas institucionales de protección de derechos se encauzan por circuitos regulares de restitución.

Una de las primeras claves que advertimos se relacionó con las tensiones entre el formalismo y rigidez jurídica y la respuesta artesanal y flexible que atraviesa todo el procedimiento de protección.

Así encontramos que, si bien ciertos procedimientos administrativos –legales, formales- deberán ser instituidos en estos ámbitos de intervención -por ejemplo mediante la acreditación jurídica del vínculo con los niños/as, la suscripción de actas acuerdo, la adopción de medidas de abrigo, la protocolización de algunas intervenciones (sobre alguna temática o problemática particular), el armado de expedientes por cada niño/a o familia, entre otros- la apelación a la flexibilidad e informalidad estarán también presenten en la medida en que los/las trabajadores/as las consideran necesarias para poder llevar adelante, eficientemente su trabajo.

Asimismo, la flexibilidad no sólo se manifiesta en la necesidad de proximidad y singularidad de los trabajadores con los "casos", sino también por el objetivo-guía de protección y restitución de derechos de los niños/as. En efecto, no por posicionarse en determinadas actitudes estrictas y formales, propias de un procedimiento administrativo-jurídico determinado, los trabajadores resignan la importancia del objetivo final de la restitución de derechos de los niños/as.

Esta restitución de derechos, sea entendida como volver a un estado anterior o a la transformación de ese estado inicial, necesitará de ciertas estrategias que aparecen resaltadas en ambos municipios. Alguna de ellas son: las entrevistas y citaciones frecuentes a las familias y niños/as, las comunicaciones con otras instituciones con las que se apunta a realizar una intervención conjunta, la orientación a terapia para los niños/as y adolescentes o sus familiares.

Por otro lado, señalamos además de qué manera los distintos pasos, procedimientos y circuitos de los sistemas locales de protección engloban una serie de estructuras, actores, decisiones y dilemas que convocan a los trabajadores de la protección a una reflexión permanente y constante en diálogo con las negociaciones y márgenes de intervención con los destinatarios/as.

En esa ilustración de tales circuitos encontramos que, tanto el inicio como el final del procedimiento, constituyen dos momentos clave que encierran prácticas fuertemente contextuales y dilemáticas ya que implican definir si existe o no vulneración de derechos de los niños/as y si, efectivamente, se ha logrado restituirlos. Los trabajadores relatan estos momentos como los más dilemáticos y conflictivos, junto con la definición de las medidas de abrigo. Además es en el inicio cuando se despliegan distintos tipos de demandas y

necesidades que impulsan a los y las trabajadores a tomar una primera decisión acerca de su procedencia o no dentro del marco de la protección.

Así, también el final de una intervención puede resultar complejo y conflictivo. Muchos casos, en efecto, no son finalizados con un acto administrativo formal que dé por terminado ese circuito sino que queda «abierto» por si algo se modifica más adelante. Es decir que estos dos momentos no son solamente inciertos, sino la mayor de las veces flexibles, contextuales y debatidos.

La flexibilidad cederá ante la presencia de procedimientos más formalizados y normativizados como el caso de las medidas de abrigo. Mientras que todos los pasos intermedios del procedimiento son muchos más flexibles, artesanales y contextuales. Los actores que intervienen, las matrices de interpretación, la creatividad de las soluciones ideadas, el grado de simetría o asimetría con las familias, las relaciones de poder que se desplieguen, fueron la base de la construcción de tales estrategias.

Por último, encontramos que frente a la flexibilidad de las estrategias y la flexibilización de los tiempos y criterios, la ley opera con más fijeza con los plazos, lo cual constituye una transformación propia de los sistemas de protección.

CAPITULO 6. Los sujetos de la protección. Del "niño en riesgo" al "niño sujeto de derecho".

Introducción

A partir de la institucionalización de los derechos en el ámbito de las políticas de infancia se producen un conjunto de dispositivos de muy diversa índole (valores, conocimientos, narrativas, prácticas, instituciones y saberes) que tienen como efecto la constitución de los niños/as y adolescentes como sujetos de formas específicas y profundamente vinculadas a los valores socioculturales y procesos políticos de cada contexto particular (Schuch, 2009). El contexto particular, en este caso, es la institucionalización de los derechos en las prácticas de los organismos locales de protección de derechos orientados hacia la restitución de derechos de los niños/as.

En efecto, en el corazón de la institucionalidad de la protección de derechos de los niños/as encontramos la idea del "niño-sujeto-de-derechos" como núcleo vertebrador de tales prácticas. Se ha entronizado, de esta manera, la condición de "niño/a sujeto de derecho" como una categoría que abarcaría a todos los niños/as y adolescentes, sin distinción legítima; en contraposición -y como reemplazo- a la "vetusta" categoría de niño en "riesgo" o "abandono moral o material", que habilitaba intervenciones diferenciadas, selectivas y potencialmente arbitrarias y discriminatorias (Oyhandhy, 2004; Villalta, 2004 y 2010b; LLobet, 2007a). Esta noción emerge demarcando y legitimando un nuevo escenario que construye no solamente un cambio de nominación, sino la construcción de referentes y beneficiarios/as particulares.

A fin de lograr comprender cómo funciona la construcción de esa noción en el contexto particular mencionado, es necesario analizar la manera en que son construidos los niños/as como destinatarios/as de los Servicios Locales de Protección de Derechos a partir de distintas dimensiones de diferenciación y clasificación que allí se producen que construyen tanto sus características etarias, como la interconexión con moralidades específicas. Variables que son reforzadas por saberes, tecnologías y prácticas que se entrelazan como elementos activos de esas diferenciaciones (Schuch, Bittencourt y Fonseca, 2013). Así como hemos recorrido en los capítulos anteriores las estrategias de intervención que se despliegan en los procesos de institucionalización de derechos, atravesados por la construcción de categorías, saberes y formas de acción, en el presente capítulo reflexionaremos sobre la construcción de ese niño/a sujeto de derecho en relación con esas prácticas y categorías.

La delimitación de quién resulta destinatario/a y quién resulta excluido de tal protección, genera además nuevas distinciones que, basadas en clasificaciones, dan lugar al acceso diferenciado[229] a derechos de los niños/as y adolescentes (Schuch, 2009; Vianna, 2002).

En ese sentido retomamos el enfoque de Joan Scott, compartiendo que los discursos producen sujetos específicos al ofrecer un determinado conjunto de posiciones-sujeto[230], en este caso los niños/as, para lo cual será pertinente indagar en el estudio de los procesos materiales y discursivos que los producen[231].

Comenzaremos por explorar algunas imágenes y aspiraciones respecto de los niños/as así como las dinámicas particulares de distinción en el acceso a derechos. Tales imágenes, al encarnarse en narrativas institucionales, conforman la elección y/o constitución de los niños-sujetos-de-derechos en los sistemas locales de protección de derechos a través de procesos de inclusión, exclusión y diferenciación.

Para este fin utilizaremos como fuentes principales las observaciones participantes efectuadas en el Servicio Local de José León Suárez (San Martín) y el de Monte Chingolo (Lanús); las reuniones entre actores y las entrevistas a trabajadores de ambos municipios, así como las observaciones en otros programas y documentación oficial vinculados a la protección de derechos de los niños/as.

1. Los niños/as como destinatarios de los sistemas locales de protección.

Ya hemos afirmado que no cualquier niño/a o adolescente resulta destinatario/a de los sistemas de protección de derechos. No hay, en efecto, niños/as ”reales” en los sistemas de protección. Los niños y niñas reales son confrontados con su representación, con la narrativa que se hace sobre ellos a partir de la cual se generan y delimitan modelos de institucionalidad respecto de ellos (LLobet, 2007a). De este modo, se construyen imágenes,

[229] Advirtiendo de todos modos que no toda diferenciación implica un acceso desigual (Bourdieu, 1997). Nuestro análisis, en tal caso, pretende señalar aquellas diferencias que sí producen y reproducen desigualdad mediante la construcción de determinadas jerarquías sociales (Milanich, 2009), expresándose en dinámicas de subordinación, procesos de inclusión/exclusión, circuitos centrales y marginales, segmentación y compartimentación, entre otras modalidades.

[230] En palabras de la autora “Los sujetos son constituidos discursivamente, la experiencia es un evento lingüístico (no ocurre fuera de significados establecidos), pero tampoco está confinada a un orden fijo de significado. Ya que el discurso es por definición compartido, la experiencia es tanto colectiva como individual. La experiencia es la historia de un sujeto. El lenguaje es el sitio donde se representa la historia. La explicación histórica no puede, por lo tanto, separarlos” (Scott, 2001: 65-66).

[231] No se trata entonces de pensar en sujetos que tienen la experiencia, sino que los sujetos son constituidos por medio de la experiencia. (Scott, 2001: 49-50).

sentidos y tensiones alrededor de los organismos convocados a atender la vulneración de derechos de los niños/as, que se transforman constante y dinámicamente.

Se trata de imágenes y sentidos que se entrelazan con operaciones de inclusión, exclusión o diferenciación que habilitan o restringen a determinados niños/as y adolescentes para constituirse como beneficiarios/as de los sistemas de protección. Estas operaciones que advertimos en nuestro trabajo de campo se relacionan, fundamentalmente, con: la clase social, el género, la edad, el riesgo, la protección o desprotección, el vínculo con los adultos en general y con las redes familiares y comunitarias en particular. A continuación desplegaremos de qué modo se realizan tales operaciones, a través de las imágenes de los niños/as que aparecen de manera recurrente en la institucionalidad de la protección de derechos estudiada en conexión con las operaciones que trabajamos en los capítulos precedentes.

Narrativas sobre niños/as y adolescentes

Niños/as y clase social

Las narrativas institucionales desplegadas por medio de los trabajadores del sistema de protección, los legajos analizados, las observaciones de campo realizadas nos indican que, lejos de "universalizarse" la categoría de niño/a a la cual está destinado el sistema de protección de derechos, quienes eligen, usan o terminan resultando destinatarios de estos dispositivos son fundamentalmente los niños/as y adolescentes de las clases sociales más bajas.

Ya en nuestra tesis de maestría habíamos señalado de qué manera la mayoría de los programas vigentes en la provincia de Buenos Aires vinculados de alguna manera con la protección de derechos de niños/as y adolescentes[232], a pesar de enunciar su aplicación a todos los niños y niñas, terminaban por aplicarse sólo a los niños con alguna adjetivación

[232] Listado de los programas analizados. 1) Programas dependientes de la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la PBA: Cuidaniños; Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño; Programas asociados al sistema de protección de derechos; Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil; Niños en situación de calle; programa de Prevención y Asistencia Juvenil con Operadores de Calle. 2) Programas del Ministerio de Desarrollo Social: Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión (Unidad Ministro); Programa de Unidades de Desarrollo Infantil; Plan Más Vida (Subsecretaría de Políticas Sociales). 3) Programas de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires: Sistema Sostén para adolescentes tutelados. 4) Programas del Ministerio de Jefatura de Gobierno: Programa derecho a la identidad de la niñez (Subsecretaría de gobierno). Para mayor detalle, características y objetivos de los programas, ver Magistris (2012).

particular. Entre ellas, niños/as en "situación de vulnerabilidad", "alta vulnerabilidad psicosocial", riesgo ambiental, "de bajos ingresos / recursos"[233]. (Magistris, 2012).

Esta cuestión se corresponde también con el análisis de los programas locales (municipales) de protección de derechos, con las singularidades de las unidades estudiadas[234].

En el caso de Lanús nos encontramos con programas que priorizan a los niños/a y adolescentes de "bajos recursos", de "sectores populares", que en el caso del municipio no están concentrados en barrios específicos, sino que más bien se trata de una población "combinada" (donde coexisten tanto sujetos con posiciones socioeconómicas buenas como sujetos con situaciones complejas de pobreza). Quizás encontremos alguna excepción dentro de Monte Chingolo, donde sí encontramos algunos barrios dentro de esa localidad que son casi completamente atravesados por bolsones de pobreza estructural[235].

Por otra parte, esta "preferencia" de la institucionalidad vinculada a la protección de derechos de los niños/as y adolescentes, también se observa en los sentidos asignados por los propios trabajadores de los Servicios Locales en el marco de las interacciones cotidianas con los niños/as beneficiarios.

Una trabajadora de un Servicio Local de Lanús nos decía:

> En el barrio hay de todo. Son familias jóvenes, de padres muy jóvenes, desocupados, muchos de ellos los que tienen trabajo, trabajo en negro, con problemas de vivienda, condiciones de hacinamiento, familias muy solitarias, con pocos lazos sociales. (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4).

Si bien parece referirse a cierta diversidad de los sujetos destinatarios, prevalecen los sentidos que asignan a éstos posiciones socioeconómicas más desaventajadas, asociadas con distintas "problemáticas", recortes de la realidad social en la que se hallan inmersos. Al menos parecería ser que tales sujetos terminan formando parte del grueso de las intervenciones del organismo. En efecto, esa diversidad que mencionábamos en primer plano, lejos de referir a una multiplicidad o heterogeneidad de cuestiones, queda asociado a

[233] Es el caso del Sistema de Protección de Derechos y del Plan Más Vida.

[234] En el apéndice Nro. 2 encontrarán una tabla que recoge la cantidad y características centrales de los programas locales de Lanús y San Martín, dirigidos directa o indirectamente a la protección de derechos de niños/as y adolescentes.

[235] Por otra parte, existe un esfuerzo de colocar los recursos del municipio en aquellos niños/as con situaciones particulares, por ejemplo "chicos en situación de calle" (Programa Chicos de la Plaza) o de Asistencia Técnica para niños/as y adolescentes (programa local de patrocinio jurídico para niños/as y adolescentes); o para niños/as que no contaban con documento de identidad (Oficina de Orientación y facilitación de trámite documentario). Es de destacar asimismo la existencia de programas con aspiraciones más integrales: Programa Acompañarte (de inclusión social de niños/as y adolescentes, en Monte Chingolo), centros educativos de la niñez (para chicos entre 3 y 5 años y formación complementaria hasta los 12 años, en algunos casos Fuente: http://lanus.gob.ar/pol_soc_08_ctros_educ_mun.php (último acceso, noviembre de 2015).

sólo algunas modalidades familiares y a algunas demandas, lo que es mas bien una concentración de problemas.

También en contraposición con esta población priorizada que tendrían los organismos de protección, centrados en los sectores socioeconómicamente más desaventajados, los trabajadores de la protección al enfrentarse con una familia con mayores recursos económicos, fundaban en esa condición socioeconómica aventajada los motivos para rechazar la apertura de un expediente en el Servicio Local. En esos casos, los trabajadores identifican que se trataría de "cosas normales" de las familias, evaluando que éstas podrían tener otros recursos para resolver la problemática, que en realidad se limitaba a un conflicto entre adultos que ya no eran pareja o que el conflicto se debía solamente a la escasa comunicación con sus hijos/as. No habría allí, decían los trabajadores, derecho vulnerado alguno que motivara la intervención del organismo.

> Antes de ayer tuvimos dos casos de niños de una escuela privada donde también hay violencia familiar y hasta hay cuestión mental en uno de los padres, pero la forma es totalmente diferente, la forma en que enfrentan los chicos la situación, la forma que lo cuentan, las herramientas que tienen los chicos para la situación, como se presentan los adultos, los dos vinieron con abogados. Y la forma de abordaje cambia. Nos impacta porque trabajamos mucho con la pobreza. Y no son exclusividad pero nos llega mucho más. Porque la pobreza está acostumbrada a que la miremos. Cuando nos llegan estos otros casos nos descoloca un poco, nos obliga a pararnos distinto. (Entrevista funcionaria área Niñez, Lanús, E-L-3).

En estas afirmaciones de una funcionaria del área de niñez de Lanús, vemos cómo opera la diferenciación en el tratamiento de los niños/as según la clase social. Primero, se asocia que la asistencia de un niño a un colegio privado es indicador de una clase social media o media alta. Segundo, esa clase más aventajada habilitaría a pensar que tanto los niños/as como sus familiares podrían contar con otros recursos y herramientas que no ameritarían la intervención del organismo, ya que estarían cubiertas por esas otras posibilidades (por ejemplo, mediante el tratamiento psicológico privado). Cómo relatan y presentan la situación las familias sería también otro indicador. Contar con abogados particulares, otra. Una cuestión adicional que aquí advertimos es esta empatía que aparece casi de modo "natural" entre organismos de protección de derechos y los niños/as de clases populares. Si bien, recordamos aquí, los organismos de protección de derechos se erigen ante la necesidad de generar nuevas respuestas para los niños/as que trasciendan su situación

económico-social[236], lo cierto es que en estos nuevos organismos, una combinación de la ponderación de recursos materiales y humanos, incide en que el sujeto destinatario por excelencia, siga siendo "el niño pobre", "de escasas posibilidades económicas", etc.

Se trata de una concepción de infancia que, en el vínculo con los derechos, matiza lo que Fonseca y Cardarello (2005) nombran como desplazamiento de causas de intervención, ya que lo que marcaría la selección preferencial estaría más bien signada por una combinación de pragmatismo derivada de la ponderación de recursos disponibles y la idea de que hay que privilegiar la intervención en las familias más problemáticas. Esto se puede explicar entonces no sólo con un juicio moral que lleva a los trabajadores a intervenir respecto de los niños/as pobres, sino que más bien se conecta con la escasez o insuficiencia de recursos que conduce a priorizar algunas demandas (y algunos sujetos), en detrimento de otros.

"La pobreza está acostumbrada a que la miremos" es otra frase de la entrevistada que nos ayuda a reflexionar. Supone por un lado, cierta empatía entre los profesionales y los niños/as de clases populares que se daría casi "naturalmente" mientras que, ante niños/as de otra clase social más ventajosa, los profesionales se descolocan, tambalean sus saberes y herramientas y los "obliga a pararse de un modo distinto". Supone además que los sujetos de sectores populares son hipergobernados y dóciles, en tanto los sectores medios y altos no dejan entrar a sus hogares a los profesionales del Estado. La intervención, entonces, también resultará alterada según esos otros actores que aparecen enfrente, si están solos o acompañados por otros profesionales como abogados/as particulares o si aparecen en escena otros actores como psicólogos/as privados.

En San Martín, también encontramos una opción preferencial formulada por el municipio, hacia los jóvenes y los niños/as en situación de mayor vulnerabilidad (Entrevista Coordinador Servicios Locales, San Martín, E-SM-3). A partir de esa opción preferencial desplegada tanto en la folletería institucional como en las narrativas institucionales de funcionario y trabajadores, se afirma la idea de que el más desprotegido es el niño, y más aún el niño/a pobre, y de allí deviene la importancia de "posicionarse por él", tomar su voz.

[236] En un registro tutelar, la intervención del Estado se encontraba direccionada explícitamente al trabajo con los niños/as pobres. La división tajante entre la infancia y los menores emergía como una clara diferenciación ante circuitos, modalidades, intervenciones. Frente a ello, el "frente discursivo" del que hablan Fonseca y Cardarello (2005), cuestiona duramente esta judicialización de la pobreza, a la vez que el carácter represor y estigmatizante de "menor", planteando un modelo distinto. Aunque como ya mencionaramos en nuestra tesis de maestría (Magistris, 2012), ese frente discursivo se unía más por sus oposiciones que por sus acuerdos, razón por la cual a ese "modelo distinto" no es sencillo encontrarle un contenido claro y preciso.

En este municipio la opción por los jóvenes de mayor vulnerabilidad se asocia además, en cierta medida, a un territorio en particular. "De Av. Márquez para allá", "los fondos del municipio" que señalan, como ya referimos en el capítulo 3, la zona fundamentalmente de José León Suárez. Localidad que, según nos contaban algunos entrevistados, era invisibilizada si uno vivía en el centro de San Martín. Esa zona es entonces por un lado el espacio con mayores índices de pobreza y riesgo ambiental, pero a la vez la más olvidada por el municipio durante mucho tiempo. De allí la necesidad, siguiendo a los funcionarios de la gestión, de fortalecer, consolidar y concentrar los mayores recursos en ese lugar.

La dimensión etaria.

Durante nuestro trabajo de campo hemos observado tanto en el diseño de los programas como en los sentidos que asignan los trabajadores de la protección, el peso de las edades de los niños/as en la construcción del niño-sujeto-de-derecho. Por ejemplo, encontramos diferenciaciones entre los niños/as más pequeños, tomados desde su nacimiento hasta los doce años[237], y de esa edad en adelante. Los trabajadores reafirman la necesidad de hacer esa diferenciación puesto que la intervención será distinta según se trate de un niño menor de 12 años, o de un adolescente. De todos modos, esa edad no aparece como fija sino que puede ser variable, aunque sí aparecen programas bien diferenciados para niños/as por un lado y para adolescentes por el otro.

En ambos municipios encontramos, además, comprendida entre los niños/as más pequeños, una sub-división en relación a la "primera infancia". Esta denominación y recorte de la primera infancia no es exclusiva de los gobiernos locales, sino que se corresponde con una serie de estudios y programas que potencian el foco sobre los niños/as más chicos/as. San Martín, por ejemplo, empieza también a otorgar mayor centralidad a la primera infancia, entendiendo la importancia de los primeros años de vida para el desarrollo social y subjetivo de los niños/as y creando un programa local específico para ello[238]. Hay allí un

[237] Esta diferenciación también es recogida en el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (ley 26.994), del año 2014.

[238] En el caso de San Martín, nos referimos a la creación de un Programa municipal denominado "Plan de atención integral de primera infancia: "Crecer bien", en vigencia desde el año 2014, tomando por primera infancia a los niños/as entre 0 y 5 años de edad. También a nivel local y con anterioridad existieron instancias de intervención con la primera infancia, tanto desde el ámbito educativo (jardines municipales), como socio-educativo (Unidades de Desarrollo Infantil –UDIs). En el caso de Lanús, durante los años 2010 a 2012 se implementó además en el municipio el Programa Nacional "Primeros años" (Para niños/as de 0 a 4 años). También allí funcionan UDIS y CDIs (Centros de Desarrollo Infantil). Asimismo esta proliferación de políticas y

entendimiento de esa primera fase como ciertamente determinante de la vida adulta de los niños/as. “Lo que no se hace en esos primeros años, difícilmente pueda revertirse después”, era una de las frases más escuchadas. Esto se vincula con una visión determinista de los vínculos en la primera infancia. Tal visión habilitaría a pensar en intervenciones específicas dirigidas a atender las necesidades de los niños/as que se presupone deben contar con cuidados especiales y adicionales que se diagnostican como inexistentes en sus espacios de convivencia cotidiana.

La dimensión etaria parece central en la medida en que una vez erigida con fuerza la idea de que cuanto más temprano se logren introyectar las normas, más predecibles y aceptables socialmente pueden ser las trayectorias de los sujetos y es aún más potencialmente factible rectificar algunos rumbos (Medan, 2014). También vinculado a los niños y niñas aparece con más fuerza la idea de un niño/a inocente, frágil, vulnerable, que debe ser protegido ante los adultos, especialmente la familia. Sumándose a ello la idea de la mayor dificultad diagnóstica y el mayor riesgo a que pueden estar expuestos los /las niños/as más pequeños/as.

Respecto de los y las adolescentes, la fragilidad o vulnerabilidad sigue apareciendo en las imágenes que se construyen de éstos, aunque de un modo distinto. El entorno, que ya no se agota en la familia, sería un poco el sostén o no para la protección de sus derechos.

Hay una imagen recurrente entre los trabajadores de la protección sobre el adolescente como un sujeto poco acompañado y para el que existen menos espacios recreativos y educativos que para el caso de los niños/as. Se advierte sobre la inexistencia o escasez de “instituciones que los alojen y los alejen de la calle” y permanentemente se busca generar nuevos espacios que puedan cumplir con ese objetivo. Los programas para esta población aparecen en menor medida; los trabajadores y funcionarios expresan su preocupación por la falta de espacios de contención de éstos. Hay también una mirada de los adultos que los posicionaría ya no tanto como vulnerables o inocentes, sino como peligrosos, real o potencialmente.

---

programas dirigidos a la primera infancia encuentra su correlato más allá de las fronteras nacionales, y aún más, son impulsados por organismos internacionales (PNUD, por ejemplo).

Tipo de riesgo al que están expuestos los niños/as

En el capítulo anterior hemos explicitado de qué modo el riesgo sigue siendo estructurador del gobierno de la infancia, aún en el escenario de derechos y políticas sociales dirigidas a todos los niños/as. Se trata de una variable que opera especialmente dejando fuera a algunos sujetos o encaminándolos a programas específicos.

Respecto de los niños/as más pequeños, lo que encontramos de modo reiterado es una imagen sobre los niños/as de mayor desprotección que parece acentuarse si es mujer, en la medida que habría mayor "riesgo" de ser sometida a una vulneración de alguno de los derechos que aparecen como centrales: la integridad física, en particular la integridad sexual. El riesgo aparece como algo externo al sujeto-niño/a. No está a su alcance sino al de los adultos a cargo de ellos, poder revertir ese riesgo.

El abuso sexual aparece como el problema al que mayormente puede estar "expuesta" una niña, lo cual está basado, para los trabajadores, en la cantidad de casos que "les llegan" donde aparece una niña como víctima de un abuso sexual, especialmente dentro del ámbito intra-familiar. El problema del abuso sexual aparece mayormente vinculado a las niñas, en los sentidos asignados por los y las trabajadores, y no observamos tantas preguntas en relación al riesgo de abuso de un niño o un adolescente, a pesar de que se han detectado algunos casos.

El otro gran riesgo que mencionan los trabajadores, al que se hallan expuestos los niños/as, es a padecer de violencia y/o negligencia grave, especialmente dentro del ámbito familiar. Las situaciones de violencia en la familia, los "antecedentes" en la propia familia con historias reiteradas a lo largo de generaciones respecto de la violencia, la falta de reflexión y comunicación en la familia, conformarían un cuadro "ideal" para que, en la mirada de los trabajadores, esa situación resulte de probable repetición con ese niño/a en particular.

En el caso de los adolescentes, y en especial los varones, el riesgo ya no aparece representado por la familia (o al menos no centrada en ésta), sino que se habla de algunas problemáticas que pueden ponerlos en riesgo. Predomina, en efecto, un imaginario de la familia como productora de riesgo hasta cierta edad y luego a lo sumo por ausencia. Se habla de la presencia de indicadores de vulnerabilidad: la rebeldía, el no contar con un único referente familiar al que dirigirse, las "malas juntas", la potencial posibilidad de ser un peligro para sí mismo o para otros, aparecen en varias referencias de entrevistas y observaciones participantes realizadas. Eso sí, esto no se cree de igual forma para mujeres y

para hombres. Así, los adolescentes varones son asociados a la violencia, las adicciones, el peligro para otros, mientras que en las adolescentes mujeres hay una mayor observación sobre los otros que puedan ponerla en peligro, por su particular fragilidad o vulnerabilidad. Por ejemplo respecto a la violencia sexual. El "riesgo" entonces, categoría que atravesaba las prácticas del sistema de patronato, no queda por fuera del sistema de protección sino que enlaza con él, aunque de un modo particular que lleva a considerarlo un tema de salud (en el caso de las adicciones) o de responsabilidad ante la vulneración de derechos de otros sujetos (en el caso de la violencia interpersonal). Es que buena parte de las prácticas de gobierno, especialmente las vinculadas a la infancia, estarían cifradas en el propósito de prevenir situaciones de "riesgo" y/o "desprotección", valores tutelares que estarían orientando las prácticas de control y fiscalización en tanto acciones protectivas: el cuidado, la prevención, la educación/aprendizaje (Vianna, 2002).

Vulnerabilidad, fragilidad, Desprotección.

Otra de las variables que emergían en el campo era la repetida referencia a las situaciones de elevada desprotección, vulnerabilidad e indefensión en la que se hallarían los niños/as. Son esas características las que se suponen "naturales", universales, a cualquier niño/a, las que convocan a que sus derechos sean cuidados, preservados y defendidos por los/as adultos/as.

Esta variable en el cruce con la edad y la referencia nuclear de los sujetos, basada por ejemplo en la alusión a un entorno familiar "poco continente", o "sin referencia clara de autoridad que responda por el niño/a", habilitan la presencia de una vulneración de sus derechos y la necesidad de intervenir para "reparar", "restituir" tal afrenta a sus derechos.

Sin embargo, también hay otra narrativa que pone más el acento sobre la desprotección que sufrirían no tanto los niños/as pequeños/as, puesto que allí aparecen redes familiares e institucionales que se estiman adecuadas para su desarrollo, sino sobre los y las adolescentes, puesto que tales espacios serían insuficientes y/o ausentes con el agravante de una imagen que pesaría sobre ellos para que puedan ir "resolviendo ellos mismos" algunas opciones de vida.

> (…) en los adolescentes donde la desprotección es mayor, porque ya a la primera de cambio de tener 13 o 14, está esta concepción de que los pibes ya más o menos están pudiendo resolver cosas, y la verdad es que es cuando más lo necesitan. Es decir, el cambio de la edad y del proceso evolutivo hace que ese sea el momento donde más necesiten los chicos de cuidado y

> protección, desde otro lugar, no desde niño, pero sí desde un acompañamiento distinto. Y lo que está pasando, los padres o los referentes que los cuidan, es que los liberan, es como que dejan más librado a las decisiones de ellos, entonces, terminan cometiendo errores, afectándose a sí mismos, no protegiéndose, y a la vez le marca un poco las falencias. (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

> Hay una franja poblacional (jóvenes 12 a 15 años), que se presenta como altamente muy vulnerable, dado que no hay actualmente instituciones que los alojen. Quedan como en banda. No hay lugar que pueda contener / sostener a estos pibes. Se pierde el sentido de pertenencia, tan importante en la adolescencia. Por el contrario, ese espacio de pertenencia ya no institucional se arma en la calle. No salen del barrio, aún cuando el barrio pueda ser un espacio expulsivo para los/as adolescentes. Es imprescindible fortalecer esos espacios. (Registro de Campo, capacitación equipos de niñez del municipio de Lanús, RC 13-L-R).

En el primer caso (San Martín), el sentido de la desprotección de los adolescentes es pensado en relación al ámbito familiar mientras que en el segundo caso (Lanús) los motivos de desprotección se encuentran mayormente asociadas a la falta de espacios institucionales y barriales para los adolescentes, lo que además generaría que el/la adolescente termine priorizando un espacio de pertenencia con grupos de pares en el barrio, el cual se piensa como expulsivo.

La dimensión relacional

Si en el caso de la relación con los niños/as prevalece una mirada inocente, tierna, afectivizada; en el caso de los adolescentes esa relación pareciera distinguirse centralmente por el temor, lo cual es puesto en cuestión por algunos trabajadores/as.

> Hay un temor de los adultos hacia los adolescentes que imposibilita una relación democrática. Cuestionamiento a que en general se pone un énfasis en el lado de todo lo que deben hacer los jóvenes y no de las responsabilidades como adultos". (Registro de Campo, Asamblea Mensual Consejo Local San Martín, palabras de una jueza de familia del distrito, RC—CL-SM-22).

La preocupación también es por el incremento de la violencia entre jóvenes, entre bandas de unos y otros barrios[239]. En este caso el riesgo es directamente asociado a un peligro que supone la relación con otros jóvenes, las "malas juntas". Peligro que les pueden generar daños a sí o a terceros, pues se entiende que ese es el primer paso en el camino a las drogas y la delincuencia.

[239] En algunas reuniones del Consejo Local de San Martín, los funcionarios de los Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil (jueces y secretarios) de la jurisdicción, revelaron su preocupación por el incremento de delitos en los jóvenes entre 16 y 18 años vinculados a homicidios. El denominador común de esos homicidios es que, según una estimación efectuada por estos funcionarios, el 90% es por desacuerdos entre chicos/as del mismo barrio. Excepcionalmente se trataban de homicidios en ocasión de robo o *criminis causae* (para cubrir otro delito).

> Los pibes se han metido en problemas por el tipo de vida que llevan, por el tipo de relación que tienen con otros jóvenes, por el tema de las adicciones en algunos casos. (Entrevista funcionario área infancia, San Martín, E-SM-5).
> Si hay algo que caracteriza a los jóvenes es el "acting" y si está mediado por la violencia, mas complejo aún. (Registro de Campo, Asamblea Mensual Consejo Local San Martín, palabras de juez de responsabilidad juvenil del distrito de San Martín, RC—CL-SM-5).

Las explicaciones sobre estas problemáticas suelen estar muy vinculadas a una matriz "psi". En el caso de los niños/as, al identificar que es necesario que éste/a cuente con referentes afectivos que lo cuiden y protejan para un desarrollo saludable. En el caso de los y las adolescentes, al considerar que son sujetos que están atravesando un momento de crecimiento importante, crítico, conflictivo, como una característica "propia", natural, de la edad.

Cruzando dimensiones: los casos de Juan y Pablo.

La presentación siguiente es una reseña de distintas observaciones de campo realizadas en un programa de inclusión social de niños/as y adolescentes[240] del municipio de Lanús, que contribuyen a pensar ciertas imágenes sobre los niños/as que producen sujetos particulares y diferenciados con accesos singulares a los derechos. Asimismo, se trata de dos historias que, vistas de modo contrapuesto, producen al constituir al niño-sujeto-de-derecho a través de operaciones de inclusión, diferenciación y exclusión específicas.

Al mismo tiempo, se cruza el análisis de más de una de las dimensiones de diferenciación expuestas en los apartados anteriores.

Esto lo haremos a través del análisis de los datos obtenidos en tal observación, mostrando dos historias que involucran a dos niños, Juan y Pablo[241], que concurren a la institución.

Comencemos por la historia de Juan. Es un niño de diez años cuya familia goza de una posición económica relativamente buena o ventajosa. Vive en el barrio en el que está emplazado el programa, donde si bien hay una amplia presencia de sectores populares, los mismos conviven con algunos hogares de clase media. El núcleo familiar primario de Juan

[240] En este caso se trata de un programa emplazado en la localidad de Monte Chingolo y asentado en un espacio físico que anteriormente era un pequeño hogar para niños/as que habían sido objeto de medidas de protección. No se trata de un espacio creado para la atención y resolución de casos de niños/as con derechos vulnerados, sino que pretende ser un espacio de promoción de derechos e inclusión a partir de distintas propuestas (recreación, talleres artísticos, de comunicación, etc.) para niños/as y adolescentes de la zona. El lugar donde se implementa ese programa se llama "La Casita de Chingolo" y comparten el espacio con el Servicio Local, actuando éste también como derivador de algunos casos para que puedan participar de los talleres que allí se brindan.

[241] Utilizamos nombres ficticios para preservar la confidencialidad e intimidad de los niños.

está conformado por su mamá, su papá y su hermana dos años menor que él (que también concurre al Programa). El padre se desempeña como técnico de computación de embarcaciones y trabaja en relación de dependencia para una empresa. Su madre es "ama de casa", se dedica a las tareas del hogar y al cuidado de sus hijos/as.

Juan llama la atención en este espacio dado que si bien se supone es "para todos los niños/as del barrio", suele contactarse con mayor prioridad con los niños/as de sectores populares. La circunstancia de formar parte de una familia de mejores ingresos que todos los otros asistentes es lo primero que genera interrogantes a los trabajadores, pero también a los otros niños/as. Al comenzar a participar como observadora en las reuniones de equipo semanales que mantienen los trabajadores y la coordinadora del equipo, empecé a notar que su nombre aparecía mencionado, en boca de varios trabajadores, de modo recurrente. En esas reuniones emergía la pregunta de por qué ese niño concurría a ese lugar (pregunta que no se formula respecto de los otros niños/as asistentes, ni siquiera respecto de la propia hermana de este niño, que como dijimos también participa del espacio)[242]. Se desliza en estas reuniones, por parte de algunos trabajadores, que este chico podría tener otras posibilidades, ir a algún club o a algún taller arancelado, ya que sus padres pueden afrontarlo por estar en una buena posición económica. Al contrario, los únicos destinatarios directos, "naturales" del Programa, serían los que no tienen posibilidades económicas de afrontar otras opciones. La misma observación se hace respecto de la escuela pública a la que asiste. En las voces de varios trabajadores aparece la idea de que este chico necesita una intervención más singularizada, especializada, por sus características, que una escuela pública no le otorgaría. Esto mismo le fue sugerido en una entrevista de las psicopedagogas del programa con la madre del niño quien, precisamente, respondió que tanto ella como su marido creían que era mejor que fuera a una institución pública para que aprendiera a relacionarse mejor con sus pares, que es lo que más le dificultaría hacer a Juan.

Otra de las características que llaman la atención en Juan, y que le son atribuidas por los y las trabajadores/as, son las de ser un niño "muy adulto", al que "le cuesta ser niño", dado

[242] Probablemente los interrogantes de los trabajadores giraban alrededor sólo del niño y no de su hermana mujer pues es el primero el que pone en tensión los sentidos tradicionales, que están presentes en las prácticas de los trabajadores, asociados a la infancia. La hermana de este niño, por el contrario, se "adaptaba" al formato de intervención y los talleres diseñados, "como una niña más" (podía y sabía jugar, relacionarse con sus pares, y no ponía en cuestión la autoridad adulta). Su clase social, idéntica a la del hermano y por ende distinta al del resto de los asistentes, en tal caso quedaba en segundo plano y era desplazada por su posibilidad efectiva de integrarse sin inconvenientes al dispositivo en cuestión.

que no realiza las tareas que corresponderían a un niño. “No puede jugar”, “No se ubica de igual a igual con sus pares”, “buchonea a sus compañeros”´. Sólo se relaciona con los adultos, buscando ser “un igual”. Son muchas de las cosas que escuché de las trabajadoras, tanto en reuniones como en charlas “de pasillo”. Esto hace ruido a las profesionales que trabajan con él por lo inesperado que resulta en este contexto específico. Otras frases que se escuchan: “No es sano para él”, “Tiene desplazado el lugar de niño” y “hay que trabajar para “devolverlo a ese lugar”. Como ejemplo de esto, los trabajadores señalan que en su casa Juan pasa mucho tiempo sólo en su habitación, construye aviones de papel, investiga en internet sobre sus construcciones y modelos y cuando llega a “La Casita” trata de comentar y compartir sus aprendizajes.

> Siempre está parado desde un aspecto adulto que lo posiciona desde el lugar de la norma, lo que le dificulta involucrarse con un otro en las actividades grupales que se le propone” (por ejemplo se pone en el lugar de impartir reglas, o no se sienta a compartir la merienda).
> No se pone de igual a igual con los chicos, en los talleres hay que ir desarmando esto. (Registro de campo, reunión de equipo programa Acompañarte, palabras de trabajadora del equipo, RC 2-L-A).

Estas afirmaciones de los trabajadores se vinculan con ciertos sentidos respecto de los atributos, intereses y actividades que serían, para ellos, “propias de la infancia” que además tensionan la idea de que el “niño universal” es coincidente a la de un niño de clase media.

Frente a ello, se fueron buscando distintas estrategias en el equipo de trabajo, pero la que ganó terreno es “no darle tanta importancia” a esas cosas que Juan quiere contarles y transmitirles, para que, de este modo, pueda entonces “ubicarse” en el lugar de niño. Niño que entonces debe recibir (y no brindar) los conocimientos desde el mundo adulto y manejarse como “actúa un niño de su edad”, esto es, en los sentidos que dan los trabajadores, jugando con sus pares.

Por otro lado está Pablo. Un adolescente de 15 años, integrante de una familia de clara procedencia popular y empobrecida. Pablo vive en condiciones de extrema precariedad; su familia, que además es numerosa, cuenta con escasos ingresos estables, derivados especialmente de prestaciones sociales (su madre cobra pensión por madre de 7 hijos). El grupo familiar realiza también algunas “changas”, especialmente de reciclado de cartón (padre, madre y alguno de los chicos participan de esta tarea). Pablo tiene 8 hermanos, que van desde los 7 meses hasta los 15 años (él es el hermano mayor). Viven en una casilla en

una villa de Monte Chingolo, en un terreno que sería propiedad estatal,[243] compartido con sus tíos y primos, con los cuales sus padres mantienen discrepancias constantes respecto de la convivencia y la "propiedad" del terreno.

Es un chico que participa en diversos talleres que brinda la institución (cibermóvil, teatro, radio) y que, según la voz de las trabajadoras, se revela como inquieto, con "mucha energía". Ha tenido "problemas de conducta" en distintos espacios, y por tal razón suele convertirse en el "joven conflictivo" para muchas instituciones. Se le atribuye por otro lado, ser un niño frágil, vulnerable, que está "en carne viva", dice una de las trabajadoras de este espacio, producto de la difícil situación familiar y social en la que vive. La vulnerabilidad y fragilidad se pone en primer plano ya que, en palabras de las trabajadoras, promueven que viva "sin soporte de significación propios, ni capacidad de simbolización, ni capacidad representativa". "El pibe tiene dificultades. Tiene muchos mambos" dicen algunas de las trabajadoras del Programa.

Aquí vemos cómo las condiciones y acciones de los niños/as son leídas desde estas prácticas institucionales a través de una lente marcadamente psicologicista. Se trata de una lente que no es utilizada exclusivamente por profesionales de una disciplina determinada (psicólogos/as), sino que deviene en prismas que se toman prestados del campo psi, pero que son ampliamente difundidos y usados por distintos trabajadores de la protección (psicólogos o no psicólogos), al revelar que ciertas acciones y atributos de los niños/as se relacionan directamente con cuestiones subjetivas. Se apela así a la psicología propia del sujeto para clasificarlo (Llobet, 2009, 2013a; Grinberg, 2014). Se trata de una práctica institucional de ningún modo aislada sino recurrente, tal como señalamos en el capítulo anterior y que evidencia rasgos reiterados que la literatura ha señalado como organizadores de la intervención de derechos (LLobet, 2013a; Schuch, 2009).

Al momento del trabajo de campo, Pablo se encontraba además desescolarizado. Fue expulsado de la escuela primaria pública a la que asistía en el noveno grado, donde por problemas con su "conducta" lo derivan a una escuela denominada "especial", a pesar de no haber ningún certificado que refiera tal discapacidad. La madre firma la resolución de la escuela que promueve la expulsión y pase a escuela especial del joven, pero refiere a las trabajadoras no estar de acuerdo, y aduce que se sintió engañada, coaccionada para firmar.

[243] Aclaramos que "sería de propiedad estatal" pues generalmente en los asentamientos precarios se desconoce con certeza la titularidad dominial.

Al comenzar la “escuela especial”, por su parte, le piden que no vaya más, “que no es para esa escuela”. Luego de un tiempo de asistencia de Pablo a los talleres del Programa, se debate entre los trabajadores cual sería el mejor modo de inclusión de este joven en el espacio educativo, sobre todo porque es el mismo Pablo el que afirma con insistencia querer volver a la escuela (pero a una escuela “común”, ya que no cree tener ninguna discapacidad como para no hacerlo). Se habla entre los trabajadores de la dificultad de las instituciones de alojar a un joven “como Pablo”, por lo que habría que encontrar algún dispositivo diferenciado que tenga en cuenta sus singularidades (muchos de los trabajadores refieren la necesidad que tendría Pablo de hacer un tratamiento psicológico), como una escuela primaria para adultos o un bachillerato popular.

Distintos sujetos, distintos derechos

La narración de estas dos historias que compartimos aquí no es una simple ilustración o unos ejemplos aislados sino una herramienta para la reflexión sobre algunas cuestiones que hacen a la construcción de estos niños como “sujetos de derecho” a través de clasificaciones y diferenciaciones que operan de modo de generar accesibilidad (o exclusión) a los derechos.

El hecho de presentarlas enfrentadas tampoco es azaroso. Son, a nuestro modo de ver, dos extremos de interpelación hacia las políticas destinadas a la protección de sus derechos, que se supone universal. Dos niños varones, aunque uno cinco años mayor que el otro, uno de clase más acomodada económicamente, otro de familia desaventajada, inmerso en una situación de pobreza persistente, dependiente mayormente de la protección estatal, quiénes pueden permanecer y bajo qué condiciones, y a qué prestaciones y derechos pueden acceder.

En el caso de Juan, su imagen de niño “adulto” que no juega –al menos del modo esperado-, que no se relaciona con otros pares, que interpela a los trabajadores, lo ubica en una posición que no es la querida ni esperada por los organismos de protección. Antes que nada, de alguna manera le limita el acceso. Si bien lo incluye y participa de los talleres que brinda el Programa, la sugerencia de los trabajadores de que asista a espacios privados “porque puede pagarlos”, pareciera generar circuitos diferenciados de protección. Lo mismo con la escuela a la que asiste. Hay un cuestionamiento a por qué motivo este joven ubica un espacio que debe estar reservado para aquellos que cuentan con menores recursos

económico y simbólicos. Además sería el niño que "con sus características adultas" no se adapta a las propuestas, al interpelar constantemente las bases y fines del Programa.

Por otro lado, tenemos a Pablo. Este joven sí sería parte de la "clientela" tradicional del sistema de minoridad. Un joven de clase popular, de familia numerosa, con situaciones críticas de vivienda y pobreza en general. La lente de la intervención está puesta en modelar ese sujeto de otro modo, ya no para restituirle su "derecho a ser niño" (Gentile, 2008), como en el caso de Juan, sino para volverlo más dócil, para que las instituciones puedan volver a alojarlo, contenerlo, acompañarlo. Hay allí una crítica a las instituciones (aunque nunca recaen sobre el Programa en sí, sino sobre las otras instituciones públicas como la escuela) que no alojan a sujetos como Pablo; pero tal crítica no llega a ser sólida, ya que a lo que sigue apuntando el programa es a transformar, subjetivizar, empoderar a ese joven para "encajar" en las instituciones. Se trata de una operación clásica del gobierno de los niños de sectores populares, puesto que mediante esas estrategias se aspira, parafraseando a Foucault, a "conducir sus conductas", moldear sus comportamientos para que se ajusten a las propuestas. Además, hay un intento de producción de infancia basado en la construcción de una asimetría que se asume como "natural", donde no es tan clara. Incluso es importante mencionar que si bien he presenciado debates del equipo de trabajadoras para apuntar a re-incluir al joven en la escuela pública, las dificultades para encontrar un espacio que pudiera realmente alojarlo y sostenerlo hacían decaer en la búsqueda y de alguna manera naturalizar que algunos derechos sean más dificultosos al acceso para estos sujetos, por condiciones, atributos o cualidades individuales de los mismos.

Eso sí, si hay algo que uno puede ver en común es que siempre hay una posibilidad de transformar a ese niño en el sujeto de derechos esperado. A través de distintas estrategias grupales e individuales, tanto en la relación en los talleres como en las entrevistas con su familia, mediante orientaciones, sugerencias, indicaciones al niño/a y a su familia; hay una creencia fuerte en que es posible cambiar algunas conductas y cualidades para alcanzar y construir ese sujeto de derecho.

Estas imágenes no son exclusivas de este Programa ni de este municipio. En todo nuestro trabajo de campo hemos visto distintos modos de pensar sobre los niños/as y adolescentes y distintos circuitos y estrategias que no parecen ser universales, sino ligadas especialmente a cualidades o atributos personales.

En el marco de las reuniones a las que asistí en mi doble rol de observadora y participante activa del Consejo Local de San Martín, surgió una discusión interesante que conviene mencionar aquí dado que se vincula con lo que estamos analizando. Se estaba presentando un nuevo programa del municipio sobre Acogimiento Familiar (como alternativa no institucionalizada al momento de necesitar un hogar temporal para chicos que hayan sido separados de su familia mediante una medida de abrigo). Frente a ello, apareció la pregunta entre los miembros del Consejo, acerca de si en ese Programa podría participar cualquier niño/a, dado que debería tener características "especiales" que le permitierann adaptarse a cualquier familia, y la familia a éstos. "Hay chicos muy mal, con problemas de personalidad; ¿las familias estarán preparadas para eso?", "no tenemos chicos tan bien". La respuesta de funcionarios del municipio fue que, de todos modos, este programa no buscaba sustituir la obligación provincial, sino que era una alternativa para algunas situaciones, también dentro de las posibilidades familiares. Advertía que a los "chicos de mayores dificultades" iba a ser difícil darles una respuesta en este programa. Por esos chicos "más difíciles" se refieren sobre todo a varones con cuestiones de conducta complejas que irrumpen en estos dispositivos, en situaciones de consumo problemático. El único recurso disponible para *esos* niños/as frente a la necesidad de separarlos del grupo familiar, sería un hogar convivencial, un hogar terapéutico, que pueda contenerlos y mirarlos más de cerca.

Es que dentro de los sistemas de protección también se generan circuitos diferenciados de protección, diferenciados según esa compleja red de distinciones y "tipos de niños" construida en la trama de prácticas institucionales. Para algunos niños/as, las instituciones de alojamiento convivencial seguirán siendo la única respuesta frente a la separación de los chicos de su núcleo familiar. Para aquellos que "no tienen demasiadas dificultades", "estén más o menos bien", "no tengan tantos problemas, de personalidad, conducta, adicciones". En síntesis, sólo para algunos/as habrá otras alternativas como las de acogimiento familiar. Alternativas que están en línea directa con los recursos que se ofrezcan. Lo preocupante es terminar ajustando las estrategias a los recursos y nunca al revés, frase que apareció en algunas notas críticas que los mismos funcionarios de niñez realizan sobre su propio trabajo. Los encuadres, contextos institucionales y programas disponibles para la población infanto-juvenil y sus modos de selección serán entonces vitales para poder dar cuenta del modo de construcción de tal niño como sujeto y el acceso a sus derechos.

2. Las familias en la construcción de la noción del niño-sujeto-de-derechos.

Tal como venimos afirmando, la construcción de la noción de niño-sujeto-de-derecho en el campo de los sistemas de protección de derechos de niños/as contemporáneos, es de carácter complejo y relacional. Participan en ella no sólo una revisión sobre los principios estructuradores relacionados con el niño/a o adolescente, sino también –y fundamentalmente- aquellos que directa o indirectamente se vinculan con ellos mediante la asignación de responsabilidades sobre su *protección, cuidado y/o desarrollo*. En este caso nos referimos especialmente a las familias de los niños/as y adolescentes destinatarios/as de los sistemas de protección.

Asumimos a la familia aquí no como un actor, sino como una construcción, como conjunto de relaciones a los que las prácticas institucionales de este sistema les atribuyen la principal responsabilidad en la protección de derechos de los niños/as, colaborando de manera directa en la constitución del niño-como-sujeto-de-derechos. El sujeto niño/a se entrelaza así de un modo muy estrecho con las configuraciones que hacen los trabajadores de la protección alrededor de sus familias, las cuales giran en torno a descifrar lo que es y/o debería ser una "buena" familia como espacio de producción a la vez que de conservación de las relaciones sociales y de preservación y ampliación de derechos de los niños/as.

Por ello, de lo que trataremos aquí es de dar cuenta del funcionamiento de la familia como categoría, en relación a cómo opera desde el punto de vista del sistema de protección. Esto es, qué efectos tiene en la clasificación y diferenciación de los niños/as y adolescentes que realizan los trabajadores de la protección, en el vínculo con las ideas, sentidos y tensiones sobre la protección de derechos.

La familia, ese espacio "natural"

En las narrativas institucionales, la familia permanece como un valor supremo y como un espacio afectivo privado "natural" y por ende, garante *per se* de los derechos de los niños/as. Se advierte, en efecto, una fuerte tendencia hacia la asociación directa de la familia con su aspecto nuclear y biologicista (Castrillón, 2007), al menos como horizonte al que se aspira. En esta línea, la correlación de lo privado con lo natural permite que la familia sea comprendida y sentida como algo propio de la naturaleza lo que, por un lado, permite argumentar que la relación del ser humano con la naturaleza se da a partir de sus relaciones familiares y por otro, que esto no es solamente parte de un discurso exclusivo de los

especialistas sino de la sociedad en su conjunto Sennett (2000: 118-119).[244] Es por ello que la familia está entre aquello que aparece como dado, obvio, y difícilmente como el producto, disputado y contestado, de prácticas sociales (Grassi, 1999).

> Es importante decirle mamá o papá a alguien. En eso coincidimos todos. (Observación Consejo Local San Martín, palabras de una funcionaria del área de salud, RC CL SM 23).

Asimismo, se pone en el centro al niño familiarizado y, al mismo tiempo, la propia familia aparece como un entramado centralmente amoroso (LLobet, 2007a), ya que se asume que la familia es un espacio de generosidad, cuidado y compartido, basado en necesidades más que en ganancias (Gordon, 2008: 345).

> Se observa falta de protección y cuidado de las familias, que se expresan, con un peso distinto según la edad. Negligencia, problemas de salud, los niños no están bien alimentados, tienen sus necesidades básicas insatisfechas. Pero a veces hay lazo, hay afecto, y uno prioriza eso (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín E-SM-7).

Y a contrario, si ese afecto, generosidad y cuidado no está presente, será motivo de cuestionamiento e intervención por parte de los organismos de protección.

> (…) tampoco podemos construir una madre donde no la hay, por ahí la medida de abrigo termina generando un deseo en la madre de querer vincularse con su bebé o no. Es una mamá que hoy ve al bebé y sabe que está en un lugar. Lo mismo que si estuviese en un hogar, estuviese en otro lado. (...) Es como muy movilizante imaginar la escena de un bebé ahí con respiración mecánica, demandando afecto y que lo único que tiene son los médicos dándole afecto, con una mamá que no aparece y tiene un montón de familia aparentemente que tampoco, ha ido una tía pocas veces, como para decir que por ahí podemos ver si la tía se haría responsable, pero no va, ha dejado de ir también. Es como que han continuado con su vida y han dejado ese bebé ahí. Y la verdad que es fuerte, realmente es muy fuerte. (Entrevista Profesional de la Guardia de Protección de Derechos, San Martín, E-SM-4).

Asimismo, la familia es colocada tanto en un lugar de sospecha como de objeto de intervención (Schuch, 2009: 267), como causa y solución de los problemas de los niños/as y adolescentes. La familia se ubica así en un lugar privilegiado de exclusiva (o cuanto menos primaria) responsabilidad sobre sus hijos/as, lo cual hace recaer en la familia una función esencialmente moral: la familia debe formar a sus hijos, generando individuos autónomos, saludables, responsables y al mismo tiempo, hacerse responsables por ellos (Schuch, 2009).

[244] La familia está fundada sobre un conjunto de presuposiciones cognitivas y de prescripciones normativas concernientes a la buena manera de vivir las relaciones domésticas, donde están suspendidas las leyes ordinarias del mundo económico, configurándose la familia como el lugar por excelencia de la confianza y del don La familia emerge así como un modelo de relaciones humanas (Bordieu, 1994).

> (…) otro obstáculo es que hoy las familias que estamos trabajando tienen muchas dificultades históricas, transgeneracionales, y nosotros estamos queriendo meter una cuña en eso y es agresivo para ellos, y esto despierta violencia con nosotros. Entonces, esto, para mí, hay que ponernos nuevamente en debate. Porque nosotros somos pro-familia y queremos defender la familia de origen, pero la verdad hoy nos encontramos con muchas realidades que esa familia de origen está muy deteriorada, muy deteriorada. Entonces, cuando tomamos una medida de abrigo, casi visualizamos que va a ser irreversible esa situación, tristemente, porque nos duele que aparte de ser mamás jóvenes que fueron también vulneradas en su derecho de jóvenes y de niñas, y que replicaron y repiten esto. Entonces, uno se mete y mete la cuña, y uno se queda pensando qué con esto, qué con el resto de los niños de esta familia, qué pasa que no vamos a poder seguir trabajando (…) (Entrevista Coordinador Servicios Locales, San Martín, E-SM-3).

Si bien entonces hay imágenes predominantes que se despliegan respecto de las familias, es justo decir también que los y las trabajadores sostienen un carácter autocrítico, que los conmina a revisar permanentemente tales retratos. Revisiones que a veces se hacen en espacios de supervisión o capacitación externa, en reuniones de equipo, o en otros dispositivos que encuentra cada profesional individualmente y luego vuelca al conjunto de trabajadores.

Familias diversas y complejas … La autoridad como problema

Si hubo algo que escuché repetidamente en mi trabajo de campo, fue que las familias que resultan destinatarias del sistema de protección son diversas, complejas, cambiantes. En eso se podría decir que coinciden casi unánimemente los trabajadores de ambos municipios.

> Ejemplos de familias diversas: papás y mamás que viven juntos, papás y mamás que están separados, la mamá que está sola, una mamá joven que por ahí está sola, que vive con alguien de su familia, con sus padres o por ahí vive sola, familias que tienen una residencia fija y otras que no… Familias que por ahí no hay papá ni mamá, tenés una abuela con quién referenciarte porque la mamá por circunstancias X deja a los pibes al cuidado de alguien de su familia, que a veces es alguien que puede y a veces es alguien que no puede. Familias ensambladas. (Entrevista Coordinadora Programa ONG, Cárcova, José L. Suárez, E-SM-6).

Sin embargo, lejos de valorarse esa diversidad, es entendida como un problema. En efecto, una de las cuestiones que persisten en este nuevo sistema en las narrativas de los trabajadores, es probablemente la necesidad de sujetar al niño/a bajo la figura de alguna autoridad, clara y específica. Es decir, ante el proceso de institucionalización de derechos en el campo de las políticas de infancia, la noción de familia en el marco de la intervención fue, sin duda, transformada. En efecto, es innegable que la retórica de los derechos en este ámbito motivó a que no resulte legítimo valorar un único tipo de familia como modelo al que aspirar. Por el contrario, a través de la retórica de los derechos emerge una narrativa que

coloca de modo preponderante, como ya dijimos, el lugar de la familia en la protección de derechos de los niños/as. Junto con ello, se amplió la consideración de las familias en tanto espacios de desarrollo y crecimiento saludables de los niños/as. Normativamente, por ejemplo, esto se vincula con la inclusión de la noción de familia ampliada en la CDN, legislación nacional y provincial, y reglamentos consecuentes. Así, no sólo será considerada la familia nuclear sino aquellos espacios de referencia significativa para los niños/as o adolescentes, aún cuando no guarden con ellos lazos sanguíneos o adoptivos.

No obstante esa valoración de la diversidad de las familias, en este fragmento de entrevista que transcribimos más arriba, vemos como de alguna manera, aún cuando hiciera referencia a esa variedad, aquello no dejaba de preocupar a la trabajadora. El problema que ella advertía no estaba en el cuestionamiento moral en sí de la existencia de distintas organizaciones familiares, sino que su preocupación central pasaba por la necesidad de cómo, ante esa diversidad, podía fijarse una autoridad específica para los niños/as con la cual poder establecer acuerdos, orientaciones, seguimientos; lo cual siguiendo a Vianna (2010), se explica a través de la soberanía en que radica la noción de autoridad paterna/materna.

> Nos cuesta tener un adulto con quién interactuar a partir de las situaciones que los pibes presentan. (Entrevista funcionario área infancia, San Martín, E-SM-5).

> Eso complica 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. Es terrible porque no hay delimitación de roles, ni de funciones. (Entrevista Coordinadora Programa ONG, Cárcova, José L. Suárez, E-SM-6).

A la vez, los trabajadores sostienen una preocupación por la presencia elevada de familias monoparentales, especialmente con jefatura femenina.

> Madres muy estresadas con muchos hijos. Y mamás con pocos papás presentes. Muchas jefas de hogar y pocos hombres involucrados en cuestiones de niños. Más que nada la mujer la que trabaja, está con los chicos, la que va, la que viene. Referentes familiares o afectivos? Abuelos, tíos, si, pero no mucho. En realidad hay pero también están en situaciones complicadas. (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4).

> Mayormente porque los hombres se fueron y los abandonaron… Y en los casos que hay papá, es esto, porque el padre sale a laburar y la madre es la que está más avocada a la crianza de los pibes. (Entrevista Coordinadora Programa ONG, Cárcova, José L. Suárez, E-SM-6).

> Más que nada la mujer la que trabaja, está con los chicos, la que va, la que viene. (Entrevista profesional del Servicio Local de Monte Chingolo, E-L-4).

Es que, como dice LLobet (2007a: 194), se advierte en las prácticas contemporáneas una cierta continuidad entre las construcciones higienistas de principios de siglo pasado sobre la "pobre madre pobre" (Nari, 1996), superada por los esfuerzos. Lo que subsiste es la idea de soledad materna: la madre pobre es una mujer sola, o al menos, en lo que respecta al cuidado y formación de los hijos/as. Y esa "soledad" impactaría negativamente en la protección de derechos de los chicos/as, en la valoración que hacen los/las trabajadores/as. De todos modos, los y las trabajadores no parecen efectuar la traducción económica de la soledad materna, donde el hecho de encargarse por completo del sustento de los niños/as provocará seguramente una mayor dificultad para poder sostener la materialidad de la vida de esa familia. Tampoco parece considerarse la posibilidad de liberar a la madre de esa soledad mediante arreglos institucionales o comunitarios que permitan que la misma no esté todo el tiempo al cuidado de los niños/as y pueda considerarse la maximización también de sus derechos.

Los padres no protegen a los niños/as porque no pueden hacerlo…

Tratando de identificar qué configuraciones de las familias se vinculan con la construcción del niño-sujeto-de-derecho hemos observado cómo, de manera recurrente, los padres son señalados por no cumplir con su rol de proteger los derechos de sus hijos/as, no porque no quieran (salvo en contados casos, que describimos en el capítulo anterior), sino esencialmente porque *no pueden hacerlo.*

Atribuyen esto a una "dinámica vincular fallida" en cuanto a organización y asunción de roles. Ello traería consecuencias directas en los niños/as: dificultades en el aprendizaje que se vincularían con "falta de filtro", represión; falta de límites, violencia y agresividad.

> Juan no usaba calzoncillos, me decían las chicas 'Es como el borde de su sexualidad', para construir su sexualidad, no tiene ni siquiera una delimitación ahí. (Entrevista Coordinadora Programa ONG, Cárcova, José L. Suárez, E-SM-6).

Nuevamente la matriz psi se despliega en estas narrativas, independientemente de la formación y disciplina de quien las emite. Las familias no podrían cumplir con ese objetivo de protección por causales vinculadas a su subjetividad y conductas. No ponen límites, repiten situaciones de violencia aprendidas, no logran manejar la palabra sino que el primer recurso es el golpe, no se logran delimitar espacios, son varias de las expresiones que escuché en boca de los trabajadores.

Asimismo, vemos cómo la configuración sobre la "Familia" se cierra en un genérico de "madre". Las intervenciones de algunos efectores siguen teniendo, de hecho, esta mirada hacia la madre como la única responsable del cuidado de los niños/as.

También se suele referir a ciertas “conductas” o hábitos internalizados, naturalizados y muy difíciles de modificar. Hay una comprensión por parte de los trabajadores de por qué suceden algunos actos; un intento de empatía con esas familias y sus condiciones adversas de vida. El punto es que, además, se contraponen con otras actitudes más “proclives” a respetar los derechos de los niños/as. Y allí es donde se generan más dilemas, tal como lo advertimos en el capítulo anterior.

> Gente que le pega a sus hijos y sus hijos lo tienen muy naturalizado y esa persona no siente que le está haciendo un daño al chico, es como la forma en que lo criaron. Pero sí cumple con otras tantas cosas, lo lleva a controles, le da de comer, lo tiene bien vestido, no sé, lo recrea cuando puede, pero le pega, entonces, hay algo ahí que esa persona no está entendiendo, pero tampoco es que no hay una relación de afecto. (Entrevista Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín E-SM-7).

El afecto es algo que aparece como esencial para entender y conservar ese espacio familiar. Si hay afecto, pero tal vez hubo alguna[245] situación de violencia o negligencia, es más difícil y dilemático tomar una decisión. Se espera que el afecto sea el motor de la transformación subjetiva de esa familia para que pueda devenir en una protección de los derechos de los chicos/as. A contrario, si se evalúa que ese afecto no está presente, será prácticamente impensable para los trabajadores esa modificación subjetiva anhelada.

En las narrativas predominantes sobre la configuración de estas familias, se otorgan referencias tanto a características personales e individuales, como sociales, que obstaculizarían la protección de los niños/as. A continuación en este cuadro referenciamos aquello que emergió en nuestro trabajo de campo, aquellas características de las familias que han resultado mencionadas con mayor frecuencia y acento por los trabajadores y funcionarios de las instituciones observadas, tanto en los legajos como en las reuniones de equipo, entrevistas con las familias y charlas informales sobre los “casos”.

[245] Como vimos en el capítulo cuarto, los límites de lo tolerable y lo que no lo es presenta varios criterios, uno de ellos es la cantidad y frecuencia con que se da la “actitud” que vulnera los derechos de los niños/as.

Características personales, individuales	Características sociales
Falta de capacidad empática y habilidad para la crianza, alto grado de estrés de la madre y ausencia de la función paterna y de modelos paternales	Los niños/as no cuentan con ningún referente adulto que pueda encargarse de manera estable y responsable de su cuidado, crianza, alimentación, educación, contención.
No ofrece marco adecuado de protección a sus hijos. Negligencia en el cuidado de sus hijos y de su propia persona.	Importancia de que la madre / padre tenga un espacio de cuidado para con sus hijos, independientemente de la conducta.
La madre impresiona poco confiable en cuanto a posibilidad de proteger por sí sola a su hijo/a.	Importancia de espacios de contención (iglesia, psicóloga) para fortalecerse y sentirse acompañados/as.
Historia personal de cada uno de los padres dificulta el ejercicio del rol parental (historia de consumo del padre, historia incestuosa hacia la madre).	Falta de recursos económicos para manutención de hogar y crianza.
No tiene carácter para manejarse frente a su pareja e hijos.	

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas y observaciones participantes en ambos municipios.

Se advierte una mayor comprensión de los elementos contextuales que condicionan y delimitan las posibilidades de acción de las familias para proteger los derechos de los chicos/as. Comprensión que de todos modos no agota la intervención sino que, al contrario, la supone necesaria, indispensable. Cuantos más actores puedan sumarse a acompañar a esa familia, se considera que habrá un mayor beneficio para los niños/as. Claro que también habrá una proliferación de miradas sobre esa familia y un espacio mayor para la vigilancia y control de las conductas cotidianas.

> Por lo general, el factor común es el desamparo, por ahí la familia está muy sola, una mamá por ahí muy sola y necesita una puesta de una red de contención interinstitucional. (Entrevista Profesional de la Guardia de Protección de Derechos, San Martín, E-SM-4).

Por eso decimos que mayormente la lupa está sobre las familias que no pueden cumplir con tal objetivo, pero que mediando intervención profesional, es probable que puedan revertir esa situación.[246]

Lo que subyace a esta idea de que las familias "no pueden" también se vincula con una gestión tutelar de las familias, bajo el supuesto que las familias resultan incapaces per se para llevar adelante una crianza saludable y respetuosa de los derechos de sus hijos/as. Barna (2015) lo define como *autonomía tutelada* en la medida que se estimula desde las prácticas institucionales a que sean las mismas familias las que puedan proveer a un

[246] De todos modos, en algunos casos –menores en proporción del trabajo realizado- se reservará la denuncia a aquellos padres que no sólo no puedan sino que además no quieran cumplir con ese rol y función.

desarrollo y crecimiento estable, afectivo y seguro para sus hijos/as, al mismo tiempo que tal iniciativa no puede descansar sólo en ellas sino que puede -y debe- corregirse con el acompañamiento, orientación, intercambio con distintos actores institucionales.[247]

Son entonces esas incapacidades las que habilitan y legitiman las prácticas que desplegamos en el capítulo anterior en la relación organismos de protección – familias. Se legitiman acciones que son al mismo tiempo morales y técnicas "capaces de identificar con precisión las áreas del tejido social sobre las cuales intervenir y de corregir situaciones irregulares de gestión de aquellos que no pueden hacerlo por sí solos" (Vianna, 2002a:35). En efecto, uno de los objetivos centrales reside en reordenar moral y afectivamente las dinámicas familiares con cierta armonía, incentivando la autodisciplina y el autocontrol emotivo de cada uno de los participantes (Schuch 2009; Ciordia y Russo, 2014). Prevalece un cierto ideal "rehabilitador" que apunta a transformar antes que a castigar, a hacer existir el orden antes que a reprimir y a proveer recursos a fin de que esos sujetos –los niños/as, pero también sus familias- sean incluidos antes que excluidos.

Mujeres y niños/as. Sujetos diferenciados…y opuestos.

Lo que presento aquí es una crónica de una reunión de trabajo[248] a la que asistí como observadora, en la que participaban funcionarios y trabajadores de distintos espacios vinculados a niñez del municipio de Lanús, y también a los equipos de Coordinación de Género y Diversidad Sexual[249] del mismo municipio.

---

[247] Compartimos también con Lugones (2012) que la *minorización* no afecta exclusivamente a niños/as y adolescentes ya que, en cierta medida, alcanza también a padres, madres y/o guardadores; las *minoridades* no se circunscriben a la categoría legal de *menor*, sino que pueden reproducirse en distintos ámbitos como los dispositivos de protección, algunas técnicas de minorización que no obedecen exclusivamente a una condición etaria, un estatus legalmente sancionado y un sujeto en concreto (el/la *menor),* sino además ante posiciones subalternas (re)producidas administrativamente, que involucran a padres, madres y guardadores.

[248] Notas de reunión equipos de Niñez y Género. Municipio de Lanús. Fecha: Jueves 26 de abril de 2013. RC 9-L-SL-R.

[249] La problemática que se aborda desde la Coordinación es la de violencia hacia las mujeres y violencia de género. Se trabaja tanto en la atención de casos como en la prevención. Las tareas que realizan desde la coordinación giran alrededor de acompañar a las mujeres en demandas que éstas realicen en función de la violencia de género (comisaría de la mujer / juzgado); grupos de ayuda mutua; espacios cortos de terapias individuales así como la coordinación y gestión de recursos. Se realizan acompañamientos a tramitaciones de DNI por cambios de género; se creó un servicio de salud inclusivo dentro del Hospital Evita (medida de discriminación positiva para lograr el acceso a la salud de las personas trans). El equipo funciona descentralizadamente desde hace escaso tiempo en el Hospital Vecinal y algunas Unidades Sanitarias. En tres unidades sanitarias comparten además el espacio físico con los Servicios Locales.

Me parece pertinente introducir esta crónica en la medida en que brinda importantes pistas acerca de la construcción del niño-sujeto-de-derecho y de la articulación con otros sujetos e instituciones de vital vinculación hacia los niños/as. En el caso, las mujeres.

Esta reunión, que luego continuó con algunas charlas informales sobre su contenido, me resultó de lo más interesante para poner sobre la mesa debates que hasta ahora aparecían como narrativas que no emergían como hegemónicas, sino más bien ocultas, silenciosas (Scott, 1992).

El propósito de esa reunión consistía en trabajar sobre los presupuestos de las intervenciones conjuntas de los equipos de Género y Niñez del municipio y pensar, al mismo tiempo, si era posible idear estrategias conjuntas entre los equipos teniendo en cuenta que las mujeres, especialmente las madres, tienen estrecha vinculación para la constitución del niño-sujeto-de-derecho. Al mismo tiempo se mencionaron ejes y problemáticas centrales que interpelaban a ambos equipos que según sus palabras, eran la familia y la violencia.

Luego de las presentaciones de cada equipo se generaron algunos debates alrededor de los presupuestos de intervención de cada uno.

El primer debate en el que quiero centrarme se relaciona con la reflexión sobre los sujetos de intervención de unos y otros equipos. ¿Cuál sería ese sujeto entonces?

Desde la coordinación de Género los trabajadores presentes (trabajadores/as sociales, psicólogos/as, abogados/as y sociólogos/as) sostienen que, en general, desde su marco conceptual e ideológico, la mujer es víctima y por ende es ella el sujeto por excelencia de la intervención.

La primera palabra que hace ruido en el equipo de Infancia es la de “víctima”. Desde su lugar refieren que optan por hablar de *sujetos* y no de víctimas, en tanto esta última figura generaría un posicionamiento pasivo y contribuye a perpetuar ese rol. La segunda, es que se hable de violencia de género como equivalente a violencia contra la mujer. Se agrega, desde el equipo de Niñez, que lo que sucede en realidad es que la violencia hacia el hombre es más oculta, más invisibilizada, que en el último tiempo han crecido denuncias (según se observa en el trabajo de los servicios locales) contra las mujeres por situaciones de violencia hacia los varones (no sólo física).

Otra trabajadora, profesional del equipo de Género, trata de explicitar un poco más la perspectiva que orienta su trabajo. Encuentran su fundamento de intervención en el encuadre de una violencia machista de carácter estructural que avasalla tanto a hombres

como a mujeres, pero a estas últimas en mayor medida. En esta línea, se entiende que la perpetuación de la posición de la víctima puede ser una consecuencia no deseada de su intervención pero, en la medida que intervienen sobre esa violencia estructural, todavía resta mucho por hacer en tanto medidas positivas que disminuyan la desigualdad hombres-mujeres y, por ende, profundicen el apoyo a la mujer como víctima. Desde el equipo de Niñez, por su parte, se sostiene que para ellos también es necesario trabajar con aquellos acusados de ejercer la violencia.

Desde Niñez vuelve a aparecer el tema de que ellos no hablan de sujetos "violentos", sino que su intervención tiene la mirada puesta en los modos que asumen las funciones (materna y/o paterna) en la familia. El foco es quién vulnera y quién protege derechos.

Allí aparece la idea de que, para los profesionales del equipo de niñez, el trabajo que desde los servicios locales se realiza es más integral y por ende menos sesgado.

En esa integralidad, se apunta a evaluar la "subjetividad" que opera en las familias, atendiendo a las singularidades, por ejemplo cuando la violencia se da entre las parejas pero no hacia los hijos o cuando sólo se da respecto de alguno de los hijos pero no de otro/s (allí no habría necesidad de intervención por parte de los Servicios Locales).

Se menciona que hablar de víctimas / victimarios pueden resultar a veces binomios que son salvadores. Saber quien es el "malo de la película", algo que muchas veces está basado en nominaciones previas de que implica constituir ese rol.

Desde el equipo de Género mencionan que esa es la perspectiva desde la cual trabajan, que limitada o no, asume ser explícita y medianamente clara. Aparece entonces como pregunta al equipo de niñez cuál es la postura que toman para pensar la violencia hacia los niños. Es que, en principio, Niñez no trabaja con la categoría de "violencia" sino con la de "vulneración de derecho" a la integridad psicofísica de los niños/as, evaluando las *funciones* familiares. O en tal caso, si se habla de violencia, se restringe a la violencia en la familia, excluyendo otros tipos de violencia. Pareciera, como dice Gordon (2008), que la preocupación es menor cuando se trata de violencia o crueldad no familiar.

A través de este relato vemos un borramiento desde las narrativas de protección de las situaciones estructurales de violencia, como en el caso, la violencia de género. En ese marco, se alienta a una progresiva separación (y a veces directa oposición) entre los intereses de los niños/as y de sus familias, especialmente de sus madres (Gordon, 2008: 341). Se borran esas desigualdades para equiparar a hombres y mujeres; todos en un mismo grado y nivel de

“precariedad”. La violencia se supone “intrínseca al ser humano, sin importar el sexo”. La única cuestión es aprender a canalizarla “sanamente”.

> El “hombre violento”, igual puede proteger derechos. Las mujeres también golpean. (Registro de Campo, capacitación equipos de niñez del municipio de Lanús, RC 6-L-SL-R).

No sólo el encuadre es distinto, y pareciera no tener puntos de coincidencia, sino que el sujeto que piensan es también diametralmente distinto. En el caso de las narrativas institucionales sobre el género, el sujeto es la mujer. En el caso de las narrativas institucionales de protección de derechos de niños/as, los sujetos son el niño/a *y su familia.* El niño es sujeto, pero no puede independizarse totalmente de su familia. De ésta depende para la protección de sus derechos. De hecho, como vimos en el capítulo 4, la narrativa que aparece como hegemónica resalta la vulneración de la familia por sobre otras vulneraciones de derechos posibles. Y en ese punto, la narrativa que toma más fuerza es aquella que se centra en las *funciones,* los *roles,* los modos de relacionarse con sus hijos/as para protegerlos, con independencia de la *posición* que ocupa, ya que no es considerada como fija o estable. Un “hombre violento” puede cambiar, puede proteger los derechos de sus hijos/as *a pesar* de esa cuestión, que no es considerada una identidad fija o posicional. Además es constitutivo del trabajo de los SL poder generar una transformación individual, subjetiva, tanto en los niños/as como en las familias.

> Tenemos más casos de madres golpeadoras que de padres golpeadores, mucha madre abandonando, más casos de consumo en mujeres que en hombre. Los casos psiquiátricos en general son mujeres, también está asociado al consumo en general o a alguna cuestión histórica, de algún retraso madurativo que en algún momento fue leve y después se hizo más severo por las condiciones coyunturales y también deriva en consumo o en un tratamiento muy malo. (Entrevista Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín E-SM-7).

> La perspectiva de género no necesariamente respeta los derechos de los niños. Los dispositivos para padres no deberían tener mirada de género, porque el tema es el pibe. (Entrevista Coordinadora Servicio Local Villa Zagala, San Martín E-SM-7).

Es interesante señalar cómo la posición de víctima en una relación asimétrica y de dominación, como puede ser un caso de violencia de género, se desdibuja para dar relevancia únicamente a los *roles* de los sujetos.

3. Los trabajadores y su aporte a la construcción del niño-como-sujeto-de-derecho.

En el capítulo 3 hemos hecho una descripción de quiénes son los trabajadores de la protección[250] en ambos municipios estudiados. En este apartado no pretendemos reponer las configuraciones de los trabajadores como actores del proceso de protección, lo cual hemos desarrollado en el capítulo 3, sino señalarlos como parte esencial de los procesos mediante los cuales se construyen los "niños-sujetos-de-derechos".

Centralmente nos interesa señalar qué tipo de autoimagen de los trabajadores se vincula con el logro de la protección, qué sentidos le imprimen a su tarea y a qué ideas sobre los trabajadores y el trabajo se vinculan las fallas en la consecución del objetivo de protección. A su vez, nos convoca señalar el sentido que le dan los trabajadores a las condiciones para desarrollar su tarea, qué resaltan como tales y con qué lo ponen en relación.

Perfiles heterogéneos.

Una de mis primeras preguntas de investigación tenía que ver con qué características iniciales se buscaban en los trabajadores a seleccionar para desempeñarse en los Servicios Locales. Tal como lo supuse, no encontré un perfil homogéneo. En efecto, no encontré un perfil, sino varios[251].

Aquello que identifiqué como relevante y regular es que los motivos de selección de estos trabajadores operaban en tanto característica netamente instrumental de las funciones que el trabajador/a debía cumplir: que sepa "manejarse en un equipo interdisciplinario", que pueda trabajar a partir de su disciplina pero también más allá de ella, ser flexibles y abiertos al trabajo en equipo y de modo interdisciplinario y, sobre todo, que sus objetivos sean coincidentes con los de "la protección integral". No advertí en efecto motivos puramente

[250] Al hablar de trabajadores nos referimos específicamente a aquellos que se desempeñan en los dispositivos locales destinados a la protección y/o restitución de derechos de los niños/as (que en los nuevos sistemas de protección descansan en los órganos administrativos municipales). Optamos por referirnos a trabajadores y no meramente a profesionales porque entendemos que son sus posiciones como agentes del sistema estatal, en el desempeño de su fuerza de trabajo, que llevan adelante el sistema de protección de derechos. Desde un punto vista complejo, heterogéneo y contradictorio del Estado, al que venimos adhiriendo, esto supone congeniar también con la idea de que el Estado son las normas que lo configuran y determinan, pero también las personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con esas normas (Boholavsky y Soprano, 2010 citado en Barna, 2015). Personas que, en tanto trabajadores, producen, (re)producen y construyen sujetos de intervención.

[251] Una salvedad metodológica. Para esta tesis no logramos hacer un trabajo de trayectorias de los trabajadores del sistema de protección. Sin embargo, mis observaciones y entrevistas efectuadas en los organismos de protección de los dos municipios, permiten obtener un cuadro de situación que da cuenta de quiénes hablamos al momento de pensar en estos sujetos, aunque no con la precisión casuística de cada trabajador ya que excede el objetivo de esta tesis.

basados en la formación o experiencia (aunque sí son tenidos en cuenta), sino que más bien emergían valores que compensaban las condiciones de contratación y que tenían un sentido político también, de "preocupación" por los sectores populares. Desde esta perspectiva, que contara con un compromiso con tal protección integral de los niños/as, adolescentes y sus familias, era valorado positivamente en ambos municipios. No siempre quedaba claro el alcance de esa expectativa. Pero sí quedaba siempre supeditado a esa acción. Se evaluaban tanto rasgos individuales (confianza, que haya carácter pero que también sea amistoso, que puedan trabajar en grupo, que tengan carácter paciente y tolerable a la frustración) como sociales (respeto por el trabajo con familias de sectores populares, apuesta al trabajo comunitario).

Asimismo, podían resultar disímiles los requisitos que se buscaban en los trabajadores, incluso dentro de un mismo municipio. Por ejemplo en Lanús, en el caso de aquellos territorios más céntricos donde prevalecía la clase media, el perfil que se buscaba era de trabajadores con "más bagaje teórico", mientras que en los espacios donde había mayor prevalencia de sujetos de sectores populares se prefería gente con inserción y enfoque comunitario.

Respecto de la clásica feminización de los trabajos vinculados a la infancia, los SL no resultan ajenos. La proporción de hombres es manifiestamente inferior en los equipos[252], pero, para contrarrestar ello, en algunos casos como en Lanús, se advierte una decisión de la coordinación y dirección para incorporar más hombres ya que esto sería una ventaja. Hay allí una idea de que los trabajadores hombres pueden ubicarse con más facilidad en una figura de autoridad que, en el trabajo de los SL se presume por momentos, necesaria.

Esto no implica que los funcionarios de ese municipio se desmarquen de la clásica feminización del trabajo vinculado a los niños/as, sino que, en algunos casos, por ejemplo asociados a poder tener posturas más firmes y tajantes y no tan afectada por "lo emocional" (aseverando la mayor racionalidad y menor emoción de los varones), así como la importancia de contar con personas que puedan generar al menos cierto "temor" o "respeto" resultaba más conveniente en aquellos sujetos catalogados de vulneradores de derechos de los niños (padres violentos o abusadores, por ejemplo).

[252] Para una descripción de los trabajadores en tanto actores del sistema de protección local de derechos, dirigirse al capítulo 3 de esta tesis.

Las condiciones de trabajo en la percepción de los trabajadores y el impacto en la tarea de protección

El reconocimiento institucional, entendiendo por él las condiciones que brinda el dispositivo para ejercer la tarea de la protección, es vivenciado en general por los trabajadores como restrictivo y limitante y parece llevar a cierto malestar y sufrimiento, que es mencionado en forma reiterada por estos sujetos. Los trabajadores consideran, en efecto, que el esfuerzo y compromiso que supone trabajar allí es muy elevado y que el mismo no es valorado, ni material ni institucionalmente.

En lo que respecta a la dimensión material de su trabajo, ya describimos en el capítulo 3 las modalidades de contratación y salarios que son percibidas por los trabajadores como muy escasas y deficitarias.

El salario, por ejemplo, es mencionado por los trabajadores como inadecuado y desproporcionado en relación a la responsabilidad profesional que supone el trabajo de la protección y los "riesgos" que las prácticas conlleven.

> Algunos ganan más o menos, otros un desastre, muy dispar, todos hacen malabares para sobrevivir, *tal como la población a la que atienden*. (Registro de Campo, Servicio Local de José L. Suárez, Palabras del coordinador. RC-SM-1).

El destacado es nuestro. Esta precarización de los trabajadores es leída en sintonía con la población a la que atienden, y es algo bien característico de las políticas de infancia, especialmente aquellas dirigidas al trabajo con sectores populares.

En mi estadía de campo escuché y observé, además, las quejas cotidianas sobre las condiciones en las que ejercen su trabajo. Espacios reducidos, computadoras escasas frente a la cantidad de trabajadores/as, ausencia de viáticos o transporte disponible para hacer visitas a las familias –con excepción de Lanús, que sí tenía esa opción de camioneta una vez a la semana-, espacios sin adecuación para las entrevistas y/o para el juego con los niños/as, etc.

También, en ambos municipios, los trabajadores refieren que las características de la tarea implican una situación de exposición a situaciones que valoran como de "riesgo". Situaciones en las que los profesionales salen a "poner el cuerpo". Situaciones de amenaza y violencia hacia profesionales con la consecuente carga de angustias y frustraciones. Sienten, con frecuencia, cierto descuido y maltrato de las instituciones hacia ellos/as (Llobet, 2007a: 77).

El equipo de trabajo suele ser el paraguas de contención de estos trabajadores que día a día perciben estas carencias como sufrimiento, tanto respecto de ellos mismos como trabajadores, como por los recursos escasos para trabajar con las familias, lo que deviene en una doble frustración. Sin embargo, el equipo de trabajo suele manifestarse como ese espacio por el cual uno resiste, lucha y se queda allí. Lazos afectivos, solidarios y también de discusión y debate constante, hacen del trabajo cotidiano algo poco rutinario, lo cual es valorado por los trabajadores recurrentemente.

La relación con la coordinación y los directivos tampoco resulta fluida. En Lanús pude apreciar una valoración del espacio de diálogo, dispuesto mediante reuniones periódicas de trabajo y supervisión, con coordinación y funcionarios. En otros casos, en el municipio de San Martín, presencié algunos malestares vinculados a la desconfianza y cuestionamiento que percibían los trabajadores sobre su propio criterio profesional, todo el tiempo puesto a revisar por parte de funcionarios de mayor jerarquía, pero que no estaban al tanto del día a día en el SL. Llegaban a apreciar eso como una situación de persecución profesional que se mostraba para ellos como inaceptable. Se advierte, en coincidencia con Llobet (2007a), cierta escisión entre los espacios de gestión cotidiana y los espacios de decisión, que genera cierto malestar y sensación de abandono o desconfianza en los trabajadores.

Asimismo, el horizonte de crecimiento dentro de este ámbito es algo difícil de apreciar para los trabajadores y hay un sentido de estancamiento muy fuerte. No hay opciones para crecer, para transformar la tarea frente a un cotidiano marcado por las urgencias y situaciones complejas de resolver.

Algo que valoran como parte de la tarea son los espacios de supervisión y capacitación constantes, permanentes. Esto fue registrado en Lanús, no así en San Martín, donde los espacios de supervisión, capacitación o contención han sido sólo de carácter esporádico. En el caso de Lanús, se trata de un espacio creado con el objetivo de:

> Fortalecer la tarea compartida, y por consiguiente, la de cada uno de los trabajadores es para nosotros una acción de cuidado institucional. Insistimos que los profesionales se deben confrontar con situaciones extremas de sufrimiento, de desamparo y de crueldad hacia los niños, y deben poder procesar los sentimientos de impotencia, de indefensión y de miedo, ya que son con frecuencia también objeto de amenazas y de violencia (…) (Municipio de Lanús, 2015: 90)

Esto incluye un espacio semanal de capacitación y reflexión sobre casos y temas más generales, que incluye el armado de protocolos consensuados con otras instituciones. A ello se suma el apoyo del equipo de supervisión que colabora en poder revisar sus prácticas cotidianamente.

Esto es muy valorado por los trabajadores de Lanús. Se sienten un poco más cuidados, contenidos, amparados. Enmarca su tarea de otro modo y colabora en construir una identidad grupal, compartida.

> No hay un gran cuidador, nosotros tenemos que cuidarnos (Registro de Campo, capacitación equipos de niñez del municipio de Lanús, RC 6-L-SL-R)**.**

En esta frase encontramos que, ante el reconocimiento de la inexistencia de "un gran cuidador", un gran padre, que se ocupe del cuidado y bienestar de todos, niños/as, familias, profesionales, deban ser los propios trabajadores los que tengan que idear, todo el tiempo, nuevas formas de cuidado, de protección, de contención, para quienes realizan esta tarea.

Esto es algo que preocupa a los trabajadores y que consideran limita las posibilidades de construir un equipo de trabajo sólido y estable que pueda diseñar estrategias de protección de derechos de los niños/as, a corto, mediano y largo plazo. Ello sumado a lo que los trabajadores entienden como una deficitaria jerarquización de los espacios de niñez en el organigrama y presupuesto local, lo cual los hace sentir en inferioridad de condiciones con otros trabajadores del municipio.

> Siempre Desarrollo y Niñez es el último orejón del tarro. Se mejoraron condiciones de otros organismos, pero no la de ellos. (Registro de Campo, Servicio Local de José L. Suárez, palabras de una trabajadora del SL, RC SM 6).

Asimismo, los reclamos de los trabajadores frente a condiciones adversas de trabajo, han sido conducidos, como máximo, al ámbito individual, entre funcionario y trabajador/a. Hay allí una individualización de los reclamos que se corresponde con la individualización de los sujetos sobre los que se interviene. En el caso de Lanús, muchos de los trabajadores valoraban contar con un espacio de conversación y diálogo permanente con la Dirección de Niñez, aunque ello no no dejaba de darse en términos personales. Era posible charlar frontal y francamente y valoran eso.

Reconocen además –también seguimos hablando de Lanús- que se brinden ciertas "concesiones" frente a reclamos persistentes de los trabajadores. Por ejemplo, que ingresen más tarde o que se vayan antes del horario pactado, si es necesario.

Sin embargo, frente a intentos de generar un reclamo colectivo por tales condiciones, la respuesta era marcada por el enojo y la desilusión en términos personales, conllevando a una malogración del diálogo. La afectividad, el compromiso y el voluntarismo aparecen como elementos claves en el medio de estos reclamos, indefectiblemente.

El oficio de la protección. Trabajo "artesanal" y personalizado

Somos nuestro propio recurso. Contamos con nuestra palabra y nuestro oficio[253].

Lo más relevante de las tareas que suponen desempeñarse en un organismo de protección de derechos es su reinvención constante, artesanal, que implica una reflexión constante por parte de los trabajadores hacia su propia práctica, su propia subjetividad, y la de aquellos con quienes ofician.

No hay guiones pormenorizados ni "recetas" que puedan asegurar la efectividad de la tarea. Una trabajadora una vez dijo: esto no es un profesorado de matemáticas, hay fallas, siempre. En algunos casos hay algunos "protocolos de actuación" pero, tal como ya hemos hecho referencia en el capítulo 3, ellos no alcanzan para cubrir las necesidades de cada caso, de cada familia, de cada niño/a. Los "casos" se manifiestan como únicos, irrepetibles, especiales. La eficacia de la intervención está puesta en duda todo el tiempo y va asociada al nivel de frustración que sienten los trabajadores al no poder concretar las estrategias diseñadas.

Por eso la frase que inaugura este apartado me parece más que elocuente. El propio oficio de cada uno/a, que no se agota en los estudios de su propia disciplina, y la palabra, la posibilidad de ponerle nombre a la situación, a la estrategia, a la reflexión también. Esos son los recursos centrales de los trabajadores. Y las herramientas esenciales para poder llevar adelante su tarea.

El oficio de "trabajador/a de la protección" se va construyendo entonces en gran medida en el "cara a cara" con las familias, con otras instituciones y en la búsqueda de soluciones conjuntas y consensuadas, fundamentalmente, a través de la reflexión y también de la persuasión. La palabra como puntapié para "ver qué detona a partir de alguna estrategia que revierta la condición de vulneración". Esperar, confiar en que algo de eso se va a modificar, es una gran parte de ese trabajo, en palabras de los trabajadores.

[253] Registro de Campo, Servicio Local de José L. Suárez, San Martín. Palabras de una trabajadora. (RC SM 19).

En efecto, una particularidad que incorporan estas prácticas es que su objetivo no reside en la socialización o integración de los niños/as y sus familias en la vida social, sino en una intervención sobre estos sujetos con el objetivo de transformarlos en individuos acordes con valores de autonomía, responsabilidad y activación (Merklen, 2013).

"Poder ayudar desde mi lugar", "transformar algo de la realidad cotidiana de los pibes" son alguna de las frases que más escuché en mi trabajo de campo y que señalan esta combinación entre aspiraciones profesionales, laborales y humanitarias.

Los trabajadores, sobre todo aquellos que ya venían trabajando en organismos de protección incluso antes de convertirse en un SL (caso de San Martín), refieren que hasta entonces el perfil era más centrado en un trabajo de tipo interno, no tanto de trabajo territorial, sino más de oficina, "donde la gente llega y no donde el servicio llega hacia la gente". Un SL requiere una vuelta más: pensar en esas alternativas, inventarlas, crearlas, y agregarles un enfoque de trabajo comunitario, vinculado al entorno donde se inserta el SL.

Asimismo, gran parte de la "tarea de la protección" implica para los trabajadores convivir con dilemas permanentes frente a cada intervención, que lo ponen como sujeto interesado, nada ajeno a la misma.

> Aparte que convivís con muchos miedos también, miedos, frustraciones, expectativas, deseos que le ponés al otro de '¡Ay! ¡Por Dios, haceme caso, te lo pido por favor!', porque sabés que va a terminar decidiendo otro en vez de vos y… —Claro, te aseguro que es peor. (Entrevista, Coordinadora Servicio Local Billinghurst, San Martín, E-SM-8).

Hacia un niño, niña o adolescente, sujeto de derechos

Las imágenes de niños/as y de adolescentes presentes en los sistemas locales de protección, implican pensar un "sujeto de derechos", no como punto de partida sino de llegada, al que se arribaría luego de un trabajo sostenido con los niños/as y familias para lograr tal fin. Los trabajadores de la protección están conminados a "luchar", "orientar todos los recursos y dispositivos", para que el niño, niña o adolescente sea considerado un sujeto de derechos como un punto a alcanzar, a lograr mediante la intervención de los organismos de protección. Esto es una visión compartida, en lo que pude observar de ambos municipios.

El niño-sujeto-de-derechos necesita entonces de un apoyo externo, mayormente especializado, singular, próximo, para constituirse en sujeto, para lo cual es necesario –como ya vimos- arbitrar procedimientos, cláusulas, definiciones, clasificaciones múltiples y diversas, específicas.

A través de las intervenciones que realizan los trabajadores de la protección se orienta a que los niños/as puedan "plantarse" ante sus padres, exigirles cuidado (que supone reforzar la idea de responsabilidad primordial de las familias para la protección de sus derechos) y que los/as adolescentes asuman mayor responsabilidad y autonomía progresivamente.

La edad, la madurez, el género, la clase social, actúan imbricadamente en la interpelación por esa constitución como sujetos de derecho. En el caso de los niños/as, la responsabilidad sobre el cuidado se deposita casi enteramente en sus familias, esperándose de los niños/as que logren exigir que se cumpla ese cuidado. La capacidad de agencia de los niños/as es prácticamente ausente, en la medida en que se percibe al niño como una víctima, un sujeto inocente al que *otros* deben resguardar. En el caso de los adolescentes se espera un poco más: que sean los/as adolescentes los que puedan ir tomando ciertas responsabilidades, de modo autónomo. Coincidentemente con LLobet 2007a), encontramos que las significaciones ligadas a la indefensión se contraponen y niegan un aspecto esencial a la vida de los niños/as y adolescentes, que tiene que ver con su capacidad de desarrollar estrategias de supervivencia eficaces en un medio hostil. Como ya vimos a lo largo del capítulo, también influirá si se trata de un varón o una mujer, y si su situación socioeconómica es considerada aventajada o desventajada.

En esta construcción de un sujeto de derecho como punto de llegada, se aspira a que los jóvenes "aprendan" a pedir permiso y asumir responsabilidades acordes a su edad, a protegerse y aportar con acciones concretas para el clima de su hogar.

Generar y transmitir herramientas de autovalimiento para los niños/as y sus familias, constituye buena parte de las acciones de los trabajadores de la protección. Para alcanzar ese objetivo, el nodo central de esta necesaria transformación subjetiva es la apelación a la "matriz psi", que colabora en la construcción de esa subjetividad a la que se aspira.

> Si me preguntás en términos ideales, tratar que los chicos la pasen bien, que vivan su infancia como la tengan que vivir. Y si nosotros podemos colaborar en que por ejemplo todos los días un niño en vez de ser maltratado, se le puede dar amor, que parece una boludez, una tontería, me parece como medio romántico. Si podemos con uno, dos, tres, cinco, está bueno, si lo podemos multiplicar, mejor, y si hay muchos ojos mirando para que eso se pueda hacer, mejor. (Entrevista Coordinador Servicio Local José L. Suárez, San Martín, E-SM-10).

Según esta entrevista, el horizonte a alcanzar lo determina el bienestar de los niños/as, "que vivan su infancia como la tengan que vivir", apelando a una idea que se erige como universal y ahistórica respecto de la infancia. Colaborar en que ese chico/a crezca con afecto es

también parte de la finalidad. Lo cual es coincidente con una matriz psi hegemónica que reconoce el afecto y el desarrollo saludable como una característica central y constitutiva de la infancia.

Esta transformación de los sujetos, como logro a alcanzar, será un punto que atravesará las prácticas y sentidos de estos actores, muy especialmente. Estamos, en efecto, frente a un trabajo que despliega tanto un interés profesional como de vocación, compromiso e interés que se supone por encima –o al menos en competencia con- del profesional. Se trata de un trabajo que supone una actividad remunerada, profesional y reconocida, que al mismo tiempo, como parte del trabajo, se plantea como objetivo explícito transformar a otros sujetos, pero también a los propios trabajadores (Dubet, 2002:17).

Observamos, en las prácticas institucionales que apuntan a la construcción de ese sujeto, una fuerte apuesta a la interpelación sobre los propios trabajadores, que conlleva una definición contínua de todos los actores de la protección (Dubet, 2002: 346). El trabajo forma parte de una realización personal en la cual las dimensiones técnicas y sociales de la actividad se encuentran íntimamente fusionadas e imbricadas.

En suma, nos encontramos ante sujetos que deben ser acompañados, orientados, "seguidos" por los trabajadores de la protección para ser constituidos como sujetos. Sujetos que son recortados en su faz de destinatarios del sistema de protección.

Se trata, en efecto, de una autonomía que se entrecruza con la tutela[254]. Como hemos visto hasta aquí, las prácticas institucionales de los organismos de protección no sustituyen ni revierten la tutela como modalidad de gobierno sino que aparecen inseparablemente en las prácticas de los trabajadores de la protección. En esta línea, algunos investigadores refieren que se trata de una *autonomía tutelada* (Barna, 2015), ya que se impulsaría una promoción de autonomía pre-delimitada, contenida por el entorno institucional y familiar que supone el cuidado, la *gestión* y gobierno de los niños/as y sus entornos cercanos.

[254] Entendemos por tutela "una forma de acción para el gobierno sobre espacios (geográficos, sociales, simbólicos), que actúa a través de la delimitación de poblaciones destinatarias de un tipo de intervención 'pedagógica' rumbo a su capacidad de autoconducción moral y política plena, como integrantes de una comunidad política" (Souza Lima, 2002: 2).

Comentarios finales

El niño-sujeto-de-derecho estalla en múltiples imágenes a través de distintas operaciones de integración, exclusión y diferenciación de los trabajadores de la protección que recorrimos a lo largo de este capítulo.

Al mismo tiempo, se construye y demarca un dominio específico, el gobierno de los niños/as y adolescentes en un contexto de institucionalización de los derechos (Schuch, 2009), por medio de distintos clivajes de diferenciación de carácter excluyentes, en los que sin duda hay cierta eficacia (Scott, 2001).

Estos clivajes de diferenciación se relacionan con la clase, el género, la edad, el tipo de riesgo al que están expuestos, así como con las concepciones sobre vulnerabilidad y fragilidad que pesan sobre los niños/as, generando distintos circuitos y modalidades de acceso a derechos.

En la construcción de ese sujeto colaboran, además, ciertas configuraciones alrededor de la familia como espacio afectivo y natural, concebido además como un entorno que debe ser saludable y protector de los derechos de los niños/as.

También desempeña un papel clave la auto-imagen de los trabajadores sobre su tarea y su permanente interacción entre el acercamiento y la distancia con el sujeto a construir.

Se asume la construcción del niño-sujeto-de-derechos como punto de llegada, y no como punto de partida, al que se arriba mediante la tarea "artesanal" y personalizada de los trabajadores de la protección.

En definitiva, se trata de sujetos que resultan constituidos mediante la construcción de categorías que se muestran como descriptivas pero que, en lo concreto, son prescriptivas y también performativas (Bourdieu, 1998) y que incluyen renovadas formas de juicio moral que se ejercen sobre los niños/as y sus familias (Llobet, 2007a, 2007b, 2014; Villalta 2007a, 2007b, 2014; Grinberg, 2008, 2013b, 2014) y que engloban saberes, tecnologías, categorías singulares. Prácticas que además constituyen sujetos precarios, con autonomía limitada, condicionada, o tutelada, como dice Agustín Barna (2015). Los cuales, a su vez, percibirán la frustración y culpabilización, tanto las familias como los trabajadores al no conseguir transformar al niño- sujeto-de-derecho esperado (Schuch, 2009).

Por último, planteamos las dificultades que advertimos para construir al niño/a como un sujeto político con capacidad de incidencia en la arena pública, visualizando obstáculos propios de la concepción de la infancia y sus derechos.

CONCLUSIONES

En estas últimas páginas, recuperaremos los hallazgos centrales de la tesis, procurando identificar las líneas neurálgicas que han supuesto la institucionalización de los derechos de los niños/as en el espacio y tiempo de gobierno y gestión contemporánea de la infancia, en el contexto específico de dos municipios del conurbano bonaerense.

El aporte nodal de esta tesis reside en haber identificado el enfoque de derechos y los modos de regulación y gobierno sobre la infancia no de modo separado, como tradicionalmente se presenta en el campo, sino en su mutua interacción y complejidad, asumiendo además que son las prácticas cotidianas, dinámicas y situadas de actores concretos y determinados, las que definen las maneras en que actualmente se desenvuelve la gestión sobre la infancia y el alcance (y fronteras) de sus derechos

Así es cómo a través de esta investigación logramos captar las transformaciones de los sistemas de protección de derechos dirigidas a los niños/as de un modo particular, que implicó atender a sus constantes mutaciones y persistencias. Para ello nos detuvimos en las prácticas institucionales dirigidas a la protección de derechos de los niños/as y adolescentes, en tanto consideramos que las mismas resultan portadoras de las transformaciones que se aspira a analizar (Donzelot, 1979). Atendiendo a este objetivo, focalizamos nuestro análisis en las tramas de intervención que delimitan y redefinen las prácticas de restitución de derechos de niños/as en los dispositivos específicos para la protección y restitución de derechos, de dos municipios del conurbano bonaerense (Lanús y San Martín), asumiendo que éstas no son una simple continuidad de modalidades preexistentes sino que admiten sus propias lógicas, saberes, tecnologías y recursos. Por esa razón no nos detuvimos en señalar fallas, crisis o contradicciones[255], sino en analizar la emergencia de nuevas técnicas de regulación y gobierno de la infancia y sus modos de despliegue en un contexto histórico y social determinado, tanto en sus regularidades como en sus singularidades.

Procuraremos desplegar los hallazgos centrales de esta tesis, en tres grupos de aportes, vinculados con el lugar del Estado y el territorio en estos sistemas de protección; la construcción de categorías y sentidos alrededor de los derechos así como la constitución de

[255] Tal como propone Donzelot (1979), no sería correcto detenernos en indagar sobre las crisis o contradicciones de las prácticas, porque lo único que se conseguiría es oscurecer la eficacia de las éstas. Se trata entonces de apuntar a descubrir las nuevas lógicas que se despliegan, explorando la emergencia de nuevas técnicas de regulación.

sujetos específicos; y por último, el despliegue de moralidades y pedagogías específicas para abordar la cuestión social infantil en relación con sus derechos.

Prácticas y circuitos institucionales de protección de derechos de los niños/as y adolescentes.

Para comprender las prácticas institucionales de protección de derechos en su profundidad y heterogeneidad, consideramos en esta investigación a las transformaciones institucionales ligadas a los derechos de los niños/as y adolescentes como capas contradictorias de políticas sociales y prácticas institucionales que operan en múltiples terrenos y se relacionan mutuamente de maneras complejas y heterogéneas (Haney, 2002). En esta línea, coincidimos con la perspectiva que sostiene que el Estado y las prácticas institucionales de protección de derechos de niños/as, no constituyen un simple engranaje del gobierno neoliberal sino que revelan contradicciones y tensiones de un Estado presente mediante agentes críticos que son, ellos mismos, producidos por los dispositivos de intervención (Llobet, 2015a: 45).

Adicionalmente, asumimos un enfoque respecto de las prácticas que, al profundizar en el trabajo de campo de esta tesis, nos llevó a proponer algunas modificaciones que queremos plantear aquí. Por un lado, nos distanciamos de un enfoque subjetivista, al alejarnos de un análisis estrictamente basado en las interacciones, atadas al plano de las representaciones y/o intenciones de los actores. Al mismo tiempo, hemos identificado en nuestro trabajo, actos, discursos, normas, regulaciones y redes de relación con las cuales esas interacciones, en el marco de los procesos de protección y restitución de derechos de niños/as, se traman y entrelazan. Las prácticas son comprendidas, de esta manera, como resultado de las redes institucionales y el campo en que se inscriben. Desde esta perspectiva -que podríamos considerar de raigambre Foucaultiana-, las prácticas forman sólo un eslabón de esas redes de relaciones.

Ahora bien, al avanzar en la producción y análisis de nuestro trabajo de campo, respecto de las prácticas de los/las trabajadores de la protección de los derechos de niños/as de los dos municipios que investigamos, encontramos algunos matices y singularidades que valían la pena resaltar, las cuales, al conceptualizarlas mediante tal perspectiva, resultaba insuficiente y poco esclarecedora. A esos aportes adicionamos entonces la capacidad diversa y creativa de tales redes de relación, así como la complejidad y multiplicidad de contextos

institucionales en los que se inscriben (Haney, 1996). Asimismo, y este quizás es el aporte específico de esta investigación sobre los sistemas locales de protección de derechos, resaltamos la importancia y centralidad de las prácticas contextualizadas que en la noción de dispositivo se diluyen en las redes de relaciones.

Nuestro planteo es que las prácticas adquieren mayor relevancia en este campo de intervenciones. Lejos de ser la normativa vinculada a los derechos de los niños/as un marco estricto desde el cual los/las trabajadores intervienen, son ellos/as mismos/as los que interpretan (y recrean) la normativa de modo altamente flexible, artesanal y contextualizado. Es en efecto esta mirada la que nos permitió la incorporación de los trabajadores como tales y no sólo como efectos del dispositivo, que es lo que se derivaría de hacer un análisis estrictamente foucaultiano.

Esta flexibilidad y contextualización puede ser explicada a partir de los siguientes contextos de variación.

En primer lugar, a través de la idea de proximidad, de prácticas cuya expectativa es que puedan "estar ahí", cerca de los territorios (muchas veces relegados, hasta entonces, por la presencia estatal) y de las familias y niños/as que habitan en ellos, particularmente. Esto se vincula tanto con la existencia y/o fortalecimiento de jurisdicciones próximas ocupándose de la gestión de la infancia (procesos de descentralización y desconcentración), como con la presencia de actores múltiples y diversificados en relación a la protección de la infancia (estatales y no estatales).

Este aspecto implicó el esfuerzo de los trabajadores y funcionarios de la protección por obtener legitimidad, dado que era necesario revertir una imagen de los espacios de niñez en los barrios asociada generalmente a los "saca-chicos", "los malos", "la ley". En efecto, esta imagen "pesada" sobre los trabajadores de la protección persistía en los dos municipios estudiados, incluso con tradiciones y lógicas institucionales disímiles y en algunos casos hasta opuestas.

En segundo lugar, la proximidad también interpeló a las prácticas institucionales a desplegar en ellas una lógica de especial sensibilidad y afecto que se presupone necesaria para trabajar con los sectores más vulnerables a través de la construcción de vínculos y lazos de confianza entre los funcionarios y trabajadores de la protección y los niños/as y sus familias. Lógica de sensibilidad, compromiso y afecto que a su vez convive (y no se opone) con la mayor profesionalización de las prácticas de protección.

Esta lógica, considerada indispensable para llevar adelante tales prácticas de protección hacen de ellas un campo de intervenciones que poseen una buena cuota de acciones y sellos personales y artesanales, que resaltan el nivel de las prácticas. El formalismo o normativismo, cede entonces ante la flexibilidad que entienden los actores de la protección como elemento esencial para llevar adelante sus acciones. En la medida que supone criterios específicos atravesado por una sensibilidad particular, que supondrán el desarrollo de modalidades y circuitos diferenciados y altamente singularizados de los casos en los que intervienen. La excepción a esta preponderancia de la flexibilidad y contextualización se dará sólo en algunos momentos específicos del procedimiento de protección, como en las medidas de abrigo, donde la normativa y el nivel de formalidad y fijeza, aumenta en detrimento de tal flexibilidad.

Vamos ahora a recuperar algunos de los hallazgos específicos de la tesis en esta dirección.

En primer lugar, es importante resaltar que las modalidades que se plantearon los Servicios Locales para poner en práctica la territorialización en tanto proximidad, fueron disímiles. En lo que respecta a Lanús, se observa una apuesta a incluir estos dispositivos en instituciones previamente existentes y con referencia en el territorio como serían las Unidades Sanitarias (con excepción de uno de los Servicios Locales, que se encuentra ubicado en Monte Chingolo en un edificio que anteriormente fuera hogar convivencial); en el caso de San Martín, se trata de espacios propios de los Servicios Locales. A modo de hipótesis, creemos que esta diferencia podría vincularse con que, en el primer caso, las unidades sanitarias tenían una inserción territorial previa que se buscó profundizar. Mientras que en San Martín, al tratarse de dispositivos que pretendían ser novedosos en la gestión de conflictos y problemáticas vinculadas a la niñez, se prefirió crear espacios nuevos, que pudieran alejarse de lógicas preexistentes catalogadas como aquellas que no protegen sino vulneran más derechos de los que procura restituir.

Por otro lado, una marca común que atraviesa la institucionalidad de ambos municipios es la construcción de un “sistema de protección”, con otras instituciones, que apunta a potenciar o maximizar los niveles de articulación inter e intra-institucional, de distintos niveles –horizontales y verticales- y que aspira también a que los derechos de la infancia sean un eje transversal y no solamente sectorizado. En esta apuesta, la noción de co-responsabilidad emerge con fuerza de casi todos los actores, en una suerte de nuevo “mantra organizacional” (Perelmiter, 2015) al que atraviesan las narrativas y prácticas de los sistemas

locales de protección de derechos de niños/as y adolescentes. Ahora bien, ese llamado a la co-responsabilidad, a la convocatoria de diversos actores para generar acciones conjuntas de protección hacia los niños/as y adolescentes no excluye sino que mas bien convive con la necesidad de liderazgo, de conducción por parte de los Servicios Locales. Hemos visto a lo largo de este trabajo las disputas en ese sentido, servicios locales que abren el juego y demandan de alguna manera el involucramiento de otros actores, pero reservando en muchos casos la conducción en materia de protección de derechos en cabeza de los dispositivos específicos (los Servicios Locales). Los Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños/as ocupan, en efecto, un lugar central en esa trama de tecnologías territorializadas, enmarcados en una permanente disputa por la construcción de legitimidad, la "apropiación" del campo.

Vale resaltar también que otro hallazgo de esta tesis es el carácter precario, inestable y cambiante de las instituciones y organismos creados con motivo de la institucionalización de los sistemas locales de protección de derechos de niños/as. El imperativo legal que exige modificar y adecuar las normativas locales, no siempre se ha ajustado o fue de la mano de la creación o transformación de nuevos organismos de protección. Cuando esos organismos o dispositivos se crean, además, se erigen con funciones similares y a veces superpuestas, lo cual redunda en una probable menor efectividad de la intervención, dando cuenta de cierta fragmentación y dispersión del sector. Por esa misma razón peligra también la continuidad de muchos de esos nuevos organismos que se van creando, ya que las nuevas gestiones que aparecen quieren marcar su nueva impronta, multiplicando y haciendo proliferar estos organismos en lugar de consolidar o potenciar lo existente. Desde el punto de vista del gobierno de la infancia, esta proliferación de organismos promueve la confluencia de pequeñas y múltiples instancias de regulación (Rose, 2007) sobre los niños/as y sus familias a la vez que diluye -o hace al menos más borrosa- la responsabilidad estatal.

En segundo lugar, en relación a las prácticas institucionales, que identificamos en el corazón de este campo de intervenciones, hemos identificado algunas como preponderantes en los sistemas de protección: la evaluación, la elaboración de acuerdos con las familias, el acompañamiento, orientación, contención y escucha como base de la confianza entre administradores y administrados, la articulación y trabajo con otros/as, así como en casos más excepcionales el uso del aleccionamiento, la persuasión y la imposición o coerción directa.

Desarrollamos *in extenso* en la tesis la construcción de este consenso y diálogo permanente entre los trabajadores de la protección y las familias, sobre la base de la "voluntad", la confianza y un cierto "espíritu de responsabilidad" (Donzelot, 1979). En efecto, consideramos que la construcción de estos "acuerdos" conforman la piedra basal de los sistemas locales de protección de derechos.

Para arribar a esos acuerdos, será esencial construir vínculos y redes de relación entre trabajadores y familias (pero que también pueden incluir a otros actores, según el caso). Vínculos que no están dados de antemano, sino que es necesario generar, impulsar, solidificar, por parte de los trabajadores de la protección. Esta relación, además, aparece no como importante en sí misma, sino como un medio necesario para el objetivo a alcanzar por los trabajadores de la protección. Esto es, la satisfacción de los derechos de los chicos/as.

Es por ello que las intervenciones se diseñan y ejecutan con la idea de construir permanentemente esos acuerdos, y el norte a alcanzar es, en su mayoría, la modificación de algunas conductas, hábitos y moralidades de esas familias que estarían vulnerando lo que se identifica, según los trabajadores de la protección, como la correcta efectivización de los derechos de los niños/as. El gobierno de la infancia, incluye en estas prácticas, tanto el acompañamiento y asistencia, como la regulación de comportamientos de los adultos (madres y padres, especialmente). En esta gestión, encontramos anudadas además, distintas moralidades y sentidos que delinean, dan forma y concretizan la protección de derechos de los niños/as. Moralidades que, en el caso, se configuran a través de un ejercicio plural, dinámico y diferenciado de prácticas y sentidos que guardan estrecha relación con la noción de responsabilidad, especialmente familiar (y sobre todo materna), pero también de los organismos que trabajan con objetivos de proteger, promover y/o restituir los derechos de los niños/as.

De esa figura sobresaliente de la intervención, que es la apuesta a la construcción de acuerdos y alianzas entre trabajadores y familias –que tienen también una importante carga simbólica (Barna, 2015)-, se infiere que habría una forma adecuada o pertinente que los especialistas conocen y deben no imponer a las familias sino persuadir o convencer que esa es la forma correcta y más eficaz para lograr tal fin. El supuesto subyacente es que la mera imposición no funcionaría en tanto no se trata de idear desde los expertos una solución "rupturista" a las familias (a no ser en algunas contadas excepciones), sino que al ser el objetivo la transformación progresiva de los modos de crianza, se requiere esa confianza,

ese acuerdo mutuo, para lograr esos cambios, y sentir que ambas partes influyen y se instituyen como autoridades para los niños/as y por ende que participan activamente y en *pié de igualdad*. El objetivo nodal es que las personas logren introyectar normas, mas que las sientan como externas e impuestas.

De ahí lo fundamental de constituir y solidificar ese vínculo de confianza, generando un espacio de escucha y contención de las familias. Además, este foco sobre los consensos y alianzas, supuso un cambio en la relación Estado-Familias. El Estado, en efecto, ya no apuntará a sustituir a esa familia, sino actuar en conjunto con el Estado, en la medida que esa sinergia redundaría en una mayor protección del niño/a. Se configura así un pasaje del gobierno "a través de las familias" (Donzelot, 1979), a un gobierno "con" las familias (Grinberg, 2014), en tanto es mediante esa unión o articulación de las instituciones de protección de derechos con las familias que será posible, proteger los derechos de los niños/as y adolescentes.

Ahora bien, esta importancia puesta en la construcción de acuerdos que se suponen en pié de igualdad, desconocen o licúan las relaciones asimétricas en las que están insertas, según las relaciones de poder que se tramen alrededor de las familias y los dispositivos de protección específicos. Estas relaciones de mayor o menos asimetría suponen una transformación en el vínculo tramado entre los trabajadores de la protección y las familias y las redes de relaciones en que se inscriben. Este desconocimiento (o al menos, relativización) sobre la construcción de tales relaciones asimétricas es aplicable tanto a la literatura mencionada, como a los propios trabajadores. En el caso de los trabajadores, ese desconocimiento tiene una función específica, que se vincula con las contradicciones entre los derechos como emancipatorios y como formas de control al mismo tiempo.

En esta dirección, hemos advertido una serie de gradientes de uso del poder y de tipos de poder en esa relación, que van desde la persuasión a la amenaza, desde el diálogo y la disputa. La seducción de la "conducción de la conducta" de los trabajadores de la protección en el vínculo con las familias, no es suficiente *per se* sino que requiere movilizar una serie de recursos que sean atractivos también para los/as destinatarios/as. La posibilidad de incidencia de los trabajadores del sistema de protección dependerá entonces también del hecho de constituirse como actores con cierta legitimidad en los espacios en los que se desempeñan, para con los destinatarios/as pero también para con las redes Inter-

institucionales que son importantes desplegar para lograr el objetivo anhelado de la protección de derechos de los niños/as.

Con lo dicho hasta aquí, podemos validar la idea de la centralidad de las lógicas prácticas altamente contextuales y pragmáticas en la red de instancias de gobierno de la infancia. Esta propuesta de otorgar una mayor centralidad de las prácticas nos habilita entonces a discutir con las perspectivas de índole focaultianas o neo-foucaltianas, que plantean una regulación por la omnipresencia de la juridificación. Hemos señalado por el contrario que esa rigidez jurídica solo aparece en momentos límites (por ejemplo al adoptar una medida de abrigo, que implica la separación de un niño/a de su grupo familiar, sin su consentimiento) mientras que la flexibilidad y "artesanalidad" que el uso del discurso de derechos asume en el gobierno de los niños/as en el marco de los sistemas de protección, es dominante en el día a día institucional. Sin esa flexibilidad y artesanalidad singular y próxima a la realidad cotidiana y territorial de los niños/as, la intervención estaría llamada al fracaso.

Configuraciones y delimitaciones sobre los derechos de los niños/as. Categorías, saberes y sujetos.

A lo largo de esta tesis hemos explorado el desarrollo de los derechos de los niños/as y adolescentes a la par de la constitución de un "dominio específico de intervención" compuesto de agentes, formas de conocimiento, e instituciones que expresan formas distintas de constituir los sujetos de atención, relacionadas a objetivos particulares y modos específicos de conceptuar las realidades abarcadas (Schuch, 2009: 106).

La arena de los derechos –de la cual se desprende la constitución de categorías, saberes y sujetos privilegiados- se configura como un campo de disputa para la interpretación de necesidades, tanto políticas como simbólicas (Fraser, 1991, 1997), entendiendo que las mismas, son producto de un proceso constantemente apropiado y redefinido por actores en contextos históricos, culturales, sociales y políticos particulares (Rockwell, 1996). En el caso, nos referimos a los modos en que tales interpretaciones, debates, acciones, tensiones y dilemas instituyen las prácticas de protección de derechos de los niños/as en dos municipios del conurbano bonaerense, Lanús y San Martín.

Recuperamos en esta investigación distintas narrativas y operaciones que constituyen y actualizan los sentidos alrededor de los derechos, como las categorías ("vulneración de derechos", "restitución de derechos"), que funcionan como organizadoras ideológicas y

políticas a la vez que columna vertebral del sistema de protección. Categorías que se erigen como “palabras clave” (Fraser y Gordon, 1997), que contienen tanto los usos sedimentados del pasado (en el caso, por oposición a las prácticas que constituirían al Patronato) y los sentidos y tensiones reificados o magnetizados alrededor de los derechos, como los denominamos en nuestra tesis de maestría (Magistris, 2012).

Demostramos asimismo de qué manera se prioriza una categorización restringida de los derechos de los niños/as y adolescentes, subsumiendo la vulneración de derechos a la vulneración en el ámbito de la familia. Lo que deja por fuera todo aquello que involucra el lugar de las prácticas institucionales, estatales, que podrían incidir en una “vulneración de derechos”.

En esa interpretación más restringida sobre los derechos, emergen también los debates sobre las definiciones culturales y materiales de la pobreza y su relación con el acceso a derechos, que en ocasiones releva al Estado de su potencial figura como vulnerador de los mismos, reubicando la responsabilidad primaria de la protección a las actitudes, hábitos y modos de crianza de las familias. Los trabajadores de la protección, en este sentido, relativizan la relación entre condiciones materiales de existencia y la protección de derechos. Sin embargo, ese pasaje no es total. En realidad de lo que parece tratarse es de una cierta predominancia, en los sentidos y prácticas de los trabajadores, de una explicación culturalista de la pobreza, antes que materialista. Sólo entonces algunas actitudes, conductas, comportamientos, de carácter individual (o social, pero no estructurales), son las que impactarían en una vulneración de derechos, que es por esta misma vía, recortada al espacio familiar.

“La familia” es en efecto entendida por los trabajadores de la protección como espacio de crianza, y es más dificultosamente definida como unidad de reproducción en conexión con un sistema social y económico cuyas opciones no están en directa ni única relación con las posibilidades y estrategias familiares (Villalta y LLobet, 2015). Así, las posibilidades económicas tienden a ser entendidas como propias de cada familia. Como consecuencia de ello, las intervenciones, en términos de derechos, se concentran en la modificación de las pautas de crianza, la transformación de vínculos y sólo en casos específicos y limitados, algún tipo de asistencia material por parte del Estado, dependientes de los recursos disponibles en el entramado institucional de la protección (por ejemplo, mediante la asignación de alguna ayuda económica limitada, con objetivos precisos como puede ser la

refacción o ampliación de vivienda, o el pago de algún medicamento o tratamiento de salud psicológico o sanitario).

La categoría de vulneración de derechos se recorta así al ámbito de la familia. El supuesto subyacente es que la primer responsabilidad de protección de los niños/as la siguen teniendo los padres (y muchas veces se restringe a las madres), ya que la misma involucraría ciertas tareas que deberían estar dentro de sus responsabilidades y no las llevan adelante, aún a pesar de las orientaciones de los dispositivos de atención a la vulneración de derechos de los niños/as.

Enlazado con esta asociación directa de "vulneración de derechos" y "vulneración de la familia", encontramos un parentesco con el "riesgo", a través del uso de indicadores certeros que auspician (o no) una adecuada protección de derechos de los niños/as, especialmente por el grupo familiar.

A pesar de su descalificación en las narrativas institucionales como categoría que pueda nombrar las prácticas de protección de derechos, en tanto representarían prácticas vetustas y estigmatizantes propias del patronato, la categoría "riesgo" permanece imbricada a la noción de vulneración en los dispositivos locales de protección de derechos. Así, la noción de riesgo aparece manifiesta por ejemplo, en la evaluación, que atraviesa todo el sistema de protección, por medio de indicadores que dan cuenta de una mayor o menor predisposición a la vulneración de los derechos de los niños/as. Claro que en las narrativas locales advertimos singularidades. De esta manera, en el caso de uno de los municipios (San Martín), las narrativas parecen orientarse a atribuir el riesgo a factores endógenos, asociados a conductas, comportamientos, hábitos individuales relacionados con los niños/as o sus familias; mientras que en el otro municipio (Lanús), la percepción del riesgo aparece también adjudicada a una su faz exógena, externa a los sujetos (entorno social y comunitario).

Además de encontrar estos indicadores, es necesario evaluar la "cantidad y calidad de derechos vulnerados, sin lograr cambios considerables ni sostenidos" (Lanús), así como la lesión física (o mental) ocasionada en los niños/as (San Martín). El grado de afección y su posibilidad de ser evaluada, observada, mensurada y apreciada directamente por los profesionales, será un indicador importante.

Pero además, no sólo será necesario vincular con algún derecho vulnerado, sino estimar si se trata de una situación eventual o sistemática. Sentidos que nos indican que algún grado de

vulneración de derechos es pasible de ser tolerada, pero siempre con un límite: el del grado de afección y la sistematicidad, son dos de los más importantes y las que aparecen más resaltadas.

Identificamos también que allí donde estos indicadores abrevan en un cuadro de situación de vulnerabilidad, riesgo y vulneración de derechos, la protección en su faz fuertemente tutelar emerge como legitimada. Nos referimos a los valores tutelares en tanto acciones protectivas (Medan, 2014): el cuidado, la prevención, la reparación, la educación/aprendizaje (Vianna, 2002; Tamagnini, 2015). Este límite se plantea como un cerco moral que permite a los trabajadores delimitar aquello que es socialmente tolerable, de aquello que no lo es (Grinberg, 2013b).

Para finalizar, en esta categoría prevalecen modos de comprender la infancia y los derechos desde una perspectiva individual y acotada a la esfera subjetiva de los niños/as y sus familias. Asociado a ello entonces, encontramos que ciertas problemáticas, también serán priorizadas, como aquellos derechos que se vinculan a la "integridad física" de los niños/as y adolescentes.

En lo que respecta a la otra categoría vertebradora del sistema de protección de derechos, la "restitución de derechos", hemos señalado que ésta es asociada a las "estrategias" que los trabajadores de la protección realizan para "corregir" o "reparar" la vulneración de derechos. Se trata de una categoría que precisa de una comprensión relacionada pero no absorbida por la "vulneración de derechos", en la medida que los modos de restitución de derechos de los niños/as no se derivan de la comprensión de la vulneración sino que tiene sus propios procedimientos y eficacia empírica.

Del trabajo de campo realizado, advertimos que los profesionales de la protección se plantean lograr la restitución de derechos de los niños/as en relación con recuperar el acceso efectivo a los derechos y allí identifican algunos derechos como esenciales: salud, educación, vivienda, recreación, ambiente digno y saludable.

Sin embargo, estos objetivos "de máxima" no llegarían nunca a hacerse "completamente efectivos". Algunos indicadores más "cercanos", asequibles, habilitan a hablar de una restitución de derechos "posible". Se "resigna", en palabras de los funcionarios y trabajadores de la protección, el cumplimiento de ese objetivo máximo y se ajustan a "pequeños logros", teniendo en cuenta el punto inicial en el que empezaron a trabajar con

una familia, y la situación posterior a la intervención, en una visión que ellos refieren, “más de proceso”.

La “restitución de derechos” emerge como el horizonte a alcanzar, razón por la cual es aceptable, en algunos casos, no afirmarse en determinadas posiciones estrictas o formales, propias de un procedimiento administrativo determinado, que supongan dar por tierra la estrategia. El límite de ello, de cuál de esas prácticas sean constituidas como legales y/o legítimas, es objeto de disputa y tensión permanente. La singularidad, contexto, actores y derechos en juego, darán forma a ese horizonte de posibilidad o imposibilidad, corriendo esos márgenes legales / tolerables.

En esa construcción de estrategias de restitución de derechos, emergen algunas herramientas de intervención central para con las familias en el marco de la protección de derechos, atravesadas por la psicologización de las problemáticas, hallazgo que coincide con los trabajos de otros investigadores como Schuch (2009) y LLobet (2007a). Hemos encontrado en nuestra investigación cómo esa psicologización impregna las estimaciones y clasificaciones de los trabajadores de la protección sobre los niños/as y familias, a través de la evaluación y el seguimiento, haciendo uso de conceptos del mundo *psi* que se extrapolan a toda situación vinculada con un niño/a. En esta tesis advertimos además que en el caso de sugerir como herramienta de cambio, de transformación de las conductas de los familiares y de los niños/as, un abordaje terapéutico individual, aparece como una de las sugerencias mayormente impulsadas desde los trabajadores de ambos municipios seleccionados. De todos modos, esta sugerencia a la realización de terapia psicológica como “resolución de todos los males”, también empieza a ser cuestionada en las propias herramientas de intervención de estos trabajadores y también por las resistencias o maniobrabilidad de las familias. Así, del lado de las familias, detectamos que las mismas en muchos casos no asistían a las sesiones terapéuticas sugeridas (o comenzaban para demostrar su cumplimiento, pero sólo por pocas sesiones) a no ser que existiera mucha presión del otro lado para hacerla, teniendo como “amenaza” latente, la separación de sus hijos/as del grupo familiar. A su vez, entra en juego un factor clave que habilita el “perdón” a las familias ante el incumplimiento de esa “sugerencia”, dada la escasez de psicólogos/as que trabajan pública y gratuitamente en los municipios (fundamentalmente en centros de salud comunitarios) para la cantidad de población que demanda asistencia. Por el lado de los profesionales, la sugerencia a realizar tratamientos psicológicos comienza a ser puesta en

cuestión toda vez que los largos procesos que son la base del psicoanálisis no condecirían, de este modo, ni con los tiempos de los procedimientos de protección, ni con las expectativas de transformación en el caso de que esta exista, de parte de los niños/as o las familias. En virtud de ello es que se plantean otro tipo de tratamientos, con fines terapéuticos, pero ya no parte de los espacios de terapia psicológica individual, sino que se alienta la conformación de grupos que puedan tener un efecto más concreto, práctico y tangible.

Sujetos de derechos – derechos de sujetos

La institucionalización de los derechos en las prácticas locales de protección, también supuso una construcción específica de Niños, Niñas y Adolescentes como sujetos-de-derechos, ya que como ya hemos afirmado reiteradamente, las prácticas institucionales, producen los sujetos políticos y modelan a sus destinatarios/as (Scott, 1999:35).

La constitución de este niño-sujeto-de-derechos, lejos de ser una categoría universal y homogénea, es la base de distintas operaciones de integración, exclusión y diferenciación que se relacionan con la clase, el género, la edad, el tipo de riesgo al que están expuestos, así como las concepciones sobre vulnerabilidad y fragilidad que pesan sobre los niños/as, generando distintos circuitos y modalidades de acceso a derechos

La construcción del niño-sujeto-de-derechos es asumida en los Servicios Locales de Protección de Derechos, no como punto de partida sino como punto de llegada, al que se arriba mediante la tarea "artesanal" y personalizada de los trabajadores de la protección.

Hay una cuestión que nos preocupa fuertemente, tanto desde una perspectiva analítica como desde una perspectiva política. Nuestra pregunta se direcciona a saber si efectivamente hay una constitución del niño/a o adolescente como sujeto político, como ciudadano, en los sistemas de protección de derechos que han impulsado, y tienen como bandera, la participación o agencia de los niños/as y adolescentes. Los derechos de los niños/as que emergen de las prácticas y las narrativas institucionales son un tipo de derechos peculiar, que no suponen un sujeto político, sino como máximo, un sujeto debilitado, tutelado, limitado en su capacidad para intervenir en la vida social y política e incluso en la misma relación que se restringe a organismos administrativos y los niños/as y sus familias.

Planteamos algunas hipótesis de razonamiento que sustentan nuestra postura, que por supuesto será necesario y pertinente profundizar en futuros estudios:

En primer lugar, la vinculación estrecha que desde la propia institucionalización de los derechos se realiza entre la constitución del niño-sujeto-de-derechos y la protección en tanto responsabilidad adulta por su cuidado, deja escasa visibilización y margen para la agencia y participación de los niños/as. Esas operaciones de invisibilización no son inocuas, sino tienen una eficacia en el establecimiento de modos de gobierno de la infancia (Llobet, 2015b).

En este sentido la imagen del niño/a como alguien inocente, que debe ser resguardado de los peligros y riesgos del mundo adulto, lo refuerzan en ese lugar de escaso posicionamiento protagónico, lo cual refuerza una cierta polifonía de las imágenes regulatorias sobre los niños/as en tanto sujetos.

La propia CDN refleja esa tensión entre la protección y la agencia, balanceándose con mucha más fuerza hacia la protección, lo cual observamos se reitera y en algunos casos profundiza en los sistemas locales de protección de derechos analizados.

El derecho a la participación de los niños/as, termina siendo limitado y condicionado al objetivo, medio o relación que se pretenda alcanzar. Se trata de una visión instrumental de la participación. La participación es útil como medio para otras cosas, como por ejemplo y en particular, la protección de sus derechos.

Si analizamos cómo ello aparece en nuestro trabajo de campo, identificamos una recurrencia a pensar a la infancia como una etapa de la vida socialmente distinta y vinculada esencialmente a la noción de desarrollo e incompletud. Si bien tanto la sociología de la infancia como el campo de la intervención social sobre la niñez coinciden en el punto de tomar la agencia del niño/a en tanto sujeto, su admisión a estos ámbitos no deja de ser condicional. La madurez, la completud (que no tendrían los niños y sí la sociedad), siguen siendo valores privilegiados para considerar una agencia “completa”. El curso de la vida de un niño es comprendido así como un proceso de “volverse completo”, finalizados y maduros (Lee, 1998).

En segundo lugar, la institucionalización de los derechos de los niños/as ha implicado, sin duda alguna, un avance importante en cuanto a considerar al niño como sujeto específico de protección, y no como apéndice de su familia. Como parte de esa consideración, el derecho del niño/a a ser oído en las intervenciones de los organismos de protección de derechos, se ha impuesto como un gran progreso en relación al patronato, donde la escucha u opinión del niño/a no estaba contemplada, pues la autoridad estaba enteramente colocada del lado del

juez de menores, quién tenía el deber y legitimidad para desentrañar cuál era el mejor interés del niño/a. La CDN y la normativa nacional y provincial consecuente incluyen un gran esfuerzo en transformar esa perspectiva. Principios debatidos y contestados como el "interés superior del niño", incluso han llegado a desplegarse en las normativas y en las prácticas cotidianas, de modo particular, intentando siempre generar espacios de escucha para los niños/as destinatarios del sistema de protección.

Actas firmadas por niños/as, entrevistas con ellos sin necesidad de contar con la autorización de sus padres (por considerar que los niños/as tienen y ejercen derechos por sí mismos), acceso *per se* a algunos derechos personalísimos, como los sexuales y reproductivos, son algunos de esos avances. Sin embargo, creemos que aún es necesario profundizar en la estructuración de procedimientos y condiciones institucionales que logren hacer valer su voz.

Es pertinente entonces evaluar las condiciones de audibilidad de las voces de los niños/as y adolescentes en una sociedad marcadamente adultocéntrica. La retórica de derechos debería por el contrario "servir para problematizar las relaciones en las cuales la participación infantil tiene lugar, y procurar orientarse por aquello que estaba en el fondo de la preocupación de Hannah Arendt, evitar que sean los niños quienes den las batallas políticas que los adultos no nos animamos a dar" (Llobet, 2015b).

La enseñanza de los derechos. Entre moralidades, alcances y límites de las prácticas institucionales.

Si hay un patrón que aparece recurrentemente en los hallazgos centrales de esta tesis, es la idea de que los derechos pueden ser enseñados, y que a través de éstos puede generarse una transformación (subjetiva) tal que pueda orientarse a una adecuada protección de los derechos de los niños/as. Esa "pedagogía de los derechos" se despliega tanto entre los trabajadores de la protección y las familias, como entre los primeros y las instituciones que directa o indirectamente trabajan con niños/as y adolescentes.

Para alcanzar esa pedagogía transformadora, se ponen en uso además taxonomías morales que aparecen enfrentadas y disputadas (respecto de los niños/as y sus familias, tal como lo describimos en el capítulo 6), así como una constante redefinición de aquello que es tolerable de lo que no es, en una combinación además con aquello que es deseable y posible según los recursos –humanos, materiales y simbólicos- de los sistemas de protección.

La importancia pedagógica de la intervención es tal que genera que la misma esté basada especialmente en la enseñanza de la utilidad de hábitos y herramientas (Ciordia y Russo, 2014). Enseñanza que, al querer apartarse de un lugar de mera imposición de valores -que aparecen desde el exterior-, se asocia a la idea de compartir saberes que puedan ser apropiados, internalizados por los niños/as y sus familias.

Asimismo, los modos de acción pedagógicos, pueden ser tanto suaves y sutiles como de mera imposición. Aunque si existen estos modos más cercanos a la imposición, alternadamente, y pueden desplegarse cuando la familia no se autogobierne (Grinberg, 2014), por ejemplo siguiendo los hallazgos de nuestro campo, cuando está en "riesgo" la vida del niño/a o cuando la evaluación de los adultos es negativa y sin posibilidad de transformación ("cuando no hay tela para cortar", según narrativas de algunos actores del campo).

De todos modos, hemos detectado también que la potencia pedagógica de la intervención desde los sistemas locales de protección de derechos también tiene su límite. En efecto, hemos señalado cómo no es suficiente la institución de organismos locales de protección de derechos, con profesionales atentos y cercanos a las problemáticas, sino que además para lograr incorporar a las familias y niños/as en la intervención, será necesario desplegar otro tipo de recursos, sociales, económicos y simbólicos, que no siempre están dados de antemano. Sin tales recursos, en efecto, es probable que la intervención esté condenada al fracaso.

Por otra parte, el establecimiento de los lazos de confianza, habilitan una instancia de transmisión de valores desde los trabajadores de la protección hacia las necesidades de los niños/as y las responsabilidades parentales, a la vez que se constituye un espacio de evaluación de esas capacidades (Grinberg, 2014).

La suposición entonces es que todo es enseñable, todo es material pedagógico y cualquier cuestión que tenga que ver con los derechos de los niños/as puede y debe resolverse a través de ese aprendizaje. El acompañamiento y la orientación a las familias debe entonces estar atravesado por el objetivo de otorgar "herramientas" para el desarrollo, crecimiento y autovalimiento de los niños/as y sus familias. Se parte de considerar que los profesionales cuentan con ese "equipamiento" de modo previo, y que lineal y automáticamente al ponerlo en juego en un dispositivo o intervención determinada, se transformaría en una reparación de derechos de los niños y niñas, que han sido previamente vulnerados. Es notoria entones,

la importancia pedagógica de la intervención, basada especialmente en la enseñanza de la utilidad de hábitos y herramientas (Ciordia y Russo, 2014). Enseñanza que, al querer apartarse de un lugar de mera imposición de valores -que aparecen desde el exterior-, se asocia a la idea de compartir saberes que puedan ser apropiados, internalizados por los niños/as y familias.

Dentro de las prácticas de orientación y acompañamiento, encontramos también aquellas acciones que residen en sugerir, aconsejar a las familias a que realicen determinadas acciones. El hecho de brindar consejos o sugerencias permite, desde una aparente perspectiva simétrica, influir a partir de quien lo ofrece, en el comportamiento del otro. Al mismo tiempo, deja cierta libertad sobre quien lo recibe y decide adoptarlo. Sin embargo, quien se constituye en aquel dador del consejo parece tener mayor potestad sobre el asunto, y de ello deriva su "influencia moral legítima" (Donzelot, 1979). Esa "influencia moral legítima" de quien puede "dar" consejos o sugerencias hace que esas personas se construyan como "sujetos de acción" (Schuch 2009: 198).

Estos sujetos adquieren legitimidad en su intervención, en función de las desiguales posiciones y roles que ocupan en esa red de relaciones configurada por un saber-poder. Pero esta legitimidad no está dada solamente por su posición institucional; hay un esfuerzo por parte de los trabajadores, que se traduce en el despliegue de un conjunto de estrategias sin las cuales tal legitimidad no se constituiría. Como contrapartida, los miembros de las unidades domésticas que "reciben" esos consejos o sugerencias se configuran como "sujetos de intervención" (Schuch 2009: 198).

Parece difícil pensar en una situación simétrica entre familias y profesionales. Los profesionales, si bien pretenden generar acuerdos, partir de la base del consenso, tienen un norte al que aspirar, y que ellos consideran, por su autoridad y lugar legitimado en el dispositivo, un bien en sí mismo, que es la protección de los derechos de los niños/as. En efecto, sólo puede aconsejar el que tiene autoridad (Lugones, 2012a) y los márgenes de maniobrabilidad y resistencia frente a ello, ante algo que aparenta tener un bien intrínseco, parece bastante poco probable.

Con una última viñeta, extraída de uno de los legajos del Servicio Local de San Martín, pretendo explorar al menos de modo incipiente las posibilidades y márgenes de maniobra de los niños/as y adolescentes frente a los consejos, orientaciones o imposiciones de los

trabajadores de la protección. En este caso, se trataba de una joven de 13 años, Agustina,[256] con denuncias cruzadas de abuso sexual.[257] La madre de la joven ya no estaría conviviendo con el papá de la niña, pero al mismo tiempo descree del abuso denunciado por su hija. Frente a ello, y existiendo denuncias cruzadas que no se podían dilucidar, los trabajadores de ese SL deciden la adopción de una medida de abrigo en institución. En un primer momento, la joven expresa (esto consta en el legajo), no querer ver a su madre ni ir a la casa de ningún familiar paterno. Unos días después, la joven, estando en una Casa de Abrigo,[258] refiere que ella vivía bien junto a sus tíos y que los extraña. Agrega que el abuso fue por parte de su padre cuando estaba alcoholizado. La joven manifiesta querer volver a su casa, ya que no se adapta al régimen del hogar. Luego de ello, se acordó que la joven fuera a vivir con su tía paterna, pero tiempo después, la tía decide que no quiere que viva más con ellos atento a cierta conflictividad familiar que generaba su presencia. Allí es enviada a un hogar en San Miguel.

Dos meses después que la niña seguía en el hogar de San Miguel, consta en el legajo un informe donde los operadores del hogar refieren que Agustina se enojó con una compañera y se intentó "escapar" por el paredón del lugar. A raíz de ello tuvo una fractura en su pié izquierdo.

Agustina envía una carta al Servicio Local al día siguiente de su fractura. La misma dice, textualmente que:

> Los re-odio. No quiero estar más en el hogar, porque me pelean, porque dicen que mi mamá está con mi papá, eso no es así. ¿Quienes son para decir eso? Puto hogar. ¿No tienen pena por una chica de trece años? Odio esta defensoría. ***Con nosotros uds. juegan y no hacen lo que los adolescentes quieren.***
> ***Lo único que hacen es hacerme sufrir. Como uds. no sufren prefieren a los demás sufriendo.*** Los extraño, me quiero ir con ellos. Quiero que me saquen de acá. Si quieren mándenme a lo de mi tía paterna. (El destacado es nuestro).

Esta carta nos llamó mucho la atención por varios motivos. Primero, porque era evidente que la joven no encontraba otro canal de comunicación fluido con el organismo de protección y la única manera que encontró para poder hacer llegar su enojo con "la

[256] Nombre ficticio para preservar su intimidad.

[257] No hay referencia de la palabra de la joven en el expediente sobre dicho abuso; pero la madre refiere que el agresor habría sido el tío paterno, mientras que éste refiere que había sido el padre, y que la propia joven se lo habría contado.

[258] Es una residencia convivencial de carácter transitoria, que depende del Servicio Zonal de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, previo a la colocación de los niños/as o adolescentes en un hogar, dentro de los plazos que establece la normativa para separar a los niños/as del grupo familiar.

defensoría", como ella le llama, fue enviando una carta. En efecto, no había constancias hasta allí, de un intercambio fluido entre la adolescente y los trabajadores del SL, ni de la presencia de éstos en el hogar donde se alojaba la joven temporariamente. Segundo, porque la carta es categórica en cuanto a la sensación de ajenidad de la situación que estaba atravesando en el hogar, no sintiéndose representada por esa Defensoría (Servicio Local, actualmente). Sus palabras expresan algo más, porque efectivamente el SL no debería asumir sólo su representación directa, sino que el problema que resaltaba la joven era la autoridad con la que la Defensoría / SL, emitía apreciaciones y observaciones respecto de lo que ocurría en su familia, sin escuchar al menos su versión, lo que ella tenía para decir al respecto. Esto marca, además, otra de las aristas en el problema de la autoridad sobre los niños/as y la construcción de asimetría como forma privilegiada de intervención.

Esta descripción no hace sino apreciar las dificultades presentes para generar espacios y condiciones de audibilidad de los niños/as y adolescentes, así como de canales y procedimientos sensibles a las demandas de esos sujetos. Cuando hablamos de acuerdos, de diálogos bilaterales en igualdad, desconocemos toda esta trama alrededor de las modalidades específicas de construcción de relaciones de poder que se enmarcan dentro de las relaciones de los organismos de protección y las familias y niños/as objeto de su intervención.

Palabras finales

Para concluir, no puedo dejar de mencionar las transformaciones que actualmente, mientras escribo esta tesis, están atravesando estos organismos de protección de derechos, por una gestión política de un signo cuanto menos diverso, como lo es el programa de gobierno de la Alianza Cambiemos (Pro-UCR). Sin duda, ello requeriría el desarrollo de trabajos y análisis específicos que exceden a este trabajo. De todos modos, es notorio al menos los cambios en las nominaciones que se advierten en los organismos vinculados a infancia. Por ejemplo, la nueva autoridad de infancia de la provincia, se nombra como "directora ejecutiva" del "organismo de niñez". Habrá que ver de qué modo eso se vincula con las prácticas. Pero como todo discurso también es práctico, el horizonte de sentidos que se abren frente a este panorama, parecería al menos ser bastante diferente y requerirá, en un corto o mediano plazo, observar con detenimiento estas modificaciones.

Asimismo, la inestabilidad y precariedad institucional en la que estos servicios de protección se enmarcan remarcan las dificultades de continuidad y de asumir estos programas como una política de Estado. Nuestro análisis no tiene que ver –y esperamos no sea leído así- con un cuestionamiento hacia los trabajadores y funcionarios de la protección que realizan un trabajo comprometido y esforzado para proteger y defender los derechos de los niños/as, sino que pretendió mostrar las aristas disímiles, plurales y cambiantes que despliegan estas prácticas en un contexto determinado.

Quedan pendientes además una serie de preguntas, encuadres y enfoques que creemos importante seguir profundizando, en futuros trabajos, sobre este campo de estudios:

Por un lado, el abordaje de los trabajadores como sujetos de la protección, con mayor énfasis sobre sus trayectorias profesionales, sus intereses y vínculos con su trabajo, su vínculo e intervención con los niños/as, adolescentes y sus familias.

Por otro lado, profundizar sobre las estrategias de negociación y maniobrabilidad de los destinatarios de los sistemas de protección locales, en la que en esta tesis sólo llegamos a esbozar tímidamente.

Por último, también sería importante explorar sobre el lugar de las emociones y los recursos afectivos desplegados en las prácticas institucionales, tanto del lado de los trabajadores de la protección, como de los niños/as y sus familias.

Finalmente, creemos con esta tesis haber hecho algún aporte para pensar de modo crítico y complejo el gobierno y los derechos de la infancia de modo imbricado y contextualizado. Muchos interrogantes emergieron, y sólo unas pocas respuestas, sin embargo, al decir del poeta Roberto Juarroz[259], "entre la zona de las preguntas y la zona de las respuestas, hay un territorio donde acecha un extraño brote. Toda pregunta es un fracaso. Toda respuesta es otro. Pero entre ambas derrotas suele emerger como un humilde tallo, algo que está más allá de los sometimientos". Esperamos que ese humilde tallo que generó esta investigación, pueda seguir siendo florecido y ampliado por otros múltiples trabajos sobre esta temática, de relevancia tanto para el campo del conocimiento científico como el de la intervención social.

[259] Juarroz, Roberto (1993). Poesía Vertical. Tomo II. Buenos Aires: EMECE. Tomo II.

Referencias y materiales secundarios

Referencias bibliográfícas

- Achilli, E. (2000). *Investigación y formación docente*. Rosario: Laborde Editor.
- Adams, J. & Padamsee, T. (2001). Signs and Regimes: Rereading Feminist Work on Welfare States. *Social Politics,* Vol. *8* (1), pp. 1-23.
- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. CEIL-PIETTE – Conicet. Disponible en: http://www.ceilpiette. gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf, 2010
- Alonso, G. (2009). *La política social municipal en el cruce entre nación y provincia. el caso del municipio bonaerense de Genera. San Martín, Argentina*. Universidad Nacional de General San Martín (mimeo).
- Álvarez Leguizamón, S. (2008). *Pobreza y desarrollo en América Latina: el caso de Argentina*. Salta: Editorial Universidad Nacional de Salta.
- 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. Ponencia presentada en el Coloquio de investigaciones etnográficas "territorialidad y políticas". Centro de investigaciones etnográficas. Universidad Nacional de San Martín.
- Allison, J. (2011). To Be (Come) or Not to Be (Come): Understanding Children's Citizenship. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 633: 167.
- Ameigeiras, A. (2006). El abordaje etnográfico en la investigación social en Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) *Estrategias de Investigación Cualitativa, (*pp. 107-152). Barcelona: Gedisa.
- Andrenacci, L. (2001). *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*. Documento de trabajo. Buenos Aires: ICO y UNGS.
- Annunziata, R. (2010). Apostando a lo local: la 'democracia de proximidad' en el Municipio de Morón. En Alegre, P.; Annunziata, R.; Antía, F.; Marchesini M; Mauro, S.; Sant'anna, J.; Slipak, D.; Traversa, F. *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al poder* (pp. 309 – 346). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Arcidiácono, P. , Carmona Barrenechea, V .y Straschnoy, M. (2011). La asignación universal por hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?. *Revista Margen* Nº 61. Disponible en http://www.margen.org/suscri/margen61/straschnoy.pdf
- Ariès, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid: Taurus.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo.* Buenos Aires: Manantial.
- Axat, J. (2011). Invertir en la Convención de los Derechos del Niño. Mecanismos para fortalecer derechos en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Pensamiento Penal*, 10 de agosto de 2011. Recuperado de http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2011/08/ninez04.pdf.
- 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 la Leyes de Protección Integral. (Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Barna, A. (2013). *El sueño de la emancipación normativa. Revisitando los procesos de transformación legislativa hacia las leyes de "protección integral de los derechos de niños".* Trabajo presentado en VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires. Recuperado de http://www.aacademica.org/000-063/415
- Barna, A. (2012). Convención Internacional de los Derechos del Niño - Hacia un abordaje desacralizador. en *Revista Kairós* , 16 (29). Publicado en http://www.revistakairos.org/k29-01.htm.
- Beloff, M. (2006). Tomarse en serio a la infancia, a sus derechos y al Derecho. A propósito de la "Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Nº 26.061". En *Derecho de Familia* Nº 33. (pp. 1/33). Buenos Aires: Lexis Nexis
- Bittencourt Ribeiro, F. (2012). Acolhimento de famílias e modos de apoio à (pluri) parentalidade. En Scripta Nova - Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales. Vol. XVI, Nro. 395 (4). Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado de: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-395/sn-395-4.htm
- Bittencourt Ribeiro, F. (1998). Conselho Tutelar e negociação de conflitos. En *Ensaios FEE, 19 (2) (pp.286-305).* Recuperado de: http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1933/2308

- Bojer, H. (2005). Social Justice and the rights of children. En Qvortrup Jens (ed.) *Studies in modern childhood. Society, agency, culture. (pp 221-230).* Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Boltanski, L. (1999). *Distant suffering. Morality, media and politics.* Nueva York: Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (2000). Sobre el poder simbólico. En *Intelectuales, política y poder*. (pp. 65-73). Buenos Aires: UBA / Eudeba.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas.* Barcelona : Anagrama
- Bourdieu, P. (1998). Espíritu de familia. En: Neufeld, M.R.; Grinberg, M.; Tiscornia, S. y Wallace, S. (comps.) *Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. (pp 57-64). Buenos Aires: EUDEBA.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción.* Barcelona: Editorial Anagrama.
- Boyden, J. (1990). Childhood and the Policy Makers: A Comparative Perspective on the Globalization of Childhood. En Allison, J. & Prout, A. (eds.) *Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood.* (pp. 190-229). Londres / Washington: Falmer Press.
- Brown, W. (2003). Lo que se pierde con los derechos. En Brown, W. y Williams, P. (2003) *La crítica de los derechos*. (pp 75-146) .Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Brown, W. y Williams, P. (2003) *La crítica de los derechos*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Bruner, J. (2003). *La fábrica de historias.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Burchell, G.; Gordon, C. & Miller, P. (comps.) (1991). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Burman, E. (1996). Local, Global or Globalized?: Child development and International Child Rights Legislation. En *Childhood* 3:45. London: Sage Pub.
- Caimari, L. (2005). Usos de Foucault en la investigación histórica. *Documentos de Trabajo,* nº 18, Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés. Recuperado de www.udesa.edu.ar/files/EscEdu/DT/DT18-CAIMARI.PDF
- Carbonnier, J. (1982). *Sociología Jurídica.* Madrid: Tecnos.
- Cárcova, C. (2001). Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho. En Courtis, C. (ed.) *Desde otra mirada.* Buenos Aires: EUDEBA.
- Cárcova, C. (1993). *Escritos sobre Derecho y Política*. Buenos Aires: CEAL.
- Cardoso de Oliveira, L. R. (2002). *Direito Legal e Insulto Moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Carli, S. (2003). El problema de la representación. Balances y dilemas. En Frigerio, G. y Diker, G. (coords.). *Infancias y adolescencias. Teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino*. Colección Ensayos y Experiencias N° 50. (pp. 80-88). Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- 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.
- Casas, F. (1997). Children's Rights and Children's Quality of Life: Conceptual and Practical Issues. En *Social Indicators Research*, Vol. 42 (3). (pp. 283-298). London: Springer.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (1986). De la peligrosidad al riesgo. En Wright Mills, C., Foucault, M., Pollak, M. et. Al. (1986): *Materiales de Sociología crítica*. (Pp 219-243). Madrid: La Piqueta.
- Castrillón, M. C. (2008). ¿Menores ciudadanos o sujetos de derechos tutelados? Discursividades institucionales sobre los derechos de la niñez y la adolescencia en Brasil y Colombia. En *Campos. Revista de Antropología Social*. Vol. 9 (1). Recuperado de http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/campos/article/viewFile/13868/9341. Ultimo acceso: 25 de abril de 2012.
- Castrillón, M. C. (2007). Discursos institucionales sobre la familia en Brasil y Colombia: biologizar/nuclearizar o reconocer su diversidad. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol 5 (1), ene-junio 2007.
- Chartier, R. (1996). *El mundo como representación. Historia cultural: entre práctica y representación*. Barcelona: Gedisa.
- Chiara, M.; Moro, J.; Ariovich, A. y Jiménez, C. (2010). La política sanitaria local en el Municipio de Malvinas Argentinas (Gran Buenos Aires): de la búsqueda de la autonomía al liderazgo como prestador en la región. Documentos de trabajo de diseño y gestión de políticas de salud Nro 1. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de

http://www.ungs.edu.ar/gestionsalud/wp-content/uploads/2012/ 04/Pol%C3%ADtica-sanitaria-local-en-Malvinas-Argentinas.pdf

- Cerletti, L. (2012). "Familias" y "participación": un análisis comparativo de la Ley 1.420, la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Nacional. *Revista Propuesta Educativa* 37 (pp. 69-77).
- Cerletti, L. y Santillán, L. (2015). Sobre las formas "correctas" de ser familia: lineamientos hegemónicos y prácticas cotidianas en torno a la crianza y educación infantil. Ponencia presentada en las Cuartas Jornadas de Estudios sobre la infancia: Lo público en lo privado y lo privado en lo público. Actas on-line 370-5 (pp. 491-510).
- Ciordia, C. (2015). El tránsito institucional y la producción de niños adoptables: una etnografía de la gestión de la infancia y las familias. (Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Ciordia, C. (2014). Derechos y protección: una articulación singular en el campo institucional de atención a la infancia. En *ponto-e-virgula* 16 (pp. 4-18).
- Ciordia, C. (2012). Reflexiones en torno a las transferencias de la responsabilidad sobre los niños: prácticas, actores, lógicas y circuitos de intercambio. En Second ISA Forum of Sociology, august 1-4, 2012. Buenos Aires.
- Ciordia, C. (2010a). Entre lo público y lo privado. Reflexiones sobre las relaciones entre organismos gubernamentales y no gubernamentales destinados a la protección de la infancia. Ponencia presentada en las Jornadas Estado, familia e infancia en Argentina y Latinoamérica: problemas y perspectivas de análisis (fines del siglo XIX-principios del siglo XXI). UBA-UNGS-UNSAM. Buenos Aires.
- Ciordia, C. (2010b). La adopción y la circulación de niños, niñas y adolescentes tutelados en el conurbano bonaerense, ¿prácticas imbricadas? En Villalta, C. (comp.) *Infancia, justicia y derechos humanos. (*Pp 163-197). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ciordia, C. y Russo, M. (2014) La gestión de los afectos: administración judicial de conflictos familiares en los tribunales de familia bonaerenses. En *InterSecciones en Antropología, vol. 15* (2). Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro.
- Childhood (editorial) (2010). Taking children's rights seriously. Revista *Childhood.* February 2010 vol. *17* (1). (pp. 5-8). London: Sage Pub.
- Colangelo, A. (2012). La crianza en disputa: medicalización del cuidado infantil en la argentina, entre 1890 y 1930. (Tesis de Doctorado en Ciencias Naturales). Universidad Nacional de La Plata, La Plata. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26268.
- Connell, R. (1990) The state gender and sexual politics: theory and appraisal. *Theory and society*, 19 (5) (pp. 507-544).
- Connell, R. (1987). *Gender and power*. Stanford: Stanford University Press.
- Costa, M. y Gagliano, R. (2000). Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas. En Duschatzky, S. (comp.). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. (*Pp. 69-120). Buenos Aires: Paidós.
- Costa Lima, I. (2008). Discursos e práticas de proteção à infância e adolescência: o abrigo em questão. (Tesis do Mestrado en PPFH Programas de Pós-graduação da CAPES). Facultade de Educacao. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Cravino, M. C. (2004). El barrio concebido como comunidad. reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales. En *Cuaderno Urbano: espacio, cultura y sociedad Nº 4*. (pp 75-98) Resistencia: UNNE.
- Cresswell, J. (1998). *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions.* Thousand Oaks, California: Sage.
- Daich, D. (2008). Buena Madre. El imaginario Maternal en la tramitación judicial del infanticidio. En Tarducci, M. (Org.) *Maternidades en el Siglo XXI. (pp 61-86).* Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Danani, C. (2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. En *Revista Ciências Sociais Unisinos*, Nro. 44. (pp. 39-48).
- Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. En *Cuadernos de Antropología Social*, n. 27, (pp. 19-52).
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: SAGE Publications.
- De Almeida-Filho, N. (2000). *La ciencia tímida. Ensayos de deconstrucción de la epidemiología*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- De Certeau, M. (1996). *La invención de lo cotidiano. I. Artes de hacer*. México: Universidad Iberoamericana.
- Deleuze, G. (1995). Post-scriptum sobre las sociedades del control. En: *Conversaciones 1972-1990. (pp. 277-286).* Valencia: Pre-Textos.
- Deleuze, G. (1989). ¿Qué es un dispositivo? En *Michel Foucault, filósofo.* (pp. 155-163). Barcelona: Gedisa.

- De Marinis, P. (2005). 16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es). Recuperado: *Papeles del CEIC*. Nº 15. Recuperado de http://www.ehu.es/CEIC/Papeles/15.pdf
- De Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo) en García Selgas F. y Ramos Torre R. (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. (Pp. 73-103). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- De Martino, M. (2010). Ocho notas críticas sobre políticas de protección a Niños y Adolescentes en América Latina. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional Interdisciplinario de Derechos Humanos y Sociedad Civil – III Seminario Internacional de Derechos Humanos. Montevideo, noviembre de 2010.
- De Martino, M. (2009). Familias y protección social: diálogos entre el campo del Marxismo y Foucault. en *Rev. Pol. Públ. São Luis*, *13* (1). (pp. 43-53).
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (2005). *The Sage Handbook of Qualitative Research. Third Edition*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- De Sousa Santos, B. (1991). *Estado, derecho y luchas sociales.* Bogotá: ILSA.
- De Sousa Santos, B. (1987). Law: A Map of Misreading. Toward a Post-Modern Conception of Law. En *Journal of Law and Society, 14* (3) (pp. 279-302).
- Di Marco, G. (2005). *Democratización de las familias*. Buenos Aires: UNICEF.
- Dimarco S., y Landau, M. (2011). La cuestión cartonera en Buenos Aires: entre la cuestión social y la cuestión comunitaria. En Schamber, P. y Suárez F. (comps.) *Recicloscopio II*. (Pp. 317-344). Buenos Aires: Editorial Prometeo-UNL.
- Dio Bleichmar, E. (1994). Hacia una distribución más equitativa de la culpa. En Revista *Actualidad Psicológica*, junio de 1994 (pp. 27-28).
- Domenech, E. (2008). Infancias y Buenos Aires. En Beloff, M. (comp.) *La protección a la infancia como derecho público provincial*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Domenech, E. y Guido, L. (2003). *El paradigma del patronato. De la salvación a la victimización del niño.* La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata.
- Dona, P. y Gómez, D. (2009). Residencias convivenciales y protección integral de los derechos del niño: análisis del binomio estado-organizaciones de la sociedad civil. Ponencia presentada en el XXVII Congreso ALAS - Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología. 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Donzelot, J. (1979). *La policía de las familias*. Valencia: Pre-textos.
- Douglas, M. (2007). *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dubet, F. (2002). *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad.* Barcelona: GEDISA.
- Dujovne Ortiz, A. (2010). *¿Quién mató a Diego Duarte? Crónicas de la basura.* Buenos Aires: Aguilar.
- Elizabeth, V. y Larner, W. Racializing the "Social Development" State: Investing in Children in Aotearoa/ New Zealand. En *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol 16 (1) (pp.132-158).
- Esping Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton University Press.
- Estévez, A. y Vázquez, D. (Coord) (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria.* México: FLACSO México / CISAN.
- Ewick, P., y Silbey, SS (1995). Las historias subversivas y relatos hegemónicos: Hacia una sociología de la narrativa. En *Derecho y Sociedad de la opinión* , *29* (2). (pp. 197-226).
- Falleti, V. (2007). Hacia la restitución de un daño subjetivo y social. Los sectores medios de Buenos Aires en el Cacerolazo y las Asambleas Barriales. (Tesis de doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Sociología). Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, Sede México. Recuperado de http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/falleti_vf.pdf
- Fassin, D. (1999). La patetización del mundo. Ensayo de antropología política del sufrimiento. En Viveros, M. (comp.) *Cuerpos, diferencias y desigualdades*. (Pp. 31-41). Bogotá: UNAL.
- Fernando, J. (2001). Children's Rights: Beyond the Impasse. En *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 575:8. (pp. 8-24). London: Sage Publications
- Ferreira, J. y Schuch, P. (2010). Direitos e Ajuda Humanitária: um campo de posibilidades. En Ferreira, J. y Schuch, P. (orgs.) *Direitos e Ajuda Humanitária, perspectivas sobre família, gênero e saúde*. Rio de Janeiro: Editoria Fiocruz.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

➢ Fonseca, C. (1999). Quando cada caso nao e um caso: pesquisa etnografica e educacao. *Revista Brasileira de Educacao* Nro. 10. (pp. 58-78).
➢ Fonseca, C. (1998). *Caminos de adopción.* Buenos Aires: Eudeba.
➢ Fonseca, C. (2004). Os direitos da criança: dialogando com o ECA. En Fonseca, C.; Terto, V. y Alves, C. (Org.). *Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
➢ Fonseca, C. (2002). Inequality Near and Far: Adoption as Seen from the Brazilian Favelas. En *Law & Society*, *vol. 36* (2). (pp. 101-134).
➢ Fonseca, C.; Allebrandt, D. y Ahlert, M. (2009). Pensando políticas para uma realidades que nao deveria existir: "egressos" do sistema de abrigos. En Fonseca, C. y Schuch, P. (orgs.): *Políticas de proteção a infância. Um olhar antropológico.* Porto Alegre: UFRGS editora.
➢ Fonseca, C. y Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En Tiscornia, S. y Pita M. V. (eds.) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica.* Buenos Aires: Antropofagia.
➢ Fonseca, C. y Schuch, P. (orgs.) (2009). *Políticas de proteção a infância. Um olhar antropológico.* Porto Alegre: UFRGS editora.
➢ Fonseca, C. y Uriarte Bálsamo, P. (2009). Paradoxos inerentes nos programas de atendimento para crianzas em risco: o caso do Programa de Lares Substitutos –RS. En: Fonseca, C. y Schuch, P. (org.) *Políticas de proteçao à infância. Um olhar antropológico*. Porto Alegre : UFRGS Editora.
➢ Forni, P. (2010). Los estudios de caso: orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. En *Miríada*, Año 3, No. 5. (pp. 61-80). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales - Universidad del Salvador.
➢ Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio y Población, Curso del Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
➢ Foucault, M. (1991). La gubernamentalidad, en *Espacios de poder.* Buenos Aires: La Piqueta.
➢ Foucault, M. (1984). El juego de Michel Foucault. (pp 127-162). En *Saber y verdad*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
➢ Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
➢ Foucault, M. (1975*). Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.
➢ Francischini, R.; Farías de Sousa, D.; Fontes Patiño, J. (2008): Servicos de garantia dos directos de crianças e adolescentes: demandas e encaminhamientos. En *Extensao em foco* Nro. 1. (pp. 41-51). Jan/jun 2008. Editora UFPR
➢ Fraser, N. (2003). ¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-abril, vol. XLVI (187), (Pp 15-33).
➢ Fraser, N. (2000). ¿De la distribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. Edit. Akal, n.º 0, 2000, (pp. 126-155).
➢ Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre editores - Universidad de los Andes.
➢ Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío. En *Revista Debate Feminista*, Marzo de 1991. Año 2, vol.3.
➢ Fraser, N. y Gordon, L. (1997). Decoding dependency: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State. En: Lyndon, S y Narayan, U. (eds). *Reconstructing Political Theory.* (pp. 25-47). Cambridge-Oxford: Polity Press.
➢ Gaitán, L. (2006a). La nueva sociología de la infancia. Aproximaciones de una mirada distinta. En *Política y Sociedad*. *43* (1) (pp. 9-26).
➢ Gaitán, L. (2006b). El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños. *Política y Sociedad 43* (1) (pp. 63-80).
➢ García Méndez, E. (1998). Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia. En García Méndez, E. y Bellof, M. *Infancia, ley y democracia en América Latina.* (pp. 9-29). Bogota – Buenos Aires: TEMIS / Depalma.
➢ García Méndez, E. (1995). *Infancia: de los Derechos y de la Justicia*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
➢ Geertz, C. (1994). *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas.* Barcelona: Paidós.
➢ Gentile, F. (2008). Del Derecho del Niño al derecho a ser niño. La concepción de la infancia en una institución para 'chicos de la calle'. Ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. Recuperado de https://www.aacademica.org/000-096/596.pdf.

- Gentile, F. (2014). La niñez en los márgenes, los márgenes de la niñez. Experiencias callejeras, clasificaciones etarias e instituciones de inclusión en niños/as y jóvenes del AMBA. (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. No publicada.
- Gentilli, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad: Ensayos contra la educación excluyente.* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ghai, Y. (2000). Globalization and the Politics of Rights. En *Rights@Global.net*, (pp. 27-54). UNICEF y UNRISD.
- Giddens, A. (1998). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia.* Madrid: Taurus Ediciones-Grupo Santillana.
- Gil Flores, J. y otros (1996) *Metodología de la Investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Gledhill, J. (1997). Liberalism, socioeconomic rights and the politics of identity: form moral economy to indigenous rights. En Wilson R. (ed.) *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives.* London: Pluto Press.
- Gorban, D. (2006). Trabajo y cotidianeidad. El barrio como espacio de trabajo de los cartoneros del Tren Blanco. En *Trabajo y Sociedad* Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas. 5 (8). s/p (on-line). Recuperado de: http://www.unse.edu.ar/ trabajoysociedad/Gorban.pdf.
- Gordon, C. (1991). Governmental rationality: an introduction. En Burchell, G.; Gordon, C.; Miller, P. (comps.) *The Foucault effect: studies in governmentality.* Chicago: The University of Chicago Press.
- Gordon, L. (2008). The perils of Innocence, or what's wrong with putting children first. En *Journal of the History of Childhood and Youth*, *1* (3). (pp. 331-350).
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame 1*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Grassi, E. (1999). La familia, un objeto polémico: cambios en la dinámica familiar y cambios de orden social. En: Neufeld, M. R. et al. (Orgs.). *Antropología social y política*: hegemonía y poder – el mundo en movimiento. (pp. 101-125). Buenos Aires: Eudeba.
- Grinberg, J. (2014). El "trabajo con las familias" como dispositivo de gobierno. Ponencia presentada en el XI congreso argentino de antropologia social. Rosario, julio de 2014. No publicada
- Grinberg, J. (2013a). La recepción de "los derechos del niño" en Argentina: trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia, *Virajes*, 15 (1), pp. 299-325.
- Grinberg, J. (2013b). La gestión de las negligencias: interpretaciones y dilemas en los organismos de protección de la infancia. En *Avá*, nro. 22. Versión onlie. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/pdf/ava/n22/n22a01.pdf
- 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. En *Cuadernos de Antropología Social Nº 27 (*pp. 155–174).
- Grinberg, J. (2004). Hacia una lectura profunda de los cambios ocurridos en el entramado burocrático de protección y atención a la infancia de la Ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Simposio "Miradas Antropológicas sobre la niñez". VII Congreso Argentino de Antropología Social*,* Universidad Nacional de Córdoba del 5 al 28 de Mayo de 2004.
- Grinberg, S. (2008). *Educación y poder en el siglo XXI. Gubernamentalidad y pedagogía en las sociedades de gerenciamiento.* Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila.
- Grinberg, S. (2007). Gubernamentalidad. Estudios y perspectivas. En *Revista Argentina de Sociología. 5* (8). (pp 95-110).
- Grinberg, S. (2006). Educación y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento. En *Revista Argentina de Sociología*. Vol. 4 (6). ene./jun. 2006. Versión on line. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/pdf/ras/v4n6/v4n6a06.pdf
- Grinberg, S.; Dafunchio, S. y Machado, M. (2011). Dispositivos pedagógicos y gubernamentalidad en contextos de extrema pobreza urbana. Los jóvenes en la era del gerenciamiento. Ponencia presentada en IX Jornadas de Sociología Capitalismo del siglo XXI, crisis y reconfiguraciones Luces y sombras en América Latina, Buenos Aires. No publicada
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Guber, R. (2001). *La Etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Ed. Norma.
- Guemureman, S. y Azcárate, J. (2005) Informe sobre la cuestión legislativa en provincia de Buenos Aires. Recuperado de: www.observatoriojovenes.com.ar.
- Guemureman, S. y Daroqui, A. (2001). *La niñez ajusticiada*. Buenos Aires: Editorial Del Puerto.

- Gupta, A. (1995). Blurred bopundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. En *American ethnologist* 22 (2).(Pp. 375-402).
- Gutiérrez, A. (2003). La construcción social de la pobreza. Un análisis de las categorías de Pierre Bourdieu. En *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales, 2*, (pp. 29-44).
- Gutierrez O. (2007). Derechos y Garantías de Niños en el procedimiento administrativo de la ley 13.298. Recuperado de: http://www.cabb.org.ar/familia/publicaciones-gutierrez.doc.
- Guzzetti, L. (2006). Relación del Estado con las organizaciones no gubernamentales de infancia. En *Revista Regional de Trabajo Social*, año XIX, Nro. 36. Recuperado de: http://www.revistatrabajosocial.com/revistas/revistas2006/36_estado.htm
- Haney, L. (2010). Offending Women: Power, Punishment, and the Regulation of Desire. Berkeley: University of California Press.
- Haney, L. (2002). *Inventing the needy: gender and the politics of welfare in Hungary.* Berkeley: University of California Press.
- Haney, L. (1996). Homeboys, babies, men in suits: the state and the reproduction of male dominance. En *American Sociological Review*, 61 (5). (pp 759-778).
- Hart, J. (2008). Children's Participation and International Development: Attending to the Political. *The International Journal of Children'sRights*, *vol. 16* (3). (Pp. 407-418). Martinus-Nijhoff Publications.
- Herrera M. y Pinto G. (comps.) (2010). *Temas claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires – Instituto de Estudios Judiciales.
- Herzfeld, M. (1992). *The Social production of indifference: Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Holston, J. y Caldeira, T. (1998). Democracy, Law and Violence: Disjunctions in Brazilian Citizenship. En Agüero, F. y Stark, J. (eds.) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- Ierullo M. (2012). Prácticas comunitarias de cuidado infantil en los sectores populares frente a lacrisis del modelo tradicional de cuidado. Análisis de los comedores comunitarios del AMBA (2003-2010). (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Isla, A. y Mancini, I. (2008). Bajo sospecha: orden y seguridad en sectores populares de Buenos Aires. En PNUD: *Estado, democracia y seguridad ciudadana*. (Pp. 143-163).
- James, A. & James, A. (2004). *Constructing Childhood: Theory, Policy and Social Practice*. UK, NY: Macmillan Palgrave.
- James, A. y Prout, A. (1997). *Constructing and reconstructing childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Chilhood.* London: Falmer.
- James, A.; Jenks, C. & Prout, A. (1998). *Theorising Chilhood.* Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Kessler, G. (2012). Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso paradigmático. En *Espacios en Blanco* N° 22, (pp. 165-198).
- King, M. (2007). The sociology of Childhood as Scientific Communication. Observations from a social Systems perspective. En *Revista Childhood*, *v. 14* (2). (Pp. 193-213). London: Sage Pub.
- Krotz, E. (ed.) (2002). *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Barcelona: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Lahire, B. (2006). *El espíritu sociológico*. Buenos Aires: Manantial.
- Landau, M. (2009). La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires. En *Perfiles Latinoamericanos 17*(34), México, jul./dic. 2009.
- Lee, N. (1998). Hacia una sociología inmadura. Em *The Sociological Review*, 46 (pp 458–481).
- Lemke, T. (2002). Foucault, Governmentality, and Critique. En *Rethinking Marxism*: A Journal of Economics, Culture & Society, *14* (3). (pp 49-64).
- Lescano, M. J.; Hernández, M.C.; Jaureguiberry, I; López Calendino, S.; Gavagnin, D. (2008). ¿La ley Salvadora del Niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada por el equipo del IDN (FCJyS - UNLP) en las V Jornadas de Sociología de la UNLP.
- Lewis, O. (1989). *Antropología de la pobreza. Cinco familias.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Li, T. (2007). Governmentality. *Anthropologica*, n. 49. (pp. 275-294).
- Lister, R. (2007). Why citizenship: Where, when and how children?. *Theoretical Inquiries in Law* 8 (2), (pp. 693–718).

➢ Lister, R. (2006). Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. En *Critical Social Policy*, Vol 26 (2), (pp. 315-335).
➢ Litichever, C. (2012). Las definiciones sobre los sujetos y sus necesidades en el espacio de las políticas públicas. Ponencia presentada en el ISA Forum 2012 of Sociology. Agosto 1-4, Buenos Aires.
➢ Litichever, C. (2009). Trayectorias institucionales y ciudadanía de chicos en situación de calle. (Tesis para optar por el título de Magíster en Políticas Sociales). FLACSO. Publicada en http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/2922.
➢ Lopes, C. y Massano, M. A. (2008). Una sola ley para todas las familias. El sistema de promoción y protección de derechos del niño en la provincia de Buenos Aires. En *Revista Interdisciplinaria de doctrina y jurisprudencia derecho de familia*, Tº 40. (pp. 273 a 289). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
➢ López, A. L. (2008). Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia. Recuperado de: http://www.observatoriojovenes.com.ar/almacen/file/Reforma%20legislativa%20PBA.pdf
➢ López, A. L. (2010). Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal-juvenil en la Provincia de Buenos Aires (200-2009). (Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires. Tesis no publicada.
➢ López, A. L., Guemureman, S. y Bouilly, M. R. (2012). Estado de los datos: la dificultad de conocer. En Daroqui A., López A. L. y Cipriano García, R. (coords.) *Sujetos de Castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil.* (pp. 61-83). Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones. .
➢ Luciani Conde, L. (2010). La protección social de la niñez: subjetividad y posderechos en la segunda modernidad. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol 8 (2). Julio – dic- 2010.
➢ Luciani Conde, L. y otros (2006). Prácticas dirigidas a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo y desafiliación social en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: entre la utopía y la realidad. Facultad de Psicología - UBA / Secretaría de Investigaciones / Anuario de Investigaciones / volumen XIV.
➢ Luciani Conde, L.; Macías, G.; Pelatelli, S y Naumann, S. (2014). El derecho a la salud y a la alimentación en la niñez: estudio del Sistema de Protección Integral del Municipio de Lanús. Ponencia presentada en el XI Congreso Argentino de Antropología Social. Rosario, 23 al 26 de Julio de 2014. Publicado en las Actas del Congreso. Recuperado de: http://www.11caas.org/conf-cientifica/comunicacionesDocGetfile.php?comunicacionIdSeleccionado=4319
➢ Lugones, M. G. (2012a). *Obrando en autos, obrando vidas: formas y fórmulas de Protección Judicial en los tribunales prevencionales de Córdoba, Argentina, a principios del siglo XXI*. Rio de Janeiro: E-papers.
➢ Lugones, M. G. (2012b). Actuaciones de «pequeñas juezas» en Tribunales de Menores en lo Prevencional y Civil de la ciudad de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI. En *Scripta Nova*, *Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales*. Vol. XVI (395). Disponible en: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-395/sn-395-18.htm. Barcelona: Universidad de Barcelona
➢ Llarull, G.; Wlasic J.C. y Zamorano E. (2008). Informe Final del Proyecto "Identificación de Factores Asociados a la reintervención judicial de jóvenes en conflicto con la Ley Penal". Universidad Nacional de Mar del Plata. Mímeo.
➢ LLobet, V. (2015a). La infancia y su gobierno. Una aproximación desde las trayectorias investigativas de Argentina. Revista online *Politica & trabalho -Revista de Ciências Sociais*, nº 43, Julho/Dezembro de 2015. (pp. 37-48).
➢ Llobet, V. (2015b). ¿Qué implica pensar el protagonismo y la agencia en las infancias actuales?, conferencia dictada en el seminario *"Intervención Social e Infancias: La promoción de la agencia y el protagonismo infantil",* organizado por la Maestría en Psicología Social y el Programa Protagonismo Infantil de la Facultad de Psicología Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, Chile. 29/10/15. Conferencia no publicada.
➢ Llobet, V. (2014). Reflexiones sobre un malentendido. La producción de las necesidades infantiles y la institucionalización de los derechos de los niños/as. En *Revista Psicología em Estudo*. vol.*19* (3). (Pp 369-380) Maringá: Universidad de Maringá.
➢ LLobet, V. (2013a). 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, V. (Coord) *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*. (pp 209-230). Recuperado de: http://www.clacso.org.ar/librerialatinoamericana/libro_detalle.php?orden=nro_orden&id_libro=870&pageNum_rs_libros=0&to talRows_rs_libros=839
➢ LLobet, V. (2013b). 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 Llobet, V. (comp.) *Sentidos de la Exclusión*

*Social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes. (*pp. 23-50) Buenos Aires: Biblos.

- Llobet, V. (2011). Un mapeo preliminar de investigaciones sobre infancia y adolescencia en las ciencias sociales en Argentina desde mediados de la década de 1990. En *Kairós Revista de Temas Sociales*, Año 15, Nro. 28. (pp 1-20).
- LLobet, V. (2010). *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*. Buenos Aires: Noveduc.
- Llobet, V. (2009). Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derechos humanos. En Arzate, J (ed): *Políticas Sociales en Latinoamérica, perspectivas comparadas*. México: Ed. Porrua-UAEM.
- Llobet, V. (2008). Narraciones de ciudadanía. Las políticas sociales y la construcción de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes. En Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, ALACIP, Costa Rica, Agosto de 2008.
- Llobet, V. (2007a). *La Convención de derechos de niños, la ciudadanía y los chicos de la calle.* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología.
- Llobet, V. (2007b). Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos" en Granda, J. (Ed.) *Pobreza, Exclusión y Derechos Humanos*.
- Llobet, V. y Litichever, C. (2009). Desigualdad e inclusión social ¿Qué proponen los programas de atención a niños, niñas y adolescentes? En Arzate, J. *Jóvenes y desigualdad*. (pp 217-234). México: Editorial Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Llobet, V.; Litichever, C. y Magistris, G. (2012). La construcción del "beneficiario" en los programas sociales dirigidos a Niñas, Niños y adolescentes en el área metropolitana bonaerense. En *Civitas - Revista de Ciências Sociais*. Nro. 138 (4). (pp 77-92).
- 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. Publicado en Revista Niños, Menores e Infancias Nro. 9, Año XIX, abril 2015. Instituto de Derechos del Niño – Universidad Nacional de la Plata. Publicado en: http://revista.idn.jursoc.unlp.edu.ar/images/documentos/revista9/r9-trabajos3-Magistris2.pdf
- Magistris, G. (2013). La territorialización de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires. Ponencia publicada en CD-Rom de las X Jornadas de Sociología. 20 años de pensar y repensar la sociología. Facultad de Ciencias Sociales (UBA), 1 al 5 de julio de 2013.
- Magistris, G. (2012). El magnetismo de los derechos. Narrativas y tensiones en la institucionalización de los Sistemas de Protección de Derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires (2005-2011). (Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Políticas Sociales). No publicada. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Magistris, G. y Litichever C. (2013). Transformaciones institucionales en el campo de las políticas sociales para la niñez y la adolescencia. En Llobet, V. (coord.) *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes*. Buenos Aires: Biblos. (pp- 51-72).
- Magistris, G.; Barna, A. y Ciordia, C. (2012). Dilemas y sentidos en disputa acerca del binomio institucionalización-desinstitucionalización en la provincia de Buenos Aires". *Actas del V Congreso Internacional de Derechos del Niño*. San Juan. (pp. 1282 a 1291).
- Maurás, M. (2011). Public Policies and Child Rights: Entering the Third Decade of the Convention on the Rights of the Child. En *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 633: 52.
- Mayall, B. (2004). *Towards a Sociology of Childhood: thinking from Children´s lives*. Buckingham: Oxford University Press.
- McEwan, H. & Egan, K. (comp.) (1998). *La narrativa en la enseñanza, el aprendizaje y la investigación.* Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Medan, M. (2014). Distintos mensajes estatales en la regulación de la "juventud en riesgo". *Astrolabio*, 13, (pp. 313- 343).
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En Castel, R., Kessler, G., Merklen, D., Murard, M. *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desintitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Merklen, D. (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003).* Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Merklen, D. (2000). Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos aires hacia fines de los '90. En Svampa, M. (edit.) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos/UNGS.

➢ Merry, S. (2006). Transnational human rights and local activism: mapping the middle. En *American Antropologist*, Nro. 1 Vol. 108. (pp. 38-51).
➢ Merry, S. (2003). From Law and Colonialism to Law and Globalization Law. En *Social Inquiry*. Vol. 28 (2). (pp. 569-590).
➢ Migdal, J. (2001). *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press
➢ Milanich, N. (2009). *Children of Fate. Childhood, Class, and the State in Chile, 1850 – 1930.* Durham y Londres: Duke University Press.
➢ Miller, P. (2005). Useful and Priceless Children in contemporary Welfare Status. En *Social Politics* 12(1), pp 3-41.
➢ Miller, P, y Rose, N. (2008). Introduction. Governing Economic and Social Life. En *Governing the present. Adminstering economic, social and personal life.* Cambridge: Polity Press.
➢ Moro, J. (2014). La participación de niños/as y adolescentes bajo el prisma de la nueva ley provincial y su proceso de implementación. Primeras Jornadas Diversidad en la Niñez. Hospital El Dique, Ensenada (Buenos Aires).
➢ Moro, J. (2011). Los servicios locales y la perspectiva territorial. Cambios y continuidades en las políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Cordoba. Cordoba. 27 al 30 de julio de 2011.
➢ Moore, S. F. (ed) (2005). *Law and Anthropology: A Reader.* Oxford: Blackwell Publishing
➢ Musa, L. (2008). Cronología del proceso parlamentario de aprobación de la Ley 26.061. En García Méndez, E. (comp.) *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061.* Buenos Aires: Editores del Puerto.
➢ Musetta, P. (2010). Más allá del Estado. Perspectivas y lineamientos para su estudio y definición. En *Fermentum.* Revista Venezolana de Sociología y Antropología. Vol. 20 (57). (pp. 94-117). Venezuela: Universidad de los Andes.
➢ Nari, M. (2005) *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
➢ O´Malley, P. (2007). Experimentos en gobierno. Analíticas gubernamentales y conocimiento estratégico del riesgo. En *Revista Argentina de Sociología*, vol. 5 (8). (pp. 151-171).
➢ O´Malley, Pat. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
➢ Oyhandy, A. (2004). La infancia en riesgo: entre la caridad y la ciudadanía. Un estudio sobre la gestión de la infancia y la adolescencia en riesgo en la Argentina Contemporánea. (Tesis de maestría en Ciencias Sociales). FLACSO. Recuperada de: http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/tesis MCS. shtml
➢ Pellegrini, M. V. (2010). Medidas excepcionales, abrigo y guarda institucional. La relación entre los organismos administrativos y el Sistema Judicial. En Herrera M. y Pinto G. (comps.) (2010) *Temas claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Suprema Corte de Justicia Provincia de Buenos Aires – Instituto de Estudios Judiciales.
➢ Perelmiter, L. (2015). Burocracia Plebeya. La vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social. Universidad Nacional de San Martín. Recuperado de http://www.udesa.edu.ar/sites/default/files/luisinaperelmiter.pdf.
➢ Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). En *Estudios Sociológicos*; vol. Xxx. (pp. 431 – 458).
➢ Perelmiter, L. (2011). Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008). En Vommaro, G. y Morresi, S. (comps.) *Saber lo que se hace. Política y expertise en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo.
➢ Perelmiter, L. (2010). Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008). Movilizaciones, Protestas e Identidades Políticas en la Argentina del Bicentenario. en Massetti, A.; Villanueva, E. y Gómez, M. (comps.) (2010): *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. pp. 137-156. Buenos Aires: Nueva Trilce.
➢ Pilotti, F. (2001). Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del texto. En *CEPAL*, Serie Políticas Sociales Nro. 48.
➢ Pilotti, F. (1999). The historical development of the child welfare system in Latin America. An overview. En *Childhood*, Vol. *6*(4). Londres: Sage.
➢ Pilotti, F. y Rizzini, I. (Org.) (1995). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.* Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño / Editora Universitária Santa Úrsula.
➢ Prévôt Schapira, M. F. (2000). Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires. En *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 7.

- Price Cohen, C. y Naimark, H. (1991). United Nations Convention on the rights of the child. Individual rights concepts and their significance by social scientists. En *American Psychologist.* Vol *46* (1). (pp. 60-65).
- Pupavac, V. (2001). Misanthropy without borders: The international children´s rights regime. En *Disasters* 25 (2). Oxford: Blackwell Ed.
- Qvortrup, J. (2010). A infancia enquanto categoria estrutural. En *Revista Educacao e Pesquisa* Vol 36(2), mayo-agosto 2010. (pp.631-646). Brasil: Universidade de Sao Paulo.
- Qvortrup, J. (ed.) (2005). *Studies in modern childhood. Society, agency, culture.* Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2010). Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación. *Documento de políticas Públicas / Recomendación Nº88, CIPPEC*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=445
- Revel, J. (2005). La institución y lo social. En: *Un momento historiográfico. Trece ensayos de historia social* (pp. 63-82). Buenos Aires: Manantial.
- Reynaert, D.; Bouverne-de Bie M. y Vandevelde, S. (2009). A review of children's rights literature since the adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child. En *Childhood* vol. 16(4). (pp 518–534).
- Reynolds, P.; Nieuwenhuys, O. y Hanson, K. (2006). Refractions of Children's Rights in Development Practice: A view from anthropology – Introduction. En *Childhood*, Vol 13(3), Aug 2006. (pp 291-302).
- Ricoeur, P. (1995). *Tiempo y narración.* México: Siglo XXI.
- Rifiotis, T. (2007a). Derechos humanos y otros derechos: aporías sobre procesos de judicialización de movimientos sociales. En Isla, A. (ed.). *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el cono sur*. Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.
- Rifiotis, T. (2007b). Direitos humanos: sujeito de direitos e direitos dos sujeitos. En: Silvera, M. *et al. Educação em direitos humanos*: fundamentos teórico-metodológicos. (pp. 231-244). João Pessoa: Editora Universitária.
- Rizzini, I.; Barker, G. y Casaneida, N. (1999). Políticas Sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos. En *Educarem* Vol 15.
- Rockwell, E. (1996). Keys to appropriation: rural schooling in Mexico. En Levinson, B. et al, (eds). *The cultural production of the educated person. Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice.* New York: University Press.
- Rockwell, E. (1987). *Repensando institución: una lectura de Gramsci.* México: Centro de Investigacioines y de Estudios Avanzados IPN
- Rodríguez Gustá, A. L. (2013). Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina. En *Trabajo y Sociedad* vol. 22.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008a). Género, instituciones y capacidades relacionales del Estado. Dos regímenes de implementación local en un municipio del conurbano bonaerense. En *Miríada.* Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. Año 1, Número 2. Julio – Diciembre 2008. (Pp. 79 -111).
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008b). Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado. En *Aportes*. Para el Estado y la Administración Gubernamental. Vol. 14. (pp. 53 – 70).
- Rosanvallon, P. (2007). *La política en la* era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial.
- Rose N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. En *Revista Argentina de Sociología 5*(8), Buenos Aires ene./jun. 2007.
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom: Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. (1997). El gobierno en las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo. En: *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura* (29) (pp 25-40).
- Rose, N. (1990). *Governing the soul: the shaping of the private self*. Kentucky: Taylor & Frances/Routledge.
- Rose, N. y Miller, P. (1992). Political power beyond the State: problematics of government. En: *British Journal of Sociology 43*(2). (pp. 173-205).
- Rose, N; O'Malley, P. y Valverde, M. (2006). Governmentality. *Revista Law & Society*, Annual Review, n° 2. (Pp. 83-104).
- Rosemberg F. y Sussel Mariano, C. (2010) A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. En *Cadernos de Pesquisa*, *40* (141). (pp.693-728).
- Sánchez Parga, J. (2010). Puerilizado y adulterado: representaciones institucionales de la infancia. En *Universitas Nro. 13, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* (pp. 95-130). Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador.

- Sanchez Parga, J. (2009). Del niño sujeto al niño objeto: una mutación antropológica. En *Faro* Nro. 1, Revista de la Unidad de Posgrados, UPS, Ecuador.
- Santillán, L. (2013). Entre la ayuda y el "desligamiento". Prácticas y regulaciones cotidianas sobre las familias y el cuidado infantil en barrios populares del Gran Buenos Aires – aportes desde la etnografía. En *Civitas*, *13*(2). (Pp. 326-345). Porto Alegre.
- Santillán, L. (2012). *Quienes educan a los chicos: trayectorias educativas, infancia y desigualdad.* Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Santillán, L. (2011). El cuidado infantil, la vida familiar y las formas en que se territorializan las intervenciones sociales: un estudio en barrios populares del gran Buenos Aires. En: Cosse, I; Llobet, V; Villalta, C y Zapiola M.C. (eds.) *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. (Pp. 287-310). Buenos Aires: Ed. Teseo.
- Saraví, G. (2006). Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina. En *Perfiles Latinoamericanos* [en línea]. *13* (28). Recuperado de: http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ ArtPdfRed.jsp?iCve=11502804> ISSN 0188-7653.
- Scheinvar, E. (2008). O conselho tutelar como dispositivo de governo. Ponencia presentada en I Colóquio Nacional Michel Foucault. Universidad Federal de Uberlândia, Uberlândia. 3 al 5 de septiembre de 2008. Recuperado de: http://www.infancia-juventude.uerj.br/pdf/estela/conselhotutelarcomo dispositivodogoverno.pdf.
- Schuch, P. (2009). Do 'menor' à 'infância universal': a formação de um domínio de intervenção. En: *Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA*, (pp. 105-128). Porto Alegre: UFRGS-Editora.
- Schuch, P. (2009). *Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- Schuch, P. (2006). Direitos e sensibilidades: uma etnografia das practicas de justica da infanta e juventude. En *Antropologia e direitos humanos* Nro. 4. ABA (associação brasileira de antropologia) Florianópolis: Nova Letra.
- Schuch P., Bittencourt Ribeiro F. y Fonseca C. (2013). Presentación del dossier Infâncias e crianças: Saberes, tecnologias e práticas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais, 13* (2). Pp. 205-220.
- Scott, C. (1999). Reaching beyond (without abandoning) the category of "Economical, Social and Cultural rights. En *Human Rights Quarterly*, *21* (3), pp. 633-660.
- Scott, J.C. (1992). La dominación y las Artes de Resistencia: discursos ocultos. New Haven / Londres: Yale University Press.
- Scott, J.C (1998). *Seeing like a State: How certain schemes to improve human condition have failed*. New Haven and London: Yale University Press.
- Scott, J. Experiencia. En *La ventana*, Nº 13, pp. 42-73.
- Scribano, A. (2008). *El proceso de investigación social cualitativo.* Buenos Aires: Prometeo.
- Scribano, A. y Cabral, X. (2009). Política de las expresiones heterodoxas: El conflicto social en los escenarios de las crisis Argentinas. En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales.* Año 16 Nro. 51. Toluca: UAEM.
- Segato, R. (2004). Antropología y derechos humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales. En Cañón, H. (org.): *Derechos Humanos: sistemas de protección.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo.
- Sennett, R. (2007). *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad.* Barcelona: Editorial Anagrama.
- Sennett, R. (2010). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo.* Barcelona: Anagrama.
- Sewell, W. (2000). How Classes are Made: Critical Reflections on E. P. Thompson's Theory of Working-class Formation. In Thompson, E: *Critical Perspectives*. (Pp. 50–77). Philadelphia: Temple University Press.
- Silveira Lemos, F. (2008). O estatuto da crianza e do adolescente no brasil atual. En *Psicología política*, *8* (15), pp 93-106.
- Silveira Lemos, F. (2004). Conselhos tutelares: proteção e controle. En *Revista do departamento de psicología*. *16* (2).
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En Clemente, A. y Smulovitz, C., (comp.). *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: IIED.
- Souza Lima, C. (org.) (2002). *Gestar e gerir*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

- Stagno, L. (2010). *Una infancia aparte. La minoridad en la provincia de Buenos Aires (1930-1943).* Buenos Aires: Libros libres/FLACSO.
- Stake, R. (1998). Case Studies. En Denzin N. y Lincoln Y. (eds.): *Strategies of Qualitative Inquiry.* Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Stoll, D. (1997). To Whom Should we Listen? Human Rights Activism in Two Guatemalan Land Disputes. En *Human Rights, Culture and Context*. *Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- Stuchlik, S. (2005). La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e Implementación. Comité argentino de seguimiento de la aplicación de la convención sobre los derechos del niño. Recuperado de http://www.casacidn.org.ar/media_files/download/27_Lanuevaleydeinfancia.pdf
- Sunkel, G. (2006). El papel de la familia en la protección social en América Latina. En *CEPAL*, Serie Políticas Sociales nº 120.
- Suriano, J. y Lvovich, D. (editores) (2006). *Las políticas sociales en perspectiva histórica argentina, 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente.* Buenos Aires: Taurus.
- Szulc, A. (2006). 'Esas no son cosas de chicos'. Disputas en torno a la niñez mapuche en el Neuquén. Ponencia presentada en el VIII Congreso Argentino de Antropología Social, Salta, Argentina
- Tabbush, C. (2009) The possibilities for and constraints on agency: situating women's public and hidden voices in Greater Buenos Aires. En *Journal of International Development, 21*(6), pp. 868–882.
- Tamagnini M. L. (2015). Jóvenes en riesgo: un análisis de las facetas tutelares en la gestión municipal de la diversión nocturna. Córdoba, Argentina. En *HS- Horizontes Sociológicos*- AAS- Año 3 - Número 6. Julio-Diciembre 2015. (Pp. 89-105).
- Tarducci, M. (2008) (Org.). *Maternidades en el Siglo XXI.* Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Tapia, L. (2011). *Política salvaje.* Buenos Aires: Waldhutters editores.
- Taylor, S. & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados.* Buenos Aires: Paidós Básica.
- Thomspon, J.B. (1998). *Ideología y cultura moderna.* México:UAM-X
- Tilly, C. (2004). ¿De donde vienen los derechos? En *Revista Sociológica*. Año 19, nro. 55, pp. 273-300, mayo-agosto de 2004. México: Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana.
- Trouillot, M. (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization. En *Current Anthropology*, *42* (1), pp 125-138.
- Turner, B. (1993). Outline of the theory of human rights. En *Sociology 27* (3), pp. 489-512.
- Unda Lara, R. y Sotomayor, N. (2011). Infancia y Juventud ¿Por qué hablar de derechos y de género?. Documento base de la clase 7 del Seminario de Formación de posgrado a Distancia "Estudios y Políticas de Infancia y Juventud en América Latina". Cátedra de Estudios en Infancia y Juventud. CLACSO.
- Unda Lara, R. (2007). Políticas de infancia. Elementos para un análisis teórico. En *Revista Sophía* No 3 / Diciembre de 2007. Recuperado de http://www.ups.edu.ec/sophia/edicion3/politicas_infancia3.pdf
- Uriarte Bálsamo, P. (2006). Cambios y reclasificaciones en el sistema de colocación familiar en Porto Alegre durante el proceso de implementacion del Estatuto da Criança e do Adolescente. Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay, vol. 1, pp 159 – 165.
- Vallarino, M. P. (2009). La cuestión metropolitana en una agenda de gobierno municipal: el caso de San Martín (1999-2006). Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009. Organizado por SAAP, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe.
- Van Bueren, G. (2011). Multigenerational Citizenship: The Importance of Recognizing Children as National and International Citizens. En *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 633: 30.
- Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1992). *Métodos cualitativos. Los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vázquez García, F. (2009). De la microfísica del poder a la gubernamentalidad neoliberal. Nota sobre la actualidad filosófico-política de Michel Foucault. En *Contrahistorias*. La otra mirada de Clío, 12 (mayo- ag. 2009), pp. 71-92.
- Vernet, M. (2009) La marcha del cangrejo: Recorrido institucional del área de Niñez y Adolescencia en el Estado de la provincia de Buenos Aires. Revista Aquí Estamos, n° 2.
- Vianna, A. (2010). Derechos, moralidades y desigualdades. Consideraciones acerca de procesos de guarda de niños. En Villalta, C. (comp.) *Infancia, justicia y derechos humanos. (*pp. 21-72). Bernal: Ed. Universidad Nacional de Quilmes.

- Vianna, A. (2005). Direitos, moralidades e desigualdades: considerações a partir de processos de guarda de crianças. En: Kant de Lima, R. (org.) *Antropologia e Direitos Humanos.* Niterói: EdUFF.
- Vianna, A. (2002a). Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância, en Lima, A. C. de S. (org.), *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Río de Janeiro: Relume-Dumará.
- Vianna, A. (2002b). Limites da Menoridade: tutela, família e autoridade em julgamento. (Tese de doutorado). Rio de Janeiro: PPGAS/Museu Nacional-UFRJ. No publicada.
- Vila Viñas, D. (2012). El gobierno de la infancia. Análisis socio-jurídico del control y de las políticas de infancia contemporáneas. (Tesis de Doctorado). Universidad de Zaragoza. Recuperada de: http://www.tdx.cat/handle/10803/107549.
- Villalta, C. (2013) Un campo de investigación: las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. En *Civitas 13*, pp. 235 – 258. Porto Alegre.
- Villalta, C. (2012). *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños.* Buenos Aires: Editorial Del Puerto.
- Villalta, C. (2010a). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. En *Estudios en Antropología Social 1* (2), Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Villalta, C. (comp.) (2010b). *Infancia, Justicia y Derechos Humanos.* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Villalta, C. (2004). Una filantrópica posición social: los jueces en la justicia de menores. En Tiscornia, S. (comp.). *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica.* Buenos Aires: Antropofagia.
- Villalta, C. (1999). Justicia y menores. Taxonomías, metáforas y prácticas. *(*Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. No publicada.
- 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).
- Villaverde, M. (2007). Nuevo Derecho de la Infancia y la Adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Parte I. Claves de interpretación de la reforma. Lexis Nexis Nro. 11
- Vitale, G. (2006). Análisis histórico, legislativo y judicial en el tratamiento de la infancia. En *Revista RAP. Actualidad Jurídica Provincial y Municipal Bonaerense*, Nro. 23.
- Vitale, G. y Abalos, C. (2007a). Ley 13.634: consideraciones sobre los nuevos fueros de familia y de responsabilidad penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires, un avance hacia el estado de derecho y justicia" en *Revista RAP. Actualidad Jurídica Provincial y Municipal Bonaerense*, Nro. 48.
- Vitale, G. y Abalos, C. (2007b). Jaque mate, supremo corte al proceso (tutelar) penal de menores. Análisis sobre la incorporación del Ministerio Publico Fiscal. En *Revista Pensamiento Penal*. Nro. 83.
- Vitale, G.; Abalos, C. y Centurión, F. (2008). Entre suspensiones y prórrogas. El sinuoso camino hacia el estado de derecho en materia de infancia y adolescencia en la Provincia de Buenos Aires, disponible en: www.eldial.com.
- White, S. (2002). Being, Becoming and Relationship. Conceptual Challenges of a Child Rights Approach in Development. En *Journal of International Development* 14 (8).
- Williams, P. (2003). La dolorosa prisión del lenguaje de los derechos. En Brown, W. y Williams, P. *La crítica de los derechos*. (pp 43-73). Bogotá: Siglo del Hombre Editores..
- 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 chilhood.* London: Falmer.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods.* Californa: Sage.
- Zapiola, M. C. (2008). La Ley de Patronato de 1919: una reestructuración parcial de los vínculos entre Estado y "minoridad". Ponencia presentada en "Jornada Historia de la infancia en Argentina", 1880-1960. Enfoques, problemas y perspectivas. UNGS – Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Zapiola, M. C. (2007). La invención del menor: representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la Ciudad de Buenos Aires, 1882-1921. (Tesis de Maestría). Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires. No publicada
- Zelizer, V. (2009). *La negociación de la intimidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zelizer, V. (1985). *Pricing the Priceless Child: The Changing Social Value of Children*. New York: Basic Books.

Materiales secundarios

Documentos Gubernamentales

- Atlas del conurbano bonaerense. Lanús. http://www.cecba.org.ar/atlasdelconurbano/lanus4.html
- Cafiero Juan Pablo (2005). El rol de los organismos administrativos en la implementación del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Diciembre 2005.
- Defensor del Pueblo de la Nación (2011). Estudio sobre la Implementación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la República Argentina. Informe final. Publicado en http://www.dpn.gob.ar/p_area01/index.php
- Defensor del Pueblo de la Nación, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación ProTigre y Cuenca del Plata, Cáritas Diocesana de San Isidro, Asamblea del Delta y Río de la Plata, Fundación Metropolitana, Museo Argentino de Ciencias Naturales, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Universidad Nacional de Luján, Universidad Nacional de La Plata y Universidad de Morón. (2007). Informe Especial Cuenca del Río Reconquista. Primera Parte.
- Dirección General de Salud Ambiental. (2014) Informe sociodemográfico y de salud del partido de Lanús http://www.acumar.gov.ar/content/documents/6/4956.pdf. octubre 2014.
- Dirección Provincial de Estadística. Subsecretaria de Hacienda. Proyecciones de la población de la provincia de Buenos Aires por partidos. http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/ Datosbasicossep_2015.pdf
- Dirección Provincial de Promoción y Protección de Derechos del Niño. Sub secretaria de Niñez y Adolescencia. GUIA DE PROCEDIMIENTOS Nro. 1. Para los Servicios de Promoción y Protección de los Derechos del Niño.
- Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2010). Manual de programas provinciales 2009-2010. Ministerio de Jefatura Subsecretaría de Dirección Provincial de Relaciones de Gabinete de Ministros Relaciones Institucionales Gubernamentales e Interjurisdiccionales.
- INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.
- Ministerio de Desarrollo Social. Plan nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Período 2008-2011. Niñas, Niños y adolescentes; Protagonistas del Bicentenario.
- Ministerio de Desarrollo Humano – Provincia de Buenos Aires (2004). Bases para una política de promoción y protección de derechos.
- Ministerio de Desarrollo Humano-Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2007). Por una infancia integrada en nuestra sociedad. Nueva ley del niño de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: UNICEF.
- Ministerio de Desarrollo Social. Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2012-2015. Recuperado de: http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ PNA%202012-2015%20aprobado.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social de PBA - Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministerio de PBA - UNICEF (2011). Apoyo a la instalación del Observatorio Social del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en la provincia de Buenos Aires.
- Municipio de Lanús. Plan de gestión. http://plandegestionlanus.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/02-LAN%C3%9AS-HOY.pdf
- Municipio de Lanús (2014). Documento "Lanús somos todos". 70 aniversario del municipio de Lanus (1944-2014). Publicado en: http://www.lanus.gov.ar/imagenes/somos.pdf
- Municipio de San Martín. Mediación y negociación en niñez y adolescencia: libro cibernético San Martín 06. Publicado en http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=710&op=view&cmd=relate
- Municipio de Lanús (2015). En busca de la ternura. Protección de Derechos de la Niñez en Lanús 2007-2015. Experiencias y reflexión en la construcción del Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Cooperativa editorial Azucena.
- Municipio de Lanús (2015). Carta Compromiso con el Ciudadano de Lanús http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/docs/LanusSegunda_Carta_Marzo_2015.pdf
- Observatorio Social de la Niñez (2011). Informe Nº 1. Provincia de Buenos Aires. Mayo de 2011.
- Observatorio Social de la Niñez (2012). Informe n° 2, febrero de 2012. Provincia de Buenos Aires.
- Observatorio Social Legislativo (2009). Estudio exploratorio de seguimiento de aplicación de la Ley de Fuero de Familia y Justicia Penal Juvenil. Septiembre de 2009.
- Observatorio Social Legislativo (2010). Visualización de la niñez y adolescencia en la inversión pública provincial bajo enfoque de derechos. "La inversión justa y adecuada garantiza el cumplimiento y el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia". La Plata, 17 de Septiembre del 2010.

➢ Pagliuca, D.; Martíni Iñurrutegui, L.; Sorrentino, A. y Bastos, A. M. (2008). Servicio Local de Derechos en el Partido de Gral. San Martín: Defensorías de niños, niñas y adolescentes, julio de 2008, mímeo.
➢ Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA) (2010). Niños-Niñas-Adolescentes y Derechos Vulnerados. Algunas intervenciones tendientes a la restitución de los Derechos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Niñez y Adolescencia Dirección Provincial de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Junio de 2010. Publicado en http://www.hcdiputadosba.gov.ar/osl2011/actividades/eventos_especiales/anexo_osl_reuna.pdf.
➢ Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA) (2011). Niñez y Adolescencia vulnerada en sus Derechos Acciones tendientes a su Restitución. La Plata, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Niñez y Adolescencia Dirección Provincial de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Julio de 2011.
➢ Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia REUNA (2012). *Maltrato Infantil: Análisis a partir de la casuística atendida por los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires Subsecretaría de Niñez y Adolescencia Dirección Provincial de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Enero de 2012.
➢ Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia REUNA-UNICEF. Indicadores. http://indicadores.snya.gba.gob.ar/indicadores/quees.do
➢ Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires. Revista Abrazos. Publicación institucional de la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires. Recuperada de: http://issuu.com/prensaninezyadolescenciaprovinciabs/docs/revista_abrazos_octubre2015_edicion/1
➢ Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. (2014). Relevamiento Nacional de los organismos y áreas de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la República Argentina. Dirección Nacional de Sistemas de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la República Argentina. Presentación de resultados – Provincia de Buenos Aires. Marzo 2014. Mímeo
➢ Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos, Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires-UNICEF (2013).Guía de Orientación para Equipos Territoriales de la provincia de Buenos Aires, Documento conceptual. Hacia un Plan Integral de Abordaje y Prevención de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes

Publicaciones de Organismos Internacionales

➢ CELS-UNICEF (2003). Situación de niños, niñas y adolescentes privados de libertad en la Provincia de Buenos Aires.
➢ Domenech Ernesto (2004) Análisis de la factibilidad económica de la implementación de la ley 12.07. Informe final. Instituto de Derechos del Niño, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Acuerdo de Cooperación UNICEF - IDN. Mímeo.
➢ Instituto de Derechos del Niño – UNICEF (2008): La nueva normativa de protección a la infancia y la adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Análisis de su puesta en vigencia y su impacto. Ley 13.298 y leyes modificatorias. Instituto de Derechos del Niño - Universidad de La Plata – UNICEF.
➢ Instituto de Derechos del Niño – UNICEF (2009): Informe final de la investigación realizada en el Instituto de Derecho del Niño y UNICEF Oficina Argentina durante los años 2006-2009 (Doménech, Ernesto; Jaureguiberry, Inés; Lescano, María José; Gavagnin, Maximiliano; Hernández, Celeste, "Análisis sobre la puesta en vigencia de una ley de infancia en la provincia de Buenos Aires. Especial referencia a la Ley 13.298, sus modificatorias y antecedentes normativos")
➢ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000) Informe sobre Desarrollo Humano. Derechos Humanos y Desarrollo Humano.
➢ REDLAMYC (2009) Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impacto y retos a 20 años de su aprobación. Ediciones *Save the Children.*
➢ UNICEF (1999) Gestión de políticas para la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Un modelo en construcción. Serie Infancia, Adolescencia y Municipio. Buenos Aires: UNICEF.
➢ UNICEF (2010) Temas claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires. Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, UNICEF.

Otros informes

- Infohabitat. http://www.infohabitat.com.ar/web/
- Massa, Luis Alberto (1994) Apuntes para la historia del pueblo de José León Suárez. Cuadernos del Reconquista. Recuperado de: http://www.bibliopopsanmartin.com.ar/Apuntes%20para%20la%20historia%20del%20pueblo%20de%20Jose%20Leon%20Suarez%20-%20Luis%20Massa.pdf.
- Observatorio del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Informes:
  - http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/archivos/004Hogares%20y%20porcentaje%20con%20NBI%20por%20departamento%202001-%202010.pdf
  - http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/archivos/015Indicadores%20de%20Educacionseleccionados.pdf
  - http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/archivos/145serie-mortalidad-infantil-1991-2013.pdf
  - http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wpcontent/uploads/archivos/004Hogares%20y%20porcentaje%20con%20NBI%20por%20departamento%202001-%202010.pdf

Páginas webs consultadas

- www.foroporlosderechos.org.ar
- www.gba.gov.ar
- www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl2011/index.php
- www.pibesbicentenario.blogspot.com (actualmente web no disponible).
- www.redbahogares.com
- www.consejolocallanus.blogspot.com
- http://lanus.gob.ar/
- www.sanmartin.gov.ar
- http://observatoriosocialdeninezpba.blogspot.com.ar/

Normativa consultada

Leyes

12.569. Ley Provincial de Protección contra la Violencia Familiar.
13.298: Ley provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños.
13.634: Ley provincial. Principios Generales del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño
13.645: Ley provincial. Modifica leyes 13.634 y 5.827.
13.772: Ley provincial. Modifica leyes 13.675 y 13.634.
13.797: Ley provincial. Modifica Ley 13.634.
13.821: Ley provincial. Modifica Ley 13.634.
14.528: Ley provincial - Procedimiento de adopción.
14.537: Ley provincial – Modificaciones a la ley 13.298.
14.568: Ley provincial - Abogado del niño.
26.061: Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
26.994: Ley Nacional. Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

Resoluciones Ministeriales provinciales

166/07: Ministerio de Desarrollo Humano. Desafecta las delegaciones departamentales de la Subsecretaría de Minoridad.
171/07: Ministerio de Desarrollo Humano. Establece que la Subsecretaría de Minoridad deberá redefinir sus misiones y funciones asistenciales, adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos del sistema de promoción y protección de los derechos del niño.
172/07: Ministerio de Desarrollo Humano. Establece que la Subsecretaría de Minoridad deberá redefinir sus misiones y funciones tutelares, adecuando sus establecimientos, programas y prácticas para el cumplimiento de los objetivos del sistema de responsabilidad penal
371/11. Ministerio Desarrollo Social Provincia de Buenos Aires. Protocolo Convenio Marco y Marco Operativo provincia - municipios.

Portales periodísticos digitales

- www.portalba.com.ar.
- www.clarin.com.ar
- www.eldia.com.ar
- www.pagina12.com.ar
- www.lanacion.com.ar
- www.tiempoargentino.com.ar
- http://www.gob.gba.gov.ar/portal/prensa/index.php
- http://www.vidadelanus.com/;
- www.aplanus.blogspot
- http://prensamunicipios.com.ar/
- http://www.diarioconurbano.com.ar/
- http://direcciondeprensademl.blogspot.com.ar/
- http://informacionesrm2012. blogspot.com.ar/
- http://aplanus.blogspot.com.ar/
- http://www.lanoticiasur.com.ar/
- http://actualidadsanmartinenseonline.blogspot.com.ar/

Apéndice Nro. 1 - Metodología

Estrategias y decisiones metodológicas

Esta investigación ha sido entera y netamente de carácter cualitativa. Se trató de una investigación multimetódica y focalizada (Flick, 2004), lo cual da cuenta del interés de asegurar una minuciosa comprensión del fenómeno de la institucionalización de los derechos de los niños/as y adolescentes en un escenario de políticas sociales que se orientan a la protección de sus derechos. Consideramos así que la combinación de múltiples prácticas metodológicas, materiales empíricos y perspectivas, en un mismo estudio se constituye en una estrategia que agrega rigor, amplitud, complejidad, riqueza y profundidad a la investigación cualitativa.

Para esta investigación, realizamos un estudio de casos múltiple en tanto se abordan dos casos que resultan útiles para analizar en profundidad el fenómeno en cuestión. La multiplicación de los casos se explica debido a la necesidad de comprender la heterogeneidad y complejidad del fenómeno (Stake, 1995: 135-136). A la complejidad se suma la novedad y reciente institucionalización de los dispositivos diseñados para la protección y/o restitución de derechos dirigidos a niños/as en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, a partir de la implementación de la ley provincial 13.298 (sancionada en el año 2005 y vigente a partir del 2007).

Las prácticas profesionales de los dispositivos locales que asumen la protección y/o restitución de derechos de los niños/as se constituyen en las unidades centrales de observación. Se utilizaron variedad de técnicas cualitativas de producción y análisis de datos, entre las que destacan la realización de entrevistas semi-estructuradas y en profundidad (a agentes institucionales y funcionarios locales), las entrevistas abiertas, la observación participante y el análisis de distintas fuentes documentales con el fin de contar con un panorama amplio y exhaustivo que permitió reconstruir las prácticas locales.

No obstante ello, a pesar de esta multiplicidad y triangulación de estrategias efectuadas, hay una de ellas que decidimos privilegiar: la observación participante. Fue a través de ella que logramos en efecto, producir y analizar una serie de datos, mecanismos, interacciones, que de otro modo hubiera sido imposible de construir. El privilegio de esa estrategia, estuvo dado entonces, por el énfasis de esta tesis en los procesos cotidianos, microsociales, capilares, que dan cuenta de las prácticas de restitución de derechos en el plano de dos

municipios del conurbano bonaerense, al asumir además la importancia de trabajar sostenidamente con una inmersión prolongada y profunda en el campo. La observación participante -de campo, directa, no controlada, no estructurada y no mediada, y del tipo "participación como observador" (Taylor y Bogdan, 1987; Flick, 2004; Denzin y Lincoln, 2005; Guber, 2001, 2004; Ameigeiras, 2006) en los contextos de implementación de los programas de protección y/o restitución de derechos de niñas/os, aparecía entonces como la estrategia pertinente para lograr captar las formas de hacer de esos procesos, esto es, a las modalidades de las prácticas y procesos, así como las interacciones en escenas y microcontextos observados (Lahire, 2006: 37). Es a través de ella que logramos analizar las interacciones producidas entre agentes y beneficiarios, las reuniones de equipo que daban sentido y enmarcaban los debates que suscitaba la tarea, el diseño y ejecución de actividades y estrategias de intervención, así como los espacios de ateneo y supervisión de casos.

Esta investigación puede considerarse en al menos dos grandes etapas. Durante la primer etapa de la investigación, que se plasmó en la tesis de maestría, avanzamos en una primer fase de producción de entrevistas a informantes clave[260], cuyo análisis ha sido materia central en esa primer etapa, pero que han servido de plafón además para contextualizar y situar las prácticas profesionales dirigidas a la protección de derechos de los niños/as y adolescentes.

El trabajo de campo del plan doctoral se planteó además, en un segundo momento, en dos dispositivos locales de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes (en principio, San Martín y Quilmes), correspondientes a dos municipios del conurbano bonaerense, seleccionados según criterios de relevancia, heterogeneidad y comparabilidad, cuyas prácticas profesionales constituirían las unidades centrales de análisis. Asimismo, se seleccionaron estos dispositivos por razones de índole geográfica, en tanto cada uno representó en la transición de la implementación de la ley 13.298, a las zonas sur y norte del conurbano bonaerense.

[260] Para la tesis de maestría, se realizaron entrevistas en profundidad (Taylor y Bogdan, 1987) a un total de 17 informantes clave, representantes de los actores que hemos identificado como esenciales en el proceso de institucionalización de derechos, esto es del poder judicial (funcionarios judiciales de los fueros especializados), de los organismos ejecutivos dirigidos a la protección de la infancia (funcionarios y profesionales, provinciales y municipales, del área de políticas y servicios del área de infancia) y las organizaciones de la sociedad civil (referentes y profesionales), todos ellos con intervención y/o incidencia en el ámbito de las políticas de infancia de la provincia de Buenos Aires.

El ingreso al "campo"

El primer municipio al que intenté acercarme fue el de Quilmes. Este municipio había sido seleccionado desde el inicio en función de haber trabajado en forma previa como coordinadora de uno de los dispositivos de protección de derechos dirigidos a niños/as de ese territorio. Si bien en su momento esto fue considerado como una ventaja para la accesibilidad al campo; por el contrario, ese conocimiento previo del escenario y el objeto de estudio, provocó una dificultad adicional para construir un posicionamiento como investigadora con la distancia adecuada necesaria para desarrollar una perspectiva crítica y consistente (Taylor y Bogdan, 1987: 36). Como modo de acercamiento inicial al campo, mantuve algunas entrevistas y reuniones iniciales con funcionarios del lugar para comenzar el trabajo, pero las limitaciones que se presentaban (por ejemplo direccionando fuertemente mi investigación, señalándome sólo algunas personas que podría entrevistar, no habilitándome la observación en algunos espacios, y aplazando el inicio de dichas actividades), nos llevaron a tener que decidir cambiar de unidad observacional. Esto fue durante el año 2011.

Ante la dificultad de iniciar el trabajo de campo en Quilmes, decidimos modificarlo por el de Lanús, manteniendo los criterios de relevancia, heterogeneidad y comparabilidad previamente mencionados. Nuestra intención fue cambiar por otro municipio de de la zona sur, y allí encontré a ese municipio. Además, las vías de acceso se vieron muy facilitadas por la entonces Directora de Niñez y la coordinadora de los Servicios Locales. Tuvimos una predisposición totalmente diferente y preferimos avanzar en esa línea, ya que nuestra prioridad estaba puesta en poder realizar ese trabajo de campo en profundidad e intensidad. Paralelamente, ese mismo año establecí contacto con referentes de la zona de San Martín que pudieran facilitarme el acceso al campo. Realizamos algunas entrevistas cortas, informales, y manifestamos a la por entonces directora de las Defensorías (que luego serían Servicios Locales), nuestra intención de realizar ese tipo de trabajo de campo. En todo momento, nuestro pedido ofrecía como correlato la posibilidad de brindar algún tipo de intercambio para ellos, a definir entre ambas partes. Comprendíamos que era necesario generar ese ida y vuelta para establecer la confianza necesaria para realizar las observaciones. Lamentablemente, tampoco tuvimos éxito en esta oportunidad. En esta ocasión no porque limitaran la posibilidad de realizar trabajo de campo, sino porque directamente nos denegaron el acceso. La por entonces directora de las Defensorías adujo

que la Directora de Niñez –con la cual pedimos una entrevista pero nunca fuimos recibidos- había rechazado nuestra propuesta dado que "las entrevistas eran confidenciales por la temática que tratamos, o sea que no sería posible" (sic). Esta fue la respuesta que recibimos por mail. Previo a ello habíamos insistido en reiteradas oportunidad para obtener una respuesta y consideramos que una variable que jugó en contra de nuestra pretensión fue la cercanía a un período eleccionario (fue, en efecto, mencionado como una variable por la misma Directora). Pese a reiterar y profundizar los objetivos y lineamientos de nuestro proyecto, no logramos obtener ningún cambio en esa decisión.

Esta situación supuso un replanteo de nuestro proyecto. El interés por parte de los funcionarios y trabajadores de estos dispositivos, no estaba "dado" naturalmente, de su lado, no aparecía como una demanda de ellos. Además, emergía un temor muy arraigado a que la información obtenida fuera utilizada con un fin no querido por los profesionales y/o funcionarios, poniendo probablemente en riesgo la construcción -aún incipiente- de liderazgo y legitimidad de estos dispositivos, en tanto instituciones recientes y en construcción. Formulamos entonces sólo algunas entrevistas a "informantes clave" en ese momento, que fueron la base de mi tesis de maestría, y luego decidiríamos de qué modo retomar y avanzar con una segunda etapa de trabajo de campo.

Frente a este panorama en el año 2012 apareció una nueva posibilidad de acceder al campo en el municipio de San Martín. El recambio de autoridades a nivel de la intendencia, y por ende en la secretaría de desarrollo social y en el área de niñez –luego de las elecciones locales-, podrían hacerlo posible. Eso, sumado a una convocatoria que llegó a la Universidad Nacional de San Martín para conformar el Consejo Local de Niñez. Empezamos entonces a concurrir a ese espacio con el fin de participar activamente de ese Consejo en representación de la UNSAM, pero a su vez ello nos permitiría comenzar allí el trabajo de observación y conocer a "los actores de la protección" en un nivel de mayor confianza y cercanía. Aquí la disposición tuvo otro cariz, primero por esta observación participante en el Consejo Local -que al mismo tiempo era una "participación observante" (ya que participaba como integrante del Consejo)-, y segundo porque el encuadre institucional también fue aún más amplio en la medida que no sólo nos amparaba la representación por la Universidad que otorga la misma ley 13.298 para integrar ese Consejo, sino también por mi inserción en un equipo de investigación interinstitucional, entre la UBA y la UNSAM, con propuestas de investigación sobre los sistemas de protección en distintos espacios sub-nacionales. Así,

muchas de las entrevistas realizadas durante los años 2012 y 2013 a funcionarios y trabajadores vinculados a la protección de derechos de niños/as de ese municipio, fueron inscriptas también en este trabajo colectivo[261], así como la participación en el Consejo[262].

Fue a través de esa posición que logramos contactar, desde otro lugar, con esos actores y sólo de esa manera logramos tener mucho más allanado el acceso al campo. En una entrevista con el coordinador de los servicios locales de San Martín logramos definir que el espacio de mi trabajo de observación, fuera el Servicio Local de José León Suárez. Sin duda, para mi era ese el espacio donde quería hacer mis observaciones. Se trataba de un espacio donde había un equipo profesional conformado hacía varios años, lo cual no suele ser muy frecuente dada la alta rotación de profesionales en estos lugares. Además allí funcionó la primer Defensoría de Niños/as del municipio, en el año 2000, hoy convertido en Servicio Local. Además, José León Suarez, presentaba algunas características similares al barrio de Lanús en donde hice mi trabajo de campo (Monte Chingolo), ya que ambos estaban enclavados en una zona marginal y relegada, con una fuerte impronta organizativa a nivel social y político. Tanto uno como otro espacio representaban casos significativos que podrían colaborar en la comprensión del proceso de institucionalización de derechos de los niños/as. En el Servicio Local de José León Suárez logré de esta manera realizar 24 observaciones, consistentes en la asistencia al Servicio Local, la participación en reuniones de equipo, en entrevistas espontáneas, lectura de legajos (muestreo al azar), así como la participación en reuniones interinstitucionales (en la zona de Villa Cárcova). Para hacer tales observaciones diseñamos una guía con dimensiones y variables a considerar, que fuimos ajustando a lo largo del trabajo, que también fue utilizado en el otro municipio.

Paralelamente a mi participación en el Consejo Local de San Martín, comenzamos en el municipio de Lanús con un proceso de participación como observadora en un espacio de inclusión de niños/as y adolescentes en la localidad de Monte Chingolo durante fines del año 2011 e inicios de 2012. Este espacio no era un Servicio Local de Protección de Derechos, pero precisamente por eso me generaba interés. Poder observar otros actores, en territorio,

[261] Me refiero al Proyecto de la Agencia Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (PICT 2011-2281), a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), titulado “La protección de derechos de niños, niñas y adolescentes y las interpretaciones del "bienestar de la infancia": disputas e interacciones en la construcción de los Sistemas locales de protección de derechos”. Investigadoras Responsables: Valeria Llobet (UNSAM), Carla Villalta (UBA). Investigadoras: Marina Medan, Gabriela Magistris, Soledad Gesteira, Cecilia Gaitán, Carolina Ciordia, Carolina García Cejudo y Marlene Russo.

[262] Participé en las reuniones mensuales del Consejo Local de Niñez, desde julio de 2012 a diciembre de 2014.

pertenecientes a la Dirección de Niñez, que se plantearan objetivos mas bien de promoción y no tanto de protección de derechos, podía darme una mayor comprensión del fenómeno en cuestión. A su vez, esta había sido la sugerencia y aceptación que recibimos de los funcionarios locales de infancia de allí, y decidimos que podía ser un buen modo de acceso. Asimismo, este programa funcionaba en un espacio que anteriormente había sido un hogar convivencial para niños/as y que compartía instalaciones (y algunas articulaciones) con el Servicio Local de allí, de Monte Chingolo. Allí realice 11 observaciones que consistieron en: participación en reuniones de equipo, jornadas de evaluación interna, talleres con los niños/as y adolescentes de arte y recreación, y lectura de algunos legajos de los niños/as concurrentes.

Con posterioridad, durante todo el año 2013 (de febrero a diciembre), realicé mi trabajo de campo en el Servicio Local de Monte Chingolo. Realicé allí 29 observaciones, que incluyeron la asistencia al espacio donde funcionaba el Servicio al menos una vez a la semana, manteniendo un contacto fluido y ameno con las tres trabajadoras del Servicio. Las charlas sobre los "casos", los comentarios sobre sus avatares cotidianos con las familias, así como sus afecciones como trabajadoras de ese dispositivo, estuvieron a la orden del día. También participé como observadora de espacios mensuales de reflexión y análisis de estrategias de situaciones que presentan todos los dispositivos de protección de derechos del municipio.

El compromiso con el que asumí la tarea de investigadora en estos espacios me llevó también a ofrecer alguna contrapartida, que pudiera resultar beneficioso para los trabajadores y funcionarios de la protección de niños/as y adolescentes. Así, colaboré en la sistematización de algunos encuentros de debate y reflexión con otras dependencias del municipio y con un equipo de Salud Mental de la Universidad Nacional de Lanús, que funcionaba como coordinación del espacio de reflexión sobre la práctica que llevaba adelante la Dirección de Niñez del municipio. Asimismo, colaboré en la sistematización de legajos del Servicio Local de Monte Chingolo, para los casos del año 2012[263]. En San Martín, por su parte, realicé una guía de recursos e instituciones de la zona de José León Suárez, a pedido del coordinador del Servicio, y con acuerdo de los/as trabajadores/as.

[263] Se trata de una tarea que todavía es muy incipiente en estos espacios. Los casos y urgencias cotidianas dominan sus días y es muy dificultoso establecer y asignar como parte de la tarea, sistematizar y generar estadísticas. Especialmente debido a que los legajos no están computarizados, sino que se escriben y completan "a mano". Habían asignado a una persona de la Dirección de Niñez para esa tarea, pero resultaba difícil sostenerlo, ante la presencia de otras tareas que requerían mayor prioridad. La decisión política estaba allí orientada, pero aún se hacía complicado darle prioridad.

Sobre la producción y análisis de los datos

A lo largo de todo el trabajo de campo, usamos matrices con dimensiones a observar, tomando notas de campo semanales (incluyendo reflexiones y sensaciones personales), teniendo como guía los objetivos de nuestra investigación pero atenta a la vez a los datos emergentes del propio campo (Scribano, 2008).

Para el análisis fueron tomadas las siguientes dimensiones (que fueron ajustadas a lo largo del proceso):

-Trayectorias profesionales (personales / institucionales) de los equipos que trabajan directa o indirectamente sobre políticas de niñez. Condiciones laborales, características de los trabajadores / herramientas profesionales / saberes.

-Organización de la tarea / aspectos institucionales: sistema de distribución, organización del trabajo, recursos con los que se cuentan.

-Competencias / atribuciones estatales – límites

-Articulaciones sistemáticas con otros actores (municipales, provinciales, nacionales ya sea estatales como no estatales)

-Características de la población atendida.

-Problemáticas / demandas que se presentan. Construcciones alrededor de esas demandas. Interpretaciones diversas respecto de las mismas. Construcción de necesidades según edad / clase / sexo. Demandas prioritarias y excluidas

-Concepciones alrededor de la protección / restitución de derechos.

-Ideas de familia, maternidad y crianza

-Valoraciones de género

-Trayectorias de sujetos beneficiarios. Negociaciones de límites de intervención.

-Estrategias de resolución y circuitos institucionales para la satisfacción de las demandas.

En cuanto a los "casos" o situaciones de vulneración de derechos, sabíamos de antemano que no sería sencillo acceder a participar en interacciones entre las familias y profesionales, como ya mencionamos anteriormente. Entonces la posibilidad de reconstruir esos casos podía ser de dos modos, a través de las voces de los trabajadores (que me permitirían reconstruir las prácticas a través de sus narrativas), o por medio de la lectura y transcripción de legajos (no se permiten fotocopiar dado su carácter de información sensible). En Lanús la accesibilidad fue más sencilla dado que colaboré en la sistematización de los legajos de todo un año. De ellos sólo seleccioné algunos casos, por resultar significativos, por presentarse

por los trabajadores/as como exitosos, no exitosos, por haber multiplicidad de actores e instituciones intervinientes, o por estar en referencia constante de los trabajadores. En el caso de San Martín, sólo pude acceder a algunos legajos en particular, solicitándolos luego de identificarlos. Por ejemplo consultando a los trabajadores sobre algunos casos donde creían que la intervención había sido exitosa, otros de carácter dudoso, dilemático, no exitoso o frustrado.

Para todas estas estrategias planteamos un tipo de análisis que ha implicado un proceso de doble hermenéutica (Vasilachis de Gialdino, 1992), al suponer un proceso interpretativo de constante indagación (Cresswell, 1998). No se trató entonces de una observación exterior de los fenómenos, sino de la comprensión de las estructuras significativas del mundo de la vida por medio de la participación en ellas a fin de recuperar la perspectiva de los participantes y comprender el sentido de la acción en un marco de relaciones intersubjetivas[264]. (Vasilachis, 1992).

Un primer análisis de los datos se realizó en 2012 y otro en 2014. Analizar los registros en dos oportunidades permitió resignificar las interpretaciones, a la luz de la maduración del problema de investigación.

Finalmente, realicé una matriz de procesamiento por cada jurisdicción y luego por dimensiones, integrando ambos municipios, pero atentos a identificar las singularidades de cada municipio.

Por último, debo destacar que mi inscripción como investigadora estuvo claro con los funcionarios/as y trabajadores/as, pero creo que no tan transparente para los beneficiarios/as. La mayoría de las veces creían que yo formaba parte del equipo de trabajo. Yo trataba de distanciarme pero a la vez de manifestar empatía con los trabajadores y las familias. De todos modos, la posibilidad de presenciar interacciones directas entre las familias y los profesionales no fue muy significativa en la medida que ahí sí consideraba que se trataba de información y contenido delicado que una persona más podría irrumpir y atentar contra la intimidad de esas familias. En algunos casos, donde no había mucho riesgo

264 Concebimos en este punto la importancia de la reflexividad constante y permanente en todas las instancias de la investigación, lo que se traduce en el trabajo de campo como el proceso de interacción, diferenciación y reciprocidad, entre la reflexividad del sujeto cognoscente y la de los actores o sujetos objeto de investigación (Guber, 2001). Al mismo tiempo adscribimos a dar cuenta de una "epistemología del sujeto conocido", en la cual la noción de reflexividad no sólo requiere el reconocimiento de la capacidad del sujeto cognoscente de interpretar y generar conocimiento, sino que, especialmente, implica el reconocimiento de la capacidad del sujeto conocido de hacer significativa la acción social y a la vez reflexionar sobre ella (Vasilachis de Gialdino, 2006: 30), como condición sine qua non desde la cual se construye el conocimiento social (Ameigeiras, 2006).

que pudiera entorpecer la intervención y/o generar una intromisión excesiva en la vida de esas familias, logré presenciar espacios de entrevistas, pero pocas veces se me presentaba como investigadora, justamente en aras de la protección de la estrategia de trabajo.

A continuación encuentran un resumen de las estrategias de investigación realizadas, según municipio.

	Lanús	**San Martín**	**Total**
Entrevistas	**4** (funcionarios y profesionales municipales)	**11** (10 a funcionarios y profesionales municipales y provinciales, 1 a integrante ONG)	**15**
Observación participante	Dos sub-unidades, ambos de Monte Chingolo: 1) Programa Acompañarte. **11** observaciones. 2) Servicio Local de Monte Chingolo: **29** observaciones.	Dos sub-unidades de observación: **24** Registros de Campo. Servicio local de José L. Suárez. **26** observaciones en Consejo Local de Niñez de Gral. San Martín	**90**
Selección de casos / legajos.	**10**	**12**	**22**

Detalle y siglas de trabajo de campo

Lanús

Entrevistas

Tipo de entrevista	Cargo	Formación	Sexo	Fecha	Sigla
Entrevista (no formal), no grabada. Grupal	Funcionaria Niñez – Coordinación Servicios Locales	Trabajadora Social –Psicóloga.	F	16/8/11	E-L-1
Entrevista (no formal), no grabada. Grupal.	Coordinación Programa Acompañarte – Funcionaria Niñez	Trabajadoras Sociales	F	21/9/11	E-L-2
Entrevista abierta, semi-estructurada	Funcionaria área Niñez.	Trabajadora Social	F	28/11/13	E-L-3
Entrevista semi-estructurada, en profundidad.	Profesional de Servicio Local de Monte Chingolo	Trabajadora Social	F	10/12/13	E-L-4

Observación participante:
Programa Acompañarte

Descripción	Fecha	Sigla
Taller referentes adultas	28/9/11	RC-1-L-A
Espacio talleres	12/10/11	RC-2-L-A
Espacio talleres	26/10/11	RC-3-L-A
Talleres y reunión de equipo.	4/11/11	RC-4-L-A
Talleres y reunión de equipo	9/11/11	RC-5-L-A
Talleres	25/11/11	RC-6-L-A
Jornada por aniversario del lugar	3/12/11	RC-7-L-A
Jornada de evaluación y reflexión interna	21/12/11	RC-8-L-A
Devolución para el Programa	10/2/12	RC-9-L-A
Devolución trabajo de campo. Charla con autoridad de Niñez.	4/9/12	RC-10-L-A
Jornadas organizadas por el municipio de Lanús. Cambios sociales para pensar al niño sujeto de derechos.	27/11/12	RC-11-L-A

Servicio Local Monte Chingolo

Descripción	Fecha	Sigla
Servicio Local Monte Chingolo	13/2/13.	RC 1-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	22/2/13.	RC 2-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	1/3/13.	RC 3-L-SL
Reunión de equipos de Niñez, con autoridad de Niñez, coordinación de Locales y todos los Servicios Locales.	7/3/13	RC 4-L-SL-R
Servicio Local Monte Chingolo	11/3/13	RC 5-L-SL
Capacitación de equipos de Niñez con equipo de Universidad Nacional de Lanús.	21/3/13	RC 6-L-SL-R
Servicio Local Monte Chingolo	27/3/13	RC 7-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	12/4/13	RC 8-L-SL
Reunión entre equipos de Niñez y Género del municipio.	26/4/13	RC 9-L-SL-R.
Servicio Local Monte Chingolo	10/5/13	RC 10-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	17/5/13	RC 11-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	24/5/13	RC 12-L-SL
Reunión-Ateneo de casos SL Lanús.	30/5/13	RC 13-L-SL-R
Servicio Local Monte Chingolo	5/6/13	RC 14-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	26/6/13.	RC 15-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	17/7/13	RC 16-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	22/7/13.	RC 17-L-SL
Reunión – Ateneo de casos SL Lanús.	25/7/13.	RC 18-L-SL-R
Servicio Local Monte Chingolo	5/8/13	RC 19-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	13/8/13	RC 20-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	26/8/13	RC 21-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	18/9/13	RC 22-L-SL
Reunión de capacitación / reflexión con equipo de UNLA.	26/9/13.	RC 23-L-SL-R
Servicio Local Monte Chingolo	1/10/13	RC 24-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	23/10/13	RC 25-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	6/11/13	RC 26-L-SL
Reunión de capacitación / reflexión con equipo de UNLA.	28/11/13	RC 27-L-SL-R
Servicio Local Monte Chingolo	3/12/13	RC 28-L-SL
Servicio Local Monte Chingolo	10/12/13	RC 29-L-SL

Legajos: 10. Casos de relevancia que fueran indicados por las trabajadoras del SL de Monte Chingolo o aquellos que llamaban mi atención por las preocupaciones reiteradas que manifestaban durante mi presencia las propias trabajadoras. Se completó información con narrativas de las trabajadoras.

San Martín

Entrevistas

Tipo de entrevista	Cargo	Formación	Sexo	Fecha	Sigla
Entrevista no formal, sin grabar	Coordinador Servicio Zonal Zona Norte	Abogado	M	17/11/10	E-SM-1.
Entrevista no formal y sin grabar	Funcionaria Defensoría de Niños/as de San Martín	Abogada.	F	Julio 2011	E-SM-2
Entrevista semi-estructurada, en profundidad	Coordinación general de Servicios Locales	Psicólogo	M	14/8/13	E-SM-3
Entrevista semi-estructurada, en profundidad	Profesional de la Guardia de Protección de Derechos	Psicólogo	M	17/9/13	E-SM-4.
Entrevista semi-estructurada, en profundidad	Autoridad del área de infancia	Docente / Lic. en Ciencias de la Educación / Técnico en Recreación	M	1/10/13	E-SM-5
Entrevista semi-estructurada, en profundidad	Coordinación programa ONG (Cárcova, José L. Suárez).	Lic. en Comunicación	F	15/11/13	E-SM-6
Entrevista semi-estructurada, en profundidad	Coordinación Servicio Local Villa Zagala.	Trabajadora Social	F	2/12/13	E-SM-7
Entrevista semi-estructurada, en profundidad	Coordinación Servicio Local Billinghurst	Lic. en Políticas Sociales	F	5/12/13	E-SM-8
Entrevista semi-estructurada, en profundidad	Autoridad área infancia	Trabajadora Social.	F	15/7/13	E-SM-9
Entrevista semi-estructurada, en profundidad	Coordinación Servicio Local José L. Suárez	Trabajador Social	M	2/12/13	E-SM-10
Entrevista semi-estructurada, en profundidad	Profesional del Servicio Zonal San Martín	Trabajadora Social	F	8/5/14	E-SM-11

Observaciones participantes:

Servicio Local José L. Suárez.

Descripción	Fecha	Sigla
Servicio Local José León Suárez	6/2/13	RC-SM-1
Servicio Local José León Suárez	14/2/13	RC-SM-2
Servicio Local José León Suárez	25/2/13	RC SM 3
Servicio Local José León Suárez	4/3/13	RC SM 4
Servicio Local José León Suárez	14/3/13	RC SM 5
Servicio Local José León Suárez	23/3/13	RC SM 6
Servicio Local José León Suárez	4/4/13	RC SM 7
Servicio Local José León Suárez	8/4/13	RC SM 8
Servicio Local José León Suárez	18/4/13	RC SM 9
Servicio Local José León Suárez	2/5/13	RC SM 10.
Servicio Local José León Suárez	8/5/13	RC SM 11
Servicio Local José León Suárez	16/5/13	RC SM 12
Servicio Local José León Suárez	23/5/13	RC SM 13

Servicio Local José León Suárez	6/6/13	RC SM 14
Servicio Local José León Suárez	12/6/13	RC SM 15
Servicio Local José León Suárez	23/6/13	RC SM 16
Servicio Local José León Suárez	4/7/13	RC SM 17
Servicio Local José León Suárez	1/8/13	RC SM 18
Servicio Local José León Suárez	8/8/13	RC SM 19
Servicio Local José León Suárez	2/9/13	RC SM 20
Reunión interinstitucional Villa Hidalgo - Cárcova	2/9/13	RC SM 21
Servicio Local José León Suárez	24/9/13	RC SM 22
Servicio Local José León Suárez	8/10/13	RC SM 23
Reunión interinstitucional Villa Hidalgo - Cárcova	15/11/13	RC SM 24

Consejo Local de San Martín.

Descripción	**Fecha**	**Sigla**
Asamblea mensual Consejo Local.	7/12	RC CL SM 1
Asamblea mensual Consejo Local.	3/8/12	RC CL SM 2
Asamblea mensual Consejo Local.	7/9/12	RC CL SM 3
Asamblea mensual Consejo Local.	5/10/12	RC CL SM 4
Asamblea mensual Consejo Local.	7/11/12	RC CL SM 5
Asamblea mensual Consejo Local.	7/12/12	RC CL SM 6
Asamblea mensual Consejo Local.	13/3/13	RC CL SM 7
Asamblea mensual Consejo Local.	8/5/13	RC CL SM 8
Asamblea mensual Consejo Local.	12/6/13	RC CL SM 9
Asamblea mensual Consejo Local.	10/7/13	RC CL SM 10
Asamblea mensual Consejo Local.	7/8/13	RC CL SM 11
Asamblea mensual Consejo Local.	4/9/13	RC CL SM 12
Reunión Pro-Reglamento Consejo Local.	24/9/13	RC CL SM 13
Asamblea mensual Consejo Local.	9/10/13	RC CL SM 14
Reunión pro-reglamento consejo local.	30/10/13	RC CL SM 15
Asamblea mensual Consejo Local.	13/11/13	RC CL SM 16
Asamblea mensual Consejo Local.	11/12/13	RC CL SM 17
Asamblea mensual Consejo Local.	12/3/14	RC CL SM 18
Asamblea mensual Consejo Local.	9/4/14	RC CL SM 19
Asamblea mensual Consejo Local.	14/5/14	RC CL SM 20
Asamblea mensual Consejo Local.	16/7/14	RC CL SM 21
Asamblea mensual Consejo Local.	13/08/14	RC CL SM 22
Asamblea mensual Consejo Local.	10/09/14	RC CL SM 23.
Asamblea mensual Consejo Local.	08/10/14.	RC CL SM 24.
Asamblea mensual Consejo Local.	12/11/14	RC CL SM 25.
Asamblea mensual Consejo Local.	10/12/14	RC CL SM 26.

Legajos: 12. Casos de relevancia que fueran indicados por los trabajadores del SL de José L. Suárez, tanto aquellos que fueron identificados como “exitosos” como aquellos donde no se lograron restituir los derechos

Apéndice Nro. 2 - Políticas y Programas locales de atención a la infancia y sus derechos.

Lanús

Jurisdicción	Cantidad	Denominación
Nacional	3	Asignación Universal por Hijo
		Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años"
		Progresar
Provincial	5	Programa Envión
		Centro Provincial de Adicciones
		Plan Más Vida
		Becas Barrios Niñez
		Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos Lomas de Zamora (de aquí dependen Casa de Abrigo y hogares convivenciales).
Municipal	15	Programa Acompañarte
		Chicos de la plaza
		Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.
		Equipo de Resolución de Emergencias
		Programa Ni un pibe afuera.
		Fondo de subsidios para situaciones de emergencia habitacional
		Programa para fortalecer redes a nivel comunitario
		Centros educativos de la niñez
		Oficina de Orientación y facilitación de trámite documentario
		Programa de Asistencia Técnica para Niños, Niñas y Adolescentes
		Parlamento joven
		Unidades Barriales de Participación
		Sábados en mi barrio: Recreación Educativa abierta a la comunidad
		Asistencia crítica
		Programa de Asistencia a Víctimas de Violencia de Género

Por dependencia

	Denominación	Dependencia Institucional
Nacional	Asignación Universal por Hijo	Anses
	Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años"	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
	Progresar	Anses
Provincial	Programa Envión	Unidad Ministro
	Centro Provincial de Adicciones	Ministerio de Salud
	Plan Más Vida	Ministerio de Desarrollo Social PBA
	Becas Barrios Niñez	Ministerio de Desarrollo Social PBA
	Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos*	Secretaría de Niñez y Adolescencia - Ministerio de Desarrollo Social PBA
Municipal	Programa Acompañarte	Dirección de Niñez - Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud
	Chicos de la plaza	Dirección de Niñez -Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud
	Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.	Coordinación de Servicios Locales - Dirección de Niñez -Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud
	Equipo de Resolución de Emergencias	Dirección de Niñez -Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud
	Programa Ni un pibe afuera.	Secretaría de Políticas Sociales, Cultura y Educación
	Fondo de subsidios para situaciones de emergencia habitacional	Coordinación de Asistencia crítica - Dirección General de Economía Social – Subsecretaría de Políticas Sociales
	Programa para fortalecer redes a nivel comunitario	Dirección de Niñez -Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud
	Centros educativos de la niñez	Dirección General de Centros Educativos para Niños y Niñas - Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud
	Oficina de Orientación y facilitación de trámite documentario	Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud
	Programa de Asistencia Técnica para Niños, Niñas y Adolescentes	Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud
	Parlamento joven	Honorable Concejo Deliberante de Lanús
	Unidades Barriales de Participación	Secretaría de Políticas Sociales, Cultura y Educación
	Sábados en mi barrio: Recreación Educativa abierta a la comunidad	Dirección General de Centros Educativos para Niños y Niñas - Subsecretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud
	Asistencia crítica	Coordinación de Asistencia crítica - Dirección General de Economía Social – Subsecretaría de Políticas Sociales
	Programa de Asistencia a Víctimas de Violencia de Género	Coordinación de Políticas de Género y Diversidad sexual – Subsecretaría de Pol. Sociales.

Fuente: producción propia en base a información oficial, página web del municipio, folletos, entrevistas a funcionarios/as y trabajadores del área de infancia, de los años 2013 y 2014.

San Martín

Jurisdicción	Cantidad	Denominación
Nacional	4	Asignación Universal por Hijo
		Centro Integrador Comunitario "Néstor Kirchner”
		Progresar
		Becas de inclusión
Provincial	5	Programa Envión
		Centro Provincial de Adicciones
		Plan Más Vida
		Becas Barrios Niñez
		Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos (de aquí dependen Casa de Abrigo y hogares convivenciales).
Municipal	17	Casa Segura
		Centros Juveniles
		Hogar Evita
		Amigos del Hogar Evita
		Parlamento infantil y juvenil
		Acogimiento Familiar Temporal
		Programa Justicia juvenil restaurativa.
		Programa municipal de chicos en calle
		Centros municipales de atención integral al niño/a
		Atención a la Comunidad
		Volvé a la escuela
		Unidades de Desarrollo Infantil – UDIS.
		Programa Responsabilidades compartidas
		Programa de primera infancia
		Tarjeta Alimentaria Sanmartinense
		Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.
		Asistencia a mujeres víctimas de violencia.

Por dependencia

	Denominación	Dependencia Institucional
Nacional	Asignación Universal por Hijo	Anses
	Centro Integrador Comunitario "Néstor Kirchner"	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
	Progresar	Anses
	Becas de inclusión	Ministerio de Educación
Provincial	Programa Envión	Unidad Ministro
	Centro Provincial de Adicciones	Ministerio de Salud
	Plan Más Vida	Ministerio de Desarrollo Social PBA
	Becas Barrios Niñez	Ministerio de Desarrollo Social PBA
	Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos* (de aquí dependen Casa de Abrigo y hogares convivenciales).	Ministerio de Desarrollo Social PBA - Secretaría de Niñez y Adolescencia
Municipal	Casa Segura	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar
	Centros Juveniles	Dirección General de Políticas de Niñez y Adolescencia
	Hogar Evita	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar
	Amigos del Hogar Evita	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar
	Parlamento infantil y juvenil	Dirección de Juventud
	Acogimiento Familiar Temporal	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar
	Programa Justicia juvenil restaurativa.	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar
	Programa municipal de chicos en calle	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar
	Centros municipales de atención integral al niño/a	Dirección General de Políticas de Niñez y Adolescencia
	Atención a la Comunidad	Área Asistencia Crítica
	Volvé a la escuela	Dirección de Educación
	Unidades de Desarrollo Infantil - UDIS	Dirección General de Políticas de Niñez y Adolescencia
	Responsabilidades compartidas	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar
	Programa de primera infancia	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar
	Tarjeta Alimentaria Sanmartinense	Área Asistencia Crítica
	Servicios Locales de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar
	Asistencia a mujeres víctimas de violencia.	Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar

Fuente: producción propia en base a información oficial, página web del municipio, folletos, entrevistas a trabajadores y funcionarios del ámbito de infancia, de los años 2013 y 2014.