

Resignificando la protección. Nuevas normativas y circuitos en el campo de las políticas y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia en Argentina.

Carla Villalta y Valeria Llobet.

Cita:

Carla Villalta y Valeria Llobet (2015). *Resignificando la protección. Nuevas normativas y circuitos en el campo de las políticas y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia en Argentina*. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (1), 167-180.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/carla.villalta/61>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p7Db/GpW>



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>.

Referencia para citar este artículo: Villalta, C. & 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.

Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina*

CARLA VILLALTA**

Profesora Universidad de Buenos Aires, Argentina.

VALERIA LLOBET***

Profesora Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Artículo recibido en julio 29 de 2014; artículo aceptado en septiembre 23 de 2014 (Eds.)

• **Resumen (Descriptivo):** *Este trabajo analiza las principales tensiones que emergen cuando se pretende adecuar la protección de la infancia provista por el Estado a un enfoque de derechos. Para ello, a partir de los resultados de una investigación desarrollada en las provincias argentinas de Mendoza y San Juan se indagan las formas en que la protección de la infancia es resignificada. Desde una perspectiva que desplaza la mirada desde las normas y reglamentaciones hacia las prácticas y disputas concretas, el objetivo es analizar los esquemas interpretativos a partir de los cuales distintos agentes instrumentan medidas de protección, y cómo a partir de ellos, y de las pujas y conflictos interinstitucionales, los sentidos dados a la protección son construidos, reapropiados y/o contestados.*

Palabras clave: derechos del niño, protección de la infancia, elaboración de políticas (Tesoro de Ciencias Sociales de la Unesco).

Palabras clave autoras: políticas de infancia, esquemas interpretativos, reconfiguración institucional.

Redefining protection. Systems for the protection of the rights of children in Argentina

• **Abstract:** *This paper analyzes some of the main tensions that emerge when trying to modify a State's child protection systems to include a rights-based approach. The way in which child protection is being redefined is examined through the results of research carried out in two Argentinian provinces, Mendoza and San Juan. Based on a perspective that shifts its focus from laws and regulations to current practices and specific cases, the study aims to analyze the interpretative schemes through which various actors develop protective measures, and how, along with inter-institutional conflict, the meanings of child protection are created, reappropriated and/or redefined.*

* Este artículo de investigación científica y tecnológica se basa en la investigación dirigida por las autoras realizada en el marco del convenio entre la Universidad de Buenos Aires y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Res. CS 1114/10). Período: agosto de 2010-abril de 2011. El campo de estudios es antropología y psicología.

** Doctora en Antropología, Universidad de Buenos Aires. Investigadora (Adjunta) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Investigadora del Equipo de Antropología Política y Jurídica, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Correo electrónico: carla-villalta@gmail.com

*** Doctora en Psicología, Universidad de Buenos Aires. Investigadora (Adjunta) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Coordinadora del Programa de Estudios Sociales en Infancia y Juventud, Cesides, Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: valeria.s.llobet@gmail.com



Key words: rights of the child, child protection, policy making (Social Science Unesco Thesaurus).
Authors key words: children's policies, interpretation schemes, institutional change.

Ressignificação a proteção: os sistemas de proteção de direitos das crianças na Argentina

• **Resumo:** Este artigo analisa as principais tensões que surgem quando se tenta adequar a proteção da criança fornecida pelo Estado para um enfoque de direitos. Para isso, a partir dos resultados de uma pesquisa realizada nas províncias argentinas de Mendoza e San Juan se indagam as maneiras pelas quais a proteção da criança é resignificada. A partir de uma perspectiva que desloca o olhar das regras e regulamentos para as disputas e práticas concretas, o objetivo é analisar os esquemas interpretativos a partir dos quais diferentes agentes instrumentam as medidas de proteção, e como a partir deles, e dos conflitos entre agências, os sentidos dados à proteção são construídos, re-apropriados e / ou respondidos.

Palavras-chave: direitos da criança, proteção da criança, formulação de políticas (Tesouro de Ciências Sociais da Unesco).

Palavras-chave de autores: políticas da infância, esquemas interpretativos, reconfiguração institucional.

-1. Introducción. -2. Lo nacional y lo local: una norma, diversos contextos. -3. Un campo de tensiones: las medidas de protección integral y las políticas públicas. -4. Circuitos, valores y tensiones: la adopción de medidas excepcionales de protección de derechos. -5. Consideraciones finales. -Lista de referencias.

1. Introducción

En los últimos años los procesos de institucionalización de derechos de los niños, niñas y adolescentes han sido objeto de distintos análisis. En efecto, a partir de la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) diversos autores se han interrogado sobre los alcances de sus postulados y de su efectivización en contextos de desigualdad (Fonseca & Cardarello, 2005, Cardarello, 2012), y han analizado los diversos, e incluso hasta contradictorios, sentidos que son adjudicados a los derechos en contextos locales, así como las distintas consecuencias que sus usos particulares acarrearán (Reynolds, Nieuwenhuys & Hanson, 2006). También se ha analizado cómo este instrumento internacional de derechos humanos cristaliza y consolida una “concepción universal de la infancia” (Vianna, 2010, Gadda, 2008), mientras que otros trabajos han estudiado cuáles son los efectos que en un mundo globalizado pero desigual tiene la expansión de un discurso de derechos y cómo ese discurso puede enmascarar nuevas formas de colonialismo o dependencia (Pupavac, 2001) o ser expresión de novedosas formas de

gobierno en la que se articula el discurso de derechos (Scheinvar, 2007, Schuch, 2009). En un plano teórico-metodológico, por su parte, diferentes autores han enfatizado la necesidad de desplazarse de un paradigma normativo o legalista (Fonseca, 2004, Vianna, 2010, Schuch, 2009, Lugones, 2012) hacia la arena de la política y de las prácticas reales que dan cuerpo a lo que se ha denominado como “protección de la infancia”.

Teniendo en cuenta que los derechos en su forma abstracta y descontextualizada poco significan (Fonseca & Cardarello, 2005), nuestro objetivo en este trabajo es analizar algunas de las tensiones que han emergido entre agentes institucionales de diferentes áreas de las políticas públicas a raíz de un proceso de reformulación normativa que promovió una reconfiguración institucional en el campo de políticas de protección de la infancia en la Argentina. Tal reforma, inspirada en los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, se propuso adecuar la protección de la infancia provista por el Estado a un “enfoque de derechos”. Partimos de la idea que los procesos de reformulación legal pueden ser, como señala Schuch (2009), espacios

pertinentes para el estudio de la constitución de los derechos. Sin embargo, entendemos que pueden serlo siempre que consideremos que esa construcción no sólo está informada por reglas y procedimientos, sino fundamentalmente por maneras de “imaginar la realidad” (Geertz, 1994) -que dotan de particulares significados a las prácticas, saberes y dispositivos empleados para la constitución y protección de esos derechos-. De tal manera, a partir de estas ideas, nuestro interés en este artículo es analizar las características que ha asumido este proceso de reformulación normativa en dos provincias argentinas, Mendoza y San Juan,¹ para indagar las formas en que la protección de la infancia es resignificada. Mediante el análisis de dos casos subnacionales, pretendemos señalar un debate respecto al papel de los derechos de niños/as en las lógicas de gobierno de los sectores populares (Schuch, 2009, Scheinvar, 2007, Pupavac, 2001). En efecto, iluminar las diferencias y tensiones presentes en esos casos permite señalar que las formas de regulación articuladas a los discursos de derechos son plurales, discontinuas, y pueden entrar en tensión entre sí.

Para ello, en primer lugar focalizaremos en el campo de tensiones que emergen al momento de instrumentar “medidas de protección integral de derechos”. En segundo, analizaremos cómo son significadas por los profesionales de los organismos de protección de derechos las problemáticas en función de las cuales las medidas de separación de los niños de su medio familiar son más frecuentemente adoptadas que a partir de la nueva ley ya no deben ser adoptadas por el Poder Judicial, sino por los nuevos organismos de protección de derechos. Ello con el interés de identificar los esquemas interpretativos a partir de los cuales distintos

agentes instrumentan esas medidas, y cómo a partir de ellos, y de las pujas y conflictos interinstitucionales, los sentidos dados a la protección son contruidos, reapropiados, y/o contestados (Fonseca & Schuch, 2009).

2. Lo nacional y lo local: una norma, diversos contextos

La retórica de los derechos de los niños en la Argentina, así como en otros países de la región (Fonseca, 2004, Schuch, 2009), se expandió con fuerza una vez sancionada la Convención de los Derechos del Niño (CDN). En el contexto pos-dictatorial argentino, este instrumento fue interpretado por muchos actores como un hito y así fue utilizado para discriminar dicotómicamente las prácticas institucionales que hasta ese momento se habían desarrollado de aquellas que debían ser implementadas de allí en adelante. La eficacia de este discurso como articulador político fue grande ya que resultó totalizador de las narrativas del pasado y permitió la construcción de una ruptura a partir de su emergencia como discurso legítimo. Esta “interpretación fundacional” de la CDN -centrada en la crítica a las facultades omnímodas de los jueces de menores y la judicialización de la pobreza- fue desarrollada durante toda la década de los '90 en la Argentina y estableció los límites conceptuales dentro de los cuales era pensada la “adecuación”.² Durante ese tiempo distintos actores elaboraron también interpretaciones y “diagnósticos” respecto a las razones por las cuales en nuestro país no se receptaban los principios de la CDN y resultaba tan dificultoso el cambio de “paradigma”. Así, mientras algunas de esas interpretaciones sindicaban como responsables de tal ausencia

1 La investigación, solicitada bajo la forma de monitoreo por la agencia nacional de protección de derechos, implicó una estrategia predominantemente cualitativa de entrevistas semi-dirigidas a 67 agentes de niveles provinciales y municipales del ejecutivo -organismo administrativo, educación y salud- del poder judicial y de OSC vinculadas con la implementación de políticas de infancia, en tres municipios de cada provincia, así como revisión documental institucional -organigramas, estadísticas, planes de acción, etc.- y de materiales secundarios -periódicos, estadísticas poblacionales y económicas, etc.-. La estrategia analítica supuso reconstruir las tramas interinstitucionales, protocolos de actuación, y sentidos dados a sus intervenciones por parte de los agentes.

2 La CDN (incorporada a la Constitución Nacional argentina en 1994) actuó en nuestro contexto como catalizador de una serie de críticas a las instituciones destinadas a la minoridad que se venían sucediendo desde mediados de los años '80. En el marco del proceso político originado con la defensa de los derechos humanos tras el fin de la última dictadura militar (1976-1983), la CDN sirvió de estandarte para un movimiento que procuraba una reforma profunda del sistema destinado a los “menores”. Así fue significada como fundadora del nuevo paradigma de la protección integral. Sin embargo, la noción de discontinuidad de representaciones y el ineditismo dado a la “protección integral” dificultaron el registro de las continuidades presentes. Tal interpretación caracterizó el campo de las políticas destinadas a la infancia pobre durante la década del '90, y comenzó a ser revisada en los primeros años del presente siglo.



de adecuación a la “falta de voluntad política”, otras apuntaban al conservadurismo de la corporación judicial y/o a la incapacidad de actualización de agentes y operadores de la política pública quienes desconocían la CDN.

La nueva ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, sancionada en Argentina recién a fines de 2005, fue así presentada como una conquista por los distintos actores que bregaban por ella desde inicios de 1990. En efecto, esta nueva norma reemplazó la cuestionada ley de Patronato de Menores (1919), postuló la creación de un Sistema Integral de Protección de Derechos que debe estar compuesto por todos los organismos y agentes que diseñen, ejecuten e implementen políticas para la niñez, recortó distintas atribuciones judiciales y, entre otras cosas, estipuló que la separación de los niños de su familia debe ser una medida de última *ratio* que en ningún caso puede originarse en la falta de recursos económicos y que debe ser tomada por los organismos administrativos de protección de derechos, y no por el ámbito judicial.³

A partir de esos momentos y paulatinamente la mayoría de las provincias ha comenzado -a instancias de diversos actores locales y de un fuerte impulso del Estado nacional- un proceso de adecuación legislativa, sancionando leyes subnacionales o generando Protocolos de actuación. Este proceso revistió también mucha variabilidad, en tanto algunas jurisdicciones, previamente a la nueva ley nacional, ya habían sancionado normativas que pretendieron receptar el enfoque de derechos de la CDN, mientras que otras aun mantenían las inspiradas en el “paradigma tutelar”.

Las provincias de Mendoza y San Juan constituyen dos ejemplos contrastantes de esta situación y por ello es fructífero ahondar

el análisis en esos contextos. En efecto, Mendoza fue la primera jurisdicción argentina en sancionar, en 1995, una ley mediante la cual intentó receptar los lineamientos de la CDN (Ley 6354). Al contrario, en San Juan durante los años ‘90 no se verificaron innovaciones legislativas. Recién en 2002 fue sancionada una ley provincial de infancia (Ley 7338) que se implementó muy parcialmente y que -al igual que la ley mendocina- estipulaba que las medidas de protección debían ser tomadas por el ámbito judicial.

No obstante, la ley nacional 26.061 enfrentó a ambas provincias a la necesidad de adecuar procedimientos y recortar facultades judiciales. En Mendoza, ello implicó elaborar diferentes “Protocolos de Actuación”, que entraron en vigor en 2008. A partir de ese momento, se crearon diferentes organismos, tales como los Organismos Administrativos Locales de Protección de Derechos (OAL) cuya función es instrumentar medidas de “protección integral” y de “protección excepcional de derechos”, y los Servicios de Protección de Derechos (SPD) de nivel municipal. En San Juan se promulgó una ley de adhesión a la norma nacional, y se crearon Dispositivos Territoriales de Protección de Derechos que deben cumplir las funciones encomendadas por la ley nacional a los organismos administrativos de protección de derechos.

En suma en ambas provincias se verifica un proceso de transición, de creación de nuevos organismos y de reformulación de los existentes en el que emergen distintas tensiones. En ellas focalizaremos a continuación.

3. Un campo de tensiones: las medidas de protección integral y las políticas públicas

En sintonía con los postulados propuestos durante años por los activistas de los derechos de los niños, la nueva norma nacional sustrajo de la esfera judicial la facultad de adoptar medidas de protección de derechos y encomendó esta tarea a organismos administrativos, procurando promover así la denominada “desjudicialización de la pobreza”, y estipulando la creación del Sistema de Protección Integral de Derechos que debe

3 La nueva ley estipuló dos tipos de medidas: las de “protección integral de derechos” que suponen la movilización de recursos a fin de restituir los derechos vulnerados de los niños (tramitación de subsidios para vivienda, becas para estudio, tratamientos médicos, inclusión en programas de políticas públicas, etc.) y fortalecer sus vínculos familiares; y las “excepcionales de protección de derechos” que deben ser dictadas una vez que se hayan agotado las anteriores e implican la separación de los niños de su medio familiar cuando “estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio” (art. 39, Ley 26.061). Tienen un plazo de 90 días y se prevé la posibilidad de prorrogarlas sólo por acto fundado.

estar compuesto por todos los organismos que diseñen e implementen políticas para la niñez. Así, según reza el texto de la ley, se otorga centralidad a la “transversalidad, integralidad y corresponsabilidad” en las políticas específicas del área. Ahora bien, ¿cómo estos postulados intentan ser materializados en la práctica cotidiana?, ¿cómo se interpretan y dotan de sentido?, ¿quiénes son los encargados de llevarlos adelante y cuáles son las dificultades que los actores señalan para ello?

Tanto en Mendoza como en San Juan, los organismos encargados de instrumentar las medidas de protección integral -los Órganos Administrativos Locales y los Servicios de Protección de Derechos municipales, en un caso, y los Dispositivos Territoriales, en el otro-, conformados en general por profesionales jóvenes y con una experiencia basada en el trabajo en organizaciones de la sociedad civil o bien adquirida muy recientemente, desarrollan una tarea de articulación de los recursos existentes y para ello se vinculan con distintos efectores de políticas públicas. La idea de que es imperioso trabajar para que cada uno de los organismos destinado a la infancia asuma un papel activo en la instrumentación de las medidas de protección de derechos se encuentra bastante extendida. Sin embargo, tal idea pareciera ser privativa de las áreas de infancia teniendo un lugar muy secundario en las agendas y preocupaciones de otros organismos, lo que genera no pocas dificultades. Ejemplo de ellas son las tensiones surgidas en la relación que los nuevos organismos de protección de derechos mantienen con aquellas políticas universales que tradicionalmente tuvieron por objeto a la infancia. Es decir, con las instituciones destinadas principalmente a los niños que se ajustaban a las conductas esperadas y esperables atribuidas a “la infancia” o a quienes podían ser encauzados en ellas.

Estas tensiones que emergen con frecuencia cuando se intenta llevar a la práctica la noción de “integralidad” de las políticas sociales, asumen contornos más nítidos y potentes en el campo de las medidas de protección. Además, la naturaleza de esos inconvenientes da por tierra con la idea de que los conflictos sólo se suscitarían entre las áreas administrativas y el

Poder Judicial, y ello obliga a reconsiderar los pretendidos beneficios casi automáticos que, según el discurso de los activistas, tendría la desjudicialización de situaciones de pobreza. En otras palabras, sin negar la importancia de la limitación de facultades del Poder Judicial, el análisis detenido de las tensiones suscitadas en las relaciones interinstitucionales permite complejizar la mirada y observar que la “integralidad” y “corresponsabilidad” en muchos casos se desvanecen cuando de lo que se trata es de intervenir en situaciones que los distintos agentes caracterizan como de “descuido”, “riesgo” y/o “urgentes”.

3.1 Entre escuelas, jueces y organismos de protección

Yo le dedico mucho tiempo de la mañana, por ejemplo, a conversar con las directoras de las escuelas para que comprendan hasta qué punto tienen ellos que incluir no solo al chico en lo educativo sino también al problema. Ellos incluyen al chico y entienden que el problema tiene que quedar afuera, el problema también está incluido. Si el chico tiene un problema familiar, un problema de conducta, de adicción, lo que fuese, generalmente se tiende a derivarlo y nosotros lo que estamos tratando es que contengan un poco más, que retengan al chico con su problema y en todo caso al momento de hacer una derivación que sea una derivación responsable” (Profesional de políticas de infancia 06 - Mendoza)

Según los profesionales de los organismos de protección entrevistados, el área de educación en ambas provincias se ha caracterizado tradicionalmente por la posesión de una lógica propia y, en muchos casos, los objetivos de política educativa no parten de una visión integral en términos de derechos. Las referencias al área de educación como un “compartimento estanco”, “rígido” y “cerrado” fueron frecuentes, y en la dimensión de las prácticas cotidianas de los organismos de protección de derechos, sus profesionales se enfrentan con distintas dificultades.

Una de las principales, en Mendoza -tal como reseña la cita anterior- es la derivación de casos que los nuevos organismos reciben del área educativa. En efecto, el hecho de que las

escuelas realicen denuncias sobre situaciones relacionadas con temas tales como reiteración de faltas, deserción escolar o problemas de conducta, demuestra -según los profesionales entrevistados- las falencias que la institución escolar tiene para responsabilizarse del rol que le cabe y generar estrategias de permanencia de los niños/as en ella. Para muchos de los profesionales del área de niñez, esta suerte de desresponsabilización del área de educación no sólo provoca el “colapso” de los organismos administrativos de protección, sino también es indicativa de la pervivencia de procedimientos que resultan en la continuidad de una lógica de intervención basada en la derivación de casos problemáticos que para la escuela pueden ser situaciones donde existan indicios de violencia, como casos de descuido o negligencia en tanto los niños concurren sucios. Así aun cuando actualmente esas situaciones conflictivas no sean ya derivadas al Poder Judicial, son reorientadas hacia el organismo administrativo a fin de que resuelva el problema.

A ello se suma el hecho de que algunas escuelas revelan actitudes expulsivas. Ya sea porque persiste la costumbre de no inscribir a los niños/as que no tengan documentos, de no aceptar a quienes han repetido de grado, o no abrir vacantes para niños con “problemas de conducta”. Todo ello, que conforma buena parte de la demanda recibida por los OAL y los SPD, obliga a instrumentar acciones puntuales a fin de que a ese niño le sea garantizado su “derecho a la educación”.

Esto de ampliar los niveles de inclusión es también colaborar con los chicos en los espacios donde están, entonces que se sostengan en la escuela es articular con la escuela para que haya estrategias de seguimiento, si no se hace la exclusión del chico, muchas veces, con rapidez, ya sea porque se porta mal, entonces inmediatamente... que vaya al psicólogo o que lo mandan a la escuela especial o le dicen ‘bueno, no vengas más, no vengas más, ya tenés todo aprobado’. Y son chicos que pierden ese espacio de poder ir a la escuela. No es así con todas las escuelas es esa la realidad, pero en algunas ya es algo permanente, incluso si existe algún

chico en condiciones difíciles lo derivan (Profesional de OSC 18-Mendoza).

Si de un lado el derivacionismo parece caracterizar la lógica escolar, en ocasiones se observa lo contrario. Tal el caso de situaciones de posible maltrato o violencia hacia niños que estando escolarizados no llegan al organismo administrativo vía la escuela. Al respecto es interesante notar que si algunos profesionales atribuyen este tema al “desconocimiento de la ley” por parte de las autoridades educativas, otros lo vinculan a la selectividad de la mirada y al diferencial diseño de estrategias, lo que hace que el tipo de abordaje dependa de cuál sea el niño que presenta el problema:

Una cosa que yo les digo a los docentes: llega un chico maltratado con un ojo así a la escuela, y le dicen ‘¿qué te pasó?’, ‘y me golpee, me caí’, ‘¿quién es tu mamá y tu papá?’, ‘es tal persona’. Y a la madre le dicen: ‘mire ese chico tiene este problema’, cuando los padres vienen a la escuela dicen ‘bueno, tuvimos estos problemas’, dicen ‘bueno, resuélvanlos’. Cuando un pibe viene de una clase más vulnerable el docente no llama a los padres, hacen la denuncia directamente. Hay otro tipo de consideración y de discriminación a los chicos de extracciones más vulnerables (Profesional políticas de infancia 26-Mendoza)

Según agentes del área de educación, ello podría también vincularse a una cuestión que determina buena parte de las prácticas del sistema educativo: la responsabilidad civil de los directores de escuelas. De acuerdo a esta interpretación, en ocasiones los docentes no realizan la denuncia “por temor”, ya que no se sienten amparados por un marco legal.

Por su parte, otros docentes parecen ubicarse *per se* en un plano de protección de derechos, asumiendo que sus prácticas incuestionablemente son acordes a una interpretación canónica de los mismos. En este sentido, es importante tener en cuenta que la clave de lectura que utilicen para dotar de sentidos a la ley y definir sus alcances, incidirá en los efectos que ésta tenga. Así, expresiones tales como la ley 26.061 “vino a dar legalidad a las prácticas que ya nos encontrábamos desarrollando” o

“ahora tenemos una ley que respalda el trabajo que veníamos haciendo” por parte de los agentes educativos deben conducirnos a indagar los marcos de significación a partir de los cuales esos agentes atribuyen sentidos a la norma y definen entonces la protección de derechos:

La escuela empieza a hacerse cargo de los problemas como un actor protagonista, no diciendo ‘y bueno vamos a hacer la denuncia no nos queda otra’. No, ahora es ‘tenemos que hacer la denuncia’. Vos hacés la denuncia como docente y también sabés que tenés una ley que te dice que la tenés que hacer (...) Entonces yo creo que esta nueva ley de Protección hace que avale un modelo de intervención de los directores con una legalidad muy clara (...) Antes los chicos dejaban las escuelas, es el caso más clásico, y bueno dejaba la escuela. Hoy en día hay todo un seguimiento. Por ahí lo menos eficiente en esto es la intervención del juzgado. (...) Pero al menos para la escuela es una herramienta que ayuda en su modelo de gestión, y de presión. Sí, sí también de presión. Porque dicen ‘no, mirá va a ir al juzgado’. Un caso en una escuela que vayan del juzgado a visitar a una familia eso se difunde en toda la comunidad. (Funcionaria del área de educación-Mendoza)

Así, más allá de que exista un Protocolo que estipula que toda denuncia debe ser efectuada al organismo administrativo de protección, la interpretación que realizan algunos agentes es que los habilita a dar intervención al juez, y por ello la valoran positivamente, en tanto la visita del juzgado tendría un efecto ejemplificador.

En San Juan es frecuente la caracterización de que la educación formal “deja afuera a muchos niños” bajo la modalidad del fracaso escolar o no aceptando a determinados niños, y la dificultad de articular acciones fueron mencionadas por distintos agentes. También sucede que ante la imposibilidad de que el área de educación asuma su papel de corresponsable en el Sistema de Protección Integral, se debe activar la red de relaciones del profesional interviniente, reproduciendo así la lógica de intervención del “caso por caso” (Llobet, 2010).

Sin embargo, lo que resultó más significativo en esta jurisdicción fue que la escuela no apareciera como un actor que consulte frecuentemente a los Dispositivos Territoriales o al área de niñez. Antes bien, la percepción que prevaleció fue la del área de educación como un ámbito autónomo que pocas vinculaciones entabla con “el afuera”⁴.

Así, además de suplir estas dificultades con la activación de redes interpersonales y seguimientos individualizados, llamativamente desde el área de niñez se diseñó un programa específico para revertir la vulneración de derechos de una clase de niños: aquellos que no son aceptados en las escuelas. Tal el caso del Programa de Inclusión Infanto-Juvenil dependiente de la Dirección de Niñez que, como relataba un funcionario, se dirige a los chicos que “no los reciben en las escuelas”.

Esta imposibilidad de trabajar conjuntamente ha llevado en ocasiones a la paradójica situación de que los profesionales de los Dispositivos Territoriales judicialicen el caso para intentar obtener una respuesta del área de educación. Sin embargo, este uso de la instancia judicial no asegura que la medida de protección se concrete:

Lo que sí nos cuesta muchísimo coordinar, que ha sido lo más difícil para trabajar es con educación. Cuando hay un chico que ha quedado fuera del circuito escolar por alguna razón no hemos podido insertarlo, no hemos podido coordinar con las maestras, es algo que no hemos podido. (...) A veces tenemos un oficio judicial donde la jueza pide que el niño vuelva a la escuela, y no hay caso, no lo recibe la escuela. Lo echaron por mala conducta, porque faltaba mucho, porque era muy rebelde, porque era muy sumiso. No los recibe la escuela, no los recibe. O porque tiene baja nota, no los reciben. (...) Y no, no podemos insertarlos, con educación no podemos ¡y eso que está el pedido del juez! (Profesional de políticas de infancia 45 -San Juan)

4 Según los profesionales que trabajan en la atención directa de niños/as y familias, las decisiones que adopta la escuela a son muy difíciles de revertir. En tal sentido, nos relataban: “Una mamá que viene y dice: me han expulsado a mi hijo por mala conducta y no podemos hacer más nada” (Profesional de políticas de infancia 45-San Juan).

La pervivencia de este tipo de prácticas no se debe sin más al conservadurismo de los jueces, a su discrecionalidad o a la incapacidad para adecuar sus prácticas a un enfoque de derechos, así como no es atribuible a las lógicas de gobierno de la infancia sin más. Antes bien esa perdurabilidad mucho se relaciona con la capacidad de las distintas áreas de políticas públicas para instrumentar circuitos legítimos de acción que logren revertir los sistemas de clasificación que subyacen a las prácticas institucionales. Tales sistemas clasificatorios se nutren de oposiciones binarias (práctica pedagógica vs. atención especializada; enseñanza vs. asistencia, etc.), que demarcan la configuración del sistema de protección en relación con el sistema educativo.

3.2 Hospitales y comités especializados: descuidos, negligencia y denuncias

En las relaciones que los organismos de protección de derechos entablan con el área de salud, los agentes también cumplen un papel de mediadores, y para ello activan sus redes de relaciones personales de modo que, por ejemplo, el turno necesario se obtenga en un plazo razonable o que el niño/a o adolescente sea atendido en el centro de salud aun cuando concurra solo. Ahora bien, las relaciones más conflictivas con este sector parecen darse respecto de las situaciones que son catalogadas por los servicios de salud bajo los amplios rótulos de “riesgo” y de “maltrato”. Y ello porque la mirada médica predominante frente a indicios que puedan conducir a sospechar que alguno de estos “intolerables” (Fassin & Bourdelais, 2005, Grinberg, 2010) se encuentra presente, antepone la urgencia y la necesidad de preservar la integridad física del niño y, en muchos casos, judicializa la situación.

En ambas provincias existen áreas sanitarias especializadas en maltrato infantil. En San Juan, el Comité de Maltrato Infante Juvenil que interviene en los casos en que se sospecha que los niños son víctimas de violencia física, abandono o negligencia. Para graficar qué se entiende por negligencia, una profesional de este Comité relataba:

En la negligencia entra desde no vestirlos adecuadamente, por ejemplo, que en

pleno invierno aparezcan con ojotas. Que no vayan a la escuela. Que no tengan las vacunas. Que no estén documentados. Que no les hagan los controles médicos. Que los manden a mendigar. Además de la higiene (...) La desnutrición grave, porque si bien la desnutrición puede tener un origen estrictamente biológico, para que llegue al grado tres ha habido negligencia, porque no han tomado medidas previas. Los chicos que ingresan con un shock insulínico (...) o un cuadro asmático agudo, todos esos cuadros son porque hubo negligencia en el cuidado”. (Profesional del área de Salud -San Juan)

Los profesionales de la Dirección de Niñez señalan que la relación con este Comité es nula, una muestra de los desafíos existentes para la implementación del Sistema de Protección. Al respecto es ilustrativo el relato de un funcionario de la Dirección de Niñez:

Cuando un pibe llega al Hospital Rawson en un cuadro de desnutrición o presenta una situación con indicadores de violencia, existe un espacio que es el Comité de Maltrato que, en vez de poner en conocimiento a la autoridad administrativa que somos nosotros, hace una denuncia, hace un abocamiento a través del Ministerio Público. Ahí hay un ejemplo de cómo ni siquiera los mismos actores del mismo poder nos reconocemos parte del sistema y seguimos actuando de la misma manera, o sea, judicializamos un montón de situaciones que probablemente requieran una judicialización pero que podría, paralelamente, intervenir desde lo administrativo, resolverse un montón de situaciones independientemente de que hay un nene que haya que judicializar, o a lo mejor en la intervención administrativa surge que no hay necesidad de judicialización. (Funcionario del área de niñez -San Juan)

Así, si bien se reconoce que algunos casos que el Comité judicializa lo ameritarían, se estima que la gravedad aducida por estos profesionales se relaciona con su particular mirada y definición del “riesgo”, que es

diagnosticado en función de indicadores físicos y emocionales, sin tener en cuenta el contexto social. De tal manera, desde una visión del niño en tanto paciente diagnostican el “riesgo”⁵ y asocian marcadores físicos o patologías (hematomas, desnutrición, falta de higiene, asma) con categorías tramadas en términos de sanciones morales a los responsables de esos niños (negligencia, maltrato, descuido).

Estas visiones respecto de lo que implica la protección de la infancia no son exclusivas de este tipo de comités, sino que se encuentran bastante extendidas en esta área. Como planteaba una profesional entrevistada:

Yo trabajo en un Centro de Salud también (...) y lo que tienen los médicos que es una lucha: ‘¿ese niño está abandonado lo tienen que institucionalizar!’ (...) ellos quieren que ahí nomás venga el móvil y se los lleve, los metan en un Hogar, se los quiten o se los den a otra familia (...) Con los médicos cuesta mucho, enseguida se ponen de los pelos cuando ven un niño abandonado y si ven que no se los quitamos ¡ya estamos trabajando mal! (Profesional de políticas de infancia 46 -San Juan)

En Mendoza también se observa una tensa relación con algunos grupos profesionales del área, principalmente con el Grupo de Alto Riesgo (GAR) creado en 1998 por el Ministerio de Salud provincial. Este programa interviene cuando se determina riesgo social, maltrato físico o psicológico, negligencia, abandono, abuso sexual, categorías de límites altamente porosos que llegan a incluir embarazo adolescente o niños que no concurren al colegio, ya que -como planteaba un profesional del programa- se les está “negando su derecho a la educación. No hay maltrato físico, ni nada. La negligencia materna es no enviarlo al colegio” (Profesional del área de salud-Mendoza).

Antes de la aplicación de la ley 26.061, estos equipos profesionales se relacionaban asiduamente con el Poder Judicial, dando intervención a los juzgados en todos los casos en que consideraban necesaria la adopción de una medida tutelar. Ahora bien, con la suscripción del Protocolo específico este circuito formalmente se modificó -en tanto deben dar intervención al organismo administrativo- y ello originó distintas reacciones:

con los juzgados trabajamos mucho mejor que con el órgano. (...) Porque creo que -y te voy a ser muy sincero en esto- me parece que el órgano surgió muy rápido... a nosotros nos capacitaron para empezar un programa que comenzó en el ‘98 y aún seguimos capacitándonos. Esta gente, los que armaron esto, buscaron gente -que yo no digo que sean malos profesionales- pero no los capacitaron. Les dieron un manejo de la situación que lo hacía un juzgado adonde nosotros entrábamos y hablábamos con el secretario, con el juez directamente. Porque el GAR sigue entrando a los juzgados. ‘Sí, sí es del GAR que pase. Doctora, doctor’. ‘Pasa esto, esto y esto’. Bueno, resolvíamos y arreglábamos. (...) Y le dieron todo este manejo a gente que no está dentro del hospital. (...) Porque, de última, nosotros llevábamos los problemas, pero la responsabilidad y la decisión era de los jueces. Esta gente tiene que tomar decisiones y no están capacitados (...) Porque ellos [los jueces] nos tenían tal confianza que ya nosotros le llevábamos la solución, sugerir, lógicamente hay que sugerir, vos viste cómo es esto- y ellos... Listo. (...) Aunque el sistema no era nuestro, la decisión era favorable. (Profesional del área de salud 33 -Mendoza)

En esta cita se condensan muchos de los sentidos y valores que son confrontados en las disputas con los órganos administrativos. La confianza, el nivel jerárquico, el poder de decisión y sobre todo la aceptación de las sugerencias realizadas -la percepción de “estar hablando el mismo idioma”- son valorados

5 La categoría “riesgo”, cuya raigambre moral ha sido ampliamente debatida en el clásico trabajo de Robert Castel (1984), ha sido incorporada al campo epidemiológico y desde allí al ámbito de la clínica en un pasaje que, como señala Almeida-Filho (1992), constituye una aberración. En efecto, el diagnóstico clínico individual del riesgo es casi un oxímoron, en tanto éste -que constituye una medida probabilística y poblacional- sólo puede calcularse, y atribuir la porción de riesgo a que cada sujeto contribuye estadísticamente como “propia” de un sujeto específico es una falacia ecológica.

positivamente por estos profesionales y son usados para caracterizar la relación que mantenían y que, en ocasiones, aun mantienen con el Poder Judicial.

Si bien los agentes sanitarios vinculados a las áreas de maltrato o la asistencia pediátrica no constituyen un actor homogéneo, tienden a establecer lecturas sobre la violencia, las formas de crianza, la maternidad, las familias pobres, que recrean bajo un aparente “marco de derechos” las formas de la “negligencia”, y operan solicitando la sanción efectiva a tales familias (Fonseca & Cardarello, 2005). Y en estos casos se observa que tales esquemas interpretativos, y los sentidos atribuidos a la eficiencia y la efectividad de las acciones que se tramaban en el anterior circuito de la protección, resultan en ideologías institucionales y rutinas burocráticas que articulan la responsabilidad materna, la eficiencia de los “expertos”, y el discurso de derechos, para defender áreas de incumbencia consideradas exclusivas y para dar cuenta de las formas de regulación específica.

4. Circuitos, valores y tensiones: la adopción de medidas excepcionales de protección de derechos

Hasta aquí vimos cómo los distintos agentes procuran materializar los postulados relativos a la “integralidad, transversalidad y corresponsabilidad”. Ahora nos detendremos a examinar cómo esas tensiones se recrean y otras nuevas se identifican cuando la medida a adoptar es la de separación de los niños de su medio familiar.

Cada una de las provincias ha establecido circuitos para la adopción de estas medidas, que varían en su grado de formalización como en la injerencia que en ellos tiene el Poder Judicial. Más allá de las distintas dificultades de articulación y coordinación de acciones, nuestro interés en este apartado es analizar cómo son connotadas y significadas por los profesionales de los organismos administrativos las problemáticas por las cuales las medidas de protección excepcional de derechos son más frecuentemente adoptadas.

4.1 Criterios de oportunidad para la adopción de las medidas excepcionales

A grandes rasgos y esquemáticamente las situaciones que los agentes entrevistados refieren como motivos para la adopción de una medida excepcional de protección, pueden ser agrupadas en dos grandes tipos: por un lado, las situaciones de riesgo caracterizado como “inminente e inmediato”; por otro, las originadas en el fracaso de anteriores y sucesivas intervenciones sobre la familia de los niños/as y/o adolescentes.⁶

En principio, las razones que pueden ser denominadas como de riesgo inmediato engloban las situaciones en las que los niños/as son o se presumen víctimas de abuso sexual, violencia y malos tratos. Estas situaciones cuando ocurren en el ámbito intrafamiliar dan lugar, en ocasiones, a la adopción de medidas cautelares por parte de la justicia que ordenan la exclusión del agresor y/o la prohibición de acercamiento. Sin embargo, en otras ocasiones derivan en la separación de los niños de su medio familiar, en tanto lo que se evalúa es la (in)capacidad de los otros integrantes de la familia -en especial de la madre- para el cuidado de ese niño/a. En esas ocasiones, puede suceder que el manto de sospecha hacia la madre se extienda respecto de su desempeño en relación con sus otros hijos, lo que redundaría en la adopción de una medida excepcional que también incluya a los hermanos del niño/a víctima. En esos casos, el desconocimiento de la familia de la situación que atraviesa el niño es valorado negativamente por los profesionales intervinientes y es interpretado como muestra de la complicidad de la familia en tanto, como relataba una profesional, en tales casos se está frente a una “familia cómplice” (Profesional políticas de infancia 26-Mendoza).⁷

6 Otra de las situaciones que origina la adopción de una medida excepcional está dada por los casos de adolescentes menores de 16 años imputados de haber cometido un hecho delictivo que son no punibles. En estos casos, los juzgados penales de menores no continúan interviniendo -como sí lo hacían cuando regía la ley 10.903- y dan intervención a los organismos administrativos de protección, quienes evalúan si el adolescente puede continuar conviviendo con su familia. Si surge que no lo haga, dicta una medida excepcional para separarlo de su medio familiar e incluirlo eventualmente en un instituto.

7 En estos casos se observa nítidamente el desigual abordaje y las diferentes posibilidades con las que cuentan las familias de

En estas situaciones las instituciones hospitalarias cumplen un destacado papel y la asociación directa entre violencia o abuso e incapacidad de los adultos responsables de los niños, así como la perentoriedad de dar fin a la situación, resultan en la inexorabilidad de una decisión que implica interrumpir la residencia compartida. En buena medida, en tanto estos sucesos lindan con “lo intolerable” (Fassin & Bourdelais, 2005), las respuestas que se elaboran para hacerlos cesar son las menos proclives a ser interrogadas por parte de los profesionales.

Otro tipo de problemática es la originada por el fracaso de anteriores intervenciones. Así, la situación de vulneración de derechos por la que atraviesan los niños/as es catalogada en términos de “negligencia”, “descuido” y/o “abandono”, en tanto no presentan condiciones de higiene, se encuentran mendigando, no concurren a la escuela, se enferman recurrentemente o tiene signos de desnutrición. Son entonces activadas distintas estrategias para proveer recursos materiales y “fortalecer a la madre en su rol”. Sin embargo, si aun así las conductas negligentes no son modificadas, después de un plazo variable el fracaso comienza a vislumbrarse. El mentado fracaso de las intervenciones se asocia a la falta de respuesta por parte de la familia de los niños, a su “falta de adherencia al tratamiento”. Un tratamiento cuya finalidad es lograr que sus padres, en especial sus madres, se convenzan de la necesidad de modificar sus conductas, y si eso no ocurre la familia será considerada “inviable”.

los niños/as según cuáles sean sus condiciones materiales de vida. Así, por ejemplo, la medida de exclusión o prohibición de acercamiento del agresor tiende a volverse irreal en aquellos lugares de residencia propios de las clases bajas, en los cuales el “hogar” de la familia nuclear no tiene fronteras tan definidas ni cerradas sobre sí mismas como es usual o al menos deseable en las familias de sectores medios. Muchas veces evaluados en términos de hacinamiento o promiscuidad, estos hogares se encuentran conformados por la parentela extensa y se caracterizan por la proximidad física con otras casas y por una textura que puede considerarse abierta. En todo caso, es difícil que un hombre encuentre otro lugar para vivir; y/o en otro orden de ideas, que una madre de un niño/a víctima de este tipo de delitos pueda iniciar un proceso -terapéutico u otro- que la apuntale en su rol y que la fortalezca -a los ojos de los distintos profesionales intervinientes- como alguien capaz de brindar la protección necesaria.

Estas situaciones no son sencillas para los profesionales que intervienen. Apreciaciones tales como “no entender” o “no poder comprender” cómo una madre actúa de determinada manera, referencias a la “impotencia y enojo” que les generan determinados casos, dan lugar a diferentes interpretaciones que lejos de ser uniformes, varían de acuerdo a la experiencia, nivel de formación y posturas ideológicas sustentadas por cada profesional. No obstante, los distintos agentes se rigen por modelos de género bastante uniformes que atribuyen la responsabilidad por la crianza de manera exclusiva a la madre, y al mismo tiempo construyen ideas sobre las competencias para tal tarea centradas en su capacidad moral y amorosa y en estereotipos sobre la abnegación maternal, sin tener en cuenta los recursos sociales y redes de apoyo de tales mujeres.

Por otro lado, a algunos profesionales estas situaciones les permiten ver que aun cuando esas familias sean acreedoras de múltiples intervenciones, no es la cantidad sino la calidad y el lugar desde el que son formuladas lo que determina o lleva implícito su fracaso. Al respecto son ilustrativas las palabras de una profesional de una larga trayectoria en el área de infancia:

la mayoría de las familias con las que nosotros trabajábamos, no te creas que eran familias que no estaban trabajadas, eran familias muy trabajadas, ¿y qué pasaba? hartas estaban, hartas de la promesa ‘vengo mañana’ y volvían dentro de 2 meses, familias que, también, no creían mucho. Relacionarse con una familia en una situación de alta vulnerabilidad no es para cualquiera.

E: ¿Muy trabajadas por quién?

-: Por la comunidad, por la trabajadora social del juzgado, por la del centro de salud, por la de la escuela y siempre con esta mirada intrusiva, a ver ‘vos mamá, sí, sos un desastre, no los mandás a la escuela’ (Profesional de políticas de infancia 19-Mendoza)

Sin embargo, otros antes que ensayar una revisión de sus propias prácticas, depositan en la falta de adhesión de las familias a los

preceptos profesionales la razón de las medidas excepcionales. En estos casos, las valoraciones de la *inviabilidad* de las familias se traman con apreciaciones sobre el aprovechamiento que realizan de los recursos del Estado y de la utilización que hacen de sus hijos para seguir recibiendo subsidios o ayudas. La construcción de familias “tramposas” o dependientes más allá de lo moralmente aceptable alude a un conglomerado de representaciones sobre las familias asistidas que aumenta la distancia social entre éstas y los profesionales.

Los casos de negligencia y abandono son, por ejemplo, niños que no están escolarizados, están todo el día... Hay zonas marginales donde los niños no concurren al colegio y andan todo el día en la calle, son niños en la calle. Entonces hay una falta de control por parte de la madre. Madre que refiere, a veces, que trabaja y es mentira, está todo el día deambulando, o no sé si deambulando, sino en lo del novio, con figuras parentales distintas para ese núcleo familiar. ‘Le doy un hijo a este, un hijo al otro, al otro’. Y van rejuntando, le piden ayuda al centro de salud a través de la caja comunitaria, pero los niños se crían solos, en la calle. Entonces, por ahí, vienen los vecinos hacen la denuncia por tales y tales niños, aparte de no concurrir a clase, están todo el día mugrientos, están sucios, y andan hasta altas horas de la noche en la calle. Entonces, cuando vienen acá, te los traen todos cambiaditos, lavaditos y se piensan que nosotros no vamos a ir a verlos después, o que la agente sanitaria no nos va a decir la realidad. (Profesional del área de salud 3-Mendoza)

En estos casos la medida excepcional aparece como un recurso salvacionista orientado a cambiarles el destino a esos niños/as, o bien como un recurso coactivo pero a la vez pedagógico tendiente a modificar esas conductas. Al respecto, una profesional, después de relatar las peripecias de su trabajo con un caso “largo y complicado” en el que los padres no modificaban sus conductas a pesar “de la ayuda recibida”, consideraba:

La idea es buscar un cambio en la familia. Que no sientan que el Estado solamente tiene que darles plata, ellos tienen que garantizar, y también uno como parte del Estado tiene que garantizar que los chicos estén a resguardo (...) La idea es que el niño esté en el ámbito de su familia, esté con sus hermanos, pero muchas veces estas son estrategias para que ellos creen que esto puede pasar, que ellos pueden perder la tenencia de los chicos, muchas veces [con la adopción de una medida excepcional] se genera un cambio en la familia, y a veces no. Pero la mayoría de las veces cuando pasa es como que empiezan a ver (Profesional de políticas de infancia 16 - San Juan)

El uso de la medida como amenaza o como estrategia de persuasión coactiva para que la familia cambie es un recurso válido para muchos profesionales de los nuevos dispositivos de protección. Así, la tensión entre el derecho de los niños a convivir con su familia y a no ser separados de ella arbitrariamente, pero a la vez asegurarles la protección necesaria a fin de que tengan -al decir de algunos profesionales- un destino, se instala con frecuencia.

Más allá de que los agentes expresen que cada caso es singular, del análisis sobre las formas en las que interpretan y lidian con situaciones de extrema desigualdad y/o marginalidad, se observan determinadas regularidades en sus acciones. Regularidades que tienen como común denominador la tendencia a moralizar hábitos y costumbres familiares que, por distintas razones, no se adecúan a lo que debe ser la crianza de los niños y las obligaciones asociadas a la buena maternidad y paternidad. Ciertamente es que determinar cuáles conductas se asocian al descuido y cuáles son producto de situaciones de extrema pobreza instala a los profesionales en un difícil lugar. Igualmente, trabajar en pos de la “responsabilización” de la familia por el cuidado de sus hijos implica desandar años de una lógica de dependencia y subordinación que ha estado presente -y en buena medida aun lo está- en las políticas diseñadas para la infancia pobre y sus familias.

5. Consideraciones finales

Pensar en las actuales formas de intervención social y en la retórica de derechos de los niños/as como productos provisionales de procesos en los que una diversidad de actores han reclamado para sí la legitimidad para intervenir, permite observar que los nuevos dispositivos de protección, si bien auspiciosos para procurar transformaciones de las prácticas destinadas a la infancia pobre, cobran materialidad en complejos escenarios en los que distintos enfoques sobre los derechos y la protección se encuentran en disputa. En tal sentido, la normativa y la institucionalidad que postula, lejos de ser una suerte de receta que los agentes aplican mecánicamente, son constructos atravesados una compleja trama de relaciones de poder, relaciones sociales y rutinas institucionales.

Por ello, el análisis de las tensiones que emergen cuando se procura adecuar la protección de la infancia a un enfoque de derechos, permite observar que el Estado antes que constituir una estructura homogénea con una direccionalidad única y lineal, es una instancia heterogénea y por veces contradictoria en la que difícilmente se pueden delimitar espacios -o grupos y organismos- que sean uniformemente resistentes al cambio o bien partidarios de él. Asimismo, permite observar que las prácticas empleadas para la constitución y protección de los derechos de los niños son, en gran medida, producto de las interpretaciones y negociaciones de los agentes estatales y no estatales, y de sus sistemas de clasificación. Así, es preciso considerar las disputas entre diferentes organismos, antes que como un telón de fondo o meros obstáculos, como elementos constitutivos de las formas que asume la intervención sobre la infancia y sus familias, ya que a partir de ellas se definen también sus alcances (Villalta, 2010).

La búsqueda de impacto cultural de la CDN y de las transformaciones institucionales y legislativas en ella inspiradas, parece permitir especificar los argumentos críticos del efecto del enfoque de derechos. Tal como fuera señalado por Fonseca y Cardarello (2005), los sistemas clasificatorios implicaron el pasaje de la pobreza

a la negligencia como motivos de intervención. En los casos analizados, podemos ver cómo tales desplazamientos, lejos de responder a criterios clasificatorios fijos, adquieren especificidad en distintas instituciones y son objeto de disputa y negociación.

Tal heterogeneidad de interpretaciones y prácticas institucionales hace a un debate con las perspectivas que totalizan la intervención estatal, y que la hacen coincidir con la estatalidad en sentido estricto. El papel de la retórica de derechos es así controversial, en tanto trama y resignifica la protección a niños y niñas como articula formas de gobierno de las familias de sectores populares. En tal sentido, si bien es de señalar el avance de formas de juridificación de las relaciones sociales (Schuch, 2009, Scheinvar, 2007, Pupavac, 2001) la misma se enmarca en modos de gobierno flexibles, que tramitan de maneras mucho más negociadas y variables los procesos de administración de niños y niñas de sectores populares. De hecho, si bien las categorías movilizadas alrededor de las familias de sectores populares dotan de un carácter marcadamente moralista a muchas de las intervenciones, las disputas por el gobierno mediante los derechos de los niños parecen enfocarse mucho más en “quién” gobierna que en “quiénes” son gobernados. Como los resultados presentados aquí procuran demostrar, es en los circuitos entre instituciones y las redes de relaciones entre actores en el territorio donde el carácter específico de la protección de derechos debe buscarse.

Lista de referencias

- Almeida, F. N. (1992). A deconstrução do conceito de risco. *Physis*, 3, pp. 33-54.
- Cardarello, A. (2012). O interesse da criança e o interesse das elites: escândalos de ‘tráfico de crianças’, adoção e paternidade no Brasil. *Scripta Nova*, 16 (395), pp.10-23.
- Fassin, D. & Bourdelais, P. (eds.) (2005). *Les Constructions de l'intolérable. Etudes d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*. París: La Découvert.
- Fonseca, C. (2004). Os direitos da criança. Dialogando com o ECA. Em C. Fonseca, V. Terto & A. Caleb-Farias (orgs.)

Antropologia, diversidade e direitos humanos. Diálogos interdisciplinares. Porto Alegre: UFRGS.

- Fonseca, C. & Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En S. Tiscornia & M. Pita (eds.) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica.* Buenos Aires: Antropofagia.
- Fonseca, C. & Schuch, P. (2009). *Políticas de proteção à infância: um olhar antropológico.* Porto Alegre: UFRGS.
- Gadda, A. (2008). *Rights, Foucault and Power: A Critical Analysis of the United Nations Convention on the Rights of the Child.* Edinburg: The University of Edinburgh.
- Geertz, C. (1994). *Conocimiento local. Hecho y ley.* Buenos Aires: Paidós.
- Grinberg, J. (2010). De “malos tratos”, “abusos sexuales” y “negligencias”. Reflexiones en torno al tratamiento estatal de las violencias hacia los niños. En C. Villalta (comp.) *Infancia, justicia y derechos humanos.* Bernal: UNQ.
- Lugones, M. G. (2012). *Obrando en autos, obrando en vidas. Formas y fórmulas de Protección Judicial en los tribunales Previsionales de Menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI.* Rio de Janeiro: E-papers.
- Llobet, V. (2010). *¿Fábricas de niños? Las instituciones para menores en la era de los derechos.* Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Pupavac, V. (2001). Misanthropy without borders: the international children’s rights regime. *Disasters*, 25 (2), pp. 95-112.
- Reynolds, P., Nieuwenhuys, O. & Hanson, K. (2006). Refractions of Children’s Rights in Development Practice: A View from Anthropology-Introduction. *Childhood*, 13 (3), pp. 291-302.
- Scheinvar, E. (2007). *O conselho tutelar como dispositivo de governo.* Uberlândia: I Colóquio Nacional Michel Foucault.
- Schuch, P. (2009). *Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA.* Porto Alegre: UFRGS.
- Vianna, A. (2010). Derechos, moralidades y desigualdades. Consideraciones a partir de procesos de guarda de niños. En C. Villalta (comp.) *Infancia, justicia y derechos humanos.* Bernal: UNQ.
- Villalta, C. (2010). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. *Estudios en Antropología Social*, 1 (2), pp. 81-99.