CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN **EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

Resol. "C.S" 320/11, 324/12

Facultad de Trabajo Social UNER — Universidad Nacional de Entre Ríos

TRABAJO INTEGRADOR FINAL

"Significados, Prácticas y alcances del uso de la categoría *situación de riesgo*"

Especializanda:

Licenciada en Trabajo Social, Natalia Anabel Centurión

Sede:

NEA (Chaco)

Tutora durante Cursado:

Lic. Mabel Alba

Directora:

Licenciada en Servicio Social y Magister en Ciencias Sociales, Graciela Fredianelli.

Fecha de la presentación: 19 de Junio de 2017

RESUMEN

El presente**,** se enmarca como Trabajo Integrador Final –T.I.F- de la carrera "Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia", impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

La elección del formato académico "monografía", responde a un interrogante derivado de la práctica profesional, para poner en juego los conceptos teóricos desarrollados durante el cursado contextualizándolos en el marco institucional.

Bajo el supuesto que, la categoría riesgo utilizada en los diagnósticos profesionales ha sostenido su vigencia ligada al concepto de peligro material o moral, propio del viejo paradigma tutelar, y considerando la amplitud y ambigüedad de circunstancias que incluye, el objetivo de este trabajo se plantea identificar, analizar y reflexionar acerca de **qué significados otorgan los profesionales del E.I. Equipo Interdisciplinario (E.I.) de los Juzgados del Menor de Edad y la Familia de Resistencia-Chaco, a la categoría conceptual *situación de riesgo* para niños, niñas y adolescentes en sus intervenciones técnicas** desde la implementación de la Ley 7162 "Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes".

El desarrollo se divide en dos partes que incluyen la descripción del espacio institucional donde se despliega la práctica (E.I) y el marco legal y teórico, que además de describir los principales impactos en materia de legislación internacional, nacional y provincial, reflexiona acerca de la intervención profesional con NNA y se detiene en el análisis de la categoría "riesgo social".

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, titulado **"Significados, Prácticas y alcances del uso de la categoría *situación de riesgo*",** se enmarca como Trabajo Integrador Final –T.I.F- de la carrera **"Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia"**, impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos, que se dictó durante los años 2013-2014, en convenio con distintas universidades que representan a diferentes regiones del país. Es necesario destacar que, además, este trabajo es ideado como un avance de la tesis de Maestría en Trabajo Social de la misma Facultad, denominada "Configuración de la Situación de Riesgo para Niños y Niñas en la Intervención Profesional de Trabajadores Sociales del Servicio de Justicia: Significados, Prácticas y Alcances del uso de la categoría" cuyo proyecto y director fuera aprobado por Resolución Nro. 258/13 "C.D" y se encuentra actualmente en proceso de elaboración.

Entendiendo el T.I.F. como un trabajo integrador de diferentes temáticas desarrolladas a lo largo de los distintos módulos de la carrera, particularmente, el que aquí se presenta, responde a un interrogante derivado de la práctica profesional, lo cual justifica la elección del formato académico escogido para la presentación del T.I.F: *monografía*, para poner en juego los conceptos teóricos desarrollados durante el cursado contextualizándolos en el marco institucional.

Principalmente, se consideran los módulos *III "El Enfoque de Derechos y la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes"; IV "Sistemas de Protección Integral de Derechos" y V "Derecho a la Convivencia Familiar y Medidas de Protección Integrales y Excepcionales"*, los que mayormente han aportado al contexto teórico de este trabajo, pero es necesario decir que a lo largo de todo el cursado de la Especialización, se promovió la reflexión permanente y la interpelación a las prácticas profesionales para des-aprender lo aprendido en un contexto socio-político que permitió pensar en *una nueva institucionalidad para la infancia* (KONTERLINIK, 2005)

Como trabajadora social, integro desde hace varios años un Equipo Interdisciplinario (en adelante E.I) en los Juzgados del Menor de Edad y la Familia (fuero civil) de la 1ª circunscripción judicial con asiento en la ciudad de Resistencia-Chaco, un espacio laboral que presenta grandes desafíos en esta *nueva institucionalidad*.

A partir de la puesta en funcionamiento en la provincia de Chaco de la Ley 7162 "Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", el E.I, al igual que el resto de los organismos que integran el sistema de protección local, se ha visto obligado a redefinir sus funciones en intervenciones con niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA). Esto implica, entre otras cosas, modificar viejas estrategias, prácticas y discursos arraigados en las mismas, que se hacen visibles a través de sus informes.

Transcurridos los primeros años de adecuación legislativa provincial, no obstante la disminución de actuaciones judiciales con NNA, la frecuencia con la que se observa, en los informes técnicos de los profesionales que integran el E.I el uso de la categoría conceptual "situación de riesgo" para NNA, me ha llevado a reflexionar sobre algunos interrogantes que se derivan de esta práctica.

Bajo el supuesto que, la categoría riesgo utilizada en los diagnósticos profesionales ha sostenido su vigencia ligada al concepto de peligro material o moral, propio del viejo paradigma tutelar, y considerando la amplitud y ambigüedad de circunstancias que incluye, el objetivo de este trabajo se plantea identificar, analizar y reflexionar acerca de **qué significados otorgan los profesionales del Equipo Interdisciplinario de los Juzgados del Menor de Edad y la Familia (fuero civil) de la ciudad de Resistencia-Chaco a la categoría conceptual *situación de riesgo* para niños, niñas y adolescentes en sus intervenciones técnicas desde la implementación de la Ley provincial de Protección Integral.**

De manera complementaria, pretende aportar a la reflexión de las prácticas profesionales con niños, niñas y adolescentes en búsqueda de nuevas categorías de análisis.

La realización de este estudio, en primer lugar tiene implicancias prácticas, en este sentido, los aportes en materia de conocimiento beneficiarían a los profesionales del E. I que se desempeñan en el servicio de justicia, que son llamados a intervenir en situaciones donde se ven involucrados NNA, pero también a distintos actores de otras instituciones, que participan del sistema de protección. En segundo lugar, los beneficios de este trabajo, deberían también alcanzar a los sujetos a los que se dirige la intervención, es decir los niños, niñas y adolescentes, considerando que la revisión y reflexión de las propias prácticas aporta a la promoción y protección integral de los derechos de todos los NNA.

El trabajo se desarrolla en dos partes y seis capítulos que incluyen:

I- **Primera parte: Descripción del espacio institucional**, a modo de aproximación al escenario donde se despliega la práctica, el *Cap. 1* analiza el ***Equipo Interdisciplinario de los Juzgados del Menor de Edad y la Familia (Fuero civil) de la ciudad de Resistencia***, como organización y como grupo;

II- **Segunda parte: Marco legal y teórico,** incluye cinco capítulos:
Cap 2: ***Un nuevo paradigma para la niñez***; *Cap. 3*: ***Nueva Institucionalidad para la Infancia en Argentina*** y *Cap. 4:* ***Situación de la protección de la Niñez en la Provincia del Chaco***, que describen los principales impactos en materia de legislación, prácticas sociales e institucionales con NNA en los distintos contextos: internacional, nacional, provincial y local, más particularmente en el ámbito judicial; *Cap.5:* ***La intervención profesional con niños, niñas y adolescentes***, reflexiona en el marco de la intervención profesional e interdisciplinaria,

acerca del registro, los recursos y categorías que utilizan los profesionales en sus informes, y que impactan en la vida de NNA. Por último, el *Cap. 6*: ***La categoría riesgo: un análisis necesario*****,** se detiene en el análisis del concepto, su vinculación con la modernidad, su relación con otras categorías (peligro, inseguridad, pobreza, vulnerabilidad), su utilización en los diagnósticos judiciales y su relación con los paradigmas de la niñez en la Argentina.

El estudio, de corte teórico-conceptual, retoma producciones realizadas en los distintos trabajos finales de algunos módulos de la carrera, seleccionando aspectos significativos y pertinentes como insumos que se articulan en un análisis más amplio, poniendo en juego conceptos que transitan diversos contextos dirigido finalmente a pensar en los "Significados, Prácticas y alcances del uso de la categoría situación de riesgo".

En las conclusiones, se realiza un resumen de las modificaciones que la nueva mirada hacia los niños, niñas y adolescentes ha promovido en las intervenciones profesionales, poniendo en tensión la noción de riesgo en los registros, informes y diagnósticos, a partir del recorrido por la configuración histórico-social del concepto, y su vinculación con otras categorías como peligro y abandono, que históricamente se han asociado al paradigma tutelar.

DESARROLLO

I PARTE: DESCRIPCIÓN DEL ESPACIO INSTITUCIONAL

1- EL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO DE LOS JUZGADOS DEL MENOR DE EDAD Y LA FAMILIA (FUERO CIVIL) DE LA CIUDAD DE RESISTENCIA

1.1- El Equipo Interdisciplinario como organización institucional

Siguiendo a Fernando Ulloa, se entiende a la organización institucional como "un organismo con una geografía y una ordenación del tiempo y de las responsabilidades, con objetivos por alcanzar y medios adecuados a tal fin, todo regulado por un código y por normas explicitas e implícitas" (Ulloa, 1969. p.6).

Estas tres *distribuciones* que el autor referencia, sobre las que se organiza toda institución: espacial, del tiempo y de las responsabilidades, pueden ser identificadas en la organización que se estudia, en tanto el Equipo Interdisciplinario (en adelante E.I) de los Juzgados del Menor de Edad y la Familia de la 1ª. circunscripción judicial se asienta en la ciudad de Resistencia, provincia del Chaco, y funciona desde el año 1999.

Es la Ley N° 4369 "Estatuto Jurídico del Menor de Edad y la Familia" la que regula el funcionamiento del fuero de familia y *menores* en la provincia, la que establece en forma explícita la conformación del mismo, objetivos y funciones.

> "El equipo interdisciplinario estará compuesto por profesionales en las siguientes áreas: Psicología, Servicio Social, Ciencias de la Salud (Médicos) y Psicopedagogía, todos ellos con probada especialización en la problemática del menor de edad y la familia. El Superior Tribunal de Justicia determinará el número de sus integrantes, conforme las necesidades del servicio y designará de entre sus miembros quien ejercerá la coordinación del mismo, para lo que tendrá en cuenta su versada capacidad para conducir acciones interdisciplinarias, conocimientos y desempeño en liderazgo y gestión judicial inherente al área del menor de edad y la familia" (Art. 99)

En la actualidad, el E.I está integrado por nueve trabajadoras sociales, siete psicólogos, una psicopedagoga y tres médicas (dos pediatras y una psiquiatra), que ostentan el mismo cargo jerárquico (jefe de división), siendo la función de coordinador rotativo, con una duración aproximada de dos años.

Se establece su responsabilidad como órgano técnico asesor: "Los Juzgados de Menores de Edad y Familia contarán con la asistencia y asesoramiento de los Equipos Interdisciplinarios, que serán integrados por el Superior Tribunal de Justicia y del cual tendrán dependencia funcional" (Ley 4369, art. 97), en

diversas causas de su competencia[1], que son derivadas para su evaluación: violencia familiar, divorcio, medidas cautelares, alimentos, filiación, responsabilidad parental, cuidados personales, régimen de comunicación paterno-filial, guarda, tutela, restricción de la capacidad, adopción, control de legalidad, entre otras.

> El Equipo Interdisciplinario tendrá las siguientes funciones:
> a) Elaborar diagnósticos, pericias e informes sobre los asuntos sometidos a su consideración.
> b) Investigar in situ la situación socio-ambiental del menor de edad y la familia, correspondiéndole el seguimiento y monitoreo de los casos abordados.
> c) Privilegiar sus acciones en torno a un abordaje ambiental, es decir considerando simultáneamente los distintos contextos en los que se desenvuelve la persona.
> d) Constatar el cumplimiento de las medidas dispuestas en relación a menores de edad en situación de patronato.
> e) Evaluar y emitir un informe de los casos sometidos a su consideración en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles.
> f) Derivar al Servicio de Orientación y Derivación los casos sometidos a su consideración, conforme a su criterio. (Ley 4369, Art. 101)

A partir de la puesta en funcionamiento en la provincia de Chaco de la Ley 7162 “Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, el E. I se ha visto obligado a redefinir sus funciones, al menos en el plano de las intervenciones con niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) que ahora, en el marco del nuevo sistema de protección integral, se deben resolver en otra instancia, sin intervención judicial. De hecho, en la mencionada ley se regula la intervención del E.I como *excepcional*, dentro del proceso de control de legalidad que compete al Juez de Menores de Edad y la Familia: “Podrá excepcionalmente, dar intervención al Equipo Interdisciplinario del Juzgado interviniente, por un procedimiento que evite la revictimización de la niña, niño o adolescente” (Ley 7162, Art.49, inc. c)

De esta manera, aparece lo explícito como claramente identificable para cualquier observador, siendo menos evidente y complejo de dilucidar lo implícito, lo que no dice la ley, incluso aquello que la desafía de alguna manera, a partir de una historia construida colectivamente por sus miembros.

Comprendiendo a las instituciones como “cuerpos normativos jurídico-culturales compuestos de ideas, valores, creencias, leyes que determinan las formas de intercambio social” y que las organizaciones son “el lugar donde aquellas se materializan”, se puede reconocer la presencia de dos fuerzas, instituido e instituyente, que en una relación dialéctica, dan lugar al cambio social (Schvarstein, 1991 p-p 26-27).

Lo *instituído*, “aquello que está establecido, el conjunto de normas y valores

[1] Regulado en Art. 95 de la ley 4369 “Estatuto Jurídico del Menor de Edad y la Familia”, modificado por Art. 98 de la Ley 7162 “Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”.

dominantes así como el sistema de roles" y lo *instituyente*, "constituida como protesta y como negación de lo instituido", (Schvarstein, 1991, p. 26-27) pueden ser percibidas en una organización, en un tiempo y espacio determinado, ya que por la misma dinámica, la fuerza instituyente si triunfa se instituye, transformándose en instituído, y surge una nueva fuerza instituyente.

En este sentido, en el E.I, con el cambio de paradigma que la nueva Ley de Protección propone, se puede observar la disputa de ambas fuerzas, en relación con el rol y las funciones que deben cumplir los profesionales a partir de la implementación de la citada ley.

Por un lado, los profesionales resisten, con distintos argumentos y establecen alianzas con otras instancias (hospitales, Asesora de Menores) para seguir haciendo lo que hacían. Por el otro, la mirada externa y los conflictos con el Órgano de Protección presionan de tal manera que resulta difícil seguir haciendo lo mismo, relegando la intervención profesional a un pequeño abanico de situaciones en lo que se refiere a NNA.

1. 2- El Equipo Interdisciplinario como grupo

Si bien la conformación de un equipo interdisciplinario requiere la integración de profesionales de distintas disciplinas, la mera reunión de expertos no es suficiente, sino que existen una serie de condiciones que deben darse simultáneamente.

Aporta al respecto Nora Elichiry (2009):

> El principio de la articulación disciplinaria se basa en las correspondencias estructurales, en las intersecciones y en los vínculos interdisciplinarios. Esto es importante, porque la integración no se realiza exclusivamente a nivel de las disciplinas, sino a través de los miembros del equipo de trabajo, que en grupos heterogéneos aportan prácticas convergentes. Es por ello que la cooperación orgánica entre los miembros del equipo es básica.

Para que la interdisciplina sea tal, refiere la autora, existen otros prerrequisitos complementarios, entre los cuales menciona:

> 1. Trabajo en equipo: formación de actitudes cooperativas en el grupo.
> 2. Intencionalidad: que la relación entre las disciplinas sea provocada. El encuentro fortuito entre disciplinas no es interdisciplina.
> 3. Flexibilidad: que exista apertura en cuanto a búsqueda de modelos, métodos de trabajo, técnicas; sin actitudes dogmáticas, con reconocimiento de divergencias y disponibilidad para el diálogo.
> 4. Cooperación recurrente: que haya continuidad en la cooperación entre las disciplinas para lograr cohesión del equipo. Una cooperación ocasional no es interdisciplina (esto se relaciona estrechamente con el punto 2).
> 5. Reciprocidad: está dada por la interacción entre las disciplinas. La reciprocidad lleva al intercambio de métodos, conceptualizaciones, códigos lingüísticos, técnicas, resultados, etc. (Elichiry, 2009)

“Las disciplinas no existen sino por los sujetos que las portan, las reproducen, las transforman y son atravesadas por ellas”, dice Stolkiner (1999) para resaltar lo obvio: “un equipo interdisciplinario es un grupo. Debe ser pensado con una lógica que contemple lo subjetivo y lo intersubjetivo (…) En lo individual, la participación en un equipo de esta índole implica numerosas renuncias, la primera es la renuncia a considerar que el saber de la propia disciplina es suficiente para dar cuenta del problema. Reconocer su incompletud”

La definición de Enrique Pichon-Riviere, tomada por Quiroga (1986 p. 78) caracteriza al grupo como “un conjunto restringido de personas que ligadas por constantes de tiempo y espacio y articuladas por su mutua representación interna se propone, en forma explícita o implícita, una tarea que constituye su finalidad, interactuando a través de complejos mecanismos de asunción y adjudicación de roles”

Quiroga (1986), profundizando tal concepto, desarrolla algunas ideas respecto de los principios organizadores de la estructura grupal, haciendo referencia a la constelación necesidad-objetivo-tarea y la mutua representación interna, como rasgos determinantes.

El sujeto, como sujeto de necesidades, en su búsqueda de satisfacerlas, se relaciona con otros, lo que lo transforma en sujeto de una acción, que siempre es intencional y direccionada, persigue una finalidad.

El objetivo, es caracterizado como “aquello que, definido desde la necesidad, significaría su satisfacción, es aquello de lo que se carece y hacia lo que se tiende”; por su parte la terea “podría ser entendida como proceso, el conjunto de acciones destinadas al logro del objetivo”

A partir de este principio, de la constelación necesidad-objetivo-tarea, surge la unidad interior del sistema interaccional, entendido como un proceso motivado, ya que el proceso de interacción tiene una causalidad que se inscribe en cada uno de los sujetos que participan, siendo la necesidad su fundamento motivacional. La interacción debe ser también pensada como proceso eficaz, a través de la reestructuración del mundo interno de los sujetos.

La constitución del vínculo implica un aprendizaje, que transforma el proceso interaccional, a partir de la internalización reciproca del vínculo. En el mundo interno de cada sujeto se inscribe, adquiriendo otra vigencia. “La inscripción, efectivizada en la mutua representación interna, de la situación interaccional en cada uno de los sujetos coherentiza internamente la trama relacional, estructurándola”. (Quiroga, 1986, P.94)

En la organización institucional que aquí se analiza (E. I) con las limitaciones propias que acarrea en la subjetividad al participar del mismo, resulta difícil pensar como grupo al conjunto total del E.I, probablemente porque los principios organizadores que funcionan como estructurantes no están tan consolidados como en los subgrupos que conforman cada una de las

disciplinas que los integran (trabajadoras sociales-psicólogos-médicos), los cuales funcionan como grupos operativos, centrados en la tarea organizativa del área, y cuya mutua representación interna ha permitido sostener los acuerdos y ser representadas por un solo miembro, el cual varía de acuerdo a la situación, en las reuniones del grupo general.

II PARTE: MARCO LEGAL Y TEÓRICO

2- UN NUEVO PARADIGMA PARA LA NIÑEZ

2.1- La Construcción Social de la Infancia

La categoría infancia, es una categoría social e históricamente construida. Como dice Bourdieu (1998), cuando analiza la definición de familia como dominante, pero que sin lugar a dudas puede hacerse extensiva a otras categorías, que construyen de hecho la realidad social que pretenden describir, "las realidades sociales son ficciones sociales sin otro fundamento que la construcción social, y que las mismas existen realmente, en tanto que se las reconoce colectivamente".

Como principio de construcción de la realidad social, es socialmente construido y es común a todos los que han sido socializados de determinada manera, constitutivo del *habitus*, en tanto estructura mental. "Cuando se trata del mundo social, las palabras hacen las cosas, porque ellas crean el consenso acerca de la existencia y el sentido de las cosas, el sentido común, la *doxa* aceptada por todas como obvia" (Bourdieu, 1998).

En este sentido es importante problematizar los significados asociados al concepto de "infancia", desnaturalizarlos, y a partir de las principales contribuciones teóricas de distintas disciplinas -principalmente se toman los aportes de la antropología-, considerar a la infancia como una construcción social y cultural, históricamente variable.

Es necesario considerar el aporte que, en este sentido, han tenido las instituciones y sus actores, las prácticas sociales y las disciplinas en la constitución y categorización de los niños, dando lugar a diferentes clasificaciones, muchas de ellas aún vigentes en los discursos acerca de la infancia.

Plantea Sandra Carli (2002) que el concepto de infancia, desde la perspectiva del tiempo, hace referencia a un periodo vital, un tiempo bilógico entre el nacimiento y la pubertad. Desde el psicoanálisis, se trata del tiempo de estructuración del aparato psíquico, y desde la perspectiva histórica "los niños se constituyen como tales en el tránsito por ese tiempo de infancia cuyos sentidos han variado históricamente…es un tiempo construido por los adultos, un tiempo histórico-cultural" (2002, p.14)

Específicamente en el campo de la historia, Philipe Ariès[2], ha sido uno de los principales referentes que inaugura los denominados estudios de la infancia, cuyas tesis "se centran en el análisis de los cambios producidos en las sociedades de Antiguo Régimen a partir del impacto de la aparición de la escuela moderna y de la emergencia de nuevos sentimientos de los adultos hacia los niños. (Carli, 2002, p. 17).

Ariès introduce el concepto de *mentalidades*, pasando de una mentalidad indiferente en la edad media, cuando los niños vivían mezclados con los adultos a una mentalidad en la modernidad, donde se diferencian unos de otros, mentalidad también vinculada a la noción de *sentimiento de la infancia*, que introduce un interés especial en los niños inspirando nuevos sentimientos hacia ellos.

La concepción del niño, hacia la primer mitad del SXX se aleja de la figura del inocente, representado por la figura del ángel, y del vicioso que era necesario controlar severamente, propios del S XVII y XVIII, para convertirse en objeto de debate en las ciencias sociales.

Entre las principales críticas a la obra de Ariès, se plantea la atemporalidad que carrea la idea de "descubrimiento" de la infancia.

El cambio en las nociones de infancia es resultado de relaciones sociales. El valor económico de los niños va dando lugar a un valor sentimental. La categoría social "infancia" como institución social, comprende una estructura compleja de significados, debe ser pensada dentro de procesos sociopolíticos más amplios.

2.2- El enfoque de Derechos

Como modo de introducirnos en la temática, es importante aclarar que decimos cuando hablamos de *Enfoque de Derechos*. Una conceptualización proveniente de Naciones Unidas, refiere:

> El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. (OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, 2006, p.15)

Desde aquella perspectiva, se podría decir que tiene una doble función, por un lado ser analizador de las desigualdades y a la vez corregir prácticas discriminatorias y el reparto injusto del poder, siempre en vistas al desarrollo.

[2] La obra a la que se hace referencia es "El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen" que data de 1960.

Abramovich (2006), con el fin de encontrar puntos de encuentro y desencuentro entre el ámbito de políticas y estrategias nacionales e internacionales para el desarrollo y el derecho internacional de los derechos humanos, y sus particularidades en el contexto latinoamericano, señala:

> …uno de los principales aportes de este enfoque es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual puedan inferirse elementos valiosos para reflexionar sobre los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Ese marco conceptual podría contribuir además a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos (Abramovich, 2006, p.36)

El reconocimiento de los sujetos como titulares de derechos, y por lo tanto con plena capacidad para exigir su cumplimiento al Estado, cambia la mirada de los sujetos con necesidades a la de sujetos de derecho, plantea la obligatoriedad de que esta lógica impregne las políticas públicas, y por lo tanto, también que sean establecidos los mecanismos para la efectivización y exigibilidad de esos derechos.

> La evolución actual del pensamiento jurídico permite afirmar que, tras la noción de derechos humanos, subyace la idea de que todas las personas, incluidos los niños, gozan de los derechos consagrados para los seres humanos y que es deber de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria, para lo cual se reconoce la existencia de protecciones jurídicas y derechos específicos de ciertos grupos de personas, entre los cuales están los niños. (Murga & Anzola, 2011. p. 17)

El enfoque de derechos es el que, en la actualidad, se aplica también en materia de niñez, entendiendo que los niños, como sujetos, portan derechos humanos específicos, por tratarse de personas en desarrollo. Es decir, “el niño es titular de los derechos fundamentales que las constituciones, los instrumentos internacionales y las leyes reconocen a todas las personas, y goza además de protección específica a sus derechos…” (Cillero Bruñol, 1999)

2.3- El hito de la Convención de los Derechos del Niño

La Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) aprobada en noviembre de 1989, “…no constituye el primer instrumento internacional que proclama o afirma derechos de los niños. La condición social y jurídica de los niños ha sido por largo tiempo un asunto considerado de mayor interés por parte de la comunidad internacional…” (Beloff, 2004, p.1)
Probablemente, el consenso internacional sobre la vulnerabilidad de los niños en relación a la violación a sus derechos es muy anterior. Sin embargo, es recién a partir de la aprobación de la CDN que se comienza a vislumbrar un cambio en la concepción y tratamiento de la niñez.

> La Convención transforma al niño de objeto de derecho a recibir una protección especial en sujeto de una amplia gama de derechos y libertades; aclara el significado de prácticamente toda la gama de derechos humanos para los niños y adolescentes; establece un Comité Internacional de Expertos especializados en los derechos del niño, con nuevas competencias para la promoción de tales derechos. (O´Donnell, 2001)

En la medida que ha significado cambios radicales "desde el punto de vista jurídico como político, histórico o – y muy especialmente- cultural" (Beloff, 2004, p.2), la Convención es entendida como un hito.

Se trata de un tratado de derechos humanos, de alcance universal (en el sentido que trasciende las fronteras nacionales y regionales) y especifico (dirigido un grupo especial de personas: los niños).

> La Convención es un contrato en el que toda la comunidad internacional- con excepción de los Estados Unidos, Somalía y Timor Oriental…- se ha puesto de acuerdo respecto del estándar mínimo de tratamiento de la infancia, y se obliga a respetarlo, de modo que cuando un país no cumple con el tratado puede ser responsabilizado y sancionado por ello. (Beloff, 2004, p. 8)

Claro está que, el impacto de la CDN en los distintos países, a pesar de su casi unánime ratificación, ha sido muy diferente, de acuerdo a una conjunción de factores.

> En una región como América Latina con importantes áreas de derechos insatisfechos que se reflejan en fuertes índices de pobreza en la población infantil y escasa participación de los niños en los asuntos de su interés, la CDN presenta un nuevo esquema de comprensión de la relación entre el Estado, las políticas sociales y el niño, así como también constituye un desafío permanente para el logro de una verdadera inserción de las niñas y los niños, y sus intereses, en la decisión de los asuntos públicos. (Cillero Bruñol, 1999)

2.4- Características y principios de Convención de los Derechos del Niño

2.4.1- Principales características

Cillero Bruñol (1999) destaca tres características de la CDN como principales: su integralidad, la concepción del niño como sujeto de derecho y el paso de las necesidades a los derechos.

-La CDN es de *carácter integral*, en el sentido que abarca todas las dimensiones de la vida y desarrollo de niñas y niños; incluye, como otros tratados internacionales derechos civiles y políticos y también los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), de manera integrada, por lo que son inseparables, interdependientes; "…esta interdependencia, exige una protección integral de los derechos del niño, debiendo evaluarse cualquier situación de vulneración, amenaza o restricción de derechos, en la perspectiva

de los efectos que producen sobre el conjunto de derechos protegidos" (Cillero Bruñol, 1999).

-La nueva *concepción del niño como sujeto de derecho*, opuesta a la hasta entonces idea predominante "del niño definido a partir de su incapacidad jurídica" concibe a la infancia "como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica (…) De esta forma se construye un sujeto de derecho especialísimo, dotado de una supraprotección, o protección complementaria, pues se agregan nuevas garantías a las que corresponden a todas las personas" (Cillero Bruñol, 1999)

-En el caso de *el paso de las necesidades a los derechos:*

> …se entiende un cambio de óptica en la relación del Estado y los adultos con la infancia. En lugar que el niño se vea como un mero receptor o beneficiario de la asistencia social, él es concebido como un sujeto de derecho frente al Estado y la sociedad, una persona a la que se le reconoce el derecho a ser protegido integralmente en su desarrollo y frente al cual existen obligaciones muy concretas y específicas (Cillero Bruñol, 1999)

2.4.2- Principios generales

En cuanto a los principios generales, se consideran el interés superior del niño, la no discriminación, la efectividad y la autonomía, como estándares jurídicos que permiten resolver conflictos entre derechos igualmente reconocidos. Estos conflictos, "no se pueden resolver por la lógica de su validez o invalidez derivada de aspectos formales o de reglas interpretativas preexistentes, sino de su peso relativo en la situación concreta…" (Cillero Bruñol, 1999) de ahí su importancia práctica.

A los fines del presente estudio, nos detendremos a continuación a analizar los principios de "interés superior del niño" y "autonomía progresiva", considerando que los otros ("no discriminación" y "efectividad") podrían pensarse en términos generales como propios de todos los tratados de derechos humanos.

El *Interés Superior del Niño*, se encuentra expresado en términos generales en el art. 3 de la Convención, como "una condición primordial" en todas las medidas que lo afecten, que no es absoluto ni excluyente de otros derechos. Se trata quizá del más cuestionado de los principios generales de la CDN, fuente de fuertes críticas en general asociadas a la vaguedad *e* indeterminación del concepto, permitiendo de este modo un sin número de interpretaciones y con ellas el ejercicio discrecional del poder estatal (Freedman, 2006)

Como describe Beloff (2004, p.10): "El interés superior del niño ha funcionado históricamente como un cheque en blanco que permitió que quien tuviera que decidir (...) obrara con niveles de discrecionalidad inadmisibles en otros contextos en funcionarios estatales". Se considera que este principio debilita la

idea del niño como sujeto de derecho, "...pues el goce y ejercicio de todos los derechos enumerados en ella [Convención] estaría condicionado a eventuales conflictos con los intereses del propio niño" (O´Donnell, 2001)

Freedman (2006) propone discernir las funciones normativas del Interés Superior del Niño, como *"principio jurídico garantista"* por un lado, y como *"pauta interpretativa"* por el otro.

Como principio jurídico garantista, establece el deber del Estado de efectivizar los derechos de los NNA. En cuanto al contenido de este deber del Estado, el autor considera que la satisfacción de todos los derechos ya se encuentran comprendidos en el propio articulado de la Convención, al reconocerlos expresamente, y que por lo tanto, el contenido del deber estatal es el de "privilegiar ciertos derechos de los niños, pertenecientes a un "núcleo duro" de derechos frente a situaciones conflictivas (…) frente a otros derechos e intereses colectivos" (Freedman, 2006).

Como pauta interpretativa, su función es resolver los conflictos entre derechos de los niños, cuando la Convención establece que la vigencia de un derecho será limitada en virtud del "interés superior del niño", garantizando así la reducción de los márgenes de discrecionalidad de las autoridades estatales.

La nueva concepción del niño como sujeto de derecho, plantea:

> "…la paradoja de que si bien el niño es portador de derechos y se le reconoce capacidad para ejercerlos por sí mismo, el propio ordenamiento jurídico no le adjudica una autonomía plena, debido a consideraciones de hecho – que tienen que ver con su madurez- y jurídicas, referidas a la construcción jurídica tradicional de las niñas y los niños como personas dependientes de sujetos adultos, en particular de los padres" (Clillero Bruñol, 1999)

Para superar la aparente contradicción entre la reafirmación en la CDN del rol de los padres en la crianza y educación de sus hijos y la confirmación que los NNA son quienes ejercen sus derechos, introduce el *principio de autonomía progresiva***.**

La Convención dispone que el ejercicio de los derechos del niño es progresivo "…en consonancia con la evolución de sus facultades…" garantizando el respeto hacia la figura de la familia, estableciendo a la vez las funciones de "…orientación y dirección apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención" (CDN Art. 5).

> De la necesidad de proteger el desarrollo de la autonomía progresiva del ejercicio de los derechos de la infancia, se derivan las funciones parentales de orientación y dirección y los subsidiarios poderes del Estado. Igualmente de la consideración del niño como sujeto de derechos y del principio de autonomía progresiva se desprende que el niño es también portador de una creciente responsabilidad por sus actos, que permitirá no solo afirmar que la infancia y la adolescencia son destinatarias de las normas prescriptivas y

> prohibitivas del ordenamiento jurídico, sino también que pueden, según su edad y la evolución de sus facultades, constituirse en responsables de sus actos ilícitos. (Cillero Bruñol, 1999)

2.4.3- De la Situación Irregular a la Protección Integral

En numerosos estudios han sido comparados los paradigmas de la infancia, que se reconocen como parte de la Doctrina de la *Situación Irregular*, por un lado y el paradigma de la *Protección Integral*, que a partir de la CDN adquiere mayor impulso, por el otro. Esta comparación, casi obligada para todos aquellos que buscan caracterizar la mirada y concepción actual de la infancia, se debe a lo esencialmente opuestos que resultan ambos paradigmas, y lo arraigado del viejo sistema tutelar, en los discursos, en las prácticas y en las cabezas de los distintos actores sociales que se vinculan de alguna manera con la infancia.

Como dice Beloff :

> …a partir de la Convención no se construye de cero una nueva legalidad y una nueva institucionalidad para la infancia en América Latina. El terreno sobre el cual se pretende montar el nuevo sistema no está virgen; no solo es necesario construir una nueva cultura sino que hay que desmontar otra, aquella con la que hemos sido entrenados y funcionamos hace casi cien años: la cultura tutelar (2004, p. 12)

Y amplian Famá y Herrena (2005):

> La doctrina de la situación irregular refleja criterios criminológicos propios del positivismo de fines del siglo XX que justificaban la intervención estatal coactiva frente a la infracción de la ley penal por parte de los “menores” considerados “peligrosos”, con miras a su tratamiento y resocialización. El eje central del sistema (…) es la disposición del “menor” como “objeto” de tutela del estado a través del Poder Judicial mediante un proceso tutelar dirigido por un juez con facultades prácticamente omnímodas, y signado por la negación de los principios, derechos y garantías del debido proceso reconocidos constitucionalmente a los adultos en las mismas condiciones.

De manera sintética[3], se puede decir que en el paradigma de la situación irregular, el *menor,* materialmente y moralmente abandonado, en situación de riesgo, es objeto de la tutela del Estado, legitimando de esta manera prácticas institucionales, penales y represivas como respuesta, principalmente desde la judicialización, siendo la internación una medida adoptada tanto en casos de protección como en casos de conflicto con la ley. En contraste, la doctrina de la protección integral de derechos abarca, todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños, promoviendo la unificación de propósitos y acciones

[3] Para un análisis comparativo más detallado se puede consultar el trabajo de Mary Beloff (2004, p. 13 a 24), donde se consideran las diferencias del modelo tutelar o de la situación irregular, y el modelo de la protección integral de derechos.

entre el desarrollo socioeconómico y protección jurídica de la infancia (Cillero Bruñol, 1999, p 33.)

Con el paradigma de la Protección Integral, los niños, niñas y adolescentes son reconocidos como sujetos de derechos, titulares de los mismos, siendo fundamental su opinión en los asuntos que les conciernen, limitando la injerencia estatal solo cuando los derechos son amenazados o vulnerados, de manera que se promueve la des-judicialización y el Estado asume el rol de garantizar el goce efectivo de todos los derechos de manera integral.

Famá y Herrera (2005, p.2) citan la fórmula de Alessandro Barata que propugna "del menor hacia el ciudadano", con la introducción del concepto de ciudadanía[4] en la niñez; "ciudadanía es sinónimo de desarrollo democrático de la estructura comunicativo-decisional frente al estado y los particulares en el seno de una sociedad que debe reconocer y respectar su autonomía".

> …la esencia de la democracia esta fundamentalmente vinculada al reconocimiento del niño, no como un ciudadano futuro sino como un ciudadano en el sentido pleno de la palabra partiendo de una interpretación sistemática y dinámica de la Convención por la cual el niño, en cualquier fase de su desarrollo –aun el niño pequeño- goza de una ciudadanía integral que comprende no solo las relaciones políticas de autonomía y autogobierno, sino también las relaciones sociales y familiares (Famá y Herrera, 2005)

3- NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA INFANCIA EN ARGENTINA

3.1- Marco Legal: la Ley Nacional 26.061

3.1.1- Antecedentes

Como antecedentes en nuestro país, se puede señalar que la Constitución Nacional de 1853-1860 no reconocía los derechos de la niñez, recién a partir de 1880, con el impulso del Movimiento "Salvadores del niño", es que el control social de la infancia pasa de la esfera privada de la caridad y filantropía al ámbito público, como una preocupación del Estado.

Niñez abandonada y niños delincuentes parecen constituirse en caras de una misma moneda, y de esta manera comienza a hacerse más - molestamente - visible la situación de muchos niños.

Es en este momento que comienzan a desarrollarse algunas categorías acerca de la niñez, que van constituyéndose en los discursos y fundamentos de la Ley

[4] "La ciudadanía es el estado jurídico de plena participación en la comunidad estatal y en los otros entes políticos territoriales. En su forma integral ella presupone la vigencia, de derecho y de hecho, de principios y normas constitucionales propias del estado social y democrático de derecho, y la titularidad de todos los derechos fundamentales que caracterizan esta forma de estado, incluyendo aquellos políticos, y de participación política", Alessandro Barata, citado por Famá y Herrera, p.2)

N° 10.903 de Patronato, sancionada en 1919, conocida como “Ley Agote” (por el nombre de su autor), que intenta dar respuesta a los crecientes peligros que la *infancia delincuente* acarrea para la sociedad.

En 1994, con la reforma de la Constitución Nacional, se incorpora en el art. 75, entre varios tratados de derechos humanos, la Convención de los Derechos del Niño.

Sin embargo, la Ley Nacional 26.061, es sancionada y promulgada recién después de once años. De ésta manera, como sostienen Famá & Herrera (2005): “el Estado argentino ha cancelado la primera cuota de su deuda con el derecho internacional de los derechos humanos de la infancia”. Se refieren, a la deuda adquirida por Argentina desde el momento de la reforma constitucional, cuando nuestro país adscribe formalmente al sistema internacional de derechos humanos, hecho que en este contexto genera para el Estado una obligación, una responsabilidad internacional. “…el Estado es responsable de respetar y garantizar los derechos de los individuos. La obligación de *respetar* genera la responsabilidad estadual de adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para asegurar que los individuos se encuentren protegidos de conductas que violen sus derechos” (Famá & Herrera, 2005, p. 3)

Se puede pensar que la adecuación legislativa, en nuestro país, en parte, respondió más a las observaciones de los organismos internacionales que pusieron de relieve la urgente necesidad de modificar una ley esencialmente opuesta a la protección de la niñez, que a las demandas de la sociedad en general.

Por otra parte, también es necesario remarcar que la realidad en las provincias fue diferente, observándose que algunos estados provinciales, antes de la sanción de la Ley 26.061 ya contaban con leyes locales adecuadas al nuevo modelo[5].

Sin embargo, coincido con Fama y Herrera (2005), cuando señalan:

> “…las leyes provinciales se encuentran fuertemente limitadas y condicionadas por la permanencia a nivel nacional de dispositivos tutelares como el Código Civil, la ley de Patronato del estado, etc. Es por ello que la reforma legal que hoy analizamos ha venido a consolidar - o “cerrar” por decirlo de algún modo- las tendencias locales en materia de protección de la infancia, especialmente al derogar la vieja ley 10.903 y delinear los ejes genéricos a partir de los cuales debe garantizarse dicha protección en todo el territorio nacional…”

3.1.2- Principales cambios introducidos

Entre los principales cambios que trae la Ley 26.061 en la protección de los

[5] Tal es el caso de la provincia de Mendoza, que en 1995 sancionó la Ley 6.354 de “Niñez y Adolescencia”.

NNA, se pueden mencionar aquellos relacionados con:

- *La intervención del Estado y redefinición de sus competencias*. Se pasa de un Estado intervencionista a un Estado garante, es decir sus acciones ahora serán "de carácter preventivas como garante último de la defensa y protección de los derechos de las personas, en contraposición con la hasta ahora vigente política estatal intervencionista a través de su poder coactivo (y subsidiario), el judicial, ante conflictos de tinte social más que jurídicos" (Famá & Herrera, 2005, p.5)

Solo ante el supuesto que los derechos estén amenazados o hayan sido violados, se habilita la intervención estatal para restablecer el ejercicio de esos derechos. Las categorías de *riesgo* o *abandono social y material* que antes eran definidas discrecionalmente por los funcionarios, son ahora cuestionadas y puestas en duda, "en todo caso quien se encuentra en "situación irregular" cuando el derecho de un niño se encuentra amenazado o violado, es alguna persona o institución del mundo adulto (familia, comunidad o Estado)" (Beloff, 2004, p. 21-22)

- *Rol de las políticas públicas*. La principal característica de la respuesta estatal antes de la mencionada ley, era la centralización "tanto como concentración de funciones en una misma persona, el juez de menores, cuanto territorial e institucional", (Beloff 2004, p. 16-17) dando lugar a que lo asistencial se confunda o se trate igual que lo penal y se judicialicen problemas sociales.

La doctrina de Protección Integral, distingue las políticas sociales de lo penal, entendiendo que la defensa y reconocimiento de los derechos de los niños depende de un adecuado desarrollo de las políticas sociales. Promueve la descentralización.

Esta conversión del Estado en garante de los derechos, "implica, en definitiva el despliegue de una serie de acciones - preventivas en primer lugar - por parte del Estado desde su poder administrativo, para la efectiva satisfacción de derechos o, en su defecto, para la rápida restitución de derechos vulnerados" (Fama & Herrera, 2005 p. 6).

La Ley 26.061 hace referencia expresa a las pautas que las políticas públicas deben tener en cuenta a la hora de ser elaboradas (Art. 4) y a la obligación del Estado de controlar y garantizar el cumplimiento (Art. 5). Las medidas preventivas se despliegan a lo largo del Título III "Sistema de Protección Integral de los Derechos de las NNA", pero también surgen de otros artículos que protegen determinados derechos.

Cabe aquí señalar también, que la ley plantea cuatro niveles de actuación: nacional, federal, local y no gubernamental.

-*Diseño institucional*. Con la Ley 26.061, otro de los cambios fundamentales introducidos tiene que ver con el protagonismo que adquieren los órganos administrativos frente a los judiciales.

Al apoyarse la ley sobre la base de un sistema de protección integral, que prioriza las políticas públicas, y la figura de un Estado garante de estos derechos, es sin duda, fundamental el lugar que deben asumir en este nuevo sistema los organismos encargados de implementar esas políticas sociales.

Los tribunales, por su parte, deben replantear sus funciones, "afirmando su importancia como instancia de resolución de conflictos específicamente jurídicos y como mecanismo de exigibilidad de aquellos derechos que, siendo amenazados o vulnerados por el Estado, las instituciones, o los particulares, no logran resolverse en otro plano" (Lerner, 2006, P.14).

-*Revalorización la familia*. Íntimamente vinculado a los anteriores, el protagonismo que adquiere la familia, como co-responsable del Estado para la efectivización de los derechos de los niños, constituye otro de los principales cambios que plasma la Ley 26.061 en diversos artículos.

El derecho del niño a la convivencia familiar ya ha sido establecido en la CDN, asimismo establece obligaciones del Estado para con la familia. Pero podría afirmarse que la ley 26.061 introduce estándares de mayor protección del derecho del niño a convivir con su familia. Al respecto opinan Famá y Herrera (2005, p.8-9):

> "…es sobre el Estado donde recae la obligación de adoptar todas las medidas que estén a su alcance de diversa índole (administrativas, legislativas y/o judiciales), con el fin de brindar a los padres u otras personas referentes de niños y adolescentes las herramientas necesarias para que estos puedan cumplir con el deber de cuidado que les es propio. (…) En otras palabras, no se trata de culpabilizar o estigmatizar a los padres sino de que estos cuenten con las herramientas mínimas necesarias para poder cumplir con las responsabilidades a cargo" (2005, p. 8-9).

En forma explícita, además, excluye las falta de recursos materiales como fundamento de la separación del niño de su familia (Art. 33), que otrora fuera uno de los más fuertes y arraigados motivos de judicialización de la pobreza e institucionalización de los niños, promoviendo y fortaleciendo la permanencia de los mismos en su grupo familiar[6], y cuando no fuere posible, como excepcional, un grupo familiar alternativo o familia adoptiva.

[6]Tal como plantea la Reglamentación del Art. 7 de la Ley 26061:
"Se entenderá por "familia o núcleo familiar", "grupo, "medio familiar comunitario" y "familia ampliada", además de los progenitores, a las personas vinculadas a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada.
Podrá asimilarse al concepto de familia, a otros miembros de la comunidad que representen para la niña, niño o adolescente, vínculos significativos y afectivos en su historia personal como asi también en su desarrollo, asistencia y protección…" (Decreto Nacional 415/2006 Reglamentación Ley 26061)

3.1.3- Estructura y contenidos

La Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, comprende en su estructura 78 artículos y 6 títulos: Título I: Disposiciones generales; Título II: Principios, derechos y garantías; Título III: Sistema Integral de los derechos de los NNA; Título IV: Órganos Administrativos de protección de derechos; Título V: Financiamiento; Título VI: Disposiciones complementarias.

Incluye todos los derechos, principios y garantías contemplados en la CDN, reiteración que la ha hecho merecedora de algunas críticas, sin embargo, como observan Burgués y Lerner (2006)

> "…la ley ha constituido un avance respecto de los estándares convencionales, en razón del mayor alcance con que recepta algunos derechos y garantías fundamentales, a la vez que mediante ella, se crea una nueva institucionalidad rectora de las políticas públicas de infancia en el país, concretando la nueva forma de relación entre el Estado y la infancia y la adolescencia"

A continuación se enumeran los principales derechos contemplados, entendiendo que a los fines del presente trabajo basta con enunciarlos:
- Derecho a la vida (Art. 8)
- Derecho a la dignidad e integridad personal (Art. 9)
- Derecho a la vida privada y familiar (Art. 10)
- Derecho a la identidad (Art. 11)
- Derecho la identificación e Inscripción (Art. 12)
- Derecho a la documentación (Art. 13)
- Derecho a la salud (Art. 14)
- Derecho a la educación (Art. 15)
- Derecho a la libertad (Art. 19)
- Derecho al deporte y juego recreativo (Art. 19)
- Derecho al medio ambiente (Art. 21)
- Derecho a la dignidad (Art. 22)
- Derecho de libre asociación (Art. 21)
- Derecho al trabajo de los adolescentes (Art. 25)
- Derecho a la seguridad social (Art. 26)

El *derecho del niño a ser oído*, consagrado en el Art. 2 de la Ley 26.061: "Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser oídos y atendidos cualquiera sea la forma en que se manifiesten, en todos los ámbitos", y en el Art. 24, como derecho a opinar y a ser oído:

> "Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a:
> a) Participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés;
> b) Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo…"

De este derecho se derivan garantías mínimas en los procedimientos judiciales

y administrativos (ART. 27), a saber:

> a) A ser oído ante la autoridad competente cada vez que así lo solicite la niña, niño o adolescente;
> b) A que su opinión sea tomada primordialmente en cuenta al momento de arribar a una decisión que lo afecte;
> c) A ser asistido por un letrado preferentemente especializado en niñez y adolescencia desde el inicio del procedimiento judicial o administrativo que lo incluya. En caso de carecer de recursos económicos el Estado deberá asignarle de oficio un letrado que lo patrocine;
> d) A participar activamente en todo el procedimiento;
> e) A recurrir ante el superior frente a cualquier decisión que lo afecte.

3.2- El Sistema de Protección de Derechos

3.2.1- Concepto

El Sistema de Protección Integral de Derechos de NNA se conforma por: "organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan intersectorialmente las políticas públicas de gestión estatal o privada - en todas las instancias: nacional, provincial y municipal - destinadas la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes" (CASACIDN, 2009)

Se trata de "un sistema de naturaleza política y social, compuesto por un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades de todos los actores (…) respetando las competencias de cada actor y la corresponsabilidad de todos en el funcionamiento del sistema" (Murga & Anzola, 2011, p. 47)

Para comprender el concepto de co-responsabilidad, adhiero a la definición de Bokser (2005, p. 39)

> "Cuando hablamos de corresponsabilidad, estamos designando formas de convergencia. De deliberación, de concertación, de canales de comunicación, de circuitos de problematización, atención, abordajes, de programación-planificación, monitoreo y evaluación que puedan constituir respuestas favorables a las interpelaciones y demandas que formula el sistema de derechos humanos; y que a priori resultan indescriptibles, indefinibles e innumerables, además de no taxativas en cuanto queramos intentar alguna enunciación o algún esquema que pretenda ser completo y abarcativo".

3.2.2- Las instancias del sistema de Protección de Derechos

Siguiendo al Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN), se plantean tres niveles o instancias dentro del Sistema de Protección: las políticas públicas, las

medidas de protección integral y las medidas de protección excepcional.

Las *políticas públicas*, entendidas como "todas las acciones - u omisiones- que determinan como interviene el Estado nacional y provincial, como planifican y diseñan las líneas gruesas de políticas universales de niñez y adolescencia, los programas y los planes de promoción y protección de derechos" (CASACIDN, 2009, p. 8)

Además de la incorporación del enfoque de derechos, reconociendo a los niños como titulares de derechos, las políticas públicas incorporan nuevos principios y criterios tanto para su formulación como implementación. Participación, integralidad e intersectorialidad, parecen ser los más destacados.

Participar, "tomar parte" en su significado más simple, es un concepto político considerado aquí en el sentido de toma de decisiones: "remite a la dinámica por la cual los ciudadanos se reúnen y se involucran para tomar decisiones sobre los procesos que afectan su vida en forma directa o indirecta" (Siede & Beutel, 2011)

Ante modelos segmentadores, la visión de integralidad presupone la complejidad de los problemas sociales y por ello requiere abordarlos de manera integradora, articulando recursos de todas las áreas involucradas.

Íntimamente relacionado con la integralidad, que da lugar a los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales, la intersectorialidad se refiere a "la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales y a la convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradoras que ofrezcan respuestas a las necesidades generales" (Siede & Beutel, 2011, p.21)

Las *medidas de protección integral*, como segunda instancia del sistema de protección, se activan ante la falta u omisión de políticas públicas, obligando a todos los actores involucrados a implementar una estrategia para restituir el derecho vulnerado. "Son aquellas emanadas del órgano administrativo competente a nivel local dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar" (Murga & Anzola, 2011)

Las *medidas excepcionales,* constituyen la última instancia, como lo indica su nombre, excepcionalmente, "deben adoptarse cuando las niñas, niños o adolescentes deben ser temporal o permanentemente privados de su medio familiar, una vez agotadas todas las posibilidades de implementar las medidas de protección integral" (CASACIDN, 2009. P. 11). Limitadas en el tiempo, solo mientras persistan las causas que le dieron origen pueden prolongarse, adoptadas por la autoridad administrativa local.

3.3- Redefinición de funciones y competencias de órganos administrativos y judiciales

En el marco de un nuevo paradigma, apoyada sobre un sistema de protección integral de derechos para los niños, niñas y adolescentes, que prioriza la implementación de políticas públicas en un Estado garante de esos derechos, la Ley 26.061 viene a marcar inexorablemente "el protagonismo de los órganos administrativos (aquellos que llevan adelante las políticas públicas, tanto de carácter universal como focalizadas) por sobre cualquier otro tipo de intervención. En otras palabras, "la prioridad de la actuación administrativa por sobre la subsidiaridad de la intervención judicial" (Famá & Herrera, 2005, p. 8)

Además de definir el alcance de las medidas de protección integral y las medidas excepcionales, la Ley 26.061 regula el procedimiento a seguirse para adoptar y ejecutar dichas medidas, donde pareciera, a primera vista, quedar más que claro, el rol principal de los organismos administrativos.

Sin embargo, de la consulta de textos y jurisprudencia, surge que se han planteado importantes debates acerca de cuál es el órgano estatal facultado para adoptar las medidas previstas en el sistema de protección integral de derechos, o mejor dicho, si solo corresponde al poder ejecutivo aplicar las medidas, y que rol le cabe al poder judicial en este nuevo escenario.

3.3.1- La prioridad de la actuación administrativa

Varios autores coinciden con Lerner (2006), basados en los artículos 30, 31, 33 y 38 de la Ley 26.061, que "la carga y la potestad de decidir sobre la aplicación, modificación, sustitución y/o cese de una medida de dicha naturaleza es de competencia exclusiva del "órgano administrador competente local" correspondiendo a las autoridades de los ámbitos locales identificarlos y/o designarlos". (Lerner, 2006, p. 5)

En esta línea, se identifican al menos tres propósitos de la voluntad legislativa de ubicar en el poder ejecutivo -y no en el poder judicial-, la tarea de restitución de derechos de la infancia.

El primer propósito, vinculado a la desjudicialización de la pobreza:

> "…revertir los efectos discriminatorios y estigmatizantes que han devenido de una arraigada práctica - justificada desde el punto de vista normativo, explícita o implícitamente, en la Ley 10.903 - de "judicialización" de la infancia humilde, por su sola condición de tal o por algunas de las consecuencias de las carencias socio-económicas". (Lerner, 2006, p. 5)

El segundo, relacionado con la responsabilidad que le cabe al poder ejecutivo en la ampliación y mejoramiento de políticas públicas, uno de los principales ejes del nuevo paradigma.

Y por último, y muy vinculado al anterior, la necesidad de pensar en estrategias de desarrollo local, considerando las particularidades del medio más próximo al niño, situación que por la característica de centralización de los organismos judiciales se vería dificultada: "…la ley propugna el acercamiento de los ámbitos estatales de adopción de decisiones restitutivas de derechos al medio vincular, comunitario y cultural en el que el niño desarrolla su existencia" (Lerner, 2006, p. 6-7)

En su art. 40 la ley establece pautas de procedimiento de aplicación de medidas excepcionales, determinando que es la autoridad administrativa local la que adopta la medida y define la modalidad, pero a su vez, de manera inmediata se debe comunicar a la autoridad judicial competente para que controle la legalidad de la medida, respetando los principios del debido proceso. Examinada la legalidad, aprobada o rechazada, se comunica a la autoridad administrativa.

Coincido con Burgués y Lerner (2006) cuando opinan que la disposición del artículo 40, despertó las mayores controversias, resistencia y desconcierto en el ámbito judicial:

> "…cuestionada en algunos casos por la naturaleza procesal de la prescripción en el marco de una ley nacional, pero también por tratarse de una de las normas – junto al artículo 33 - en las que se refleja con mayor fuerza el reordenamiento de las intervenciones de las instancias administrativas y judiciales en las cuestiones de protección a la infancia y adolescencia, en razón de las competencias que les incumbe a cada una, de acuerdo a la naturaleza de las cuestiones y/o conflictos"

3.3.2- La subsidiaridad de la intervención judicial

De lo que surge en los párrafos precedentes, pareciera que no hay lugar a dudas respecto del lugar de revisor que le cabe al poder judicial. Sin embargo, al poco tiempo de la puesta en marcha de la citada ley surgieron, en la práctica, algunos cuestionamientos, relacionados al menos con dos aspectos: una, la competencia local en la materia y otra, con la efectividad de las medidas adoptadas por el órgano administrativo.

La ley 26.061, y su reglamentación, respetando las facultades propias de los estados provinciales, convoca a las provincias a identificar y designar las autoridades administrativas de protección de derechos en el ámbito local. Sin embargo, se puede observar que la potestad administrativa no aparece plasmada con el mismo alcance en las leyes locales. "Algunas leyes provinciales ni siquiera establecen un catálogo de medidas de protección, otras no logran establecer con claridad la desjudicialización de cuestiones asistenciales ya que respecto de toda medida de protección se habilita la instancia judicial" (Burgues & Lerner, 2006, p. 33)

Esto ha dado lugar, en algunos casos a supuestos donde colisionan la norma federal y las normas locales, planteándose la inaplicabilidad de la Ley 26.061 por considerar que la organización de justicia y competencia de los tribunales estaduales son facultades reservadas a las provincias, promoviendo de esta manera, una interpretación tradicional acerca del rol que el cabe al poder judicial.

Respecto de la efectividad de las medidas que puede adoptar el órgano administrativo, y teniendo en cuenta que en algunos casos *extremos* "…la ejecución de la medida podía requerir de intervenciones que excedieran las atribuciones que tienen las instancias administrativas…", la reglamentación de la ley intenta resolverlo especificando que "…de resultar necesario recurrir al empleo de la fuerza pública para el cumplimiento de la medida excepcional, la autoridad administrativa requerirá a la autoridad judicial competente las órdenes respectivas en el mismo acto previsto en el párrafo cuarto del artículo 40 de la ley" (Burgues & Lerner, 2006, p.35)

De esta manera, la Ley 26.061, propone una doble intervención, por parte de los organismos administrativos y judiciales, a través del correspondiente "control de legalidad".

Algunos autores proponen distinguir entre situaciones de carencia y conflicto, para dirimir la cuestión, reservando las primeras para las medidas protectoras del organismo administrativo y las segundas, a la intervención judicial:

> …en situaciones de carencia donde son organismos administrativos los que deberán entender en tales supuestos, siendo la intervención judicial de carácter subsidiario, al solo efecto de lograr la exigibilidad o el cumplimiento efectivo de las acciones o políticas públicas pertinentes para la satisfacción de los derechos vulnerados. En cambio cuando se trata de una situación de conflicto será el sistema judicial el encargado de restituir tales derechos (Gil Domínguez, et al, 2007. p. 526-527).

Esta distinción, que aquí parece tan clara, se complejiza en la práctica, sobre todo cuando se trata de separar al niño de su familia. Al respecto opinan Gil Domínguez, et al:

> "…cuando se trata de una situación extrema, como acontece en un caso de maltrato infantil o violencia familiar que implique un grave riesgo para la salud psíquica o física y/o la vida del niño, no se podría impedir la intervención de la justicia de manera directa, precisamente porque es este organismo quien tiene la facultad de poder dictar verdaderos actos jurisdiccionales, es decir medidas cautelares de exclusión (del adulto), impedimento de acercamiento, por citar algunos de los más utilizados" (2007. p. 596)

Este tema, se relaciona además con otros, muy sensibles, que es el del acceso a la jurisdicción y el principio de efectividad.

Citando a Mauricio Mizrahi (2006), en su crítica a la técnica legislativa, Gil

Domínguez et al (2007, p. 587) destaca: "…ninguna norma del ordenamiento impide la intervención jurisdiccional y su oportuno control (…) resultaría impensable una ley que pretendiera vedar la injerencia de la jurisdicción, ya que tal eventual propósito - además de ridículo - sería claramente inconstitucional".

El principio de efectividad, reforzando el rol activo del Estado para garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos en la Ley, hace referencia a todas la medidas que el Estado debe adoptar, tanto desde el punto de vista asistencial como de su protección jurisdiccional.

Al decir de Gil Domínguez et al. (2007, p. 131), acerca de la intervención subsidiaria del poder judicial:

> …este rol secundario se desvanece cuando el principal obligado incumple los deberes a su cargo, indicándose a la Justicia como el órgano pertinente para tender a su rápido y efectivo cumplimiento", que engloba bajo el concepto de exigibilidad judicial -cumplimiento efectivo de las políticas públicas por orden del Poder Judicial-.

En definitiva, la implementación de la Ley 26.061 ha significado reconstituir las relaciones entre el ámbito administrativo y judicial. La desjudicialización de cuestiones sociales, determina la necesaria descentralización de los organismos administrativos y el respeto de los organismos judiciales de la esfera administrativa. Pero a su vez, es importante destacar, un aspecto hasta aquí no mencionado: la asignación de los recursos, de manera que las políticas sociales, traducidas en medidas de protección de derechos, resulten verdaderamente eficaces.

El sistema de protección, al contrario de lo que muchos autores consideran, no busca promover la predominancia del poder ejecutivo sobre el judicial. Debemos pensar en términos colaborativos, no de disputas de poder, de manera de evitar renovadas intervenciones iatrogénicas, sea el ámbito que fuere.

3.3.3- Principales dificultades en la implementación del Sistema de Protección de Derechos

Muchas han sido las críticas que, al poco tiempo de implementarse la Ley 26.061, ha recibido el Sistema de Protección Integral de Derechos para la niñez, que propone instrumentar la ley.

Domenech et al (2010) analizando el proceso de reforma en materia de infancia y adolescencia en la Provincia de Buenos Aires, realizan un importante aporte acerca de cuáles han sido, a su parecer, las dificultades para el cambio, que si bien analiza de manera específica la realidad local de aquella provincia, muchas de las conclusiones pueden considerarse extensivas para el resto del

país, de manera general.

De esta forma habla de *la anomia legislativa, la anomia judicial y la anomia ejecutiva.* (Domenech et al, 2010, p.54-55)
La anomia legislativa, derivada de la prisa y poco debate en los procesos de construcción de las leyes y la innovación legal constante provoca dificultades, no solo a la hora de conocer acabadamente las normas sino también al interpretarlas para aplicarlas.

La anomia judicial, de la mano de la anterior, se caracteriza por el crecimiento desmesurado de declaraciones de inconstitucionalidad, en algunos casos sin adecuada justificación.

La anomia ejecutiva, la más visible atento el lugar central en el nuevo sistema, del poder administrativo como planificador y ejecutor de políticas sociales, deja ver las dificultades de sus operadores en tanto capacitación, articulación con el nivel local (municipal), disparidad en los niveles de organización institucional previos a la reforma, y por su puesto la voluntad política.

No hay dudas que, los cien años de patronato no desaparecen con una ley. Los avances legislativos son importantes, pero como dice Marisa Graham et.al (2007), “no hemos peleado 25 años solamente para esto, para que el menor se vuelva niño en los discursos y en las leyes pero que no llegue nunca a ciudadano”.

Tal como se ha dicho anteriormente, la ley constituye una importante herramienta, pero producir cambios en las prácticas sociales, pero requiere de muchos otros factores; la gestión consensuada, la intervención articulada y la disponibilidad de recursos para hacer efectivo el sistema de protección de derechos de la niñez.

4- SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ EN LA PROVINCIA DE CHACO

4.1- El federalismo en materia de niñez

Para introducirnos en la temática del federalismo de derechos humanos, explica Gil Domínguez el al (2007):

> Luego de la reforma constitucional de 1994, el paradigma de estado federal adoptado por la República Argentina consiste en *un complejo sistema de descentralización política con distintos niveles jerárquicos y determinadas competencias difuminadas en el mismo, que están en permanente interrelación.* (2007, p. 42)

El debate acerca de si la protección integral de los derechos es una competencia federal o de las provincias, ha dado lugar a diferentes

posicionamientos doctrinarios. Algunos, entendiendo que la aplicación de la ley nacional significa una intromisión a las autonomías provinciales, han planteado incluso la inconstitucionalidad de la norma. Sin embargo, posturas intermedias señalan la necesidad de entender de manera armoniosa que la Ley 26.061 viene a dar cumplimiento a los compromisos internacionales de nuestro país al ratificar la CDN y que de esta manera, establece los "contenidos mínimos" en todo el territorio nacional. (García Méndez, 2008, p. 20)

Similar postura es la de Gil Domínguez et al (2007, p. 45), en relación con la competencia de los niveles de gobierno respecto de la protección integral. Afirma que es una atribución del Estado federal: "La Ley 26061 se ubica dentro de las competencias concurrentes que el sistema federal argentino habilita al Estado nacional respecto de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", configurando un *piso mínimo* para los estados provinciales, que podrán dictar sus propias normas con el objeto de ampliar el ámbito de los derecho y garantías.

En este sentido, las provincias han tenido diferentes recorridos que las han llevado a promover sus propias legislaciones de protección de la niñez a nivel local. Algunas incluso, han sancionado leyes antes de la citada Ley Nacional 26.061[7]

A continuación, veremos que ha sucedido en este sentido en la provincia del Chaco.

4.2- La Ley provincial 7162

La Provincia del Chaco, inicialmente contaba en la materia, con la Ley provincial N° 4.369 "Estatuto Jurídico del Menor de Edad y la Familia" de 1996. En 2006 subscribe una ley de adhesión a la Ley nacional 26.061, la Ley provincial Nº 5681[8], sin derogar la vigente (4.369). En diciembre del año 2012 se sanciona la Ley Nº 7.162 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, derogando en parte la Ley provincial Nº 4369.

La Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, N° 7.162, está estructurada en 101 artículos bajo 6 títulos:
Título I: Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;
Título II: Integración y Alcances del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;
Título III: Órganos responsables de la aplicación del Sistema de Protección de

[7] La provincia de Mendoza, en el año 1995, dictó la Ley 6354 de Protección Integral del Niño y del Adolescente, inaugurando asi el camino que siguieron el resto de las provincias.
[8] ¨Adhiérase la Provincia del Chaco a la Ley Nacional 26.061 – De Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes-. ARTICULO 2º: El Poder Ejecutivo constituirá una comisión, para la actualización y modificación de la normativa vigente en la materia, conforme la reglamentación que dictará al efecto.¨

Derechos;
Título IV: Medidas de Protección Integral de Derechos;
Título V: Procedimiento de Actuación de los Órganos Administrativos de Protección de Derechos;
Título VI: Intervención Judicial en el Sistema de Protección de Derechos;
Título VII: Instituto del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes;
Título VIII: De los Registros Provinciales;
Título IX: Financiamiento. Fondo Provincial;
Título X: Disposiciones Especiales.

De modo general, la Ley 7162 "…ratifica las disposiciones, principios, derechos y garantías, así como las premisas rectoras, definiciones y conceptos de la ley nacional 26.061 Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" (Art. 1). Establece pautas para políticas públicas dirigidas a la población en cuestión, define los organismos responsables de aplicarlas y de esta manera crea el sistema de protección de derechos en la provincia, involucrando a todos los actores en una nueva institucionalidad.

En relación con la normativa nacional, se puede decir que la ley provincial avanza en algunas cuestiones, como ser la creación de Delegaciones y Consejos Regionales, el Consejo Provincial, el Instituto del Defensor de los Derechos y el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil, de Familias Acogedoras y abogados en niñez y adolescencia. Asimismo, establece los procedimientos de actuación tanto de los organismos administrativos, como judiciales, a través del control de legalidad.

4.3- Conformación del Sistema de Protección en la Provincia del Chaco

De lo que se pudo recabar en la trayectoria de conformación del sistema[9] , este comienza a gestarse desde una convocatoria realizada en el año 2.010 por Desarrollo Social de la provincia, a través de la Subsecretaria de Gestión y Articulación Interinstitucional (hoy Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia) con el objetivo de adecuar la legislación provincial siguiendo los lineamientos de la Ley 26.061. La mayoría de los actores que participaron pertenecían al derecho, aun cuando también se incorporaron profesionales de otras disciplinas de las ciencias sociales pertenecientes a los tres poderes del Estado, quienes se reunían en forma periódica, hasta la sanción de la Ley 7162.

En el año 2011 y en el marco de un convenio con la Secretaria de Niñez y Adolescencia de Nación, se lleva adelante un proyecto denominado "De la Ley a la Vida", cuyo principal objetivo era promover la participación y debates comunitarios para acordar una iniciativa legislativa de adecuación provincial a

[9] Diagnóstico realizado en el marco del trabajo evaluativo del Módulo IV "Sistemas de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", de la carrera Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia. (Septiembre, 2013)

la ley nacional de protección integral de la niñez. Se realizaron reuniones en distintas localidades pertenecientes a las ocho regiones o UDT (Unidades de Desarrollo Territorial) en que se divide administrativamente la provincia del Chaco, de manera de incluir las inquietudes de distintos referentes locales en la redacción del cuerpo normativo.

Con el consenso de los participantes, en diciembre de 2012 se sanciona la Ley 7162 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

A partir de allí, se realizaron talleres y jornadas en toda la provincia dirigidas a personas e instituciones que trabajaban en la temática de la niñez y adolescencia, con el objetivo de profundizar el conocimiento, concientización e implementación de la nueva ley provincial; y propiciar nuevos abordajes e intervenciones orientados al fortalecimiento familiar, la promoción y articulación de las redes locales para la protección integral de los derechos de NNA, con el último de redactar un manual de procedimientos para la intervención.

4.4- Actores del Sistema de Protección

La Ley 7162 formaliza la creación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la provincia, establece su conformación y medios para el alcance de sus objetivos. (Art.7)

Define los órganos responsables de la aplicación del Sistema (Art. 9) que son:

a) *Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia*, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, con sede en la Ciudad de Resistencia. Descentralizado administrativamente en Delegaciones Administrativas Regionales, denominadas Unidades de Protección Integral (UPI), funcionan en las ciudades cabeceras coincidentes con las regiones en que se divide la provincia. En cada delegación UPI funciona un equipo interdisciplinario, a cargo de una coordinación administrativa.

b) *Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia* integrado conforme lo establece el artículo 18 de la Ley 7.162.

c) *Ocho Consejos Regionales de Representantes Locales,* coincidentes con las Regiones en que se encuentra dividida la provincia.

Como se puede apreciar, la Ley provincial, tal como la nacional, si bien habla de una *concertación articulada* para implementar las políticas de promoción y protección de derechos, determina de manera precisa al órgano administrativo como principal responsable de la aplicación del sistema de Protección.

En este sentido, plantean en un trabajo reciente (Garay et al, 2015) que sistematiza el mapa de actores del sistema de protección en la provincia del Chaco, que “la Subsecretaria de Niñez, del Ministerio de Desarrollo Social de Chaco lleva adelante la tarea de articulación con diferentes organismos: Poder Judicial, Juzgados del Menor y la Familia; Dirección de Salud Mental, Subsecretaria de Salud, Servicio Penitenciario Provincial y otros organismos

del estado y de la sociedad civil".

Garay et al (2015) también desglosa el organigrama de la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, que en la provincia cuenta con la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DNAyF), Dirección de la Mujer, Dirección de Fortalecimiento Integral de la Familia y Dirección de Adultos Mayores para dar respuesta a las distintas problemáticas sociales y familiares.

En el caso de la institución judicial en el sistema de protección provincial, a diferencia de la Ley 26061, establece en su Título VI, once artículos que regulan la intervención judicial, a través del control de legalidad, determinando el procedimiento, competencia, plazos, que el Juzgado del Menor de Edad y la Familia deben cumplir de acuerdo con lo establecido.

Al respecto Garay et al señalan:

> El Poder Judicial cuenta con Juzgados del Menor y la Familia, en materia civil y penal (en tanto víctimas). En Resistencia, los fueros penal y civil se encuentran separados, mientras que en las localidades del interior atienden todas las problemáticas en una acción multifuero.
>
> En materia civil, los juzgados trabajan con niños y niñas víctimas cuando se encuentran en situación de riesgo social o de calle. En materia penal, las denuncias que involucran a niños, niñas y adolescentes, en tanto víctimas, generalmente ingresan a las comisarías, las UPI o los órganos locales municipales y luego son derivadas a las fiscalías de turno. Las fiscalías, por medio de un oficio, dan intervención al Equipo Interdisciplinario Penal de Menores y al Órgano Técnico Administrativo, dependiente de la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia. (2015, p. 26)

4.5- El caso de "la doble vía"

Como se planteara más arriba, a partir de la puesta en marcha de la Ley 26.061, además de la necesaria adecuación a nivel provincial se dio la necesidad de articular, armonizar con otras legislaciones vigentes.

Una situación que se repitió en varios lugares del país, y que Chaco no fue excepción, fue la necesidad de definir cómo proceder ante casos de maltrato infantil, entendiendo que dicha problemática involucra dos ejes normativos: la ley protección integral de la niñez y la ley de violencia familiar[10].

[10] La Ley 4.175 establece: "Toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de algunos de los integrantes del grupo familiar, podrá denunciar estos hechos en forma verbal o escrita ante el Juez con competencia en la materia que entiende en asuntos de familia y solicitar medidas cautelares conexas..." (art. 1);
"Cuando los damnificados fuesen menores […] los hechos deberán ser denunciados por sus representantes legales y/o el Ministerio Público. También estarán obligados a efectuar la denuncia los servicios asistenciales sociales y educativos, públicos o privados; los profesionales de la salud y todo funcionario público en razón de su labor" (art. 2).

Para la implementación de la Ley 7.162 en la provincia de Chaco, se realizaron reuniones de coordinación y cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, para definir competencias. Como resultado de estas reuniones, surge la regla de la *"doble vía",* en casos de violencia familiar, tal como se transcribe a continuación, parte del documento que se dio a conocer como Conclusiones de la Reunión de Trabajo para la Coordinación de Competencias - Ley 7.162[11].

> Con el fin de garantizar el acceso a justicia en los términos impuestos por el Bloque de Constitucionalidad (art. 75 inc. 22 Constitución Nacional) plasmar en las reglamentaciones de las Leyes 7162 y 4175 la regla de la doble vía de acceso a las medidas de protección para niños, niñas y adolescentes, tanto por intermedio de los órganos competentes del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, en caso de violencia; extremando el cuidado de no incurrir en la "revictimización" del sujeto pasivo de la violencia. (CEJ, 2014)

Es preciso destacar, la existencia de un fallo del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco[12], que se considera emblemático en este sentido y que es presentado brevemente a continuación.

Surge a partir de un caso que involucra a una niña de 5 años, víctima de malos tratos en el ámbito familiar, cuya situación fue denunciada por el Hospital Pediátrico local ante el organismo administrativo de protección de derechos. No obstante ello, también solicita intervención al Juzgado del Menor de edad y la Familia de la Primera Circunscripción Judicial, informando su delicada situación de salud.

La juez, luego de dar intervención al Equipo Interdisciplinario del Juzgado, resuelve una medida con carácter provisorio y cautelar, poniendo en conocimiento a la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia el caso.

Considerando que se trataba de una "extralimitación del órgano jurisdiccional y contrario al ordenamiento jurídico vigente, por arrogarse atribuciones que se encontrarían fuera de la órbita jurisdiccional en función de la ley 7.162", la

---

"El Juez requerirá un diagnóstico de interacción familiar efectuado por peritos de diversas disciplinas para determinar los daños físicos y psíquicos sufridos por las víctimas…" (art. 3). Finalmente la norma prevé que al tomar conocimiento de los hechos, el juez podrá adoptar medidas cautelares.

[11]Se trata de una Reunión celebrada el 05/08/14 en el CEJ (Centro de Estudios Judiciales del Chaco), en la que participaron las autoridades del Poder Ejecutivo y Judicial de la Provincia del Chaco, magistrados y funcionares del fuero del menor de edad y la familia, de la justicia de paz y de faltas y el Ministerio Público, representantes del Observatorio de Violencia del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad; la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social y los ministerios de Educación y Salud Pública.

[12] Sentencia 278/14 : "S., L. A. I. S/ PROTECCIÓN INTEGRAL" (LEGAJO DE APELACIÓN), Nº 4135/13-1-F, año 2014, venido en apelación extraordinaria en virtud del recurso de inconstitucionalidad interpuesto a fs. 176/192 por la Asesora de Menores de Edad Nº 2 - actuando como subrogante de la Asesoría de Menores Nº 6- contra el pronunciamiento dictado por la Sala Segunda de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la ciudad de Resistencia.-

Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia interpuso revocatoria con apelación en subsidio, la cual se concede, revocando el Tribunal de Alzada la decisión de grado.

Como consecuencia de esta resolución, la Asesora de Menores interviniente, interpone en apelación extraordinaria un recurso de inconstitucionalidad, planteando que la decisión fue arbitraria, avalando la pertinencia de la medida adoptada por la Juez de Familia teniendo en cuenta la gravedad de los hechos.

Finalmente, el Superior Tribunal de Justicia, resuelve hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asesora de Menores, declarando la nulidad de la sentencia del Tribunal de Alzada, y a la vez, fijar, para situaciones similares, como principio de actuación de los órganos jurisdiccionales intervinientes "la vigencia de sus potestades cautelares establecidas por la legislación, sin perjuicio de la intervención de los órganos administrativos que correspondan para el caso concreto".

Más allá del resultado de esta Sentencia, lo interesante son los fundamentos que se tienen en cuenta.

Como plantea Natalia Facchin (2015) al referirse al Dictamen de la Procuración General de la Provincia, a propósito del fallo analizado:

> Para sentar criterio acudió a la garantía constitucional del acceso a la justicia y a la respuesta judicial en plazo razonable, resaltando la corresponsabilidad del organismo administrativo de protección, de la instancia judicial y la Defensa provincial mediante la intervención de las Asesorías de Menores, de aunar criterios de trabajo conjunto en miras a brindar respuesta efectiva al flagelo de la violencia que anula vidas en formación.
>
> …abordó de pleno el tratamiento de la cuestión referida a las atribuciones que competen a los jueces de Familia en la provincia de dictar medidas cautelares en el marco de la ley provincial N°4.175 sobre procedimientos en materia de Violencia Familiar, encontrándose vigente la ley provincial N°7162 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.
>
> …dictaminó que en supuestos donde convergen la competencia administrativa y judicial resulta necesario un compromiso serio entre los dos poderes y la articulación de mecanismos para dar soluciones rápidas y efectivas ante la vulneración de derechos.
>
> …expresando que debe quedar en claro que ante situaciones de gravedad como el maltrato infantil o violencia familiar el órgano jurisdiccional puede intervenir de manera directa, sin perjuicio de que se otorgue intervención al poder administrativo para llevar adelante el seguimiento del conflicto familiar planteado, propiciando a continuación el acogimiento recursivo y el dictado de nueva sentencia en competencia positiva por el Superior Tribunal de Justicia.

Finalmente, la regla de la *doble vía,* quedó plasmada en el Decreto Reglamentario 1.727 de la Ley 7162, aprobado en julio de 2015, que

reglamenta en el art. 34:

> Sin perjuicio de la competencia de los Juzgados del Menor de Edad y la Familia para conocer las denuncias contempladas en la Ley N° 4175 de "Violencia Familiar", y proceder de conformidad con la misma, para el supuesto de que la víctima fuere una niña, niño o adolescente, el Órgano Administrativo de Protección de Derechos deberá ser informado de la denuncia en forma inmediata, a los efectos de adoptar las medidas de protección que correspondieren en forma articulada. Cuando la denuncia mencionada en el presente Artículo pueda configurar la supuesta comisión de un delito, su radicación en sede administrativa para la adopción de una medida de protección adecuada, no excusa la obligación de denunciar establecida en el Artículo 177 del Código Penal Argentino a efectos de la investigación del hecho. En todas las causas penales, de faltas o contravencionales, que involucren a niñas, niños o adolescentes como víctimas deberá comunicarse al Asesor de Menores con competencia penal que por turno corresponda, en ejercicio de la representación promiscua de los mismos.

5- LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

5.1- El campo de la intervención profesional

Es necesario aclarar que siendo el encuadre referencial de quien escribe, proveniente de las Ciencias Sociales, específicamente de la disciplina del Trabajo Social y existiendo una abundante y variada cantidad de material bibliográfico escrito sobre Intervención profesional en esta línea, se tomaran a los fines de este trabajo, aquellos textos cuyos autores, trabajadores sociales, logran no obstante –al parecer de la autora- trascender la especificidad de la disciplina para abordar la temática de la intervención.

Cazzaniga (1997), entiende por intervención profesional "…la puesta en acto" de un trabajo o acciones, a partir de una demanda social (solicitud de intervención), en el marco de una especificidad profesional. En este sentido, es producto de una construcción histórico-social donde sus antecedentes y también sus prácticas le otorgan una determinada significación.

La autora plantea, tomando a Castoriadis (1993) la necesidad de hacer un esfuerzo de *elucidación*, en un proceso de reflexión y problematización constante de la visión teórico-ideológica que sostenemos y que se materializa en *esa acción-con-sentido.*

Retoma también la idea de *proceso artificial* desarrollada en varios textos por Alfredo Carballeda, en tanto "…la intervención no es un *episodio natural*, sino una construcción artificial de un espacio tiempo, de un momento que se constituye desde la perspectiva de diferentes actores (desde aquellos que

solicitan la intervención – instituciones, sujetos individuales y colectivos- y desde el propio sujeto profesional)"

Al decir de Carballeda (2005), la intervención puede ser entendida como *dispositivo*, y en este sentido, como una construcción discursiva, que se genera en un tiempo-espacio artificial, y es atravesada por discursos. Si bien se origina por una demanda, institucional o espontanea, "…esa demanda, se encuentra tambien atravesada por las diferentes construcciones discursvas que conllevan a una construcción simbólica de la profesión o disciplina que la está llevando a la práctica".

Ambos autores, traen al análisis de la intervención la cuestión del método. "…en tanto trabajo, quehacer o practica especifica que intenta generar algún tipo de trasformación o modificación en relación con la situación que le es presentada, se expresa en una construcción metodológica, en un conjunto de mediaciones que darán cuenta de la intencionalidad de trasformación y de sus *comos* particulares (Cazzaniga, 1997)

El método como construcción, se plantea como "un entramado de supuestos teóricos, epistemológicos, ideológicos y éticos, desde el cual se comprende la realidad a modificar"; (un recorte de la realidad) y se establece una estrategia, seleccionado para ello las técnicas e instrumentos más adecuados (Cazzaniga, 1997)

Por su parte, Carballeda (2005), desarrolla la perspectiva de la intervención como *contrato metodológico*, en el sentido de un conjunto de reglas que explícita o implícitamente rigen el proceso. A la vez, ese contrato estará condicionado por la inserción institucional. Y plantea una finalidad *clínica* de la intervención, en tanto su finalidad es producir modificaciones en relación a la demanda.

A la vez, varios autores[13] incluyen el concepto de campo problemático de Bourdieu, para analizar la intervención profesional.

En esa perspectiva, Aquin (2004), dice "lo social existe dos veces: por una parte como campo, como espacio social objetivo, y por otra como hábitus, como lo social hecho cuerpo", y define al campo como "una estructura estructurada de posiciones de agentes que disputan un capital especifico". Se trata de un campo de luchas, "hay campo cuando hay algo en juego y gente dispuesta a jugar y provista del hábitus necesario para jugar".

El espacio social, como estructura de relaciones objetivas determina la forma que pueden tomar las interacciones y la representación de las mismas, derivándose la condición social de la posición que se ocupe en dicho espacio. "Son, pues, las condiciones, (espacio social en el campo) las que determinan disposiciones (hábitus), y estas últimas determinan modos de pensar, de

[13] Me refiero aquí a Susana Cazzaniga, Margarita Rozas Pagazza, Nora Aquin, entre otros.-

percibir y de actuar". (Aquin, 2004)

Fredianelli (2010, p. 58) propone "aplicar el concepto de campo al ámbito de las profesiones (en tanto) tiene la potencialidad del análisis relacional de lo social, siendo la tensión entre las posiciones en el campo lo que permite explicar la ampliación y variación del volumen y estructura de los capitales de cada una de las posiciones y con ellos sus trayectorias y el movimiento de dichos campos".

Siguiendo a Bourdieu, la autora explica los riesgos de la noción de profesión, por su aparente neutralidad, y por tratarse de "un concepto popular que ha sido acríticamente contrabandeado al lenguaje científico…" y propone en su lugar, reconocer a la profesión como campo: "como un espacio estructurado de fuerzas y luchas sociales, a su vez del reconocimiento de las fronteras del campo, que supone una lucha por la definición legítima, en palabras del autor, el derecho de admisión, que es una propiedad universal de los campos. (Fredianelli, 2010)

5.2- La Interdisciplina

Si pensar la intervención profesional como campo implica un esfuerzo de comprensión, debemos realizar un esfuerzo aun mayor a la hora de comprender cómo se juegan en ese campo las posiciones de todas las profesiones que participan, por ejemplo de un equipo interdisciplinario.

La disciplina, al decir de Morin (2010):

> …es una categoría organizacional en el seno del conocimiento científico; ella instituye allí la división y la especialización del trabajo y responde a la diversidad de los dominios que recubren las ciencias (…) tiende naturalmente a la autonomía, por la delimitación de sus fronteras, la lengua que ella constituye, las técnicas que ella esta conducida a elaborar o utilizar, y eventualmente por las teorías que le son propias.

Se puede ver, a través del texto citado, cómo las disciplinas, de la mano de las universidades, han promovido la circunscripción de un dominio de competencia con el riesgo de hiperespecialización, y cómo, a partir de "la ruptura de las fronteras disciplinarias, de la usurpación de un problema de una disciplina sobre otra, de circulación de conceptos, de formación de disciplinas híbridas que van a terminar por atomizarse…", se dio lugar a la *inter-trans-poli-disciplinariedad.* (Morin, 2010)

La interdisciplinariedad es un concepto harto estudiado, en oportunidades definido desde lo que "no es" para poder explicarlo –"no es la suma de profesiones en un mismo espacio…"-
Dice Salazar Fernandez (2004): "Hay autores que comprenden la interdisciplinariedad como el encuentro y cooperación entre dos o más disciplinas, donde cada una de ellas aporta sus esquemas conceptuales, formas de definir problemas y métodos de integración (…) Otros criterios lo

expresan como la reunión de conocimientos, métodos y habilidades desarrolladas por especialistas de diferentes disciplinas en el estudio de cierto objeto común para estas".

Más allá del acento que unos y otros ponen en distintos aspectos al hablar del tema, en todos los casos se plantea la reunión y cooperación de distintas disciplinas alrededor de un objeto que por su complejidad requiere trascender las fronteras de la disciplinariedad.

> En el debate actual sobre lo interdisciplinario, se superponen con una cierta yuxtaposición dos tipos de prácticas: la de la investigación interdisciplinaria y la de la configuración de equipos interdisciplinarios asistenciales", en el primero el énfasis está en la producción de conocimientos y en los equipos, en la producción de acciones (…) estos últimos se constituyen por distintas profesiones (y se da por supuesto que cada una representa una disciplina). Este deslizamiento (de disciplina a profesión) es un claro deslizamiento hacia el campo de las prácticas. (Stolkiner, 1999)

A partir de alli, el análisis se plantea en dos niveles: epistemológico y metodológico.

> Un primer nivel epistemologico y de historia del conocimineto: el simple planteo de la interdisciplina implica un cuestionamiento a los criterios de causalidad, basicamente a los de causalidad lineal, y atenta contra la posibilidad de fragmentación de los fenómenos a abordar. Implica tambien el reconocimiento de que los campos disciplinares no son un reflejo de distintos objetos reales sino una construcción históricamente deteminada de objetos teóricos y métodos.
>
> Un segundo nivel metodológico (…) La construcción conceptual común del problema que implica un abordaje interdisciplinario, supone un marco de representaciones común entre disciplinas y una cuidadosa delimitación de los distintos niveles de análisis del mismo y su interacción. (Stolkiner, 1999)

Respecto de la "transdiciplina", un concepto utilizado en sentido general como instancia superadora de la interdisciplina, Stolkiner (1999) refiere mantener cierta cautela ante aquellas vertientes teóricas que definen la transdisciplina como "…una etapa del desarrollo del conocimiento en la que se borrarían las barreras disciplinarias para lograr la construcción de un saber mega-explicativo", entiende que "lo transdisciplinario es un momento, un producto siempre puntual de lo interdisciplinario".

5. 3- Las intervenciones interdisciplinarias en el ámbito judicial

Un aporte sumamente interesante plantea Osvaldo Marcón (2013) al hablar de las tensiones que se presentan en las intervenciones interdisciplinarias en el ámbito judicial, a partir del conflicto fundacional de la relación entre el orden jerárquico propio de lo judicial y la horizontalidad requerida por la interdisciplina, y cómo repercute esto en los procesos de construcción de

conocimientos a través de “discursos de verdad”.

Si bien hace mención a una serie de tensiones que se presentan a modo de interrogantes respecto de la intervención interdisciplinaria judicial, el texto está dirigido a vislumbrar más alla de los “cortocircuitos hacia adentro y hacia afuera de las disciplinas”, enfocando la mirada en lo jerarquico como escencia fundacional de las organizaciones judiciales.

Recuperando “mitos del trabajo en equipo”, de Elena de la Aldea (2000) - la comunicación plena, la ausencia de conflicto y la interdisciplina como fantasía de totalidad conceptual- Marcon (2013) introduce la nocion de campo de Bourdieu, “puesto que es evidente su constitución en terminos de disputas, no siempre conscientes, por el logro de posiciones disciplinares centrales. Las fricciones, cuando no los choques frontales (…) generan conflictos de dificil resolución epistemologica, teórica y metodológica”, donde las profesiones, según el capital inicial que poseen, impondran sus ideas a las más débiles; proceso que incluso al interior de las propias disciplinas se reproduce.

Sin embargo, existe otra cuestión que aparece como problematizado por el autor en relación a las intervenciones interdisciplinarias en el ámbito judicial, que van más allá de los conflictos y disputas al interior de los equipos técnicos:

> “…la existencia de un poder de veto superior, desde el lugar del magistrado judicial, pone en crisis el sentido de la referida producción horizontal (…) Dicho de otra manera, los jueces portan la voz de una disciplina especifica que se impone, sin más, a todas las otras”, ocupando de esta manera la abogacía un lugar superador, como *policía de los saberes.* Lo que se pone en juego, aquí, en definitiva, es como se ubican los equipos en relación con los dispositivos jurisdiccionales” (Marcón, 2013)

Este aspecto, que constituye una preocupación constante en los equipos técnicos judiciales, se relaciona con la inserción institucional sin la cual es imposible pensar la intervención profesional, pero además nos introduce en la temática del registro y los informes profesionales “no vinculantes”, que se desarrolla seguidamente.

5.4- El registro en la intervención profesional

Si bien cada una de las disciplinas que integran el Equipo Interdisciplinario poseen marcos teóricos y metodologías diferentes, podemos observar que en todas ellas el registro constituye un elemento común a la hora de intervenir, pues es la herramienta que aporta los insumos para la elaboración del producto final de la intervención: el informe.

Plantea Carballeda (2000)

> Las distintas modalidades de registro que utilizan distintas disciplinas tienen un origen común. Tanto el Trabajo Social, como la Medicina, la Psiquiatría, etc,

> pueden ser estudiadas desde una perspectiva que podría denominarse registro y contexto.

Tomando los antecedentes históricos del registro tal como hoy lo conocemos, el autor identifica luego de la Revolución Francesa una orientación hacia el disiciplinamiento, y vinculado a nuevas formas de construcción del conocimiento. Específicamente en nuestro país, señala que los primeros registros sociales se encontraban fuertemente atravesados por lo jurídico, asimismo cita las instituciones de acción social, el proyecto educativo de Sarmiento, y los registros en el Estado Moderno, todos en su estrecha vinculación con la intervención social (Carballeda, 2000)

En otro sentido, respecto a la relación con la verdad de una situación, se pregunta: *el registro es solo una descripción? O es un constructor de verdades?* Para poder pensar que el registro no solo "registra" sino que construye "sujetos de conocimiento".

Analizando el registro en el marco de la intervención, específicamente del Trabajo social, Carballeda (2000) señala algunos aspectos importantes que deben ser tenidos en cuenta, y que más allá de la referencia directa hacia dicha disciplina pueden considerarse como válidas para el resto las profesiones que integran el E.I. a saber:

"El registro implica una fuerte inscripción subjetiva atravesada por la institución donde se está llevado adelante", es decir que la persona atendida sabe que será registrada.

"El registro implica una estructura narrativa" que va de la mano de la observación y la entrevista que "remiten a diferentes marcos conceptuales y referenciales" del profesional y de la institución donde se lleva adelante la intervención.

El "carácter taxonómico cuantitativo" del registro de los informes nos habla de una necesidad de clasificación, pero además implica que se está registrando para otros. En el ámbito de la justicia, históricamente dirigido al juez; de ahí la acuñada frase que indica la función del profesional como "los ojos y oídos del juez"

María Pilar Fuentes (2001), citando a Guber (1991) destaca:

> "…con el registro el investigador no se lleva el campo a casa, se trata más bien de una imagen especular del proceso de conocimiento que incluye las condiciones en que dicho conocimiento tiene lugar. Al situarse en un contexto determinado la relación entre investigador e informantes se concreta y complejiza, incorporando las variantes de dicha relación. En este proceso, el registro es una especie de cristalización de la relación, vista desde el ángulo de quien hace las observaciones o fija el teleobjetivo de la cámara. (...) Por eso, el registro es una valiosa ayuda no sólo para preservar la información, sino también para visualizar el proceso por el cual el investigador va abriendo su

mirada, aprehendiendo el campo y aprehendiéndose a sí mismo"

Ahora bien, si registramos para otros, cabe preguntarse ¿qué posibilidades tiene realmente "el otro" de ser incorporado en la resolución de sus problemas? En otros términos, el registro ¿articula la percepción de todos los sujetos de la intervención? En gran medida, de lo que se registre y luego se transcriba en el informe, así como de la interpretación que se haga de ello dependerá la estrategia de intervención a seguir.

Fuentes (2001) interpela la idea de la realidad como dada, elocuente, que se expresa tal como la vemos, de la que nos podemos apropiar en el registro de la intervención, para comprender que, la realidad, es una construcción histórica que existe independientemente del sujeto que pretende conocerla, por lo tanto el registro es resultado de la reproducción problematizada de la percepción y de la acción de los sujetos cognoscentes.

Fredinaelli (2010), en el análisis de la producción escrita de la intervención profesional, retoma algunas cuestiones desarrolladas por Robert Godard (1996) respecto a las "Incertidumbres teóricas del análisis biográfico". Para ella, dicho autor expresa que en las alternativas que se constituyen como problemáticas que remiten al estatuto teórico hay una especie de *"ilusión de acceso directo a lo real, una ilusión de que lo real no es construido por el investigador sino que puede llegar directamente a ello".*

> Godard habla de *ilusión científica* al considerar que la manera de contar la vida depende de la estructura narrativa y al presumir que al pedirle a una persona que cuente su vida, ésta va a contarla naturalmente.
>
> Una segunda ilusión, que tiene consecuencias teóricas graves, en el sentido en que se piensa que se puede borrar la construcción teórica. Aquella que pretende obtener *"la palabra verdadera"*, sin considerar que a posteriori se va a convertir en una entrevista escrita, que va a ser analizada y *"…con la que hay que tomar decisiones sobre el manejo de la información…";*es importante construir algo sobre esa palabra "verdadera" y para construir es necesario tener instrumentos teóricos y metodológicos
>
> Por lo tanto, desde las cuestiones planteadas anteriormente, y en una perspectiva superadora de estos problemas, el autor enfatiza *"…la idea de que finalmente la historia de vida es una historia, una manera de jugar con los tiempos sociales, de trabajar sobre la organización temporal de la existencia…"* (Fredianelli, 2010)

5.5- El papel de los informes técnicos en la protección de la infancia

En un análisis donde Nora Aquin (1996) propone resignificar la relación Sujeto-Objeto en Trabajo Social, plantea tres momentos fundantes de la política de necesidades constitutivos del Objeto de Trabajo Social:
1) La lucha por establecer o por negar el estatuto público de una necesidad

dada;
2) La lucha por la interpretación de la necesidad
3) La asignación de recursos.

En los dos primeros momentos, se puede evidenciar con claridad la importancia, pocas veces reflexionada, que tienen los discursos profesionales en las vidas de los sujetos con los que intervenimos.

Sobre el primer momento (otorgar estatuto político a la necesidad): "se trata (…) de una lucha simbólica, donde se juegan los recursos discursivos disponibles por el colectivo a los fines de disputar legitimidad, frente a la colectividad enfrentada con sus demandas" (Aquin, 1996).

Agrega, acerca de la diversidad de formas de hablar sobre las necesidades, la referencia tanto al pluralismo como a la estratificación "esto es, al reconocimiento de la existencia de discursos que son hegemónicos, autorizados y sancionados oficialmente, y otros no hegemónicos, descalificados y descartados" (Aquin, 1996), ubicando a los primeros en los terrenos discursivos de parlamentos, academias, medios de comunicación masiva; y los discursos subalternos, en contextos subculturales.

Introduciendo el segundo momento (interpretar la necesidad), Aquin (1996) reflexiona: "no hay hechos en sí, no hay necesidades en sí, las necesidades, como cualquier otro hecho, no tienen otra posibilidad de existencia sino siendo al mismo tiempo interpretadas".

Entendiendo que la interpretación de las necesidades es siempre problemática:

"es muy importante develar quien interpreta las necesidades y a la luz de que intereses (…) en qué lugar de la sociedad, en que instituciones concretamente, se desarrollan las interpretaciones autorizadas sobre las necesidades, y cuáles son las relaciones sociales vigentes entre colocutores y cointérpretes" (Aquin, 1996).

Alicia González (1994), analizando el tema del informe social, trae algunas preguntas que sirven al propósito de reflexionar acerca de la ética profesional en los informes: ¿para qué se informa?, ¿para quién se informa? ¿por qué se informa? ¿cuándo se informa? ¿quién y cómo se informa? Y finalmente ¿hasta dónde se informa?

> Si lo tomamos realmente como algo formal, como una demanda formal del juez, un abogado, una institución, un determinado departamento, llenaremos fichas, el uso formal que nos exigen y no propondremos nada nuevo o en todo caso no plantearemos demasiado los "alcances de".
>
> Pero si no estamos en esa postura, si la nuestra es desde lo metodológico, el informe es un instrumento por el cual yo estoy decidiendo o proponiendo cosas que implican la vida de otros. El tema se vuelve muy relacionado a lo ético, en términos de hasta donde somos veraces en lo que informamos, hasta donde juega lo objetivo, lo subjetivo y desde que perspectiva nos manejamos, hasta

> donde lo confidencial de un informe…(González, 1994)

Cristina González et al (2002), refuerzan la idea al hablar de que la insistencia en la cualidad interpretativa de los informes reside en dos cuestiones:

> En primer lugar, la responsabilidad profesional respecto a la existencia y calidad de vida de las personas, lo cual implica que al informar estamos asumiendo un lugar en ciertos aspectos tendientes a la resolución de algunos obstáculos a su reproducción social. Toda intervención profesional- aun la recolección de información- porta una cierta interpretación desde el momento en que por ejemplo, se registran ciertos datos o se omiten otros, se jerarquiza una información sobre otra, etc. En este sentido la información no es "neutral", "objetiva", y aunque la decisión final esté institucionalmente asignada a otros profesionales o funcionarios, tal información está portando elementos más o menos decisivos para la interpretación que tales personas realicen a partir de ella…
>
> En segundo lugar y en correspondencia con lo que se acaba de enunciar, al interpretar el profesional pone en juego sus conocimientos teóricos y la especificidad de su saber frente a las otras disciplinas con las que le toca interactuar (González et al, 2002)

Queda claro entonces, que los profesionales cumplimos un rol fundamental en la toma de decisiones, y en cuanto a la protección de NNA, aún más.

La consideración de un informe que puede, si no decidir, aportar a la decisión acerca del destino de la vida de un niño, niña, adolescente, debe ser pensado no solo como una enorme responsabilidad, sino también como una cuestión de poder.

La ética profesional exige un compromiso con lo que hacemos (y escribimos). Y esto cabe también a la hora de emitir diagnósticos y conclusiones. Los informes no deben convertirse en meras enumeraciones, las descripciones sin análisis e interpretación profesional dan lugar a que las decisiones sean tomadas en forma arbitraria y discrecional.

En consonancia con lo expresado, y considerando que las palabras no son inocuas, sino que pueden determinar el destino de un niño, es necesario prestar especial atención a las categorías que incorporamos en los informes técnicos.

6- LA CATEGORÍA "RIESGO": UN ANÁLISIS NECESARIO

6.1.- Revisión histórica del concepto

El Diccionario de la Real Academia, define conceptualmente riesgo como "contingencia o proximidad de un daño", pero de la revisión bibliográfica surge que se trata de un concepto que ha sido utilizado con diversos sentidos y en

muy variados ámbitos. Así, le han dado utilidad en ciencias sociales y naturales, estadística, economía, derecho, antropología, y también es muy requerido en los estudios sobre desastres, entre otros.

Virginia García Acosta (2005), en un ensayo donde analiza las variaciones en el uso del concepto "construcción social del riesgo", si bien se refiere al riesgo de "desastres", realiza un rastreo del surgimiento del concepto:

> El sociólogo alemán Niklas Luhmann (1927-1998), uno de los especialistas más influyentes de los últimos años en los estudios sobre el riesgo, admite desconocer el origen de la palabra "riesgo", de posible procedencia árabe; la encuentra ya utilizada en documentos medievales y difundida a partir de los siglos XV y XVI en asociación con la llegada de la imprenta a Italia y España (Luhmann, 1996: 131-132). La antropóloga inglesa Mary Douglas, que ha producido una importante obra sobre la temática, nos dice que, como concepto, "riesgo" surgió en la teoría de las probabilidades, un sistema axiomático derivado de la teoría de juegos que nació en Francia en el siglo XVII (Douglas, 1987: 55). Reconocemos la necesidad de rastrear en documentación histórica el origen de la palabra y del concepto; hasta la fecha no se cuenta con información fidedigna, salvo la mención de que se trata de un término que hace referencia a decisiones vinculadas con el tiempo (Luhmann, 1996: 135).

En otro estudio (Dónovan et al, 2008) sobre la gestión social del riesgo, respecto de la emergencia y desarrollo del concepto con relación a la conducta humana, los autores retoman a Stalker (2003) que a su vez hace la recensión de varios teóricos que abordan el tema.

> En cuanto a Jaeger y otros (2001), identifican la idea de gestión del riesgo en el código de Hammurabi. Luhmann (1993) encuentra una referencia al riesgo en el siglo XVI en la literatura alemana vinculada a los seguros marítimos y referidos al cálculo de la probabilidad de diversos tipos de desastres marítimos. Douglas (1992) y Parton (1996) observan literatura en el siglo XVII relacionada con el concepto de probabilidad de la ocurrencia de un evento y sus consecuencias en cuanto a ganancias o/y daños.
>
> Por su parte Lupton (1999) advierte el cambio de creencias vinculadas al riesgo con la aparición de las estadísticas y el cálculo de las probabilidades, lo que lleva al estudio científico del riesgo, distinguiendo entre riesgo, «condición en la cual la estimación probable de un evento es conocido o conocible», e incertidumbre «cuando las probabilidades no se pueden estimar». Warner (1992) advierte que en el siglo XIX el riesgo se vincula más y más a eventos o desenlaces no deseados, lo que prevalece aún hoy en día.
> Al concepto de riesgo, Jaeger (2000:17) incorpora al ser humano: o como víctima o como agente. Brearley (1982:82) distingue entre el peligro, relacionado al miedo de la ocurrencia de un evento que puede causar un daño, y la vulnerabilidad, «la relativa variación en posibles desenlaces negativos».
>
> Incorpora también la idea de «factores que pueden reducir desenlaces peligrosos» (Stalker, 2003, citado por Dónovan, 2008)

De esta manera, podemos ver que el concepto ha sido definido, desde distintas

disciplinas y con distintos enfoques. Dice Mitjavila (1999):

> "…la idea de riesgo posee una prominente presencia, tanto en el habla experta como profana, instituyendo significados y formas de enunciación que involucran el conocimiento y la gestión de amenazas o peligros para cuestiones tan diferentes entre sí como el cuidado de la salud, la preservación de la naturaleza o el control social de las conductas desviadas"

Considerando que los discursos sobre el riesgo son radicalmente modernos, sostiene que las principales transformaciones institucionales de la modernidad pueden ser analizados e interpretadas mediante los discursos en torno al riesgo (Mitjavila, 1999), que serán desarrolladas a continuación.

6.2- Riesgo y modernidad

Como sabemos, la modernidad como proyecto, ha significado grandes transformaciones para la vida social. La podemos ubicar temporalmente hacia fines del siglo XIX y principios del XX. Finalizando el siglo XX, la aceleración de estos cambios ha dado lugar a que muchos pensadores retomen y contrasten ideas, que en este nuevo contexto son interpeladas.

Asistimos a nuevas nominaciones: "modernidad reflexiva" para Giddens, "modernidad tardía" para Habermans, "modernidad líquida" para Bauman, "modernidad invertida" para Hobsbawn, son algunos autores "que se resisten a la idea de la posmodernidad como forma de caracterizar un periodo de la Historia de Occidente, que da sepultura a las promesas ilustradas de emancipación humana a través del proceso de racionalización" (Gonzalez Laurino & Leopold Costábile, 2008).

Mitjavila (1999) menciona como dimensiones de la modernidad que juegan un papel importante en el surgimiento y desarrollo de los discursos en torno al riesgo: "la reflexividad", "la orientación hacia el futuro", "un nuevo lenguaje con particularidades sintácticas y la construcción de nuevas modalidades de gestión de lo social basadas en la individualización de los agentes privados".

En cuanto a la reflexividad de la vida social moderna, parafraseando a Giddens (1995): "…la reflexividad se torna generalizada, y se traduce en el sometimiento de la actividad social y de las relaciones materiales con la naturaleza a una continua revisión a la luz de las nuevas informaciones y conocimientos…", lo que, a su vez, en la experiencia contemporánea tiene derivaciones a nivel del cocimiento y de las relaciones entre agentes y estructuras sociales, que la autora define como "la institucionalización de la incertidumbre". (Mitjavila, 1999)

Por otra parte, dice Maitjavila (1999) "la modernidad deriva inexorablemente en una marcada orientación hacia el futuro", siendo el imperativo "la colonización del futuro".

El carácter abierto de las cosas por venir expresa la maleabilidad del mundo social y la capacidad de los seres humanos para dar forma a las condiciones físicas de nuestra existencia. Atribuimos al futuro una incognoscibilidad intrínseca que le hace estar cada vez más separado del pasado; esa es la razón de que el futuro se convierta en un terreno nuevo, un terreno de posibilidades contrafácticas..." (Giddens, 1995, citado por Mitjavila,1999)

Bajo el subtítulo de "El riesgo como sintaxis social", Mitjavila (1999), observa como la idea de riesgo se presta a la construcción de múltiples significados sociales:

> "Siendo una construcción primordialmente socio-histórica, suele concebírsele en términos no históricos. La idea de riesgo tiende a exhibir la representación de un espacio social reducido, en la medida que transporta un habla despolitizada, esto es, en el sentido de la construcción de imágenes naturalizadas de las conductas y de la realidad social en general. El tipo de universo semántico que caracteriza al lenguaje del riesgo es, entonces, limitado y cerrado- detrás de fórmulas y diferentes tipos de cálculos de riesgo- a cualquier clase de interpelación, desde el punto de vista de los contenidos".

Dichas características, transforman el concepto de riesgo en "un instrumento extremadamente versátil para la gestión de lo social en general (…) un tipo de construcción móvil, susceptible de circular ampliamente en el espacio social", que trasciende lo discursivo, permeando en diferentes niveles no discursivos, convirtiéndose en una construcción cultural central. Trayendo la idea foucaultiana de dispositivo[14] el riesgo parece progresivamente convertirse en tal.

Otro aspecto relevante, característico de la modernidad tardía, que se relaciona con los discursos sobre el riesgo, es el de la individualización, que se refiere a la transformación de las relaciones entre los individuos y las instituciones sociales.

> Desde esta perspectiva, los actores sociales son capaces de sopesar las opciones y las consecuencias de sus actos mediante un proceso de análisis que los libera de las fuertes determinaciones institucionales y societales que constreñían sus decisiones. Esta mayor independencia en la búsqueda de herramientas con las que manejar su biografía otorgaría a los actores individuales y colectivos de un mayor poder de injerencia en sus asuntos, lo que, a la vez que más libres, los convertiría en responsables de sus propias decisiones. De este modo, esta capacidad de decisión sobre sus trayectorias personales y sociales los coloca frente a múltiples riesgos que aparecen con la vida moderna" (Gonzalez Laurino & Leopold Costábile, 2008)

Intimamente vinculado con la individualización, aparece otro concepto, el de "estilo de vida", acuñado por Giddens como "politica de estilo de vida", una

[14] El término "dispositivo" es empleado para demarcar un conjunto heterogéneo que engloba discursos, instituciones, organizaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas. (Foucault, 1992 citado por Mitjavila, 1999)

“politica de decisiones de vida”.

Dice Mitjavila (1999), retomando Giddens (1995):

> Estos abordajes tienden a focalizar la cuestión de los estilos de vida desde una perspectiva en la cual el peso de su importancia institucional recae en el papel de los actores individuales frente a los procesos de elección que derivan de la pluralización de los mundos de vida (…) el estilo de vida pasa a ser el resultado de vivir en un mundo postradicional en el cual se impone la necesidad de elegir entre diversas alternativas.

Por ultimo, pero no menos importante, resulta necesario analizar la cuestión de la moralización de los riesgos en la modernidad tardía.

En la primera modernidad, ciencia y moral aparecen como esferas independientes, autonomas una de otra. Sin embargo, en la modernidad tardía, asistimos a un proceso en el cual ambas lógicas, inicialmente contrapuestas, se conjugan dando lugar, a traves de la idea de riesgo, a un escenrario donde las conductas de las personas se juzgan desde la ciencia.

Dicen Gonzalez Laurino & Leopold Costábile (2008):

> En el caso de la caracterización del riesgo social se observa una naturalización de imágenes culturales, en las que ciertas conductas individuales son puestas en tela de juicio por el experto. De apariencia neutral, estas representaciones sociales, que instruyen el deber ser de las conductas y actitudes de los sujetos analizados, están fuertemente connotadas desde el punto de vista político y moral.

Dicho de otro modo, la ciencia abandona la esperable racionalidad en sus argumentaciones, sustentando fundamentos ideológicos y morales a la hora de dirimir asuntos sociales.

> La construcción social de este discurso, que nace como dispositivo técnico en el campo de los probable, se reviste de cierto grado de invisibilidad, con un impacto profundo en el diagnóstico y la predicción de situaciones que resultan magnificadas o reducidas en sus efectos sobre las personas, grupos y comunidades” (González Laurino & Leopold Costábile, 2008)

6.3- Riesgo, inseguridad y protección

En la perspectiva de los autores de la modernidad, pareciera que las limitaciones a ese proceso de creciente reflexividad que trae la modernidad tardía, se agotan en el terreno individual, donde es el sujeto quien elige, partiendo de la idea que todos los individuos tienen la misma posibilidad de decidir libremente, y por ende, hacerse cargo de sus decisiones.

Siguiendo la propuesta de análisis de González Laurino y Leopold Costábile, (2008), nos preguntamos:

> ¿Es posible pensar en un sujeto autónomo, comprometido con la decisión de su propia vida en proyección universal – como se plantea en la conceptualización de la política de la vida – cuando se habla de personas excluidas, desafiliadas (en la concepción de Castel) o precariamente incluidas en la vida social, económica, política y cultural de una sociedad nacional?

Robert Castel (2008), reconoce dos grandes tipos de protecciones. Las protecciones civiles "garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y las personas" en un Estado de derecho. Las protecciones sociales "cubren contra los principales riesgos capaces de entrañar una degradación de la situación de los individuos", por ejemplo la enfermedad, la vejez, etc.

En este contexto, aun observando que se trata (en países desarrollados) de sociedades seguras, el autor plantea la omnipresencia de las preocupaciones por la seguridad, en la medida que la propia búsqueda de protecciones crea inseguridad, de ahí que "estar protegido es también estar amenazado" (Castel, 2008)

Las sociedades modernas son inseguras "porque son sociedades de individuos que no encuentran, ni en ellos mismos ni en su medio inmediato, la capacidad de asegurar su protección" (Castel, 2008, p. 13)

Si la propiedad fue, la solución a la inseguridad civil, y la protección al trabajo, la respuesta a la inseguridad social, ¿podemos seguir pensando en estos términos ante los nuevos riesgos que aparecen en la vida contemporánea?

Castel ubica en la década del 80 "una nueva problemática de la inseguridad", a partir de dos grandes transformaciones:

> En primer lugar existe una dificultad creciente para estar asegurado contra los principales riesgos sociales que podrían clasificarse como "clásicos" y que parecerían haber sido esencialmente neutralizados (…) hemos podido constatar un desperfecto, seguido de una erosión, de los sistemas de protección que se habían desplegado en la sociedad salarial sobre la base de condiciones de trabajo estable. Con el debilitamiento del Estado nacional-social, los individuos y los grupos que sufren los cambios socioeconómicos generados desde mediados de la década de 1970, sin tener la capacidad de dominarlos, se encuentran en situación de vulnerabilidad. De ellos surge un estado de inseguridad frente al provenir y un desasosiego que también puede alimentar la inseguridad civil… (2008, p. 75)

A la vez "apareció una nueva generación de riesgos, o al menos amenazas percibidas como tales: riesgos industriales, tecnológicos, sanitarios, naturales, ecológicos, etc". Su emergencia corresponde a "las consecuencias descontroladas del desarrollo de las ciencias y de las tecnologías que se vuelven contra la naturaleza y el medio ambiente…" (Castel, 2008). Son los riesgos ligados a la promoción de la modernidad.

De esta manera, la inseguridad contemporánea se alimenta del debilitamiento de las coberturas clásicas, y también del sentimiento generalizado de impotencia ante nuevas amenazas de la modernidad.

En este contexto (Castel, 2008) distingue riesgos(“contingencias de la vida que pueden ser dominadas porque se socializan”), de amenazas (“cuya presencia habría que reconocer sin que uno pueda protegerse”). El riesgo como acontecimiento previsible, estimable en ocurrencia y daños, puede ser controlado a través del seguro. Pero los nuevos riesgos, son imprevisibles e incalculables, “eventualidades nefastas o amenazas o peligros que efectivamente “existe el riesgo” de que ocurran, pero sin que se disponga de tecnologías adecuadas para asumirlos, ni siquiera de conocimientos suficientes para anticiparlos.

La “cultura del riesgo” de Anthony Giddens y la sociedad de riesgo de Ulrich Beck, donde los riesgos atraviesan las barreras de clase y se distribuyen democráticamente, ponen en evidencia la incapacidad explicativa de estos “nuevos riesgos”, que finalmente el autor propone llamarlos “daños o acciones o situaciones nocivas”.

> Existe una relación estrecha entre la explosión de los riesgos, la hiperindividualización de las prácticas y la privatización de los seguros. Si los riesgos se multiplican hasta el infinito y si el individuo esta solo para hacerles frente, es al individuo privado, privatizado, al que le corresponde *asegurarse a sí mismo*, si puede. (2008, p. 83)

Como contrapropuesta, finalmente habla de “despejar la dimensión social de los nuevos factores de incertidumbre e interrogarse sobre las condiciones en que pueden ser enfrentados y manejados colectivamente” (Castel, 2008).

6.4- Gestión social del riesgo: riesgo, pobreza y vulnerabilidad

Susana Murillo (2006), realiza un interesante análisis de las estrategias discursivas, a partir de los documentos producidos por el Banco Mundial (BM), que vendrían a reemplazar en la actualidad al viejo par conceptual “normal-patológico” característico de la sociedad industrial, (basado en una matriz médica) para dar respuesta a la “nueva cuestión social” que aparece como preocupación para los organismos internacionales.

Plantea la resemantización de la historia y de la política como estrategia de dominación de clase, objetivo solapado detrás de la lucha por la erradicación de la pobreza.

> Al mismo tiempo que se establece como “policía del discurso” político-económico y social, el BM coloniza los discursos y las prácticas de quienes le oponen resistencia. Su táctica es inteligente: no “reprime”, “resemantiza”. De ese modo desenvuelve una táctica discursiva que genera confusión en quienes resisten a sus embates, pues la apropiación del discurso de los oprimidos

> invisibiliza al opresor, lo presenta como colaborador y hace imposible vislumbrar un "más allá" o un "afuera". (Murillo, 2006)

En este contexto surge el concepto de "gestión social del riesgo", vinculado al control de la pobreza, y al de "vulnerabilidad".

"El término "pobre" alude a una categoría diferencial que niega la ciudadanía universal. No obstante, el Banco, en su estrategia discursiva, afirma también que "es necesario plantear políticas y programas que los ayuden a dejar de serlo" (Murillo, 2006). De esta manera, la pobreza es voluntaria, como en los inicios de la modernidad.

> Al pobre se agrega otra categoría: la de los "grupos vulnerables". El concepto de "vulnerabilidad" posee dos elementos: a) la resistencia de una persona a un impacto determinado y b) la intensidad del impacto en cuestión. De acuerdo a ello los muy pobres son muy vulnerables ya que tienen pocas oportunidades de manejar el riesgo (…) Así, se incorporan en esta franja, además de los pobres, los toxicómanos, las familias monoparentales, los adolescentes violentos" (Murillo, 2006)

Riesgo social entonces, reemplaza al concepto moderno de peligrosidad, pasando de una mirada "individualizante" a una mirada "focalizante", que trasciende el nivel individual, hacia el grupal, en un "foco".

Desde esta perspectiva, la pobreza y vulnerabilidad deben ser "gestionadas", en el sentido de gerenciamiento de las poblaciones. "La gestión del riesgo social consiste en elaborar las estrategias adecuadas para la *prevención, mitigación y manejo* del riesgo social a fin de que su impacto sea mínimo" (Murillo, 2006)

Otro aspecto importante que surge del análisis de la citada autora, se relaciona con los *grupos y factores de riesgo* que son identificados por el BM, clasificación que se realiza de acuerdo al criterio etáreo, a saber:

> Entre los 0 y 5 años las "atrofias del desarrollo" son señaladas como factor de riesgo social. Esto hace suponer que las mismas sonpotencialmente peligrosas y que pueden gestar sujetos no fácilmente docilizables o utilizables como fuerza de trabajo. Ello comporta que los mismos, además de ser una carga económica, puedan ser un peligro social.
>
> Entre los 6 y 24 años el factor de riesgo social está puesto centralmente en los déficits educativos.
>
> Entre los 25 y 64 años (…) el factor de riesgo de los pobres es "que tienen bajos ingresos", o dicho de otro modo el factor de riesgo de la pobreza es "que son pobres". Lo bizarro del discurso radica no sólo en que el mismo es tautológico, sino que además coloca como causa o factor de Riesgo Social a aquello que es una consecuencia de un proceso macrosocial. Los «bajos ingresos» no son un factor de riesgo de los pobres, son la condición misma de su pobreza que deriva de un contexto que los excede y condiciona.

> Finalmente, para la población en general se caracterizan como factores de riesgo social, fundamentalmente la baja calidad y/o la dificultad en el acceso a los sistemas de salud, vivienda, alcantarillado y transporte. Todo ello configura un tipo de razonamiento que vuelve a invertir los términos lógicos del problema, ya que da como causa o factor de riesgo lo que no es sino el resultado de una situación existencial inducida a nivel macroeconómico.
>
> Hay un factor que no es mencionado explícitamente como tal, pero que emerge en el intersticio del discurso: se trata de la reproducción y eventualmente la multiplicación de la población pobre. De ahí la importancia que cobra la mujer como agente de reproducción. El crecimiento poblacional de los pobres es visto como un verdadero riesgo social. (Murillo, 2006)

6.5.- Los Diagnóstico de riesgo

6.5.1 El diagnóstico como forma de producción de conocimiento

El carácter reflexivo de la modernidad tardía, que fuera descripto más arriba, se asienta sobre sistemas abstractos y en la medida que la complejidad moderna torna imposible la especialización del conocimiento en más de un ámbito profesional, es la confianza en la fiabilidad de los sistemas expertos lo que brinda seguridad en la vida cotidiana de los sujetos, "y ofrece la posibilidad de tomar decisiones en forma independiente, y asume los riesgos de las propias acciones". De esta manera, es la opacidad de los sistemas abstractos lo que "fundamenta la extensión de la confianza en el conocimiento especializado" (González Laurino y Leopold Costábile, 2008)

Pensar en el conocimiento experto requiere pensar en la producción de conocimiento y las pretensiones de validez. Y en este terreno, intentamos pensar el diagnostico como una forma de producción de conocimiento.

Siguiendo la línea de investigación de González Laurino y Leopold Costábile, (2008):

> "estudiar el diagnostico social como un producto técnico especializado supone indagar en los supuestos conceptuales que lo sostienen, las herramientas metodológicas que utiliza y el instrumental técnico-operativo que lo informa en la configuración de los dispositivos institucionales de detección, selección y asistencia de la población a la que está dirigido".

Dice Bibiana Travi (2006), a propósito del papel de la teoría en el proceso de elaboración de diagnósticos sociales, que la investigación diagnostica constituye un proceso de conocimiento y a la vez un momento metodológico de intervención profesional.

> "…implica un proceso de construcción y producción de conocimiento e información sobre la manera en que determinadas situaciones o problemas sociales afectan la calidad de vida de sujetos individuales o colectivos o

> vulneran sus derechos, basado en el saber teórico-práctico del profesional y en la perspectiva de los sujetos, cuya finalidad es la descripción, comprensión y explicitación de dicha situación y del contexto más amplio en el que se inscribe, identificando su vez tanto los factores de riesgo como los factores resilientes y protectores o, así como los espacios estratégicos para la intervención profesional"
>
> "De manera que su *resultado,* su *producto final* (aunque siempre en construcción) será un conocimiento nuevo que permita dar cuenta *cómo* determinada situación o problema social afecta de *manera particular* y en su *manifestaciones concretas* a esa persona o grupo, avanzando paulatinamente hacia grados cada vez más profundos de comprensión" (Travi, 2006)

La conceptualización que esgrime la autora, introduce la perspectiva del sujeto junto al saber especializado en la elaboración de esta particular forma de producción de conocimiento que es el diagnostico. Esto supone que quien demanda la intervención profesional tiene una interpretación propia respecto del problema, en la medida que generalmente va acompañada de un pedido de solución.

En otro trabajo (2011) refiriéndose a los problemas, plantea la cuestión de la construcción de problemas por parte de la sociedad y las instituciones, "Por un lado, existen en la medida en que un sujeto los perciba y defina como tales (…) Por otro lado, dependen de la construcción del analista en la medida en que es él quien lo define, clasifica, explica y evalúa (Subirtas, j; 1989, citado por Travi, 2011)

> A su vez "cada sociedad" en todo instante elabora un cuerpo de *problemas sociales* considerados como legítimos, dignos de ser discutidos, publicados, a veces oficializados y, en cierta forma, *garantizados por el estado* (cursiva de los autores consultados, Bourdieu, P. y Wacquant, L: 1995, 178). (Travi B. , 2001)

En este sentido, y desde la interpretación de la autora, la perspectiva del actor contiene la elaboración que hace el sujeto de la situación que vivencia en un mundo preinterpretado*,* un universo de referencia compartido socialmente, un *objeto* preconstruido en los terminos de Bourdieu.

Sin embargo, es el profesional, que interviene desde su saber experto, quien define/ construye un diagnóstico, a partir de la interpretación que realiza de las necesidades/problemas del sujeto, es decir le "atribuye" determinada situación de riesgo, dentro de ese mundo preinterpretado que comparten.

González Laurino Y Leopold Costábile (2008) refieren que Luhmann (1992) introduce en el análisis del riesgo, la diferencia entre el observador de primer orden (el actor que toma las decisiones) del observador de segundo orden (experto, analista). Este último actúa en el plano de la *observación de la observación*. De esta manera distingue *riesgo* (que deriva de una decisión), de *peligro* (daño externo atribuido al medio ambiente) introduciendo el concepto de *atribución*, de la decisión de los sujetos por parte de los observadores de

segundo orden.

> …en la perspectiva de Luhmann (1992), la atribución de la decisión no existe con independencia de "si es observado y de quien sea el observador". Esta postura asume que la atribución de riesgos es una relación social condicionada y que, para determinar la relación entre decisión y consecuencia o atribución de efectos de decisión "debemos observar al observador" y esforzarnos, dado el caso, por tener teorías acera del condicionamiento de nuestras observaciones"

Desde esta perspectiva, es que los autores plantean que "el diagnostico social constituye una mirada de segundo orden frente a una situación problema que se somete a juicio experto" (González Laurino Y Leopold Costábile, 2008)

6.5.2- Los diagnósticos de riesgo en el sistema judicial

Graciela Nicolini (2011), que analiza la institución judicial como campo, tomando la teoría de Bourdieu (2000), presenta las características que asume como campo jurídico.[15] Entre ellas, menciona la importancia que revisten los "lenguajes sabios*"*

> …dicho *lenguaje sabio* es expresión de la frontera que conlleva la existencia misma de un espacio jurídico. Esa frontera delimita hacia un "dominio técnico de un conocimiento sabio a menudo antinómico de las simples recomendaciones del sentido común" (Bourdieu, 2000:181), y esto conlleva la descalificación, exclusión de los no especialistas, los *justiciable*s, a los que Bourdieu (2000) también da el nombre de *profanos*, haciendo un paralelo con la práctica religiosa, mostrando claramente la condición de ajenidad respecto del campo. Dicha exclusión *–desposeción* en palabras del autor- no es accidental sino que es constitutiva de una relación de poder (Bourdieu, 2000: 181-182) y genera inequidad pues los expertos ejercen un monopolio técnico respecto de los profanos, los no especialistas (Nicolini, 2011)

El papel de los informes técnicos ya ha sido analizado en el capítulo anterior. Aquí, vale decir, que los diagnósticos profesionales, en tanto *lenguajes sabios,* aparecen en los informes que son agregados a un expediente, como elementos probatorios. Construidos socialmente como dominios de saber especifico, moldean una forma de producción de la verdad, bajo la fachada de neutralidad

> Siguiendo a Foucault, en tanto elementos probatorios se encuentra en ellos un *status* demostrativo, superior a otras pruebas, debido no a su "estructura racional" sino al *status* "del sujeto que las enuncia" considerado un experto: "su *status* de tales confiere a quienes lo pronuncian un valor de cientificidad o, mejor, un *status* de cientificidad (2000:24). Esto es lo que constituye a los informes técnicos como "enunciados de efectos de verdad y poder que le son específicos: una especie de supralegalidad de ciertos enunciados en la producción de verdad jurídica" (Nicolini, 2011)

[15] La autora realiza un análisis exhaustivo, sin embargo a los fines de este capítulo, solo serán destacados aquellos que nos permiten acercarnos a la noción de riesgo como diagnóstico profesional.

El diagnóstico no provee un conocimiento “descriptivo” e “inocuo”, sino que porta un “poder eficaz de sanción y de consecuencias” en la medida que tiene un valor predictivo, de anticipación (Viñar, M. 2004, citado por Gonzalez Laurino & Leopold Costábile, 2008)

Como opinión calificada, los diagnósticos de riesgo aparecen en los expedientes, utilizando tal categoría para definir una amplia variedad de situaciones que van desde la sospecha de que algo ocurra hasta aquellas en las que ya ocurrió. Nicolini (2011) habla de “saberes de lo virtual”, para describir a las disciplinas que aluden en sus informes a “aspectos potenciales”, infiriendo un devenir a futuro, es decir intervienen sobre virtualidades. “Se trata de categorías referidas al *riesgo* o a la *peligrosidad,* o caracterizaciones de situaciones o conductas que, desde lo teórico, suponen también riesgo o *peligro*, las cuales incluidas en los informes técnicos, disparan decisiones del espacio judicial que afectan a los sujetos” (2011, p. 40)

> La categoría de riesgo- generalmente esbozada en relación a niños, niñas o adolescentes- siguiendo a Grinberg, implica “un juicio a futuro, un pronóstico realizado en base a la observación de ciertos factores a partir de los cuales, si no se toman medidas necesarias, ´algo malo´ le ocurrirá la niño (Grinberg, J. 2008:159 citada por Nicolini, 2011)

De la lectura precedente surge que las categorías de riesgo y peligrosidad, aparecen como sinónimos. Sin embargo, retomando la diferenciación entre peligro y riesgo que fuera analizada en la modernidad, vemos como a diferencia de la primera modernidad, donde los dispositivos de regulación social de los conflictos se activaban ante daños o peligros; en la modernidad tardía, las políticas preventivas de detección temprana de determinados factores de riesgo, activan el funcionamiento de mecanismos de regulación social, siendo los sistemas expertos los encargados de detectar los indicadores de riesgo.

> El sujeto es precedido de un conjunto de información que anticipa su conducta futura, predecible, para los sistemas expertos. Para esta prematura detección de futuros conflictos, dice Castel, no hace falta la presencia de individuos concretos. El diagnostico habla por ellos. Las lecturas expertas acumulan dictámenes técnicos que constituyen “historiales subterráneos”, que anticipan la conducta de los sujetos en la “científica” formula de la prevención de futuros daños (Castel, 1986, citado por Gonzalez Laurino & Leopold Costábile, 2008)

Otro aspecto de la actividad diagnostica en el espacio judicial que es necesario remarcar, se relaciona con la finalidad de la intervención técnica, en cuanto a las reales posibilidades de incluir al sujeto en la modificación de los problemas que lo acercan a esta instancia.

Como ya se ha dicho, la labor de los profesionales en el ámbito judicial es eminentemente diagnostica, alejados de la labor terapéutica, para el sujeto, la evaluación diagnostica “no resuelve su situación ni aporta mayor reflexividad a su biografía. No se trata de una instancia terapéutica, sino de la presentación

de su problema ante un cuerpo especializado y burocratizado de funcionarios técnicos, cuya función se agota en el asesoramiento judicial" (Gonzalez Laurino & Leopold Costábile, 2008)

Tomando las palabras de Castel (1986) se produce una transmutación de la actividad terapéutica en actividad pericial.

6.6.- Riesgo, situación irregular y protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes

Noceti (2008) describe el surgimiento del paradigma de la situación irregular en la Argentina:

> Durante prácticamente un siglo, la relación entre Estado y familia fue concebida de acuerdo a categorías de *normalidad, abandono y riesgo moral y físico*, construidas socialmente, bajo el clima positivista de principios del siglo XX y en un contexto de fuerte presencia de la inmigración. Es por ello que, a partir del 1900 se registra en los conglomerados urbanos argentinos un importante aumento de niños trabajadores pobres que deambulan por las calles y que no asisten a la escuela. Los sectores de elite comienzan a movilizarse a este respecto en tanto consideran que estos niños son peligrosos y *"afean las ciudades constituyéndolas en polos poco atractivos a la inmigración"* (Iglesias, S 1996:244). Ante esta situación la respuesta del Estado en 1919 consistió en sancionar la Ley Agote de Patronato de menores. De esta manera se habilitó al Estado para que se entrometiera en la vida privada de la familias pobres (Donzelot, 1970); sustrajera a los niños de las mismas, para encerrarlos en institutos en los que se los moldeaba según variables culturales hegemónicas (Costa y Gagliano, 2000). La modalidad de intervención estaba basada en garantizar la protección del niño en la medida que se efectuara la total desvinculación del mismo de su familia de origen. En consecuencia, el *abandono* de un niño suponía la conformación de un *menor* que resultaba *objeto de derecho* (Talak y Ríos, 2000)

De esta manera, vincula esa imagen del "menor" con la categoría riesgo. "Riesgo es un sustantivo, pero en riesgo es una frase que funciona como adjetivo calificativo de ciertos sujetos que, dadas sus condiciones de vida ponen en peligro el orden social establecido en una sociedad espacial y temporalmente acotada" y agrega, puede homologarse la categoría "niños en riesgo" con las categorías de "niños abandonados" o "niños en peligro moral y/o físico" (Noceti, M 2005).

Niños y menores se diferenciaban en los discursos de acuerdo al espacio social que ocupaban, los primeros en la familia y la escuela, los segundos en la calle y el instituto.

> Las frases que lo caracterizaban (al menor) desde el discurso Estatal eran: *abandonado* y *peligroso.* (…) *abandonado,* era aquel niño que no asistía a la escuela, se encontraba en las calles ejerciendo mendicidad, vendiendo diarios, se entregaba a la ociosidad o al libertinaje, se hallaba privado de los cuidados

> indispensables (…) por *peligroso* se entendía aquel niño que tenía hábitos contrarios a las buenas costumbres y perjudiciales a la infancia, aquel cuyos padres se entregaban habitualmente a la bebida, y/o a la mendicidad, y/o habían sido condenados por crímenes de cualquier naturaleza (Noceti, 2008)

La cercanía de las categorías riesgo y peligro, y el uso discrecional que se le ha asignado en los diagnósticos sociales y que se siguen registrando en los informes técnicos del ámbito judicial, nos lleva a preguntarnos:

En el nuevo contexto del paradigma de protección integral de niños, niñas y adolescentes, ¿podemos seguir pensando en términos de riesgo?, ¿riesgo es igual a peligro?,¿qué categorías se presentan como más adecuadas a eta nueva configuración?

El paradigma de la protección integral, que en nuestro país comienza a escucharse con la ratificación de la CIDN, es incorporada con la reforma constitucional de 1994, toma fuerza recién con la promulgación de la Ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, niños y Adolescentes en 2005.

De acuerdo con los principios rectores de la Convención, se propone un cambio de mirada hacia la niñez, fundado en la promoción, protección y prevención de la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. Cambio que requiere la modificación legal, pero también cambios en los discursos y prácticas.

CONCLUSIONES

En la introducción del presente trabajo planteaba un interrogante, una preocupación, relacionada con la frecuente utilización de una categoría conceptual, la de riesgo, en los informes técnicos de los profesionales del EI, considerando la amplitud y ambigüedad de circunstancias que incluye y su posible asociación con el viejo paradigma tutelar.

Dicha preocupación que había surgido en la práctica profesional, alimentada por los aportes teórico-prácticos del cursado de la carrera "Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia", me interpelaba como trabajadora social, integrando un espacio laboral (Equipo Interdisciplinario de los Juzgados del Menor de Edad y la Familia), muy cuestionado en esta *nueva institucionalidad* que trae consigo la instauración formal del Sistema de Protección Integral en todo el país y particularmente en la provincia del Chaco.

En la redefinición de funciones que el nuevo sistema plantea, con un rol subsidiario y excepcional a partir de la implementación de la Ley Provincial 7162, los técnicos del Poder Judicial intervienen y se disputan en la dinámica instituido-instituyente. Por un lado, los profesionales resisten, con distintos argumentos y establecen alianzas con otras instancias (hospitales, Asesora de Menores) para seguir haciendo lo que hacían. Por el otro, la mirada externa y los conflictos con el Órgano de Protección presionan de tal manera que resulta difícil seguir haciendo lo mismo, relegando la intervención profesional a un pequeño abanico de situaciones en lo que se refiere a NNA.

Desde mi incorporación como Trabajadora Social al Equipo Interdisciplinario de los Juzgados del Menor de Edad y la Familia, en el año 2004, he venido interpelando e interpelándome acerca de algunas prácticas institucionales que entran en tensión con mi modo de entender la justicia y los sujetos.

Entre estas prácticas me han movilizado particularmente aquellas en las que se decide el destino de los niños que ingresan a la institución judicial, casi siempre sin pedirlo. He visto como los niños en nombre de "su interés superior" eran separados de sus contextos familiares, escolares, sociales. He visto como en nombre de su "protección" eran alojados en instituciones, en muchos casos, distintas a las de sus hermanos. He visto como pasaban de un hogar a otro a medida que transcurrían sus años. Y en muchas oportunidades me he sentido tristemente cómplice de estas decisiones tomadas sobres sus vidas, a partir de un simple informe ("no vinculante"), un simple diagnóstico, una simple categoría conceptual...

En varias ocasiones oí de juezas y asesoras, de colegas y otros profesionales, que nuestra intervención, sea cual fuere el tipo de causa en la que se nos dé participación, está dirigida a "evaluar la situación de riesgo". Pero ¿Qué decimos cuando decimos riesgo?¿Qué significados le otorgábamos antes y cuáles hoy? Y de qué manera se relacionan con las decisiones que se toman

sobre los niños?

A partir del desarrollo teórico, donde se han señalado los principales impactos en materia de legislación a nivel internacional, con la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), nacional –Ley 26061- y provincial- Ley 7162- el interrogante acerca de los *significados, prácticas y alcances del uso de la categoría situación de riesgo*, adquiere mayor fuerza.

El enfoque de derechos, que se extiende a todos los ámbitos, y por supuesto al de la niñez - que desde entonces es considerada sujeto de derecho - con la Convención de los Derechos del Niño, trae aparejada la responsabilidad de los Estados para hacer efectivos sus principios, con importantes consecuencias jurídicas, políticas y sociales.

Nadie pone en duda la importancia que hoy reviste en nuestro país la conformación del Sistema de Protección de Niñez, y la corresponsabilidad de los distintos actores para sostenerlo.

Sin embargo, a una década de la sanción de la ley 26.061, con diferentes procesos de adecuación legislativa en los ámbitos provinciales, los estudios consultados revelan que las prácticas acerca de la niñez continúan teñidas de conceptos que contradicen los discursos protectores.

El *interés superior del niño*, como principio rector general del nuevo paradigma, es también fuente de críticas, que plantean la vaguedad del concepto y la posibilidad de reeditar viejas prácticas discrecionales del viejo paradigma de la situación irregular.

A primera vista, es posible inferir, que el surgimiento de categorías tales como "*peligro*" y "*abandono*" que provienen de aquellas prácticas, tras cien años de vigencia, se han instalado en los discursos sociales con una vigencia difícil de revertir.

La ley 10.903 de Patronato, erigida como respuesta a los reclamos de la sociedad argentina ante la visibilidad de la *niñez abandonada*, es la que ha posibilitado la omnipresencia del *Poder* Judicial, a través de la figura del juez de menores, en la vida de los *menores* –en todo el sentido que adquiere la palabra en contraposición a la de niño- y sus familias.

Tan poderosa ha sido la presencia de la justicia tutelar, que hoy las resistencias operan no solo a nivel del propio *poder* judicial, sino también de otras instituciones (de salud y educativas, prioritariamente) para que "la Justicia" siga interviniendo en situaciones de niños, niñas y adolescentes, bajo el solapado fundamentto de la inoperancia del sistema administrativo, pero con sólidos argumentos que se han formalizado, por ejemplo, en la provincia del Chaco, tal es el caso, de la denominada *"doble vía"* que se aplica en casos de violencia familiar, como modo de "armonizar ambos cuerpos legislativos" (que regulan la problemática de violencia familiar y maltrato infantil) y "asegurar el acceso a la

Justicia".

Las categorías, *riesgo*, al igual que la de *infancia*, son categorías social e históricamente construidas, "cuando se trata del mundo social, las palabras hacen las cosas, porque ellas crean el consenso acerca de la existencia y el sentido de las cosas, el sentido común, la *doxa* aceptada por todos como obvia" (Bourdieu, 1998). Las instituciones, los actores, las prácticas sociales y las disciplinas han contribuido enormemente en este sentido.

Siguiendo a Cazzaniga (1997), la intervención profesional entendida como "la puesta en acto de un trabajo o acciones, a partir de una demanda social" plantea la necesidad de reflexionar acerca de la visión teórico-ideológica que ponemos en acto en cada intervención.

La intervención profesional, como *campo problemático* - en términos de Bourdieu- nos ha permitido pensar en las posiciones, los agentes y los campos que se disputan, en tanto análisis relacional de lo social; y en un recorrido por estudios acerca de la interdisciplina, reflexionar y comprender cómo se juegan en ese campo las posiciones de todas las profesiones que participan.

A su vez, las luchas entre disciplinas quedan subsumidas ante una tensión mayor, por un lado, existe el mandato interdisciplinario de horizontalidad y por otro, el orden jerárquico propio de las organizaciones judiciales, en las que se integran los equipos, planteando así un conflicto fundacional. Dice Marcón (2013) al respecto: "…la existencia de un poder de veto superior, desde el lugar del magistrado judicial, pone en crisis el sentido de la referida producción horizontal…"

El papel de los registros y de los informes, fue especialmente desarrollado a los largo de trabajo, con la idea de poder reconocer en las profesiones que hoy integran el E.I la orientación hacia el disciplinamiento de las poblaciones con las que se interviene, y en este contexto, comprender los registros como constructores de verdades y de sujetos, desde la mirada del observador - *mirada de segundo orden* para Luhmann (1992).

El registro, que se presenta como producto final en un informe técnico, expresa el discurso del profesional y pretende expresar también el de los sujetos con los que se interviene, pero en la *lucha por la interpretación de las necesidades*, el discurso del profesional se vuelve hegemónico, en la medida que "…las necesidades, como cualquier otro hecho, no tienen otra posibilidad de existencia sino siendo la mismo tiempo interpretadas" (Aquin, 1996)

Quién interpreta las necesidades o problemas; para quién se informa; con qué objetivos se informa, y hasta dónde se informa, son decisiones del profesional, donde el sujeto tiene escasa -sino nula- participación, y más aún en el ámbito judicial.

La consideración de un informe que puede, si no decidir, aportar a la decisión

acerca del destino de la vida de un niño, niña, adolescente, debe ser pensado no solo como una enorme responsabilidad, sino también como una cuestión de poder. La ética profesional exige un compromiso con lo que hacemos, y escribimos.

De la revisión histórica del concepto *riesgo*, surge que se trata de un concepto versátil, que ha sido utilizado con diversos sentidos y en muy variados ámbitos.

La ligazón del concepto con la modernidad es analizada por varios autores, en especial se toman las consideraciones de Mitjavila (1999) que plantea:

> "estrecha relación entre algunas dimensiones institucionales de la experiencia de la modernidad en el momento contemporáneo y las principales características enunciativas de los discursos sobre los riesgos. En especial (…) [el] papel desempeñado por la reflexividad, la orientación hacia el futuro y las pautas de individualización modernas en la constitución del riesgo como un tipo de sintaxis abierta a la producción y reproducción de significados sociales".

La idea de individualización que aportan autores como A. Giddens y U.Beck, colocan al sujeto en un lugar de autonomía e independencia de las determinaciones institucionales y societales, en la que el sujeto queda librado a elecciones de "estilos de vida", pero a la vez se convierte en responsable de sus propias decisiones, es decir de correr sus propios riesgos.

Castel (2008) en una perspectiva crítica de estas consideraciones, y entendiendo que las respuestas clásicas que la sociedad moderna ha encontrado para la protección ya no se pueden aplicar ante la aparición de *nuevos riesgos,* nos lleva a preguntarnos, siguiendo a González Laurino y Leopold Costábile (2008):

> "¿Es posible pensar en un sujeto autónomo, comprometido con la decisión de su propia vida en proyección universal – como se plantea en la conceptualización de la política de la vida – cuando se habla de personas excluidas, desafiliadas (en la concepción de Castel) o precariamente incluidas en la vida social, económica, política y cultural de una sociedad nacional?"

Más contemporáneo, el análisis de Murillo (2006) nos lleva a descubrir detrás del discurso de los organismos internacionales (Banco Mundial), el tratamiento que le dan a ciertos conceptos, en especial al de pobreza y vulnerabilidad para dar respuesta a la nueva cuestión social, preocupación del BM.

La gestión social de riesgo que "consiste en elaborar las estrategias adecuadas para la prevención, mitigación y manejo del riesgo social a fin de que su impacto sea mínimo" (Murillo, 2006), se presenta como respuesta al problema de la pobreza y la vulnerabilidad y viene a reemplazar el viejo par conceptual "normal-patológico" desde una mirada económica, sustentado en un paradigma sociotécnico, que involucra a los profesionales.

El diagnostico profesional, que sin dudas constituye una forma de producción

de conocimientos, no se somete sin embargo a las pruebas de validez de otros tipos de conocimiento científico. El diagnóstico es considerado un sistema experto, y como tal se asienta en la confianza de los sistemas abstractos respecto del conocimiento especializado.

Este estudio, que pretende ser continuado y aplicado luego en la tesis de Maestría en Trabajo Social, se propone identificar y analizar los significados que los profesionales del E.I otorgan a la categoría conceptual *situación de riesgo* en sus intervenciones, que finalmente se expresan en sus diagnósticos e informes técnicos. Se trata de una "mirada de tercer orden", si entendemos como dice Luhmann (1992) que el actor es un observador de primer orden y el experto, el analista, es un observador de segundo orden. Se trata de detenerse en el proceso de *atribución* que el profesional realiza de las situaciones que son interpretadas en su evaluación.

Los diagnósticos de los profesionales que intervienen en el espacio jurídico, considerados "lenguajes sabios" (Nicolini, 2011) son elementos probatorios, que más allá de la característica que revisten de ser "no vinculantes", (es decir que el Juez puede tomar decisiones que se aparten de sus sugerencias), constituyen opiniones calificadas, por el status demostrativo de quienes los enuncian, más que por su estructura racional. De ahí el carácter de *cientificidad* que revisten, por lo que son productores de verdad.

Una duda que siempre me ha surgido con respecto a la categoría de riesgo, se relaciona con el hecho de, si se trata de una contingencia o proximidad de un daño (según el diccionario de la Real Academia) entonces el daño aun ha ocurrido. Si es así, de donde viene la tradición de utilizar la categoría en los diagnósticos que concluyen, tanto acerca de la sospecha de que algo "malo" ocurra como en las situaciones en las que ya ocurrió? A primera vista, podríamos pensar que se trata de una intervención "´preventiva", pero bien sabemos que desde el ámbito judicial no se trabaja en esta instancia. Al respecto, Nicolini (2011) responde con la noción de *saberes de lo virtual*, para describir a las disciplinas que aluden en sus informes a "aspectos potenciales", infiriendo un devenir a futuro, es decir intervienen sobre virtualidades.

> "Se trata de categorías referidas al riesgo o a la peligrosidad, o caracterizaciones de situaciones o conductas que, desde lo teórico, suponen también riesgo o peligro, las cuales incluidas en los informes técnicos, disparan decisiones del espacio judicial que afectan a los sujetos" (Nicolini, 2011:40)

Entonces, en la actualidad, la noción de "riesgo" - tal como en la primera modernidad la noción de "peligro" - activa los mecanismos de regulación social, ante la detección temprana de "factores de riesgo", aun cuando surgen de una organización institucional, la judicial, que no opera en la instancia preventiva, sino eminentemente diagnostica.

A la vez, surge otra cuestión. Del mismo modo que la Justicia no opera en la prevención, tampoco lo hace en la instancia terapéutica, de manera que no aporta a la resolución de la situación del sujeto, que va transitando de

institución en institución para “presentar” su problema ante expertos, que en una relación marcadamente asimétrica, opinan sobre su destino.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, la asimetría es aún mayor. Son sujetos de derecho, lo sabemos bien, pero en el discurso de la necesidad de su protección anidan viejas concepciones del paradigma tutelar.

Dice Noceti (2005) en un estudio acerca de la Niñez en Riesgo Social en la Argentina, que puede homologarse la categoría de “niños en riesgo” con la “niños abandonados”, “en peligro material o moral”, en “situación irregular” tal como versa la vieja ley Agote de Patronato de Menores.

La cercanía de ambos conceptos, riesgo y peligro, emparentados por su desarrollo histórico y las respuestas sociales que desde las políticas públicas se les ha dado, me llevan a concluir en la necesidad de darle un contenido teórico y epistemológico a la utilización de la categoría riesgo, cuando estrictamente se refiere a la eventualidad que algo suceda, y cuando el daño ya se ha producido, pensarlo en términos de vulneración de sus derechos, que desde el Enfoque de Derechos y la Doctrina de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes resulta más adecuado.

Estoy convencida que, en tanto desde los discursos se promueva la protección del niño como sujeto de derecho pero en los registros e informes de distintas disciplinas se continúe operando mediante renovados dispositivos del viejo paradigma de la infancia, se seguirán vulnerando los derechos que se dice proteger.

A pesar de los avances logrados en materia legislativa que permitieron instalar el debate acerca del papel de la Justicia en materia de niñez, aún queda mucho terreno por recorrer para lograr un cambio real que se materialice en las prácticas sociales e institucionales concretas. Empezamos?

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVIH, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.

AQUIN, N. (1996). La relación Sujeto-Objeto en Trabajo Social. Una resignificación posible. En *La Especificidad del Trabajo Social y la Formación Profesional.* Espacio. Buenos Aires.

AQUIN, N. (2004). El campo del Trabajo Social. ETS-UNC Mimeo.

BELOFF, M. Los Derechos del Niño en el sistema Interamericano. Editores del Puerto, Buenos Aires.

BOKSER, M. (2005) Derechos de niñas, niños y jóvenes. Políticas de gestión territorial. Lumen Editorial. Buenos Aires.

BOURDIEU, P. (1998). Espiritu de Familia. En: NEUFELD, M.R, GRIMBERG, M., TISCORNIA, S. y WALLACE, S. (Comps) *Antropología Social y Política. Hegemonía y Poder: El mundo en movimiento*. Eudeba, Buenos Aires.

BURGUÉS, M. y LERNER, G. (2006) “Alcances, límites y delimitaciones de la reglamentación de la Ley 26.061. Desafíos pendientes. JA 2006- III Fascículo 12.

CARBALLEDA, A. (2000). Algunas Consideraciones sobre el Registro dentro del Campo del Trabajo Social. *Margen*.

CARBALLEDA, A. (2005). Lo social de la Intervención. *Escenarios*.

CARLI, Sandra. 2002. Niñez, Pedagogía y Política. Transformaciones de los Discursos acerca de la Infancia. En *La Historia de la Educación Argentina entre 1880 y 1955”*, Miño y Davila, Bs. As

CASACIDN. ¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes? Cuadernillo publicado en http://www.casacidn.org.ar

CASTEL, R. (2008). *La inseguridad social ¿Quén es estar protegido?* Buenos Aires. Manantial.

CAZZANIGA , S. (1997). El Abordaje desde la Sigularidad. *Cuadernos Desde el Fondo*.

CEJ (2014). Conclusiones de la Reunión de Trabajo para la Coordinación de Competencias - Ley 7162, (05/08/14). Resistencia.

CILLERO BRUÑOL, M. (1999) Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios. En *Minoridad y Familia*, Revista Interdisciplinaria sobre la problemática de la Niñez-Adolescencia y el grupo familiar N° 10; Delta Editora, Paraná.

DOMENECH, E., LESCANO, M. & JAURAGUIBERRY, I. (2010). De niños y penas: Notas sobre el proceso de reforma en materia de infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 7.

DONOVAN, P., OÑATE, X., BRAVO, G., & RIVERA, M. T. (2008). Niñez y Juventud en Situación de Riesgo. *Última Década N° 28*, 51-78.

ELICHIRY, N. (2009). Importancia de la Articulación Interdisciplinaria para el Desarrollo de Metodologías Transdisciplinarias. En N. Elichiry, *Escuela y Aprendizajes. Trabajos de Psicología Educacional.* Buenos Aires: Manantial.

FACCHIN, N. (2015). Garantía del plazo razonable en procesos de violencia familiar contra niños, niñas y adolescentes. En Revista *Herramientas de Derecho Procesal*. Rubinzal Culzoni editores.

FAMÁ, M. y HERRERA, M. (2005). Crónica de una ley anunciada y ansiada. En ADLA. Buenos Aires.

FREEDMAN, D. (2006) Funciones Normativas del Interés Superior del Niño. En *Más Derecho*, Revista N° 4, Buenos Aires.

FREDIANELLI, G. (Diciembre de 2010). La Infancia Judicializada. Tensiones entre la Intervencoión Profesional y las Respuestas Estatales. Córdoba: Maestria en Trabajo Social. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Escuela de Trabajo Social.

FUENTES, M. (2001). Lo que el viento no se llevó...El Registro de campo y su importancia en el prceso de intervención profeisonal del Trabajo Social. En V. Autores, *El Diagnóstico Social. porceso de conocimiento e intervención profesional.* Buenos Aires: Espacio.

GARAY, E. I., TEDESCHI, V., & AULICINO, C. Las políticas de adolescencia en la provincia de Chaco. UNICEF. Disponible en www.unicef.org

GARCIA ACOSTA, V. (2005 N° 19). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, 11-24.

GARCIA MENDEZ, E. (2008). Protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes: análisis de la Ley N° 26.061. Del Puerto. Buenos Aires.

GIL DOMINGUEZ, A., FAMA, M. & HERRERA, M. (2007). Ley de protección integral de niñas, niños y adolescentes. Derecho Constitucional de Familia. Comentada Anotada Concordada. Ediar. Buenos Aires.

GONZALEZ LAURINO, C., & LEOPOLD COSTÁBILE, S. (2008). Responsabilidad y riesgo: las prácticas diagnósticas en el sistema de protección social uruguayo. En *Estudios de la Edición 2008 del Fondo Concursable "Carlos Filgueira". Infancia, Adolescencia y Politicas Sociales* (págs. 7-36). Montevideo.

GONZALEZ, A. (1994). El informe social. *UTOPIAS. Revista de la Facultad de Servicio Social UNER*.

GONZALEZ, C. ET AL (2002). El informe social. Aportes para su aplicación en el abordaje familiar". (Mimeo)

GRAHAM, M., MINYERSKY, N Y BELOFF M. (2007) Los poderes del Estado y la protección de la infancia: cuál? quién? cuando? cómo? Panel en IV Curso de Especialización para Abogadas/os sobre Derechos de la Niñez. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

LERNER, G. (2006) La redefinición de las funciones de los órganos administrativos y judiciales en la protección de los derechos de los niños en la Ley 26.061. RDF N° 35, Lexis Nexis, Buenos Aires.

MARCÓN, O. (2013). Justicia Juvenil e Interdisciplina:Tensiones y Prospectivas. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 3 N°5*, 114-126.

MITJAVILA, M. (1999). El riesgo y las dimesniones institucionales de la modernidad. *Revista de Ciencias Sociales N° 12*.

MORIN, E. (2010). Sobre la Interdisciplinariedad. Publicaciones Icesi.

MURGA, M. & ANZOLA, G. (2011) Cuadernillo N° 2 Desarrollo de Sistemas de

Protección Integral de Derechos en el ámbito local. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Facultad de Trabajo Social – UNER.

MURILLO, S. (2006). Del par normal-patologico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. En S. (. MURILLO, D. BORZESE, R. RUIZ, P. AGUILAR, A. GRONDONA, N. GIANATELLI, y otros, *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social* (págs. 11-38). Ediciones CCC, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

NACIONES UNIDAS, O. D. A. C. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas Nueva York y Ginebra.

NICOLINI, G. (2011). *Judicialización de la vida familiar: lectura desde el Trabajo Social.* Buenos Aires: Espacio.

NOCETI, M. B. (2008). *Niñez en riesgo social y políticas públicas en la Argentina. Aportes antropológicos al análisis institucional.* Bahia Blanca: Universidad Nacional del Sur.

O´DONNELL, D. (2001). La Convención sobre los Derechos del Niño: Estructura y Contenido. En *Derechos de la niñez y la adolescencia, Antología*. CONAMAJ, Escuela Judicial, UNICEF, Costa Rica.

QUIROGA, A. (1986). *Enfoques y Perspectivas en Psicología Social.* Buenos Aires: Ediciones Cinco.

SALAZAR FERNANDEZ, D. (2004). Interdisciplinariedad como tendencia del desarrollo de la ciencia. *Revista Electrónica Orbita Científica N°9*.

SCHVARSTEIN, L. (1991). *Psicología Social de las Organizaciones.* Buenos Aires: Paidos.

SIEDE, M. BEUTEL, G. (2011) Prácticas y Metodologías de Abordaje. Cuadernillo 3. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. UNER. Facultad de Trabajo Social.

STOLKINER, A. (1999). La interdisciplina: entre la epistemología y las prácticas. *Cmpo Psi. Revista de Información Especializada. año 3 N° 10*.

TRAVI, B. (2001). La investigación diagnóstica en Trabajo Social: la construcción de problemas a partir de la demanda de intervención profesional. En *El diagnóstico social. proceso de conocimiento e intervención profesional* (págs. 93-108). Espacio.

TRAVI, B. (2006). El papel de la teoria en el proceso de elaboración de diagnósticos sociales y la construcción de la legitimidad de la intervención profesional. En *Intervención Profesional: Legitimidades en debate* (págs. 79-88). Buenos Aires: Espacio.

ULLOA, F. (1969). Psicología de las instituciones.Una aproximación psicoanalítica. *Revista AAPA Tomo XXVI*.

INDICE

RESUMEN 2
INTRODUCCIÓN 3
DESARROLLO 6
I PARTE: DESCRIPCIÓN DEL ESPACIO INSTITUCIONAL 6
1- EL EQUIPO INTERDISCIPLINARIO DE LOS JUZGADOS DEL MENOR DE EDAD Y LA FAMILIA (FUERO CIVIL) DE LA CIUDAD DE RESISTENCIA 6
1.1- El Equipo Interdisciplinario como organización institucional 6
1. 2- El Equipo Interdisciplinario como grupo 8
II PARTE: MARCO LEGAL Y TEÓRICO 10
2- UN NUEVO PARADIGMA PARA LA NIÑEZ 10
2.1- La Construcción Social de la Infancia 10
2.2- El enfoque de Derechos 11
2.3- El hito de la Convención de los Derechos del Niño 12
2.4- Características y principios de Convención de los Derechos del Niño 13
2.4.1- Principales características 13
2.4.2- Principios generales 14
2.4.3- De la Situación Irregular a la Protección Integral 16
3- NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA INFANCIA EN ARGENTINA 17
3.1- Marco Legal: la Ley Nacional 26.061 17
3.1.1- Antecedentes 17
3.1.2- Principales cambios introducidos 18
3.1.3- Estructura y contenidos 21
3.2- El Sistema de Protección de Derechos 22
3.2.1- Concepto 22
3.2.2- Las instancias del sistema de Protección de Derechos 22
3.3- Redefinición de funciones y competencias de órganos administrativos y judiciales 24
3.3.1- La prioridad de la actuación administrativa 24
3.3.2- La subsidiaridad de la intervención judicial 25
3.3.3- Principales dificultades en la implementación del Sistema de Protección de Derechos 27
4- SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ EN LA PROVINCIA DE CHACO 28
4.1- El federalismo en materia de niñez 28
4.2- La Ley provincial 7162 29
4.3- Conformación del Sistema de Protección en la Provincia del Chaco 30
4.4- Actores del Sistema de Protección 31
4.5- El caso de “la doble vía” 32
5- LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 35
5.1- El campo de la intervención profesional 35
5.2- La Interdisciplina 37
5. 3- Las intervenciones interdisciplinarias en el ámbito judicial 38
5.4- El registro en la intervención profesional 39
5.5- El papel de los informes técnicos en la protección de la infancia 41

6- LA CATEGORÍA “RIESGO”: UN ANÁLISIS NECESARIO.....43
6.1.- Revisión histórica del concepto..... 43
6.2- Riesgo y modernidad 45
6.3- Riesgo, inseguridad y protección 47
6.4- Gestión social del riesgo: riesgo, pobreza y vulnerabilidad..... 49
6.5.- Los Diagnóstico de riesgo..... 51
6.5.1 El diagnóstico como forma de producción de conocimiento..... 51
6.5.2- Los diagnósticos de riesgo en el sistema judicial..... 53
6.6.- Riesgo, situación irregular y protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes..... 55
CONCLUSIONES 57
BIBLIOGRAFÍA 63