Universidad Nacional de Entre Ríos

Facultad de Trabajo Social

Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia. "C.S" 320/11, 324/12.

Tutor: **Elsa Schvartzman**

Región: **Metropolitana**

Trabajo Integrador Final:

"Reflexionando en torno a las prácticas profesionales con niños, niñas y adolescentes al interior de un Servicio Zonal de Protección de Derechos en la Provincia de Buenos Aires"

Autora: **Ana Carolina Cortiñas. Licenciada en Trabajo Social**

Directora del Trabajo Final: Julieta Grinberg. Licenciada en Ciencias Antropológicas, orientación socio-cultural. Magister en Ciencias Sociales, mención en Antropología. Designación según Resolución "CD" "FTS""UNER" Nº 003/2015.

Buenos Aires, julio de 2017

Resumen:
El presente trabajo se propone realizar una reflexión sobre las prácticas profesionales de aquellos niños, niñas y adolescentes del Municipio bonaerense de Merlo, que en función de la adopción de medidas de protección excepcional o de abrigo, han sido separados del cuidado de sus padres, durante el periodo 2012-2014.

Se tendrá en cuenta para ello dos ejes principales. Por un lado, los datos cuantitativos registrados en el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, registros cualitativos a través del análisis de legajos administrativos los cuales aportarán una mirada “desde adentro” intentando problematizar cómo operan los distintos paradigmas, discursos, representaciones y subjetividades de los profesionales, así como otras dimensiones del contexto local al momento de la adopción de una medida de abrigo.

Palabras claves: Niños, niñas y adolescentes, Sistema de Promoción y Protección de Derechos, Medidas de Abrigo, Familia, Políticas Públicas.

Índice pág. 3

1. Introducción pág. 5

2. Un nuevo enfoque conceptual en Niñez y Adolescencia: Desde las leyes del Patronato y el Paradigma de Situación Irregular hacia las Leyes de Protección Integral y el Sistema de Protección a la Niñez

2.1. Los instrumentos legales y su función en tanto orientadores de las prácticas pág. 8

2.2. La Convención Internacional de los Derechos del Niño pág. 9

2.3. Hacia un nuevo marco normativo en niñez y adolescencia: desarmando casi cien años de historia pág. 9

2.4. Leyes de Protección Integral a la Niñez: Ley Nacional 26.061 y Ley Provincial 13.298 pág.10

2.5. Sistema de Promoción y Protección de Derechos: Servicios Zonales y Locales, actores privilegiados pág. 11

3. Medidas de Abrigo o de Protección Excepcional

3.1. Consideraciones generales: pronunciamiento de la Convención pág. 15

3.2. El escenario nacional y provincial pág. 15

3.3. Adopción de Medidas de Abrigo en Merlo pág. 16

4. Contexto local: Municipio de Merlo

4.1. Sistema de Protección de Derechos Local pág. 19

4.2. Servicio Zonal: Funciones y roles que asume en el Municipio de Merlo pág. 20

4.3. Ausencia de Servicios Locales: consecuencias e impacto

en la población merlense pág. 21

5. Implicancias subjetivas: análisis de la práctica profesional

5.1. Equipo interdisciplinario de abordaje territorial: perfiles profesionales diferenciados pág. 23

5.2. Algunas consideraciones previas pág. 24

5.3. Análisis de legajos administrativos pág. 26

1. *"Alejandro: entre las prácticas tutelares y el sistema de protección integral"* pág. 26
2. *"Thiago y Luz: pensando intervenciones desde el modelo de restitución de derechos"* pág. 29
3. *"Florencia: intervenciones por omisión en estrategias restitutivas de derechos"* pág. 36

6. Reflexiones finales pág. 41

7. Bibliografía pág. 45

8. Anexos

8.1. Anexo I: Municipio de Merlo: caracterización sociodemográfica pag. 48

8.2. Anexo II: Población del Municipio de Merlo pág. 50

8.3. Anexo III: Hogares según déficit cualitativo de vivienda pág. 51

8.4. Anexo IV: Hogares según déficit cualitativo de vivienda compuesto pág. 52

8.5. Anexo V: Hogares con NBI por Partido pág. 53

1. Introducción

A partir del año 2005 con la sanción de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes se inicia un nuevo escenario en cuanto a la protección de la niñez en el territorio de la República Argentina. Su correlato legislativo en la Provincia de Buenos Aires data del mismo año y se materializa en la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Quedan así derogadas la Ley Nacional 10.903 y la Ley Provincial 10.067, del Patronato de Menores, estableciéndose un nuevo paradigma que orienta las prácticas hacia la promoción, protección y restitución de derechos.[1]

Asimismo, este nuevo marco legislativo implicó la asunción de nuevas responsabilidades y un rol protagónico por parte de los equipos administrativos en la protección de la infancia, cuestión que hasta el momento estaba restringida en la mayoría de los casos al poder judicial. En este nuevo contexto, la separación de los niños de su medio familiar y comunitario pasa a ser un recurso excepcional, al que se apela en última instancia luego de haber agotado otras estrategias y alternativas de trabajo tendientes a modificar las situaciones adversas en las que se encuentran inmersas las familias.

En el presente trabajo me propondré describir y analizar los procesos en los que se enmarcan las medidas excepcionales de separación de un niño de su grupo familiar adoptadas por el organismo administrativo en territorio. En este sentido, se procurará aportar elementos para el análisis acerca del contexto y condiciones en el que los equipos técnicos adoptaron dichas medidas a favor de niños, niñas o adolescentes. Dicho análisis se realizará a partir de aquellas medidas de abrigo adoptadas en el municipio de Merlo durante los años 2012-2014. Por un lado, se tendrán en cuenta las características socio-demográficas, del municipio, así como el singular estado de situación en lo que respecta a las políticas sociales en el área de niñez y adolescencia, y el estado de construcción del Sistema de Protección de Derechos local. Por otro lado, se buscará reflexionar sobre el modo en el que la dinámica de trabajo, es decir la conformación particular de los equipos, la ausencia o déficit de recursos para acompañar a las familias, y las relaciones complejas con los distintos efectores del Sistema de Protección, entre otras dimensiones, inciden a la hora de evaluar una estrategia de restitución de derechos, en general, y al momento de la adopción de una medida que implica la separación del niño de su grupo familiar, en particular.

[1] La familia ya no es acusada de poner en riesgo o peligro a los niños, sino que se busca fortalecer, acompañar y brindar las herramientas y recursos que sean necesarios para que ella misma puedan ejercer, en un marco de respeto, libertad y participación, la crianza de sus hijos.

Es en este sentido que intentaré avanzar a lo largo del presente trabajo, analizando cómo juegan e interactúan dichas dimensiones en la práctica cotidiana. Me interesa a su vez reflexionar acerca del posicionamiento de los profesionales frente a las situaciones complejas, hasta dónde problematizan el hecho de separar a un niño de su familia. Es decir, si son visibles en ese momento concreto de la intervención las consecuencias e implicancias que trae aparejada la adopción de una medida excepcional en el contexto actual en las que las mismas se implementan.

El trabajo se articulará en torno a cuatro partes principales. Comenzaré con una historización y descripción de los marcos legales y paradigmas en materia de protección a la niñez, procurando trazar su evolución y recorrido en el tiempo. En el segundo apartado, haré especial hincapié en las medidas de protección excepcional o de abrigo cuya adopción implica la separación de un niño del grupo familiar de origen. Se realizará luego una contextualización en el ámbito local, esto es el municipio de Merlo, haciendo especial hincapié en su particular estado de construcción del Sistema de Protección Local. Finalmente me detendré en la conformación de los equipos técnicos y perfiles profesionales al interior del Servicio Zonal y cómo las dimensiones esbozadas precedentemente interactúan en la adopción de medidas de abrigo y en las estrategias de restitución de derechos.

Para el análisis de los objetivos propuestos partiré de dos fuentes: por un lado, los datos cuantitativos registrados en el R.E.U.N.A (Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia), accediendo específicamente a las medidas de abrigo o medidas de protección excepcional de derechos implementadas, así como a la evolución que han tenido las mismas en el tiempo. Por otro lado, registros cualitativos los cuales aportarán la propia visión de los profesionales que han intervenido en cada uno de los casos, intentando problematizar cómo operan los distintos paradigmas, discursos y subjetividades del equipo técnico y de los demás actores del Sistema de Protección a la hora de separar a un niño de su convivencia familiar. En este sentido, se propone una lectura y análisis de tres legajos administrativos en los cuales se plasman los registros e intervenciones de los profesionales.

Por último, es preciso mencionar que en tanto trabajadora de niñez y miembro del equipo técnico del Servicio Zonal Morón[2] me encuentro implicada personalmente tanto con la lógica de funcionamiento interna de la institución, como en el trabajo directo con los niños y sus familias, lo cual en el marco del presente trabajo adquiere características particulares. Mi recorrido profesional en el Sistema de Protección se inicia hace nueve años atrás, los últimos siete desempeñé tareas en distintos equipos técnicos del Servicio Zonal Morón. Este

[2] Corresponde señalar que la delimitación territorial de los Servicios Zonales es coincidente con la de los Departamentos Judiciales. De esta manera, el Servicio Zonal Morón abarca los municipios de Morón, Merlo, Hurlingham e Ituzaingó.

recorrido me permitió adquirir una valiosa experiencia y un conocimiento “desde adentro” respecto de los distintos procesos que atraviesan los equipos profesionales frente a las realidades complejas con las que trabajamos.

Partiendo de una mirada crítica sobre las propias prácticas en torno a la niñez bajo el actual paradigma de Protección Integral, el presente trabajo se propone realizar un aporte a la evaluación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos en la provincia de Buenos Aires. Asimismo, se espera que sus resultados permitan orientar y repensar las intervenciones cotidianas de los equipos técnicos en el trabajo con niños, niñas y adolescentes, y por qué no, aportar algunos elementos para el diseño y planificación de políticas públicas en el área.

2. Un Nuevo enfoque conceptual en Niñez y Adolescencia: Desde las leyes del Patronato y el Paradigma de Situación Irregular hacia las Leyes de Protección Integral y el Sistema de Protección a la Niñez

2.1. Los instrumentos legales y su función en tanto orientadores de las prácticas

Resulta necesario destacar la importancia del marco normativo-legal en cuanto a la legitimidad de las prácticas. Es a partir de dicho marco que se va configurando un encuadre instrumental orientador de las intervenciones dirigidas hacia los niños, niñas, adolescentes y sus familias. En el quehacer cotidiano, en los diversos escenarios sociales en los que se ponen en juego las interacciones con estos "otros", lo hacemos desde el propio bagaje de conocimientos previos, lo cual se transmite -ya sea de modo consciente o no- en cada una de las acciones concretas. A su vez, este encuadre otorgará un sentido específico a las prácticas, en una relación dialéctica que se retroalimenta constantemente. Lo expuesto se visualiza claramente cuando se analiza el recorrido histórico que ha tenido la protección de la infancia tanto a nivel mundial como en el contexto local. Lo cual, a su vez, también se encuentra íntimamente relacionado al paradigma prevaleciente en cada momento histórico.

De esta manera, durante el tiempo en el que rigieron las leyes tutelares, los niños eran objeto de la intervención estatal y frecuentemente separados de su familia e institucionalizados, muchas veces por cuestiones relativas a la carencia material o "moral" de los padres. En efecto, la Ley Nacional 10.903 promulgada en el año 1919, y su correlato en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, bajo la Ley 10.067 del año 1983, regularon los alcances y el ejercicio del Patronato de Menores, situación que se prolongó hasta la derogación de las mismas en el año 2005. En este marco normativo el niño -denominado genéricamente como "menor"- que fuese considerado bajo "riesgo moral o material" quedaba bajo disposición de la tutela del Estado, generalmente el Juez de Menores, quién poseía amplias facultades para determinar sobre su futuro. Indistintamente eran considerados en esta categoría aquellos niños que hubiesen infringido la Ley Penal, así como los que estuvieran insertos en contextos de pobreza y carencias materiales o bien sufrieran distintas situaciones de vulneración de derechos en el marco de la convivencia familiar. (García Méndez, 1997; Guemeran y Daroqui, 2001)

Siguiendo con la línea argumental propuesta, en el plano internacional es recién en la década del 60 se inicia un proceso de crisis respecto de la concepción tutelar en materia de niñez, que da lugar -años después (1989)- a la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, así como también a otros instrumentos jurídicos que contemplan situaciones específicas de ciertos grupos, como por ejemplo los niños en conflicto con la ley, además de otros instrumentos internacionales de protección de derechos

humanos (Beloff, 2004; Fama y Herrera, 2005).

2.2. La Convención Internacional de los Derechos del Niño

La Convención Internacional de los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1989. En nuestro país ha sido sancionada como Ley Nº 23.849 en 1990 y posee rango constitucional desde el año 1994 en virtud de su incorporación a la Constitución Nacional mediante el artículo 75 inciso 22. Si bien reviste carácter constitucional desde el año 1994, es recién a partir del año 2005 con la sanción de la Ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, que se comienza a construir el Sistema de Protección de Derechos, entendido como el conjunto de los organismos, entidades y servicios que diseñan, ejecutan y supervisan las políticas públicas destinadas a la promoción, prevención, asistencia, protección y restablecimiento de los derechos afectados.

También resulta importante considerar que la Convención introduce modificaciones significativas en materia de conceptualizaciones de la niñez. Una de las más importantes es quizás, y tal como lo señala Beloff (2004), la concepción de la figura del niño, ya que se pasa de considerar a los niños como menor u objeto destinatario de las acciones del estado o de protección por parte de las instituciones públicas o privadas, a sujeto titular de derechos. Otros de los ejes fundamentales que introduce el tratado internacional son: el concepto de autonomía relativa en el ejercicio de los derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes; el derecho a la convivencia familiar y a la crianza en el medio social y cultural de origen; y a ser separado de los padres sólo en casos excepcionales y por cortos periodos de tiempo.

2.3. Hacia un nuevo marco normativo en niñez y adolescencia: desarmando casi cien años de historia

En los últimos años se ha avanzado considerablemente en aspectos que hacen a la protección familiar así como a la que concierne a la de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Con la derogación de la Ley Nacional 10.903 y la Ley Provincial 10.067, del Patronato de Menores, se establece un nuevo paradigma que orienta de un modo distinto las prácticas en el trabajo con los niños y sus familias. Se tiende ahora hacia la promoción, protección y restitución de derechos, y no ya hacia la mera asistencia a las familias pobres.

Lo expuesto se advierte claramente en el marco del ejercicio de nuestras funciones cotidianas desde los organismos administrativos provinciales de protección. Ya no asistimos a institucionalizaciones masivas de niños por cuestiones relacionadas con ausencia de recursos materiales o pobreza por parte de las familias. La mayoría de las veces se llega a esa instancia luego de

haber implementado y fracasado otro tipo de medidas. La decisión ya no se adopta en forma unilateral por la instancia judicial, sino que existen equipos interdisciplinarios que evalúan cada una de las situaciones y diseñan estrategias de restitución de derechos en un plano de mayor cercanía, horizontalidad y participación con los niños y sus familias.

De esta manera, se advierte que uno de los cambios significativos que impulsó esta reforma jurídica, fue la desjudicialización de las situaciones de pobreza y el abordaje de las mismas por parte de equipos interdisciplinarios de los poderes ejecutivos ya sean provinciales o municipales. Es decir que ya no se encuentra en la órbita del poder judicial dictar medidas que separen a los niños de sus familias, así como tampoco pueden ser adoptadas por situaciones de carencias o falta de recursos materiales, sino que es deber del estado trabajar en pos de garantizar el acceso a los recursos necesarios para una vida digna. La ley 26.061 en sus Art. 8 y 9 establece el derecho a la vida y el derecho a la dignidad e integridad personal, siendo obligación del Estado -en sus distintos niveles- intervenir para la satisfacción de los mismos.

No obstante lo dicho, aún prevalecen resistencias por parte de algunos sectores en cuanto a la adecuación de sus prácticas al nuevo paradigma. Entran allí en juego cuestiones ideológicas, culturales y de disputa por espacios de poder, máxime teniendo en cuenta que a lo largo de casi un siglo las decisiones respecto a los “menores” estuvieron estrictamente delimitadas y legitimadas en y desde los ámbitos judiciales, siendo el resto de los actores funcionales a aquel sistema. Al respecto resulta interesante el aporte que realiza la historiadora Carolina Zapiola (2010) al analizar el surgimiento de la Ley Agote en el contexto de formación del Estado moderno. La autora sostiene que la misma es el “(…) punto de llegada de un largo proceso de transformaciones semánticas y de las representaciones (...) que naturalizó el emprendimiento de prácticas diferenciadas de intervención” (Zapiola, 2010:16). Si bien centra su análisis en otro momento histórico, sus consideraciones resultan valiosas a la hora de interpretar las vicisitudes que enfrentamos ante este nuevo escenario, es decir, cómo juegan y entran en disputa las representaciones, construcciones simbólicas y luchas de poder por la conquista de la hegemonía y de nuevos espacios (Bourdieu, 1998).

Ahora bien, retomando la lectura de las resistencias en relación a la adecuación de las prácticas, si bien las mismas adquieren mayor visibilidad en algunos sectores -como lo es el judicial- dada su historia e idiosincrasia, también se encuentran plasmadas muchas veces en el accionar de los profesionales y técnicos que forman parte de los equipos administrativos del Sistema de Protección. Intentaré más adelante ejemplificar lo expuesto en el análisis concreto de las prácticas profesionales con niños, niñas y adolescentes.

2.4. Leyes de Protección Integral a la Niñez: Ley Nacional 26.061 y Ley Provincial 13.298

Volviendo al recorrido histórico y la evolución que ha tenido en nuestro país el marco legal en materia de niñez, es recién hacia finales del año 2005 con la sanción y consecuente implementación de la ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (reglamentada por los decretos 415 y 416/06), que se establece en nuestro país un marco jurídico específico para la puesta en marcha del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Con la nueva ley se buscó adecuar la legislación interna del país a los parámetros establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y los demás instrumentos internacionales, derogando la normativa hasta ese momento vigente propia de la doctrina de la situación irregular. La ley también implicó el diseño de una incipiente adecuación institucional, a nivel nacional, provincial y municipal. Sin lugar a dudas, es a partir de ese entonces que se inicia una nueva etapa en materia de protección a la niñez en la Argentina.

A su vez, cada una de las provincias realizó adecuaciones o bien sancionó sus propias leyes provinciales en consonancia con la ley nacional.[3] De esta manera también hacia el año 2005, entra en vigencia en la Provincia de Buenos Aires la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y su Decreto Reglamentario 300/05. La misma establece que el gobierno de la provincia, a través de la Secretaría de Niñez y Adolescencia, celebrará convenios de adhesión con cada uno de los municipios y consecuentemente estos dispondrán de uno o más Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos. Los mismos se conformarán como la Autoridad de Aplicación de la ley y deberán componerse de manera interdisciplinaria.

2.5. Sistema de Promoción y Protección de Derechos: Servicios Zonales y Locales, actores privilegiados

Los Sistemas de Promoción y Protección locales se constituyen a partir de un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución, en la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por

[3] Algunas provincias incluso realizaron adecuaciones afines a los lineamientos y principios de la Convención con anterioridad a la sanción de la Ley 26.061. Entre las mimas se puede mencionar: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde regía la Ley Nº 114 (1998); la Provincia de Jujuy con su Ley Provincial N° 5.288 (2002); Mendoza donde se aprobó la Ley Provincial 6.354 (1995), entre otras.

el Estado Argentino. (Art. 14, Ley 13.298)

En la Provincia de Buenos Aires un actor clave para la conformación y el funcionamiento de los Sistemas de Protección, en sus etapas iniciales, fueron los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos. Surgen formalmente Mediante la Resolución 166 del Ministerio de Desarrollo Humano (año 2007), siendo clave para su conformación, además del ya mencionado cambio en materia legal, una clara intencionalidad política/administrativa de adecuación de las prácticas al nuevo marco normativo. Se comenzó a realizar un trabajo en pos de una nueva institucionalidad y orientado hacia la conformación de Sistemas de Protección a nivel local (Cafiero, 2005). En la actualidad la competencia territorial de los Servicios Zonales es coincidente con los Departamentos Judiciales.

Una de las funciones centrales que encabezan los Servicios Zonales es la de acompañamiento, asesoramiento y articulación de acciones y tareas con los Servicios Locales, así como con las respectivas Direcciones o Secretarías Municipales de atención a la Niñez en aquellos municipios que aún no han firmado el Convenio de Colaboración con la Secretaria Provincial (Villeta y Múseres en Fazzio, 2010). No obstante, desde los Servicios Zonales también se llevan a cabo tareas propias de un Servicio Local en aquellos municipios que no han adherido al convenio provincial y que tampoco han adecuado sus estructuras internas al paradigma de protección integral.

De acuerdo a la legislación vigente, los gobiernos municipales locales y sus respectivos Servicios Locales deben tener un rol central y protagónico. Este es el lugar estratégico y privilegiado que les otorga la Ley 26.061 y la Ley 13.298. Asimismo, son varios los autores que desarrollan y analizan la importancia del desarrollo local en la conformación del sistema de protección, haciendo hincapié en la construcción de redes comunitarias que permitan optimizar los recursos existentes, crear lazos de corresponsabilidad y solidaridad entre las personas y las instituciones, así como fomentar la participación y la integralidad en las prácticas. Tareas para las cuales resulta necesario que los estados municipales asuman un rol protagónico, facilitador y articulador. Por su parte, Konterllnik (2005) analiza la importancia de las leyes 26.061 y 13.298 como propulsoras de una nueva institucionalidad en materia de promoción y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como el marco impulsor de acciones y prácticas concretas a favor de la protección de derechos. De esta manera son los Servicios Locales los que debieran realizar, ante una situación de vulneración, amenaza o violación de derechos, una propuesta de restitución, de des-obstaculización que favorezca a los niños y a sus familias, siempre y cuando estas últimas no se constituyan en los vulneradores de derechos. En este sentido los equipos técnicos deben ser capaces de consensuar con el niño y su familia, buscando su participación en todas las decisiones que los afecten.

Sin embargo, como se menciona precedentemente, la ley 13.298 y su decreto reglamentario 300/05 prevén, que en aquellos municipios donde no se hubiese llevado a cabo el correspondiente convenio para la creación del Servicio Local, el Servicio Zonal cumplirá las funciones atenientes al mismo. Este recaudo, surge como una manera de adecuar las prácticas al nuevo marco normativo y dar respuesta a las situaciones de vulneración de derechos que se presentasen, en un contexto en el que gran parte de los municipios aún no disponía de las condiciones materiales para una pronta adecuación a la nueva legislación. De esta manera el Estado provincial asume las funciones previstas para las instancias locales desde sedes administrativas emplazadas en las cabeceras de los departamentos judiciales. De aquí surge que hayan tenido un rol preponderante y crucial en los inicios de la implementación de los Sistemas de Promoción y Protección territoriales.

Es así que durante los primeros meses -incluso años en algunos casos- posteriores a la sanción e implementación de la Ley 13.298, se “garantizó” la atención y abordaje de casos en el territorio de la provincia de Buenos Aires. En una etapa que se denominó de “transición” y en la que se esperaba que paulatinamente los gobiernos locales municipales fuesen conformando sus propios servicios locales. Ahora bien, cuando esta situación -pensada en el contexto de la transición de un marco jurídico a otro- se cronifica en el tiempo pierde ya su sentido y alcances, obstaculizando seriamente la construcción del Sistema de Protección. Este fue el caso del Municipio de Merlo, donde las tareas y responsabilidades propias del Servicio Local se desdibujan y canalizan hacia instancias provinciales o bien hacia otros actores del sistema.

Resulta importante también mencionar que son varios los municipios, tanto en el primer como en el segundo cordón del conurbano bonaerense, los que no han realizado una adhesión formal a la ley 13.298, generándose así una desigual implementación en todo el territorio bonaerense. En otros casos, si bien han realizado su adhesión formal y puesto en funcionamiento sus Servicios Locales, se observa que los mismos no cuentan con los requerimientos mínimos para garantizar una correcta atención: no presentan la cantidad mínima de profesionales exigida (trabajador social, médico, psicólogo y abogado), no brindan servicios diariamente, o no mantienen guardias telefónicas durante las 24 horas.

Resulta necesario realizar aquí una breve mención acerca de los motivos que me llevan a centrar el presente trabajo sobre el caso del Municipio de Merlo. Bajo la órbita de intervención del Servicio Zonal Morón se encuentran cuatro municipios: Morón, Hurlingham, Ituzaingó y Merlo. En el periodo analizado en el presente trabajo, es decir entre los años 2012 y 2014, los dos primeros se encuentran con Servicios Locales en pleno funcionamiento, con equipos propios interdisciplinarios para el abordaje de todas aquellas situaciones de vulneración de derechos en niños, niñas y adolescentes. Más allá de las

particularidades de cada uno de ellos, con sus aspectos a fortalecer y a continuar desarrollando estos dos Municipios han adecuado sus prácticas al nuevo marco legal y avanzado de manera satisfactoria en la construcción de un Sistema de Protección de derechos para la niñez a nivel local. Respecto al municipio de Ituzaingó si bien sus autoridades no han mostrado voluntad de adhesión a la ley, se encuentra conformada una Dirección de Infancia municipal con un amplio equipo de profesionales los cuales realizan atención de casos, evaluación de situaciones y articulación con efectores territoriales en el marco de la Ley 13.298. De los cuatro municipios, Merlo es el único que no ha implementado ningún tipo de organismo local especializado en la atención a la niñez. No sólo no ha adherido formalmente a la legislación vigente, sino que además no ha realizado ningún intento de adecuación de sus prácticas al nuevo paradigma de protección integral.

Esta situación hace que sea el Servicio Zonal de Morón la institución que debe absorber y dar respuesta a todas aquellas situaciones vinculadas a la protección de la infancia de la población merlense, adecuando las tareas propias de un Servicio Zonal a las de una instancia local con todas las particularidades que ello implica. A su vez, las características del municipio en cuanto a la extensión territorial, la densidad de población, la pauperización y condiciones de vida de la población hace que la tarea asuma mayor complejidad.

Por otra parte, entre los años 2010 y 2016, en tanto profesional del Servicio Zonal Morón, fui parte de distintos equipos de trabajo abocados a la atención de casos del Municipio de Merlo, cuestión por la que me interesa especialmente poder aquí sistematizar y analizar las prácticas profesionales que se llevaron a cabo con niños en situación de riesgo en dicho territorio.

En el siguiente apartado desarrollaré las características e implicancias de una medida excepcional, así como el lugar que se les otorga a las mismas en el marco de la protección integral de derechos. Luego analizaré las medidas del municipio de Merlo adoptadas por el Servicio Zonal a través del registro estadístico provincial.

3. Medidas de Abrigo o de Protección Excepcional

3.1. Consideraciones generales: pronunciamiento de la Convención

El Art. 9 de la Convención de los Derechos del Niño establece que los Estados evitarán que los niños sean separados de sus padres salvo que dicha separación sea necesaria para su interés superior. La misma debe estar sujeta a revisión judicial y realizarse en caso de que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres. En este sentido tanto la ley nacional 26.061 como las leyes provinciales de protección de derechos enumeran una serie de medidas integrales, las cuales favorecen la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en sus familias de origen, debiendo el Estado diseñar y ejecutar programas, así como facilitar medios y recursos para el sostenimiento familiar y el anclaje comunitario.

Continúa diciendo el Art. 9 que en caso de separación del niño de su familia se debe ofrecer la oportunidad de participar de tal decisión y conocer las opiniones de todos los interesados. En este sentido se ha avanzado considerablemente en los últimos años, desde los organismos administrativos de promoción y protección de derechos se promueve la participación de los niños, niñas y adolescentes, así como la de los padres u otros referentes significativos en la toma de las decisiones y en todas aquellas situaciones que los afecten, incluidas la adopción de medidas excepcionales de protección. Si bien este es un principio que orienta las prácticas de los equipos administrativos del Sistema de Protección, no puede dejar de mencionarse que en situaciones excepcionalísimas el mismo es revisado o sujeto a consideración: cuando están involucrados derechos fundamentales que hacen a la vida, por ejemplo.

3.2. El escenario nacional y provincial

Analizando el contexto nacional, tanto la Ley Nacional 26.061 como la Provincial 13.298 de Protección de Derechos del Niño, realizan pronunciamientos afines a la Convención, promueven la permanencia y el derecho de los niños a la vida en familia, siendo deber del Estado la creación de programas tendientes al fortalecimiento y acompañamiento familiar (Art.33 a 36, Ley 26.061 y Art. 34, Ley 13.298). Asimismo, ambas extienden el concepto de familia incluyendo los lazos de consanguineidad ampliados y las relaciones fundadas en vínculos significativos y afectivos. La privación a la convivencia familiar debe darse sólo en caso excepcionales y cuando se encuentre amenazada la integridad del niño, niña o adolescente y por lo tanto su derecho a una vida digna.

Las medidas excepcionales de protección de derechos, se aplican cuando se torna necesaria la separación del niño de su grupo familiar de origen. Siempre que fuese posible deberán preverse en ámbitos familiares alternativos dentro

de los cuales se incluyen aquellos en los que prevalecen líneas de parentesco (familia ampliada o extensa), lazos de afinidad o miembros de la comunidad.

La legislación vigente realiza una serie de observaciones respecto a la adopción de las medidas de abrigo o de protección excepcional. De esta manera, habilita la separación de un niño, niña o adolescente cuando se hubiesen adoptado previamente medidas de protección y fortalecimiento familiar tendientes a revertir las situaciones de vulneración de derechos -contemplada en los Art. 33 y subsiguiente de la Ley 26.061- y las mismas hubiesen fracasado. También dispone medidas a tomarse respecto de los agresores o vulneradores de los derechos niño, por ejemplo en aquellas situaciones de violencia familiar, promoviendo la salida del agresor y desalentando de este modo el alejamiento del niño del grupo familiar. Entran aquí en juego las leyes de protección contra la violencia familiar, la Ley Nacional 24.417 y la Ley Provincial 12.569. En situaciones de violencia familiar una medida de abrigo será respetuosa con el niño siempre que se hayan agotado las medidas tendientes a excluir a las personas que estuviesen denunciados por hechos de violencia. Por último, resulta necesario aclarar que la ley 13.298 introduce plazos y procedimientos específicos en caso de que un niño, niña o adolescente sea separado de su familia de origen. (Burgués, M y Lerner, G, 2006).

Respecto a aquellos derechos consagrados en la Convención que podrían determinar la intervención estatal y la consecuente restricción al derecho a la convivencia familiar de los niños se pueden mencionar: derecho a la integridad física, sexual y emocional. La Convención determina el derecho a la vida y al desarrollo del niño y a ser protegido ante situaciones que vulneren su integridad (Art. 6 y 19). La ley 26.061 establece el derecho a la vida y el derecho a la dignidad e integridad personal (Art. 8 y 9). Es decir que la vulneración de estos derechos, considerados fundamentales para la vida, legítima la intervención del Estado y la consecuente adopción de medidas -incluso la separación del niño de su grupo familiar- con el objeto de preservarlos y garantizar el derecho a la vida digna.

3.3. Adopción de Medidas de Abrigo en Merlo

Ahora bien, analizando los datos que nos ofrece el R.E.U.N.A (Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia), en el periodo seleccionado (años 2012-2013) surge que se han iniciado desde el Servicio Zonal Morón 724 legajos nuevos. El legajo administrativo se inicia una vez que el equipo técnico, ya sea del Servicio Zonal o del Servicio Local que se encuentre interviniendo, toma conocimiento de una situación de vulneración de derechos y comienzan los abordajes tendientes a revertirla. De los 724 legajos estudiados, 321 corresponden a niños, niñas o adolescentes pertenecientes al Partido de Merlo, lo cual representa el 44,33% de los mismos. Resulta significativo aquí que

cerca de la mitad de los legajos correspondan al municipio de Merlo, siendo que bajo la órbita del Servicio Zonal Morón también se encuentran otros tres municipios. Si se observa y cuantifica la cantidad de medidas de abrigo adoptadas en el mismo periodo -ya sea desde el Servicio Zonal o desde los Servicios Locales que se encuentran en el territorio de incumbencia-, surgen un total de 95 medidas, de las cuales 43 se corresponden con el municipio de Merlo, lo cual representa el 45,26% del total. Encontramos aquí que casi la mitad de las medidas de abrigo adoptadas en todo el territorio corresponden al municipio de Merlo.

La información aportada desde el Registro Estadístico Provincial resulta sumamente significativa, más aún si se tienen en cuenta el estado de conformación del Sistema Local de Protección de Derechos. Como se describió en los apartados precedentes no funcionó durante el periodo analizado, ningún organismo especializado en el abordaje de situaciones de vulneración de derechos en el Municipio de Merlo, siendo absorbida toda la demanda desde el Servicio Zonal. Si desglosamos las medidas excepcionales en cuanto a su lugar de cumplimiento, es decir si se llevan a cabo en un ámbito institucional o familiar, se obtiene que de las 43 medidas adoptadas, 11 de ellas (25,58%) implicaron la institucionalización de un niño, mientras que en los 32 casos restantes (74,42%) se llevaron a cabo con miembros de la familia extensa o referentes comunitarios.

Este último dato también resulta significativo a la hora de evaluar la tendencia de los equipos interdisciplinarios en las adopciones de medidas de abrigo. Surge que se prioriza el ámbito familiar por sobre el institucional en la mayoría de los casos, por lo que podría pensarse que se recurre a la institucionalización en aquellas situaciones en las que se han descartado previamente las opciones de convivencia familiar. Sin embargo, aquí resulta pertinente realizar un análisis más minucioso acerca de las motivaciones y factores que confluyen y determinan la adopción de medidas de abrigo. Me interesa detenerme especialmente en este aspecto ya que la adopción de medidas de abrigo pasa a ser para los equipos técnicos una herramienta que se utiliza en las estrategias de restitución de derechos. Pero la duda que surge es ¿Qué sucede cuando es esta la única herramienta posible o cuando -al menos en muchos casos- es la que se tiene más a mano? Por otro lado, inmersos en la vorágine cotidiana, en un escenario en el que se recibe más presiones y demandas de trabajo, que programas y recursos para abordar las problemáticas complejas que se presentan, ¿los profesionales dimensionan los alcances de una medida de protección excepcional?

En el municipio que nos ocupa el trabajo de restitución de derechos adquiere aristas particulares debido a diversos factores, entre los cuales se puede mencionar la gran extensión geográfica, altos índices de pobreza, la ausencia de organismos especializados en niñez en el territorio y la inadecuación de las

políticas sociales que se implementan al nuevo paradigma de protección de derechos. En este marco, el hecho de que la mitad de las medidas del Servicio Zonal correspondan al municipio de Merlo genera el interrogante acerca de la inevitabilidad de dichas medidas. Es decir, cuantas medidas pudieran ser evitables si existiera en el territorio un sistema que proteja y defienda los derechos de los niños en situación de vulnerabilidad. Por otro lado, en el actual escenario local, las situaciones que llegan al Servicio Zonal revisten gran complejidad, siendo resultado en muchas ocasiones de pobreza estructural, avasallamientos históricos a la integridad de las personas, así como de re-victimizaciones constantes por parte de un sistema que no logra dar respuestas.

Estos interrogantes han surgido a lo largo de la práctica profesional durante los últimos años ya que además, en tanto profesional del Servicio Zonal, gran parte de mi recorrido se ha desarrollado en este particular escenario, en la atención directa, como instancia local, a los niños, niñas y adolescentes del municipio de Merlo. Es en este sentido que se realizará una descripción del escenario local a efectos de contextualizar luego las prácticas profesionales en este particular Sistema de Protección.

4. Contexto Local: Municipio de Merlo

Como mencioné más arriba en el municipio de Merlo las políticas sociales destinadas al abordaje de casos de niños, niñas y adolescentes en situación de amenaza o vulneración de derechos no se han adecuado al paradigma vigente en materia de protección a la niñez. A este particular estado de implementación del Sistema de Protección de derechos local se le suman condiciones sociodemográficas que nos hablan de un municipio con altos índices de pobreza, además de un elevado déficit en las condiciones habitacionales, de infraestructura básica y de acceso a servicios públicos. (Ver Anexos I, II, III y IV)

Me adentraré a continuación en las políticas sociales implementadas por el gobierno local, especialmente en el área de niñez y adolescencia y el estado de construcción del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

4.1. Sistema de Protección de Derechos Local

A una década de iniciado el camino para la construcción del Sistema de Protección en la Provincia de Buenos Aires, no se ha realizado en el Municipio de Merlo ningún tipo de adecuación a la legislación vigente, siendo absorbidas las tareas propias del Servicio Local por el equipo del Servicio Zonal. Esta particular situación de prolongar indeterminadamente una situación que debiera ser transitoria, de pasaje de un marco normativo y de un nuevo paradigma a otro, adquiere aristas particulares, las cuales intentaré esbozar en el presente trabajo.

A pesar de lo expuesto precedentemente, resulta prudente señalar que a partir de diciembre del año 2015 con la asunción de Gustavo Menéndez en la intendencia de Merlo, quién ganara las elecciones primarias luego de más de dos décadas de haber presidido el gobierno local Raúl Othacehé (1991-2015), se visualiza un cambio histórico en lo que respecta a la implementación de políticas públicas en el territorio. Específicamente en el área de niñez y adolescencia el nuevo gobierno local, si bien se encuentra en la etapa de armado y reorganización de programas y servicios, ya ha dejado entrever su disposición hacia la conformación del Sistema de Protección así como voluntad política para la firma del convenio y su posterior constitución en Servicios Locales.

Hecha esta salvedad, como se adelantó en la introducción, el presente trabajo se focaliza en el periodo 2012-2014, razón por la cual se enunciarán brevemente a continuación las políticas sociales implementadas en ese periodo a nivel local, el funcionamiento de las áreas municipales en materia de niñez y la consecuente intervención del Servicio Zonal Morón en ese particular

escenario.

Para la atención de la niñez el municipio históricamente dispuso de la Subsecretaría de Minoridad, la cual depende de la Secretaría de Acción Social. La misma se encontraba coordinada por un abogado y con un reducido equipo de trabajadores sociales y psicólogos. El trabajo que desde allí se realizaba era de corte netamente asistencialista y con un marcado anclaje desde la concepción del Paradigma de Situación Irregular. Persistía fuertemente la lógica de la derivación de casos y poseía una estructura piramidal en la que se relegaban las responsabilidades y obligaciones hacia otros actores del Sistema.

Esta realidad territorial sin dudas se encuentra lejana a los objetivos planteados para los Servicios Locales en este nuevo escenario.

4.2. Servicio Zonal: Funciones y roles que asume en el Municipio de Merlo

Continuando con este particular estado de situación en el Municipio de Merlo en lo que respecta al cuidado de la infancia, encontramos que aquellas acciones específicas que contempla la legislación vigente en cuanto a la evaluación de situaciones de vulneración de derechos y el posterior abordaje interdisciplinario tendiente a la restitución de los mismos se han ido canalizado principalmente hacia el Servicio Zonal. Así, por ejemplo, desde el área de seguridad, las denuncias en las que se encuentra implicado un niño, niña o adolescente y sobre el cual existe vulneración o amenazas en sus derechos son remitidas directamente al Servicio Zonal. Una situación similar ocurre con las áreas de salud y educación, poniendo en conocimiento al organismo provincial ante situaciones que se generan en sus respectivas instituciones.

Otras de las tareas específicas que la ley prevé se realicen desde los Servicios Locales son las siguientes: adopción, monitoreo, acompañamiento y comunicación al Poder Judicial de las medidas de protección excepcional o de abrigo; la sistematización de las intervenciones realizadas a través del R.E.U.N.A. (Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia); guardia telefónica las 24 hs. En lo que respecta al municipio de Merlo, todas estas tareas quedan bajo la órbita del Servicio Zonal Morón.

De esta manera, en temas vinculados a niñez, se asumen todas las tareas desde la instancia provincial. Esto implica: atención directa de casos a través de mesa de entrada y del equipo técnico, articulación con efectores territoriales, comunicación con el poder judicial y responsabilidad directa provincial ante el mismo.

Asimismo, desde la Subsecretaría de Minoridad, a lo largo de los años no se ha atendido la demanda de otros efectores del Sistema de Protección, ni hubo una implicación seria y comprometida respecto a la resolución de las situaciones de

vulneración que afrontan los niños del territorio. De esta manera, y ante la omisión por parte de los funcionarios y de las áreas del gobierno local, las demandas se han ido canalizando y abordando desde otras instituciones locales, o bien orientando hacia otras instancias de resolución.

En este sentido, resulta interesante e ilustrativo destacar el rol protagónico que adquirieron algunos actores sociales en este particular escenario, como por ejemplo los equipos de orientación escolar de las escuelas primarias. Estos equipos formados por profesionales de distintas disciplinas -trabajadores sociales, psicólogos, psicopedagogos y fonoaudiólogos- llevaron a cabo en muchas ocasiones tareas propias de un Servicio Local, acompañando a las familias y articulando con otros efectores comunitarios en pos de restituir derechos en los niños y niñas de la comunidad educativa.

4.3. Ausencia de Servicios Locales: consecuencias e impacto en la población merlense

En lo que respecta a los niños de Merlo y sus familias, la ausencia de un efector local implica que los mismos tengan que movilizarse hasta Morón ocasionando dificultades económicas y de organización en las dinámicas familiares. Más aún si se tiene en cuenta que en muchas situaciones se trata de familias numerosas y de escasos recursos económicos, lo cual incluso en ocasiones ha implicado el traslado de las familias en móvil policial a los fines de poder concretar las entrevistas. Claramente, lo expuesto constituye una práctica ajena al actual paradigma de promoción y protección, actuando como un importante obstaculizador del abordaje continuo y directo que debiera poder llevarse a cabo en el marco de las estrategias de restitución de derechos.

Las prácticas y líneas de acción del Sistema de Protección deben tender a la articulación y desarrollo de estrategias institucionales e interinstitucionales para la inclusión de los niños y adolescentes en su entorno familiar y/o comunitario. Es en este sentido donde cobra una importancia vital la actuación de los efectores locales, fundamentalmente a través de los Servicios Locales insertos en la propia comunidad.

Según la misma ley que los implementa, los Servicios Locales son un espacio privilegiado para la atención de los niños y sus grupos familiares, ya que las intervenciones que desde allí se realizan se enmarcan desde un lugar de pertenencia de los propios actores involucrados. También corresponde a las instancias locales el abordaje a partir del armado de redes de corresponsabilidad, generando articulaciones con las organizaciones sociales, gubernamentales y no gubernamentales, para el pleno ejercicio de los derechos, fortaleciendo la responsabilidad parental y de crianza. Para lo cual resulta fundamental la implementación de acciones, planes y programas de promoción y protección de derechos que presenten un anclaje territorial.

Por otro lado, la imposibilidad de concretar el acceso a servicios del Estado por parte de la población constituye también una dificultad inexorable en el territorio merlense. Al no existir voluntad política para armar una articulación entre las distintas áreas del gobierno que otorgue una respuesta efectiva ante las demandas y problemáticas que atraviesan los sectores más vulnerables de la población, el acceso a los diferentes programas y servicios que brinda la política pública no queda enmarcado en clave de derechos, sino que se continúa replicando la lógica asistencialista y clientelar. De esta manera, los habitantes de Merlo tienen acceso a algunos bienes y servicios, los cuales son asignados de acuerdo a un diagnóstico social que se realiza en torno a las carencias y necesidades en materia alimentaria o habitacional principalmente. En la mayoría de los casos, se trata de bolsones de alimentos, leche en caso de lactantes o niños pequeños, o bien materiales para la construcción cuando se trata de viviendas deficitarias. Si bien son elementos que permiten satisfacer algunas de las necesidades básicas, se observa que no se accede a los diferentes recursos como un derecho que debe ser garantizado por el estado local, sino más bien los mismos son asignados de acuerdo a criterios político-partidarios. No se busca la implicación y participación de los ciudadanos en las problemáticas que los atraviesan y afectan, sino que se mantiene esta lógica de un estado que provee a los “desposeídos”, replicándose esta forma de hacer política desde hace décadas. Claramente, y como se desarrolló precedentemente, el área de niñez y adolescencia no se mantiene ajena a dichas prácticas.

En el próximo capítulo realizaré una descripción del equipo técnico del Servicio Zonal en cuanto a su composición y características, para adentrarme luego en el análisis de casos.

5. Implicancias subjetivas: análisis de la práctica profesional

5.1. Equipo interdisciplinario de abordaje territorial: perfiles profesionales diferenciados

Resulta clarificador para el desarrollo de los objetivos propuestos en el presente trabajo dedicar unas líneas a la descripción del recurso humano que conforma el equipo interdisciplinario de profesionales en el Servicio Zonal Morón, especialmente aquellos abocados al territorio de Merlo. A grandes rasgos podría afirmarse que el equipo actual de trabajo es el resultado de diferentes convocatorias y posterior selección realizada en tres momentos diferenciados, cada una con sus particularidades e improntas. Si bien en el área de niñez aún no se han implementado mecanismos de selección formales, en cada momento la incorporación de profesionales estuvo sujeta a motivaciones muy disímiles.

Por un lado, confluyen en el Servicio Zonal Morón un grupo de profesionales que conformaba el antiguo Consejo del Menor y la Familia, encontrándose en funciones desde la plena vigencia de la ley 10067 del Patronato de Menores. En aquella época la instancia administrativa se encontraba relegada a las decisiones adoptadas desde el poder judicial, siendo una de las principales tareas la supervisión y el control de las instituciones donde los niños eran alojados.

Por otro lado, entre los años 2005 y 2007 con la sanción de las leyes de Protección Integral el Ministerio de Desarrollo Humano realiza una convocatoria de profesionales para la conformación de los Servicios Zonales e Instituciones abocadas al cuidado de los niños. Se busca aquí un perfil de profesional con cierto recorrido y compromiso en el trabajo con niños y adolescentes, con posicionamiento afín al nuevo paradigma de protección integral recientemente instaurado. Muchos de los agentes incorporados entonces se encontraban realizando tareas en sectores municipales u organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil vinculadas a la temática.

Finalmente, entre los años 2011 y 2014 se realiza una nueva incorporación de personal, siendo notoria una intencionalidad política al respecto. El entonces Secretario de Niñez y Adolescencia se postulaba en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias del año 2015 como pre-candidato a Intendente por el partido de Morón. Se incorporaron de esta manera profesionales de afinidad política, la gran mayoría abogados, algunos de ellos recientemente egresados de la Casa de estudios donde el mismo Secretario participaba. A cambio de estas designaciones se les exigía una participación activa en las distintas actividades político-partidarias.

De esta manera, en la actualidad el equipo técnico en el Servicio Zonal Morón

presenta profesionales con recorridos y motivaciones muy diversos respecto al trabajo con niños y adolescentes. Esta situación crea un grupo humano muy heterogéneo en cuanto a su posicionamiento ideológico, formación profesional y grado de compromiso frente a la tarea, más allá de las características personales y la impronta que cada uno luego le impregne a las prácticas cotidianas.

5.2. Algunas consideraciones previas

Como mencioné al inicio del presente trabajo, interesa poder visualizar cómo inciden ciertos factores a la hora de evaluar una estrategia de restitución de derechos, en general, y al momento de la adopción de una medida de abrigo en particular. Entre estas dimensiones, que entran en permanente juego y contradicción se ponderan las siguientes: la ausencia o déficit de recursos y programas tendientes al fortalecimiento familiar y comunitario; situaciones de stress, desgaste o cansancio crónico por parte de los profesionales frente a las situaciones complejas que se les presentan; heterogeneidad del equipo técnico en cuanto a su formación, trayectoria y experiencia en el trabajo con niñez; posicionamiento ideológico y grado de compromiso con la tarea y los sectores populares; en algunos casos la falta de capacitación y preparación del recurso humano; tensiones, presiones y pujas por espacios de poder entre los distintos efectores del Sistema de Protección.

Me propongo realizar dicho análisis a partir de la lectura de tres legajos administrativos, especialmente en aquellos en los se ha adoptado una medida de abrigo en ámbito institucional durante los años 2012 y 2014. En la selección de los mismos se procurará que sean representativos de los distintos perfiles técnicos descriptos en el apartado precedente, así como de las intervenciones que cada uno de ellos realiza desde el Servicio Zonal con niños en situación de alta vulnerabilidad.

Una primera línea de análisis será explorada a partir de la observación de las medidas excepcionales adoptadas durante el periodo estudiado: si se han realizado medidas de protección previas a la adopción de una medida de abrigo, si se ha abordado la problemática familiar con los propios sujetos implicados. Es decir, qué trabajo de restitución de derechos se ha llevado a cabo previamente a la adopción de la medida, así como durante la implementación de la misma. De aquí surgirán indicadores en cuanto al posicionamiento de los profesionales frente a las situaciones que “deben resolver”, hasta dónde se plantea y problematiza el hecho de separar a un niño de su familia, si son visibles en ese momento concreto de la intervención las consecuencias e implicancias que trae aparejada la adopción de una medida excepcional.

En segundo lugar, la fundamentación plasmada de las medidas de abrigo y de

las estrategias de restitución de derechos podrá arrojar datos en cuanto al grado de preparación del recurso humano, así como el tiempo, interés y dedicación que el profesional dedica a las mismas. También podrán visualizarse los recursos comunitarios que son incluidos en su diseño, lo cual a su vez aportará información acerca de los recursos disponibles y de su utilización por parte de los profesionales.

En tercer término, a través del estudio de los instrumentos escritos, ya sean crónicas de entrevistas, adopciones de medidas de abrigo o bien notas informales que muchas veces constan en los legajos administrativos, se obtendrán indicadores acerca del posicionamiento ideológico del equipo técnico así como el grado de empatía con los sectores populares. Resulta conveniente hacer una aclaración en cuanto al trabajo con los sectores populares, ya que si bien los organismos administrativos no tienen en forma exclusiva a dichos sectores como destinatarios de sus prácticas, sí es cierto que en la mayoría de los casos se trata de familias de bajos recursos económicos las que son abordadas por los servicios de protección. Es decir, situaciones de vulneración de derechos hacia los niños, niñas y adolescentes existen en todos los sectores de la sociedad. No obstante por diversos motivos, entre los que se puede mencionar el acceso a la justicia de forma privada, la resistencia por parte de las escuelas y establecimientos de salud de gestión privada en cuanto a denunciar situaciones de amenaza o violación de derechos, son mayoritariamente aquellas situaciones que involucran a los niños de menores recursos las que llegan al Servicio.

En cuarto lugar, las tensiones, presiones y pujas por espacios de poder entre los distintos efectores del Sistema de Protección, también pueden ser analizadas a partir de una lectura completa del legajo. En efecto, a partir de discriminar a través de que medio o efector el Servicio Zonal toma conocimiento de la situación de vulneración de derechos, si se trata de un pedido de evaluación, intervención o bien de una cuestión imperativa de adoptar una medida concreta en un plazo establecido, podrán surgir indicadores de este tipo de situaciones.

Por último, se buscará explorar en los registros escritos aquellas representaciones en torno a la infancia y la familia vinculadas a los distintos perfiles profesionales. Lo cual ineludiblemente nos lleva a pensar tanto a la infancia como a la familia en tanto categorías, producto de diversas transformaciones sociales, políticas y culturales nos introduce en la tesis de la infancia como categoría construida socialmente y por lo tanto sujeta a variables propias del momento histórico, el lugar geográfico, las características culturales, la ideología imperante, la idiosincrasia local, el proyecto político, entre otras. [4]

[4] En este sentido, no puede pensarse la infancia de manera lineal ni ligada únicamente

A continuación realizaré el análisis de los legajos administrativos, más precisamente de las intervenciones que los profesionales han plasmado en los mismos, haciendo una lectura de cómo las dimensiones propuestas entran en juego en cada uno de los casos.

5.3. Análisis de legajos administrativos

1. *"Alejandro[5]: entre las prácticas tutelares y el sistema de protección integral"*

El primero de los casos analizados es abordado por un profesional psicólogo con varios años de trayectoria en el Servicio, proveniente del antiguo Consejo del Menor y la Familia Provincial, el cual funcionaba con anterioridad al año 2005, en plena vigencia de las leyes tutelares del patronato y a quién se mencionará como Lic. Eduardo Pérez. El profesional, si bien cuenta con una sólida formación teórica y una vasta experiencia en el campo de la niñez, presenta reticencias para conformar equipos de trabajo interdisciplinarios y respecto a las nuevas intervenciones pensadas en el marco de un sistema de protección de derechos donde los distintos organismos funcionan bajo los principios de corresponsabilidad e integridad.

De las dimensiones propuestas, analizaré en este caso las siguientes: la postura del profesional al momento de la adopción de una medida de abrigo, los criterios que fundamentan la misma; el lugar que ocupa el niño en el proceso administrativo en tanto sujeto de derechos; las estrategias de restitución de derechos propuestas para revertir la situación inicial y las técnicas o métodos utilizados por el profesional.

El caso elegido para el análisis es el de Alejandro, un niño de nueve años que ha quedado sin cuidados parentales. Su situación llega al Servicio en noviembre del año 2013 por presentación espontánea de sus referentes familiares, ya que ambos padres se encontraban ausentes y él estaba a cargo de una de sus tías. En ese momento se adopta una medida de abrigo con miembros de la familia extensa. En los fundamentos de la medida el Lic. Pérez consigna *"Ausencia de progenitores" (sic).* La estrategia de restitución de derechos *"Plan de entrevistas mensuales" (sic).* Sumamente escueta y limitada

---

a los cambios en materia del derecho nacional o internacional. En términos históricos, es coincidente con la consolidación de dichas categorías con la conformación del Estado-Nación, ya que si bien, por ejemplo, el concepto de infancia comienza a gestarse hacia los siglos XVII y XVIII, es recién en el siglo XIX que el mismo se consolida y afianza. En este sentido Ariès (1987) señala su emergencia relacionada con la conformación del Estado Nación, la finalización del régimen feudal, así como su vinculación con procesos sociales complejos.

[5] Con el fin de preservar la identidad de los distintos actores que aparecen implicados, ya sean los profesionales como los niños y sus familias, se utilizarán nombres ficticios.

la información volcada en el legajo administrativo apenas si puede dar cuenta del lugar de permanencia del niño. Hacia abril del año 2014 el mismo profesional realiza un cambio de lugar de implementación de la medida con otros miembros de la familia ampliada, para finalmente en julio del año 2014 adoptar una medida de carácter institucional. La institucionalización del niño se realiza debido a una intervención quirúrgica que deben afrontar sus responsables, sin aportar la documentación escrita mayores precisiones. La misma se implementa en un Hogar Convivencial para varones en la localidad de Paso del Rey, Partido de Moreno, el cual es lindante al municipio de origen del niño.

No surgen en el legajo administrativo que se hayan realizado acciones, con anterioridad a las medidas de abrigo, tendientes a localizar a los progenitores, evaluar su situación, así como a revertir la situación de origen del grupo familiar. También es necesario aclarar que la situación del niño se presenta de alguna manera ya resuelta ante el Servicio, es decir que la adopción de la medida no implicó en este caso la efectiva e inminente separación del niño de sus padres, sino que de algún modo se viene a "legalizar" una situación sobre la que el propio grupo familiar se encuentra planteando alternativas para el cuidado de Alejandro. De esta manera, en principio lo que aquí surge es que no se trata de una medida realmente adoptada por el Servicio Zonal, sino que el organismo administrativo se limita a recepcionar una situación de ausencia de responsables legales y adoptar las medidas tendientes a legalizar una situación de hecho. No obstante, no aparece reflejado en el legajo del niño que el profesional indague acerca de los motivos que llevaron a Alejandro a interrumpir la convivencia con sus padres. Lo cual nos lleva a preguntarnos acerca de la inevitabilidad de la medida de abrigo en caso de que se hubiese convocado y trabajado con los padres del niño.

Tampoco se visualizan registros que den cuenta de las acciones desarrolladas en pos de revertir la situación de vulneración de derechos, ni búsqueda de alternativas frente a la posibilidad de una medida excepcional. Pareciera primar en forma implícita la idea de resguardo del niño en un ambiente en el que se cubran sus necesidades más básicas: esto es alimentación, vivienda, salud, educación. De esta manera al adoptarse una medida, ya sea con referentes o de carácter institucional, ya se estaría garantizando el goce de sus derechos, omitiendo otros derechos esenciales contemplados en la actual legislación como ser el derecho a la convivencia familiar (Art. 9 de la Convención de Derechos del Niño) o a que sea respetado su centro de vida (Art. 3 de la ley 26.061) En este sentido y en relación al Estado, la Convención menciona la obligación de facilitar y brindar recursos y herramientas a los padres u otras personas responsables del niño para que estos puedan hacer efectivos los derechos enunciados (Art. 18). O' Donell (2001) en el análisis que realiza acerca de los contenidos de dicho instrumento jurídico resalta que "al menos once artículos son dedicados a la relación entre Estado, familia y niño,

explicitando el papel de la familia en cuanto co-responsable con el Estado" (p.10). Por su parte, la Ley 26.061 se refiere en sus art. 33 a 38 a las medidas de protección que pueden ser adoptadas a favor de los niños con miras a evitar o reparar situaciones de amenazas o vulneración de derechos. Allí expresa claramente medidas tendientes al fortalecimiento familiar y al acompañamiento a las familias tanto en situaciones de necesidades materiales como de inclusión en programas sociales específicos, tendiendo siempre al fortalecimiento de los vínculos familiares.

De esta manera, en el caso analizado, no aparece que el profesional lo encuadre en la normativa vigente tanto en lo que respecta al plano internacional como nacional y local. Tampoco aparece una problematización ni jerarquización de los derechos afectados. No se establece un plan de restitución de derechos el cual establezca objetivos tendientes a que la institucionalización del niño sea por el menor tiempo posible, lo cual en sí mismo ya estaría indicando la temporalidad de la medida así como la necesidad de revertirla. Lo expuesto adquiere aristas particulares si se contempla el hecho de que la misma medida en una segunda instancia se torna de carácter institucional.

Otro aspecto que establece la legislación actual es la importancia a que la opinión del niño sea tenida en cuenta en el proceso administrativo que lo afecte (Art. 12 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño) cuestión que tampoco pareciera reflejada en este caso. Es decir, aquí el niño aparece como un objeto a ser cuidado y protegido, de ahí que la gestión estatal haya estado orientada a la búsqueda de recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo la opinión de Alejandro respecto a su lugar de alojamiento no aparece a lo largo de todo el legajo administrativo. En este aspecto resulta crucial, como sostiene Mary Beloff (2006) que la acción estatal se dirija a garantizar derechos, que se piense la intervención desde una perspectiva de derechos. Por su parte Bokser (2002) agrega "si el sujeto destinatario de la protección es concebido como incapaz, por lo tanto no sujeto de derechos, la protección que se le brinde será entendida como tratamiento, regeneración o cura, y no se estará frente a la protección de los derechos del sujeto sino frente a algo diferente" (p.38). Lo expuesto queda ilustrado al realizarse un cambio de lugar de implementación de la medida de abrigo: *"R.C, abuela de Alejandro ante la operación de su esposo y su avanzada enfermedad acuerda con L.M y su concubino A.M. solicitar medida de abrigo a cargo de los mismos sobre el niño Alejandro" (sic).* Queda explícitamente de manifiesto el lugar de objeto que ocupa aquí el niño, al cual los adultos deciden dar abrigo sin escuchar ni evaluar cuál es la posición del mismo frente a tales decisiones. Otra situación que se advierte es la escasa involucración del profesional respecto a la adopción de la medida excepcional o frente a la posibilidad de realizar cambios sobre la misma. En este caso el profesional se limita a recepcionar una demanda, para luego actuar de acuerdo a lo solicitado por el grupo familiar.

La siguiente documentación obrante en el legajo administrativo la constituyen una evaluación de la médica psiquiatra del Servicio y una serie de producciones gráficas y pruebas de caligrafía del niño las cuales fueran realizadas en el marco de distintas entrevistas con el Lic. Eduardo Pérez. Las cuales constituyen elementos diagnósticos que revisten suma utilidad a la hora de realizar una evaluación que permita orientar un tratamiento específico, pero carecen de pertinencia en el contexto analizado. Aquí también aparecen resabios de las antiguas intervenciones en las que se priorizaban las evaluaciones de carácter individual de los niños por sobre las estrategias de restitución de derechos.

De acuerdo a este perfil profesional, la intervención que se lleva a cabo es de carácter individual y personalizada prevaleciendo un marco similar al que se establece en la relación terapeuta-paciente. No se trata de pensar la situación del niño en "clave de derechos", sino de brindar protección atendiendo sus necesidades materiales. El niño continúa institucionalizado, sin un plan estratégico de restitución de derechos. En parte esta situación puede deberse a la concepción del niño que prevalece a lo largo de toda la intervención: no se trata de un sujeto de derechos sino más bien a alguien a quien debe cuidarse y protegerse. Aparece aquí una representación de la infancia como "destinataria" de las acciones y decisiones de los otros, ya sean estos otros la propia familia o los agentes estatales. Puede concluirse a partir del análisis de la situación planteada que la intervención no se adecúa al modelo de protección integral de derechos. Tampoco se visualiza la incorporación de recursos comunitarios o la articulación con otras instituciones de la comunidad, lo cual puede deberse a la inexistencia o déficit de programas específicos, pero también a que el profesional no haga uso de los mismos, es decir que no los incluya a en una estrategia de restitución de derechos.

2. "Thiago y Luz: pensando intervenciones desde el modelo de restitución de derechos"

El siguiente de los casos analizados es asignado a un equipo de intervención conformado por Mariano Spina, psicólogo y Natalia Guzmán trabajadora social. Ambos profesionales ingresan a la planta del Servicio Zonal a partir de la convocatoria realizada entre los años 2005 y 2007 por el entonces Ministerio de Desarrollo Humano, siendo seleccionados por su recorrido y/o interés en el área de niñez. Los dos son profesionales jóvenes, no cuentan con una extensa experiencia pero sí con un perfil pro-activo, predisposición ante el trabajo interdisciplinario y cierto recorrido y/o inclinación en el trabajo de tipo comunitario con familias de sectores populares.

Analizaré en el caso expuesto a continuación especialmente las siguientes dimensiones: las representaciones en torno a la familia; el posicionamiento ideológico, el grado de empatía y compromiso con los sectores populares y con

la tarea; la inclusión y articulación con recursos e instituciones de la comunidad en las estrategias de restitución de derechos al momento de adoptar una medida de abrigo.

La situación de los niños Thiago y Luz, mellizos de dos años de edad, llega al Servicio Zonal hacia noviembre del año 2011 a través del Patronato de Liberados del Gobierno Provincial, Delegación Merlo. La madre de los niños se encontraba en aquel momento detenida y la misma enunciaba que sus hijos estarían sin cuidados esenciales en la convivencia con su padre. El grupo de hermanos estaba compuesto, por Santiago de siete años, Camila de cinco, Thiago y Luz. Se inicia así un primer acercamiento a la familia con la participación de personal técnico del patronato de liberados, quién realiza una visita en el domicilio y con el Hospital materno infantil de la zona. Se evalúa que los niños se encuentran vulnerados en sus derechos a la alimentación, asistencia médica, y condiciones dignas de vida. Además, surge una problemática de consumo de sustancias psicoactivas por parte del progenitor, quién se constituía como el único adulto conviviente. Los niños permanecían gran parte del día solos ya que su padre se desempeñaba como empleado en la construcción. Desde el Servicio Zonal se mantienen entrevistas con el progenitor a efectos de avanzar en estrategias de cuidado que permitan la restitución de derechos. De esta manera se convoca, además, a miembros de la familia extensa que puedan colaborar con el cuidado de los niños, se articula con el CPA (Centro de Prevención de las Adicciones) de la zona con miras a que el Sr. realice una primera interconsulta. Aquí puede visualizarse una valoración de los profesionales intervinientes respecto a la familia. No es ella en sí misma el problema, sino que se busca acercar a la familia la política pública, mediante el acceso a programas y recursos específicos, siendo el objetivo final revertir las situaciones que originan la vulneración de derechos en los niños del grupo familiar.

Volviendo a la situación de Thiago y Luz, a pesar de las estrategias adoptadas por el equipo, luego de tres meses en febrero de 2012, al no operarse los cambios esperados en la dinámica familiar y teniendo en cuenta que por la corta edad de los niños, los mismos se encontraban en una situación de alta vulnerabilidad, se adopta una medida de carácter institucional, la cual se acuerda con el padre de los niños. Claramente esta acción de buscar el consenso y la participación de los adultos referentes -aún cuando son ellos mismos quienes eventualmente aparecen vulnerando los derechos de los niños y niñas-, nos habla de una posición de empatía e inclusión en las estrategias de restitución de derechos por parte de los profesionales frente a las personas con las cuales intervienen. En su estudio etnográfico acerca de las Defensorías Zonales de la Ciudad de Buenos Aires Julieta Grinberg (2016) expone “la internación de los niños como fruto de negociación entre los profesionales y los padres y la búsqueda del consentimiento de estos últimos, reemplaza la internación impuesta, compulsiva, practicada habitualmente en el marco del

sistema tutelar de protección a la infancia" (p.13-14) La autora analiza las formas de intervención en el nuevo paradigma de protección de derechos, donde la "nueva forma de gobierno" de los padres no pasa ya por la coerción sino por la búsqueda del consentimiento (Foucault, 2001)[6]. La pregunta que surge a continuación es hasta qué punto este consentimiento es realmente genuino y consensuado o se constituye en una nueva forma de coerción por parte de los equipos técnicos en el marco de las nuevas políticas de infancia.

Por otro lado, se observa que si bien las prácticas se encuadran dentro del paradigma de protección, los tiempos que establece la misma ley resultan sumamente acotados frente a la complejidad de las realidades sociales y a la ausencia de programas específicos. Es decir, al no operarse cambios en dinámica familiar el equipo procede a la adopción de una medida de abrigo. Se observa aquí un trabajo previo con la familia en la que se intenta modificar ciertas conductas. No obstante, estos tiempos -en este caso tres meses- resultan ciertamente limitados frente a realidades familiares complejas en las que muchas veces se han producido vulneraciones históricas a los derechos de todos los miembros del grupo familiar, no sólo los niños. Más aún si se considera la inexistencia de programas específicos para el fortalecimiento familiar, los cuales son suplidos por los equipos de otras instituciones, en este caso el propio Servicio Zonal o el equipo del Patronato de Liberados. De esta manera y ante un riesgo cierto e inminente en la integridad de los niños, los agentes estatales adoptan una medida excepcional, fundamentando la misma en la dificultad de la familia para realizar los cambios que desde el servicio se le solicitan. Queda así la medida de abrigo fundamentada a partir del "fracaso" de la familia para cumplir con los objetivos de la intervención. Ciertamente lo expuesto por los profesionales en la fundamentación de la medida obedece a un recorte de la realidad, en la que no se contempla -al menos de forma explícita- la ausencia de una política pública adecuada para el abordaje de la problemática que atraviesa el grupo familiar, recayendo toda la responsabilidad sobre los padres.

En la adopción de la medida de abrigo el equipo consigna *"se considera oportuna la permanencia de los niños en una institución convivencial hasta tanto se generen las condiciones para el egreso (…) Se continuará realizando acompañamiento de la situación tanto al progenitor como a los referentes de la familia extensa a efectos de evitar su prolongada institucionalización y facilitar la integración comunitaria y familiar de los niños (…) en una primera instancia se prevé que puedan ser contenidos con miembros de su familia extensa hasta tanto los progenitores puedan asumir la crianza de sus hijos de manera*

[6] En la noción de gobierno propuesta por Michael Focault, se entiende el ejercicio del poder como un conjunto de acciones sobre las conductas de los otros, las cuales operan incitando, induciendo y limitando, no sólo restringiendo o limitando en forma absoluta.

responsable" (sic) En este sentido, el equipo profesional continúa con las evaluaciones familiares, proponiendo en marzo 2012 un cambio de lugar de implementación de la medida con tías maternas: una de ellas se responsabilizaría por Santiago y Camila, mientras que otra lo haría ante Thiago y Luz.

No obstante, luego de generan una serie de dificultades propias en el seno de esta última familia que culminan en la imposibilidad por parte de este referente familiar en continuar con el compromiso asumido hacia los niños. En junio del mismo año Thiago y Luz vuelven a ingresar a un Hogar convivencial. Entre tanto, el padre de los niños se encuentra con una medida de seguridad condicional que no afecta su libertad pero permanece con supervisión por parte del Patronato de Liberados. Presenta dificultad para iniciar tratamiento de su problemática de adicciones y para mantener un plan de vinculación con sus hijos. Desde el equipo se continúa el abordaje con ambos progenitores en articulación con el equipo del Hogar de Niños, del Patronato de Liberados, del Servicio Penitenciario y del Hospital de Pontevedra.

Al adoptar nuevamente la medida de abrigo en un ámbito institucional el Lic. Spina y la Lic. Guzmán mencionan en los fundamentos de la misma: *"frente a este nuevo escenario en el que el adulto a cargo de la medida de abrigo renuncia a su responsabilidad, se considera necesaria la adopción de una medida institucional la cual se funda en las condiciones de riesgo y de vulneración de derechos en las que se encontraban los niños al momento de iniciar la intervención".* En este sentido resulta interesante el aporte que realiza Julieta Gringerg (2008) en torno a los abordajes de la niñez en riesgo por parte de los equipos administrativos.[7] La autora retoma los aportes de Fassin y Bourdelais (2005) sobre la construcción de "lo intolerable", definido este como una norma y un límite moral, cultural e históricamente construido. En base a este concepto sostiene que *"la denuncia judicial con ánimos de separar al chico de su familia sólo tiene lugar cuando los comportamientos de los padres hacia sus hijos traspasan los límites de lo moralmente aceptable o, en otras palabras, cuando aquellos son percibidos como "intolerables" (Grinberg, 2008: p.164).* En el caso de Thiago y Luz la denuncia judicial, o la adopción de la medida de abrigo con la consecuente judicialización de la situación, fue realizada en última instancia. Lo cual nos habla de un proceso en el que se agotaron instancias previas antes de llegar a la institucionalización, pero también de esta realidad que confronta e interpela a los equipos administrativos en cuanto a aquello que es percibido y representado como tolerable o no. Es decir hasta que momento o ante que realidades una situación de vulneración de derechos puede ser

[7] Si bien su campo de análisis son las Defensorías Zonales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las dinámicas de intervención descriptas son muy similares a las desplegadas por los equipos técnicos de los Servicios Zonales de la Provincia de Buenos Aires.

trabajada por parte del equipo con los niños en el interior de la propia familia o es necesario tomar una medida de separación del grupo familiar.

En agosto del 2012 se mantiene comunicación con el Servicio Penitenciario y se autorizan las visitas de la madre con Thiago y Luz, que aún se encontraba privada de su libertad. Se realizan un total de siete visitas entre los años 2012 y 2015. La progenitora también solicita el beneficio de la prisión domiciliaria con el objeto de ocuparse de sus hijos y evitar que continúen institucionalizados. Se inician así las visitas en el Hogar cada cuatro meses aproximadamente.

Respecto al estado de salud de los niños, surge un diagnóstico de "leucomalacia" en Thiago por lo cual requiere cuidados y atención específicos que el grupo familiar no se encuentra en condiciones de garantizar, ante lo cual se reafirma la idea de que los niños puedan permanecer juntos en un dispositivo que les garantice el acceso a la salud y tratamientos específicos. De esta manera, durante el tiempo transcurrido en el Hogar se realizaron interconsultas con distintas especialidades a raíz de su historia de vida: embarazo gemelar y sin controles prenatales, nacimiento prematuro al séptimo mes de gestación, importante factor de riesgo dado el consumo de estupefacientes de la madre durante el embarazo y el primer año de vida de los niños, desnutrición crónica, retraso madurativo y dificultades motrices para la deambulación especialmente en Thiago. A raíz del diagnóstico arribado los niños comienzan con terapias de estimulación temprana, dieta especial y controles periódicos en las especialidades requeridas.

Con fecha octubre del 2012, vencidos los plazos de la medida de abrigo, el equipo presenta el Informe Final "Art. 35.6 del Decreto 300/05"[8]. Allí los profesionales exponen la necesidad de continuar con la medida institucional dado que no se pudieron revertir los motivos que la originaron. La madre continuaba privada de su libertad, el padre no había logrado sostener un tratamiento por sus adicciones y rara vez los visitaba en el Hogar. De esta manera el Lic. Spina y la Lic. Guzmán concluyen: *"dado lo descripto en los*

[8] En ese momento el Decreto Reglamentario 300/05 de la Ley Provincial 13.298 establecía que a los 60 días de adoptada la medida de abrigo o de protección excepcional el equipo técnico debía elevar el Informe del Art. 35.6. En el mismo debían constar de los siguientes aspectos: una reseña de la situación previa a la adopción de la medida, el inicio de la intervención por parte del equipo del Servicio Zonal o Local, los abordajes realizados y una conclusión final en la cual podía esgrimirse una sugerencia al órgano judicial interviniente respecto a las acciones a adoptar, o bien solicitarse una ampliación respecto a los plazos de la medida por hasta 60 días más.
Actualmente, el plazo de la medida de abrigo es de 180 días. Una vez vencido, se realiza un cese de la medida por restitución de derechos o en su defecto se solicita al Juzgado de Familia las acciones civiles que correspondan o el inicio de las actuaciones tendientes acreditar el estado de adoptabilidad del niño, niña o adolescente.

puntos anteriores, el fracaso de las estrategias desarrolladas con el grupo familiar y ante la no existencia de adultos responsables que se hagan cargo de la crianza y cuidados de los niños, desde este servicio se considera necesario que continúen los mismos en un espacio convivencial desde donde se le brinden los cuidados necesarios para el tratamiento de su salud y desarrollo de sus potencialidades" (sic). Aparece nuevamente aquí la idea de la familia como única responsable de la continuidad en la institucionalización de los niños. La evaluación del equipo en esta intervención concluye que son los adultos del grupo familiar quienes no se constituyen en figuras "responsables" que puedan asumir el cuidado de los niños.

En junio de 2015 se le otorga a la madre de los niños el beneficio de la libertad condicional. Se mantiene una entrevista con ella en sede del Servicio Zonal. Se evalúa la situación de sus hijos mayores, quienes estuvieron al cuidado de miembros de la familia extensa durante su detención, y que actualmente han retornado a la convivencia con ella. Se señalan derechos vulnerados en cuanto a la identidad de los niños, escolarización, así como la importancia respecto a que retome el tratamiento propio en el CPA, estableciéndose un plan de trabajo con miras a restituir derechos a los niños. *"Teniendo en cuenta la petición de la Sra. M. S., en cuanto a retomar la convivencia con sus cuatro hijos, así como su situación actual, desde este equipo técnico se propone acompañarla a fin de que pueda reorganizar cuestiones que hacen a la cotidianidad de sus hijos con miras a que un futuro próximo pueda responsabilizarse por los mismos, entendiendo que la convivencia con su madre, en condiciones en que la misma pueda garantizar el goce de sus derechos, redundará en un beneficio para los niños Thiago y Luz (…) Es en este sentido que se pautarán encuentros mensuales abordando las diferentes cuestiones que se vayan presentando. Se fija nueva entrevista para el jueves 30 de julio del corriente" (sic).* Aquí también queda asentada la posición ideológica de los profesionales en cuanto a promover la convivencia familiar de los niños, enmarcada en el actual modelo de protección de derechos. Asimismo, se le otorga a la madre un lugar privilegiado en la estrategia de intervención.

Luego de esta intervención, la madre de los niños realiza dos visitas en el Hogar. No vuelve a presentarse ante el Servicio Zonal ni avanza en las cuestiones requeridas respecto a la documentación, escolaridad y salud de sus hijos. Tampoco retoma su tratamiento por las adicciones, el cual había iniciado y continuado en el ámbito penitenciario. En este contexto y dada la situación de larga institucionalización de Thiago y Luz en enero de 2016 se solicita al Juzgado de Familia el estado de adoptabilidad de los niños, decretándose el mismo en el mes mayo de aquel año. Los niños cuentan en la actualidad con siete años de edad, continúan en el Hogar a la espera de pretensos adoptantes, habiéndose agotado recientemente el listado del RUAGA (Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines de Adopción) y habiéndose llamado a Convocatoria Pública por parte de la instancia judicial.

De acuerdo al análisis del caso, puede concluirse que la intervención que se lleva a cabo por parte de esta dupla de profesionales se enmarca en el modelo de protección integral. A lo largo de las distintas acciones desplegadas, tanto con anterioridad a la adopción de la medida excepcional como durante la implementación de la misma, se prioriza el abordaje de las dificultades familiares, proponiendo el equipo estrategias concretas en el tiempo tendientes a superarlas. Aparecen en este sentido, representaciones en torno a la infancia como sujetos portadores de derechos y a la familia como actor privilegiado en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, de alguna manera se deposita el éxito de la intervención en los padres, suponiendo que a partir de encuentros regulares podrán cumplir con todos los requerimientos que el equipo le señala. Lo cual ciertamente reviste dificultades para dos personas que presentan problemática de consumo, han tenido conflictos con la ley penal y se encuentran excluidos de alternativas de empleo formal. Si además se considera que no existen en el territorio programas de fortalecimiento familiar específicos que puedan acompañar a la familia, el panorama se vuelve aún más incierto. Quedan así presentadas algunas paradojas de las intervenciones en el marco del modelo de protección integral.

Respecto a los recursos comunitarios, se observa una articulación con las distintas instituciones tanto en el diseño como en la ejecución de las estrategias de abordaje: patronato de liberados, servicio penitenciario, hospital materno infantil, CPA, hogar de niños. Si bien no existen en el territorio programas específicos de fortalecimiento familiar, estos espacios se recrean a partir de los recursos y equipos profesionales existentes, construyéndose una red de contención y abordaje entre todas las instituciones. No obstante, aunque estos equipos intentan suplir de algún modo dichas tareas, no han sido creados a partir de esta especificidad con las consiguientes dificultades que ello implica.

Por otro lado, si bien la situación legal de Thiago y Luz se encuentra delimitada y orientada en pos de una estrategia concreta en articulación con el Juzgado de Familia interviniente, no puede dejar de advertirse que aún continúan institucionalizados, así como el largo tiempo de permanencia en el Hogar. Lo cual nos lleva a repensar las prácticas en el marco de la protección integral. Si bien es cierto que en los últimos años se han extendido los plazos para trabajar con las familias durante el tiempo de implementación de las medidas de abrigo, los mismos continúan resultando limitados ante las problemáticas que las mismas presentan, muchas de ellas producto de avasallamientos históricos en sus derechos más esenciales. Por otro lado, los profesionales se sienten en la obligación de adoptar medidas de separación familiar cuando se advierten situaciones complejas como la analizada en el caso de Thiago y Luz. Nos encontramos aquí ante un verdadero dilema que afrontan los equipos técnicos en el ejercicio diario de sus tareas en el servicio, pero sobre el cual se torna necesario ensayar nuevas alternativas. ¿hubiese sido posible pensar en una alternativa que no termine desvinculando a los niños de sus padres?

Ciertamente ellos no se encontraban en condiciones de cuidar a sus hijos en una convivencia convencional, pero quizás podrían haber mantenido otro tipo de relación, lo cual también hubiese permitido a los niños continuar en contacto con sus padres y hermanos mayores.

3. "Florencia: intervenciones por omisión en las estrategias restitutivas de derechos"

La situación de la niña Florencia de diez años es abordada, desde el Servicio Zonal por dos profesionales abogadas, incorporadas al equipo técnico a partir del año 2011. Son profesionales jóvenes, que recientemente han finalizado sus estudios de grado, siendo incluso esta su primera experiencia profesional en el área de niñez.

En el análisis del presente caso identifico las siguientes dimensiones: tensiones, presiones y pujas por espacios de poder entre los efectores del sistema de protección y corresponsabilidad entre los mismos; capacitación y preparación del recurso humano; situaciones de stress o desgaste por parte de los profesionales frente a las realidades complejas que llegan al Servicio.

El caso llega al Servicio en noviembre del año 2013 a través de la una de las Fiscalías del Dto. Judicial de Morón. Florencia, es llevada a sede de Fiscalía por la Sra. V.P. quién días antes había "encontrado" a la niña deambulando sola a altas horas de la noche en las inmediaciones del Ferrocarril Sarmiento a la altura de la estación de Flores. La niña le habría referido que vivía en Merlo, que sus padres habían fallecido y que su abuela la obligaba a pedir dinero y que en ocasiones la maltrataba físicamente. La Sra. V.P cuida de la niña por tres días hasta que se presenta en la Comisaría de su zona. Dado que allí se niegan a tomarle la denuncia se dirige a la Fiscalía en turno donde se inician las intervenciones. El fiscal en el pedido de intervención expone *"en función de lo narrado en la denuncia y ante la posible situación de desamparo familiar en la que podría encontrarse la menor, solicito arbitre los medios para brindarle la medida de abrigo que estime corresponder, así como también, la asistencia médica que entienda resulte adecuada en virtud de la pediculosis que presenta y herida en su cuero cabelludo producto de la misma" (sic)* Menciona en el párrafo precedente que un familiar había radicado tres días antes la denuncia por búsqueda de paradero de la niña, sin embargo no aporta mayores datos.

Podemos observar aquí dos de las dimensiones planteadas para el análisis, esto es: tensiones, presiones y pujas por espacios de poder entre los efectores del sistema de protección y los criterios de corresponsabilidad entre los mismos. En el caso presentado, no hay una solicitud de intervención por parte de la instancia judicial al organismo administrativo en la cual queden establecidas también las competencias y acciones específicas que le corresponden al órgano judicial. Pareciera que en aquellas denuncias en las

que hay niños involucrados se realiza una "derivación" al organismo especializado omitiendo toda otra acción que pudiese establecerse en un marco de la corresponsabilidad institucional. En el caso expuesto el fiscal, ante una denuncia de violencia como la que refiere la niña hacia su persona, podría haber ordenado medidas cautelares de protección o bien solicitar la intervención del juez de familia para que así lo resuelva. También omite mencionar quien realizó la denuncia por búsqueda de paradero, así como aportar datos al respecto. Y si bien en esta situación no se utilizan recursos de intimación hacia el organismo administrativo, resulta al menos llamativo que se ponga en el mismo plano de intervención la solicitud de una medida de abrigo y el tratamiento por pediculosis que la niña requiere. Cuestión esta última además que correspondería evaluar, al menos en principio, en una institución de salud si es que la niña presenta heridas y requiere un tratamiento específico. Carla Villalta y Valeria Llobet (2014), en su estudio acerca de los dispositivos de protección de derechos, mencionan esta preocupación en torno a generar prácticas integrales y en un marco de corresponsabilidad por parte de los diferentes actores. No obstante, asimismo, dejan expresada la inquietud de que dicha idea pareciera ser *"casi privativa de las áreas de infancia, teniendo un lugar muy secundario en las agendas y preocupaciones de otro tipo de organismos (…) es un tema que ha sido problematizado principalmente por ellos. Problematización que de por sí deja entrever la existencia de dificultades de distinto tipo para que la pretendida corresponsabilidad pueda concretarse"* (p.300)

En este marco Florencia ingresa a la Casa de Abrigo de Morón. El equipo realiza una primera entrevista con la niña junto a un compañero psicólogo del Servicio, que si bien no se encontraba asignado al caso "colabora" en la intervención. En este espacio Florencia refiere que tanto la mamá como su pareja -quién además es el padre de sus tres hermanos menores de 5, 3 y 1 año- la maltratan siendo este el motivo por el cual se retira de su domicilio *"me mandan a pedir plata a la calle para comprarse drogas (…) porro y pasta base (…) si no llevó plata me pegan" (sic)*

Se presenta al día siguiente una tía materna de la niña que fue quién impulsó la denuncia por búsqueda de paradero junto con su progenitora. Reconoce el consumo problemático que presenta su hermana, se muestra angustiada ante la situación de su sobrina y solicita responsabilizarse ante su cuidado, explicitando que no lo había hecho con anterioridad *"porque no sabía cómo hacerlo" (sic).* Se realiza un cambio de lugar de implementación de la medida a favor de esta tía y se pautan entrevistas de acompañamiento con la madre y la tía abrigadora. Sin embargo, en las semanas siguientes ninguna de ellas se presenta en la sede. No se observan en el legajo administrativo acciones tendientes a localizar a los adultos responsables ni retomar la intervención. Puede inferirse que dicha situación se deba a la gran cantidad de casos que en aquella época los equipos profesionales tenían asignados y a la continua

demanda por parte de los distintos efectores al Servicio. Por lo cual, ante la no concurrencia de las personas las intervenciones quedaban muchas veces inconclusas y sin el correspondiente “seguimiento”.

En marzo del 2014 se recibe una comunicación por parte de la Guardia Permanente de Abogados del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes informan que la niña permanece en situación de calle en aquella jurisdicción. Florencia vuelve a ingresar a la Casa de Abrigo. Se presenta su mamá pero la niña no accede a volver a su domicilio, continúa sosteniendo el maltrato del que es víctima especialmente por parte de la pareja de su madre. Sin embargo, al cabo de unos pocos días se firma un acuerdo en el Servicio Zonal entre la progenitora y el equipo profesional en el que se acuerda el retiro de la niña bajo su responsabilidad, así como el compromiso a iniciar un tratamiento psicológico. El equipo labra un acta en la que queda asentado *“Motivo de la presentación: la niña ingresa en situación de calle por escapar de su casa por sufrir maltrato de su padrastro. Plan diseñado: se acuerda con la madre tratamiento psicológico para fortalecer su rol materno” (sic).* En esta nueva intervención el equipo repite las estrategias ya realizadas con anterioridad a pesar de que las mismas no arrojaron resultados positivos. No aparece una problematización respecto a la situación de la niña ni acciones alternativas a llevar adelante por parte del equipo. Florencia reafirma las situaciones de maltrato, sin embargo continúa sin aparecer en el legajo administrativo acciones en el marco de la Ley 12.569 de Violencia Familiar ya sea efectuada por las instancias judiciales o solicitada desde el Servicio Zonal. Como señalan Burgués y Lerner (2006) en situaciones de violencia familiar una medida de abrigo será respetuosa con el niño siempre que se hayan agotado las medidas tendientes a excluir a las personas que estuviesen denunciadas por los hechos de violencia. Por otro lado, se propone el fortalecimiento del rol materno a través de un tratamiento psicológico pero no se evalúa si la Sra. se encuentra en posición de iniciarlo y sostenerlo, tampoco cual es el vínculo con su pareja o si éste acuerda con las indicaciones del equipo.

Una situación similar se repite hacia agosto del mismo año. La niña ingresa nuevamente a la Casa de abrigo a través de una presentación del Consejo de Derechos. Permanece allí unos días hasta que se genera una vacante en un hogar convivencial para niñas en el cual logra sostener su permanencia por dos semanas, hasta que por su propia voluntad decide retirarse de allí. Ya en este momento de la intervención se observa que Florencia ha comenzado a realizar un recorrido en calle con mayor frecuencia, especialmente en la zona de Caba a la que accedía fácilmente a través de la línea del Ferrocarril Sarmiento, exponiéndose en su integridad e iniciando vínculos con otros niños y niñas en situación de calle. En octubre de 2014, la niña vuelve al circuito institucional por el lapso de tres días, ocasión en la que se retira nuevamente con la progenitora. El equipo realiza un *“cese por restitución de derechos”,* arribando a

la siguiente conclusión: *"se logró la revinculación con la madre y la niña pudo volver al hogar, realizando un seguimiento mensual desde este Servicio" (sic).* Aquí el equipo pareciera incluso confundir conceptos, ya que de la historia de la niña no surge que haya estado desviculada de su madre, sino que existen dificultades en el ámbito familiar por las cuales Florencia no sostiene allí su permanencia. De igual modo no puede considerarse que se trate de un "cese de la medida de abrigo por restitución de derechos" ya que la situación familiar que diera lugar a la medida excepcional no logró modificarse durante el tiempo de implementación de la misma.

Luego en el legajo administrativo consta "*Dadas las reiteradas situaciones de calle se trabajará fundamentalmente el vínculo de la niña con su madre porque por primera vez se observa un progreso en el mismo" (sic)*. Dichas afirmaciones parecerían sustentarse más en una "corazonada" del equipo que una evaluación profesional.

Resulta significativo que a lo largo de toda la intervención la niña sostiene la situación de maltrato sufrida en la convivencia con su familia, siendo este el motivo que recurrentemente la lleva a retirarse de su domicilio. También aparece siempre la figura materna, a pesar de todas las dificultades que la misma presenta para contener a su hija, una y otra vez es ella quién se presenta en las distintas instituciones (Comisarías, Consejo de Derechos, Servicio Zonal) refiriendo ser el adulto responsable de su cuidado. Sin embargo, como se mencionó anteriormente no se alude a estrategias respecto a adopción de medidas cautelares que permitan la exclusión del agresor o articulación con otras instituciones de acuerdo a la problemática planteada por el grupo familiar, como el Centro de Prevención de Adicciones para comenzar a trabajar el consumo de sustancias que presenta la progenitora, o la escuela con el objeto de armar una red de contención para la niña. El hecho de que el equipo estuviese conformado por dos personas de la misma disciplina, con lo cual la lectura de las realidades complejas que se reciben en el Servicio queda de por sí delimitada a un único saber profesional, y asimismo sin experiencia y formación específica en el trabajo con niños en situación de riesgo, determinó que no se arribara a un diagnóstico de la situación de la niña ni tampoco se inicie consecuentemente un plan estratégico de restitución de derechos. La única alternativa contemplada como plan de abordaje consiste en el inicio de un tratamiento terapéutico.

En 2015 se reciben nuevas actuaciones del Consejo de Derechos, esta vez con una denuncia radicada por vecinos en la que se expone que Florencia resulta víctima de abuso sexual infantil por parte de un hombre adulto con quien se encontraba conviviendo en ocasión de encontrarse nuevamente la niña sola en situación de calle. Se inicia el mismo circuito: ingresa a un hogar dispuesto por el Consejo para luego ingresar a la Casa de abrigo Morón, permaneciendo allí unos pocos días.

Del análisis del legajo de Florencia surgen varias de las dimensiones propuestas para el estudio del presente trabajo. Por un lado, aparece la corresponsabilidad entre los diferentes efectores que conforman el Sistema de Protección. En este sentido no pareciera primar un criterio claro, tanto por parte de la instancia judicial como desde la administrativa, en cuanto a las competencias de cada organismo. Se entiende e interpreta que todas aquellas cuestiones relativas a los niños debieran ser atendidas por el Servicio Zonal, aunque las mismas impliquen decisiones y acciones que involucran a otras áreas, y a partir de allí se realiza la derivación correspondiente.

Por otro lado, se visualiza cómo la incorporación de profesionales en los que se privilegió un compromiso político partidario por sobre criterios técnicos de selección tuvo un impacto directo sobre el trabajo con niños en situación de vulneración. Surge inmediatamente la pregunta ¿podría haberse evitado que la niña continúe en circuitos de calle, con todo lo que ello implica, si el equipo hubiese realizado otro tipo de intervenciones con ella y su familia?

También encontramos que el equipo se encuentra sobrecargado de casos, lo cual en ocasiones redunda en que el acompañamiento de las situaciones no se realice o se haga de manera limitada. En este sentido las profesionales tomaban conocimiento de una nueva situación cuando la niña ingresaba al circuito de protección, no en el marco de las entrevistas pautadas o en la articulación con otras instituciones de la comunidad. En otro plano de análisis, observamos que las intervenciones descriptas redundan en acciones revictimizantes para los niños, pero también en un elevado monto de angustia y stress por parte de estos mismos profesionales al encontrarse con situaciones complejas a las que no pueden dar respuesta. De hecho, al poco tiempo de esta intervención, una de las abogadas asignada al caso solicita una licencia médica de tipo psiquiátrica, ya que había comenzado a sufrir ataques de pánico, dificultades para conciliar el sueño y ansiedad.

6. Reflexiones finales

A lo largo del presente trabajo procuré realizar un recorrido en cuanto a la evolución que ha tenido el marco legal en el plano nacional y local en materia de niñez y adolescencia, resaltando la importancia de los instrumentos legales no solo como marco normativo sino en su función de orientadores e incluso determinantes de ciertas prácticas sociales. Puntualice especialmente sobre las transformaciones realizadas en los últimos años respecto a las intervenciones con niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos, el rol protagónico que adquieren los organismos administrativos y el camino iniciado hacia la desjudicialización en el abordaje y tratamiento de la infancia.

Un apartado especial mereció la adopción de medidas de abrigo o de protección excepcional, las cuales implican la separación del niño de su grupo familiar por sufrir en la misma convivencia situaciones de vulneración de derechos. Se buscó reflexionar sobre la adopción de dichas medidas en el contexto local del Municipio de Merlo, así como las particularidades que las mismas adquieren en un contexto político en el que no hay voluntad de adhesión a las leyes vigentes y consecuentemente tampoco de conformación de un Servicio Local Municipal. Y cómo este abordaje tuvo que ser canalizado hacia otras áreas, en este caso el Servicio Zonal Morón. Luego mencioné algunas características relevantes del Municipio de Merlo respecto del escenario socio-económico, así como la dinámica particular que adquiere el sistema de protección de derechos en el contexto local.

Más adelante describí los distintos perfiles socio-profesionales que conforman el equipo interdisciplinario del Servicio Zonal, así como las motivaciones diversas que llevaron a estos profesionales a trabajar en el área de la niñez y adolescencia. Pudo visualizarse cierta correlación entre los discursos y las prácticas encabezadas por cada uno de los profesionales en el marco de las intervenciones del Servicio y en relación a los niños, niñas y adolescentes y sus familias, y cómo a su vez, las mismas se encuentran íntimamente relacionadas con la construcción del rol y perfil profesional. Se analizaron, a partir del estudio de tres casos, varias de las dimensiones propuestas en el presente trabajo, estableciéndose como inciden las mismas en el abordaje de las situaciones, las estrategias de restitución de derechos y particularmente en el momento de la adopción de una medida de abrigo.

Respecto al grupo humano de trabajo quedó asentado que convergen en el mismo espacio institucional tres tipos de perfiles claramente diferenciados, lo cual en principio crea un marco institucional diverso, heterogéneo y que consecuentemente otorga respuestas diferenciadas frente a situaciones similares. Entra aquí en consideración las representaciones sociales por parte de los agentes estatales en torno a las categorías de infancia y familia. En los dos primeros casos analizados pudieron establecerse como estas representaciones implícitas en los profesionales entraban en juego en sus

intervenciones concretas con los niños y sus familias. Así, en la situación de “Alejandro” la representación del profesional en torno a la figura del niño determinó en gran medida las acciones que luego se realizaron en el marco de la estrategia de restitución de derechos. De la misma forma, en la situación de “Thiago y Luz” la representación subyacente del equipo con respecto a la familia, y su lugar privilegiado para el cuidado y crianza de los niños, sin dudas operó como un marco orientador de las prácticas haciendo que los profesionales agoten una serie de alternativas antes de la implementación de la medida de abrigo de carácter institucional.

Esta consideración de la niñez o la infancia como categoría social implica la desnaturalización de conceptos, su análisis no ya como datos inmediatos de la realidad sino como construcciones de esa realidad, ocupando un rol central y protagónico el Estado en la construcción de “categorías oficiales” (Bourdieu, 1998). En este sentido, los discursos se constituyen como formas de expresión de determinados contextos, pero también poseen una gran influencia y son generadores de esos mismos escenarios. A través de ellos se ponen de manifiesto y se visibilizan una serie de variables, afirmaciones y creencias en torno a contextos históricos y geográficos particulares, modelos y proyectos políticos específicos e ideologías predominantes. Pero a su vez, esos discursos son determinantes de las representaciones y prácticas sociales.

Por su parte, Colangelo (2005) realiza un aporte significativo para la comprensión y análisis de la categoría infancia introduciendo la discusión en torno a la tensión entre diversidad y desigualdad. La autora introduce estas variables con el propósito de ampliar el análisis de la categoría infancia, desnaturalizarla e interpretarla de acuerdo al punto de vista de los protagonistas -en concordancia con uno de los métodos utilizados en antropología: la etnografía-, contemplar las diferentes experiencias ligadas a la niñez, sus atravesamientos y representaciones sociales. Asimismo, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, resalta la importancia de pensar a la niñez como una categoría socialmente construida, variable y modificable en el tiempo, producto -y resultante a la vez- de un determinado momento histórico y que, como tal, impregna tanto las prácticas como las políticas sociales. En este sentido propone hablar de las infancias y no de una única infancia. Ya que ésta no es vivida ni representa lo mismo en todas las sociedades, e incluso al interior de una sociedad dada, tampoco se transita la niñez de igual manera en todos los grupos humanos que la componen. Es a partir de este planteo que la autora se refiere a la diversidad, por un lado, pensada en términos de diferencias culturales, y a la desigualdad social, por el otro, fundada en la existencia de las clases sociales, y por lo tanto contemplando las condiciones materiales de existencia. En la articulación de ambas categorías de análisis es donde se revela la complejidad y variedad de los problemas sociales de la infancia y la familia.

En esta línea la autora, con la intención de enriquecer el abordaje concreto de las situaciones vinculadas a la infancia, propone la "construcción de mediaciones analíticas entre lo individual, lo familiar y lo socio-cultural" (p.7). Este punto resulta de especial interés en el ejercicio diario de los Servicios de Protección: poder conjugar el quehacer profesional con la abstracción y el análisis teórico que permita repensar las prácticas e enriquecerlas, resulta fundamental para el abordaje de las problemáticas y situaciones de vulneración de derechos que presentan los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

En este sentido también resulta esclarecedor el aporte de Agustín Barna (2014) en su análisis respecto a las tensiones entre la universalidad de los derechos del niño y las condiciones de desigualdad de los sectores con los cuales los profesionales interactúan en sus prácticas cotidianas. *"En un contexto que enfatiza la universalización de la infancia sin universalizar las condiciones para garantizarla, proliferan las clasificaciones que culpabilizan a los cuidadores, tanto los padres como los agentes de la intervención (…) Los agentes estatales sumergidos en las contradicciones del mundo social, sin los medios suficientes para suplir las deficiencias de las políticas estatales viven estas contradicciones bajo la forma de dramas personales"* (p.139)

En el análisis de casos efectuado en el presente trabajo surgieron varias de las consideraciones expuestas por Colangelo y Barna. Por un lado, las tensiones y contradicciones que se generan al interior de los equipos administrativos especialmente al momento de adoptar una medida de abrigo que garantice el efectivo goce de derechos pero en un marco en el que las políticas públicas lejos se encuentran de generar condiciones de igualdad. Por el otro, la exposición de los equipos frente a estos "dilemas", entre otras dimensiones, culminan en situaciones de elevados montos de angustia por parte de los profesionales.

También a partir del registro escrito que realizaron los profesionales en los casos analizados -en tanto discursos acerca de realidades diversas que atraviesan niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos- aparecieron distintos posicionamientos y representaciones en torno a la infancia y la familia. Asimismo, intenté problematizar las intervenciones que los equipos técnicos realizan en tanto agentes estatales y las propias contradicciones que los atraviesan en un contexto en el que se plantea la universalización de los derechos pero que se constituye a partir de profundas desigualdades sociales.

Surgen aquí dos cuestiones sobre las cuales resulta necesario reflexionar. Por un lado, la necesidad de los equipos técnicos en cuanto a desarrollar la capacidad para poder identificar y problematizar las propias clasificaciones que se realizan en torno a la niñez y las familias en el marco de las intervenciones cotidianas. En palabras de Villalta y Llobet (2014) sería la capacidad de hacer visibles las categorías que en tanto agentes estatales subyacen respecto a los

niños y sus familias. Por otro lado, iniciar el ejercicio por parte de los profesionales de niñez en cuanto al reconocimiento de esta particular contradicción entre la universalización de los derechos del niño y la desigualdad de las condiciones materiales de existencia permitirá abrir el camino hacia una comprensión integral respecto a los propios espacios de intervención y el alcance de las prácticas, evitando también situaciones de stress y desgaste por parte de los equipos frente a intervenciones “frustradas”.

En cuanto a la conformación de los equipos, podría pensarse como un aporte del presente trabajo la necesidad de instaurar mecanismos para la convocatoria, selección y capacitación de los profesionales de niñez en la Provincia de Buenos Aires, en base a criterios de formación específica en el área, motivaciones e interés en el campo de intervención, predisposición hacia la conformación de equipos interdisciplinarios de trabajo, entre otros. Por último, otra de las consideraciones que surgen es la necesidad de que los agentes estatales tengan acceso a espacios de reflexión y problematización de sus propias prácticas pudiendo asimismo establecer canales formales de sistematización y exigibilidad en cada una de las áreas de gobierno que correspondan.

7. Bibliografía

- ✓ Ariès, P. (1987). El niño y la vida familiar en el antiguo régimen. Cap. 2. Madrid: Taurus.
- ✓ Barna, A. (2014). Clasificaciones y estimaciones en la gestión de la infancia "con derechos vulnerados". Prácticas cotidianas de intervención en un dispositivo estatal del conurbano bonaerense". Buenos Aires: FFYL/UBA-CONICET. Revista Intersecciones en Antropología. Volumen 15. Nro. 1.
- ✓ Beloff, M. (2004). Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos del niño vs derechos en situación irregular. En M. Beloff (Ed)*, Los derechos del niño en el sistema interamericano* (pp. 1-27). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ✓ Beloff, M. (2006). Los Derechos del Niño en el Sistema Interamericano. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ✓ Bokser, M. (2002). Legalidades ilegítimas, derechos humanos y prácticas sociales. Buenos Aires: Colihue.
- ✓ Bokser, M. (2005). *Derechos de niñas, niñas y jóvenes. Políticas de gestión territorial*. Buenos Aires: Lumen Editorial.
- ✓ Bourdieu, P. (1998). Espíritu de familia. En: M. R. Neufeld, M. Grimberg, S. Tiscornia y S. Wallace (Eudeba), Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento. Buenos Aires: Eudeba.
- ✓ Burgués, M. y Lerner G. (2006). Alcances, límites y delimitaciones de la reglamentación la ley 26.061. Desafíos pendientes… Buenos Aires: Ed. Doctrina.
- ✓ Cafiero, J. P. (2005). El rol de los organismos administrativos en la implementación del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. En http://www.casacidn.org.ar
- ✓ Cafiero, J. P. Desafíos para los Municipio y las organizaciones sociales que actúan en el campo de la niñez, la adolescencia y la familia, Nueva ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: UNICEF y Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Pág. 17.
- ✓ CASACIDN (2008). ¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes? Cuadernillo publicado En http://www.casacidn.org.ar
- ✓ Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010). Censo del Bicentenario. Recuperado de http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/
- ✓ Colángelo, A. (2005). La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje. Buenos Aires: Serie Encuentros y Seminarios.
- ✓ Convención sobre los derechos del Niño (1989).

- ✓ Fama, M. V. y Herrera M., (2005).Crónica de una ley anunciada y anunciada. ADLA.
- ✓ Fonseneca, C. (1995). Caminhos de adoçao. Sao Paulo: Cortez Editora.
- ✓ Ley 26.061 (2005). Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y Decretos Reglamentarios 415/06 y 416/06. Buenos Aires: Boletín Oficial.
- ✓ Foucault, M. (2001). Le sujet et le pouvoir, en Foucault Michel, Dits et écrits, 1954-1988, tomo II. París: Gallimard.
- ✓ García Méndez, E. (1997).La Convención Internacional de los Derechos del Niño: del menor como objeto de la compasión represión a la infancia adolescencia como sujeto de derechos. En Derecho de la infancia/adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral. Colombia: Forum Pacis.
- ✓ Guemureman, S y Daroqui, A. (2001). La niñez ajusticiada. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ✓ Grinberg, J. (2008). Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. En Cuadernos de Antropología Social Nº27, pág. 155-173. Buenos Aires: UBA – ISSN 0327-3776.
- ✓ Grinberg, J. (2016). Los Suárez y las instituciones del sistema de protección de la infancia: un análisis sobre las formas contemporáneas de gobierno de las familias en contexto de desigualdad y pobreza. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Volumen 14. Nro. 1
- ✓ Konterllnik, I. (2005). Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina. En http://www.casacidn.org.ar
- ✓ Ley 13.298 (2005). Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y Decreto Reglamentario 300/05. La Plata: Boletín Oficial.
- ✓ Lora, L (2011). Sociedad e Instituciones. El modo de pensar la infancia. Buenos Aires: Eudeba.
- ✓ Murga, M. E., Anzola, G. (2011) Cuadernillo N° 2 Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito local. Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Facultad de Trabajo Social – UNER.
- ✓ Observatorio del Conurbano Bonaerense. (2016). Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. ICO-UNGS con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010, INDEC. Recuperado de: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/. En base a datos de Atlas ID. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio

del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Presidencia de la Nación – Rep. Argentina. http://atlasid.planificacion.gob.ar/default.aspx

- ✓ O' Donell D., (2001). La Convención sobre los Derechos del Niño: Estructura y Contenido. En *Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Antología*. Costa Rica: Conamaj, Escuela Judicial, Unicef.
- ✓ Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes 2012-2015.
- ✓ Resolución 166 y Anexos (2007). Ministerio de Desarrollo Humano. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- ✓ Rivera Pizarro, J. Hacia un sistema local de protección integral de los derechos. En Nueva ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Publicación de UNICEF y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Pág. 11.
- ✓ Villalta, C. y Llobet, V. (2014) Los heterogéneos significados de la protección. Un análisis de los nuevos circuitos y dispositivos de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Revista Derecho de Familia. Buenos Aires. p. 293 - 317
- ✓ Villeta V. y Múseres N. (2010). El Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño en la Provincia de Buenos Aires. En Fazzio, A. (Ed.) *Niñez, familia y derechos humanos; logros y desafíos pendientes en la primera década del siglo XXI* (pp.50-60). Argentina: Editorial Espacio.
- ✓ Zapiola, M. C. (2010). La ley de Patronato de Menores de 1919. ¿Una bisagra histórica? En: L. Lionetti y D. Míguez (Prohistoria) *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960).* Rosario: Ed. Prohistoria.

Anexos

8.1. Anexo I. *Municipio de Merlo: caracterización sociodemográfica*

Se realizará aquí una descripción del escenario local en sus aspectos sociodemográficos a los fines de contextualizar las características particulares del Municipio y de sus habitantes en cuanto a la conformación de su población, NBI y condiciones habitacionales. De acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010) en el Partido de Merlo se registra una población total de 528.494 personas, de las cuales 195.578 son niños, niñas y adolescentes entre los 0 y 19 años (37% del total de la población). (Anexo II)

Algunos datos que resultan significativos dada su relevancia e incidencia en cuanto a la calidad de vida de las personas lo constituyen el acceso a los servicios básicos de infraestructura. En este sentido encontramos que el 46% de los hogares posee agua potable de red, el 46,6% gas natural en red y sólo el 20,6% de las viviendas cuentan con desagüe cloacal, mientras que el 18% de la población no posee agua potable en el interior de la vivienda. (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010).

Estos datos nos hablan acerca de la realidad de los hogares merlenses, de los cuales más de la mitad no poseen agua corriente ni gas natural, debiendo utilizar otros métodos para el abastecimiento de estos servicios esenciales, generalmente gas envasado y agua extraída de pozo, lo cual a su vez eleva el nivel de gastos que deben afrontar las familias para proveerse de recursos básicos para la vida diaria.

Profundizando el análisis habitacional, el Observatorio del Conurbano Bonaerense (2016) muestra la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias: aquellas cuyas condiciones de estado y localización requieren reparaciones, mejoras o completamiento. Sobre un total de 147.716 viviendas en el partido, 81.058 se encuentran consideradas deficitarias, lo cual constituye el 54,87% del total. Al analizar la elaboración realizada desde el mencionado Organismo en cuanto al Déficit Cualitativo de Vivienda (DCV), el cual muestra la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias, se advierte que sobre un total de 147.716 viviendas en el partido, 81.058 se encuentran consideradas deficitarias, lo cual constituye el 54,87% del total. Los motivos por los cuales se considera que una vivienda presenta DCV son los siguientes: a) se encuentran ubicadas en un medio no consolidado, es decir sin acceso a servicios de agua de red ni cloacas; b) presentan hacinamiento crítico, cuando habitan más de tres personas por cuarto; c) tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no posee revestimiento de ningún tipo) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o bien no disponen de inodoro con descarga de agua, d) presentan hacinamiento crítico y a la vez no poseen red de agua y cloacas aunque las viviendas no sean deficitarias. (Anexo III)

Por otro lado, aporta datos estadísticos respecto a las viviendas consideradas “irrecuperables”, contabilizándose en el Partido de Merlo 19.560, lo cual representa el 13,24% del total. De esta manera, el Déficit habitacional Cuantitativo Compuesto (DCC), muestra el déficit habitacional cuantitativo, que se define por la relación numérica entre Viviendas y Hogares, así como la residencia en viviendas de tipo irrecuperable. A diferencia del anterior este instrumento no estima la cantidad de viviendas recuperables. Se consideran viviendas irrecuperables las siguientes: rancho, casilla, local no construido para habitación, vivienda móvil, persona viviendo en la calle, y persona viviendo en una pieza en hotel familiar o en una pensión. El DCC en el Partido de Merlo asciende 19.560 casos, lo cual representa el 13,24% del total. (Anexo IV)

Ambos índices permiten rápidamente obtener un panorama de la realidad habitacional de las personas que residen en el Municipio de Merlo, y a su vez de la calidad de vida de las mismas. Resulta significativo que alrededor del 55% de la población habita en viviendas que son consideradas deficitarias ya sea por las condiciones de estructurales o por el acceso a los servicios de infraestructura básicos. La situación se torna más crítica para cerca del 15% que habita en viviendas consideradas irrecuperables, es decir que no cuentan con las condiciones mínimas de habitabilidad.

Por último resulta pertinente considerar la situación de pauperización de la población, para lo cual tomamos como referencia la medición realizada a través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El índice de hogares con NBI, en el Partido de Merlo, es de 16.969 sobre un total de 147.716, lo cual representa el 11,5% del total. (Observatorio del Conurbano Bonaerense, 2016). Para realizar esta medición se tienen en cuenta un conjunto de indicadores, considerándose hogar con NBI cuando se presenta al menos uno de ellos. Los indicadores que integran el índice de NBI son los siguientes: a) hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); b) hogares que habitan en viviendas que no tienen cuarto de baño; c) hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela. d) hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe del hogar tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos a nivel primario).

Este dato resulta sumamente significativo si lo contrastamos con el resto de los Municipios de la región: Morón 3,5%; Ituzaingó 4,9% y Hurlingham 6,9%. Lo mismo ocurre en los datos generales: el índice promedio de NBI para el conurbano bonaerense es del 9,2%, mientras que para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es del 6%. (Anexo V). De esta manera Merlo se constituye en uno de los municipios con mayores índices de pobreza del conurbano bonaerense, a lo cual se suma la ausencia de políticas sociales específicas destinadas a la atención de la niñez y adolescencia.