UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA- MAESTRÍA EN INFANCIA E INSTITUCION(ES)

Tesis de maestría:

De la protección de derechos a la garantía del exilio. La intervención estatal en los procesos de separación de les niñes de sus familias y sus entornos cotidianos. (Ciudad de Neuquén 2010-2020)

DIRECTOR: Dr. Cicerchia, Ricardo (Ph D)

ALUMNA: Lic. Delgado, María Claudia.

FECHA: Agosto, 2023

RESUMEN

El tratamiento estatal a las problemáticas de las infancias adquiere una paradójica urgencia. La urgencia responde a condiciones históricas que, a pesar de los consensos políticos que reflejan la amplia adhesión de los países a un profundo cambio paradigmático (a partir de la Convención Internacional de Derechos de NNyA[1]) respecto a las infancias y adolescencias como ciudadanos, la persistente y sostenida profundización de las desigualdades socioeconómicas, y con ello de las prácticas específicas dirigidas a trabajar con las formas familiares[2] más desfavorecidas, reviste un carácter crónico y estructural, a la vez que urgente.

El Sistema de Protección de Derechos (SPD) para las infancias y adolescencias se evidencia fallido en su funcionamiento, advirtiéndose condiciones macro y micropolíticas que operan en tal sentido. El presente trabajo estudia la intervención estatal en los procesos de separación de las niñeces de sus familias y ámbitos comunitarios como medida de protección que opera como contrasentido de aquello que pretende cuidar. Se valora esta medida excepcional, como un paradigma de gobierno de la infancia pobre, en tanto funciona -la amplísima mayoría de las veces- de modo no ajustado a la ley, sosteniendo un desplazamiento territorial y filiatorio que podríamos llamar *exilio*.

[1] NNyA es una habitual abreviatura de Niños, Niñas y Adolescentes, se encontrará con frecuencia en el presente trabajo.

[2] Formas Familiares es una categoría teórica desarrollada por el Dr. Cicerchia que da cuenta de la histórica existencia de diversidad familiar. En otras palabras, el concepto pone de manifiesto que en ningún momento histórico hubo *una* forma familiar hegemónica, desde la modernización hasta la época actual. Esta expresión se encontrará con frecuencia en el presente trabajo.

ÍNDICE

Dedicatoria……5

Agradecimiento……6

Presentación……7

Primera parte

La paradoja de las Medidas de Protección Excepcional: entre la protección y el exilio……8

A modo de interrogantes, una serie de hipótesis……14

Aspectos metodológicos……15

Segunda parte

Instituciones y legislaciones, reseña sobre el ordenamiento de "lo social"……21

Camino a la regulación internacional……25

Inscripción regional de la Convención Internacional de Derechos de NNyA……27

La Familia y los cuidados de los hijos, en Nuevo Código Civil y Comercial Argentino……31

Sobre las niñeces sin cuidados parentales, iniciativas del Estado Nacional……33

La experiencia Neuquina de proteger los derechos y de defender la ley……36

Campo de disputa sobre las MPE en Neuquén. ¿Qué se disputa?……42

Tercera parte

Mapeo institucional……46

Análisis……52

1. *Sobre el modelo del SPI: la pirámide y el engranaje; la verticalidad y la horizontalidad……54*

2. *En relación a la ejecución de la MPE. La escena familiar de la que nadie quiere participar, se juega entre la investidura del juez y el trámite del mandamiento judicial……59*

3. *Consideraciones sobre el tiempo y el plazo. Tiempo e historia……63*

4. *El registro imaginario de la micropolítica: Entre la vara muy alta y el tiempo que demora el juez……67*

4.1. Un caso. Las idas y vueltas judiciales, burocrático-administrativas en el horror familiar……71

4.2 Las intervenciones: los parámetros, la moralización y la maternalización. Algunos elementos en juego en torno a las evaluaciones familiares……74

5. Características de las formas familiares vulnerabilizadas. Trazos hacia el exilio……79

5.1 Viñetas familiares……82

6. Las trayectorias judiciales: otra ruta crítica……86

7. Sobre los recursos destinados al Desarrollo Social, una variable transversal……90

Consideraciones finales…*……95*

Referencias bibliográficas*……103*

Anexos

Consentimiento informado y Guías de preguntas a los actores institucionales……109

Dedico este trabajo a las niñeces; a mis hijas, que me desafían a cada paso enseñándome a vivir otro tiempo; a mi madre, eterna…

Agradezco la generosidad de los docentes y de los y las compañeras que encontré en este camino de las infancias e instituciones; a la Dra Mercedes Minnicelli por la dirección de una carrera que apuesta a las infancias y a quienes trabajamos con ellas; a la Mg. Roxana Maneiro, quien pudo señalar amorosamente (cada vez) el camino académico durante dos años de encuentros y discusiones y, muy especialmente, a mi director, el Dr. Ricardo Cicerchia, por disponer su universo de saber al trabajo compartido, por sus justas y sabias palabras en cada momento. El placer y proceso de aprendizaje ha sido inmenso, gracias.

PRESENTACIÓN

El presente trabajo se organiza del siguiente modo:

Una primera parte expone el recorte de investigación y la definición del sujeto de estudio desde las distintas coordenadas que lo constituyen como problema: documentos internacionales, datos estadísticos y legislaciones. Así como algunas conceptualizaciones teórico-filosóficas que operan como articuladores de sentido explicativo. Esta configuración es interrogada con formulaciones que cobran carácter de hipótesis y se encuentran plasmadas de tal modo. Seguido a ello, se presenta la fundamentación metodológica y se explicita el trabajo planteado en etapas y detallado respecto a las herramientas que permiten recolectar material en cada una de dichas etapas.

La segunda parte desarrolla las configuraciones legislativas, normativas e institucionales que han creado y configurado el campo de administración y gobierno de la infancia y la minoridad. Su exposición sigue la lógica de presentar los hitos de impacto internacional hacia la dimensión regional y contemporánea, señalando tensiones en los contextos sociopolíticos de gestación de tales hechos.

En una tercera parte del trabajo, se despliega en primer lugar un mapa institucional cuya particularidad es reflejar el tejido interinstitucional y de interpoderes, en torno al proceso de separación de las infancias de sus familias, incluyendo las voces de los actores que aportan un registro cualitativo del proceso. En segundo lugar, el análisis despliega un total de siete tópicos que configuran el escenario en que se juega la decisión de desplazar a un niño de su familia. Aquí se presentan tanto variables de carácter macropolítica, como distintas concepciones de Sistema de Protección Integral, política pública y recursos; hasta la dimensión micropolítica, e incluso íntima (lo imaginario), que se disponen en las prácticas cotidianas. Por último, se presentan las consideraciones finales.

La paradoja de las Medidas de Protección Excepcional, entre la protección y el exilio.

"Sólo nos queda salir a errar por las tramas sensibles del saber,
para crear autonomía relacional, afectiva e intelectual,
una urdimbre interdependiente de voces y prácticas,
con un vitalismo filosófico y una sabiduría del desapego que instigue a la composición de experiencia política,
en la que la desilusión cumple un papel activo"
(Val Flores, 2021)

El presente trabajo centra su interés en el abordaje comprensivo de la intervención estatal en los procesos de separación de les niñes[3] de sus familias. Este proceso, en tanto se inscribe como una medida de protección para las infancias, produce una doble paradoja: la separación importa su beneficio. Sin embargo, la separación no es una demanda de los niños, sino lo contrario. Y, avanzando en su desarrollo, esta medida de protección habitualmente se prolonga de manera excesiva, resultando afectado otros derechos, como el de vivir en familia, además de las complejidades que implica para el desarrollo subjetivo de las infancias el vivir en contextos de institucionalización prolongada.

El sistema de protección de derechos de las infancias y adolescencias es una estructura compleja conformada por legislaciones, normativas, instituciones y prácticas, que se inscribe bajo el lente de la Convención Internacional de los Derechos de niños, niñas y

[3]Niñe es una expresión para referir a la singularidad en la infancia, propuesta por el lenguaje llamado inclusivo, que pretende romper con el genérico masculino. Su uso académico se hace cada vez más extendido, dando cuenta de los debates culturales que transforman los modos normativos de la asignación sexo-genérica, abriendo a otras posibilidades de enunciación que muestran las transformaciones epocales en las normas que regulan los cuerpos. Sosteniendo este principio, es que se utilizará de manera alternativa en este trabajo.

adolescentes[4] (NNyA[5]). Es la Convención Internacional que cuenta con más cantidad de adhesiones de los Estados y en Argentina adquiere rango constitucional en el año 1994. Sus principios se alojan en las leyes nacionales y provinciales de protección de derechos, normativas que regulan, entre otras, las medidas de protección excepcional (MPE), para las situaciones de las infancias conocidas como "sin cuidados parentales". Este punto articula diversos sentidos, prácticas y tradiciones de gobierno y administración de la infancia, en tanto bordea las prácticas y concepciones propias del complejo tutelar que la convención pretende abandonar.

El sistema de protección integral de derechos, marca un antes y un después en el modo de entender y vincularnos con la infancia, haciendo hincapié en el niño como sujeto de derechos y en la integralidad y, además, ofrece un nuevo marco conceptual y operativo para garantizar la protección de las infancias y adolescencias. Con un alto consenso político evidenciado en las adhesiones referidas a la convención (que implican la obligación del cumplimiento a lo allí planteado), el SPI debería promover la reflexión crítica de las prácticas que sostienen los organismos gubernamentales y no gubernamentales, a fin de generar nuevas vinculaciones y propuestas de acción para los NNA pensados en clave de derechos humanos y construcción de ciudadanía. (CEPAL, 2013 *S2012958_es.pdf (cepal.org))

Este proceso de construcción de ciudadanía es complejo para algunos niños que viven contextos vulnerabilizantes y hasta maltratantes, resultando para ellos la conquista de derechos un proceso difícil. Para este conjunto de niños, existen medidas de protección integral, cuyo fin es promover el acceso al goce de derechos, y medidas de protección

[4]La CIDNNyA data de 1989, se puede acceder a ella mediante el siguiente link https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_los_Derechos_del_Nino_Argentina.pdf

[5]Este escrito se refiere a la población infantil. Se utilizan como sinónimos las referencias NNyA, (una habitual expresión que refiere a niños, niñas y adolescentes) y niño, en tanto convenciones que facilitan el entendimiento, sin intenciones de excluir a los adolescentes cuando se refiera a la infancia ni a los géneros femenino y no binarios cuando se refiera a niño.

excepcional, aplicables cuando la situación familiar en que se desarrollan es de extrema gravedad. La MPE es la decisión de separar a un niño o grupo de hermanos de su familia, a fin de protegerlos y supone que la propia familia de origen o de crianza lo expone a riesgos graves, como malos tratos y/o abandonos. Esta instancia supone que el Estado, a través de sus políticas públicas enmarcadas en el mismo Sistema de Protección Integral, no ha podido, por diversas razones, trabajar con los cuadros familiares que derivan en tal situación de riesgo y vulnerabilidad para los niños que crían. La MPE es una decisión tomada por el Estado, a través de los efectores del poder ejecutivo con control del juez de familia o del propio juez[6], que opera como corte o *rescate*, cuyas premisas son que debe durar el menor tiempo posible y que en dicho tiempo el Estado debe trabajar con las familias a fin de revertir las causas que llevaron a tomar tal decisión.

El momento de separación de los niños de sus familias es un hito de carácter desgarrador, que hace eco en todo el SPI. Las acciones de protección en este punto, anudan sentidos y anidan prácticas que, en distintos niveles del problema, evidencian sus fallas.

A nivel nacional, y al 30 de noviembre de 2020[7], se contabilizaron 9.754 NNyA alojados en dispositivos alternativos de cuidado institucional o familiar. De ellos, no todos transitan una medida de protección excepcional: hay un 6,1% que persiste, aunque haya cumplido 18 años de edad, y un 1,3% que está alojado por otros motivos, como por ejemplo medidas cautelares o vinculadas a salud mental.

En relación al tiempo de permanencia institucional, en el 83,3% de las jurisdicciones las infancias y adolescencias permanecen más de 180 días en modalidades de cuidado

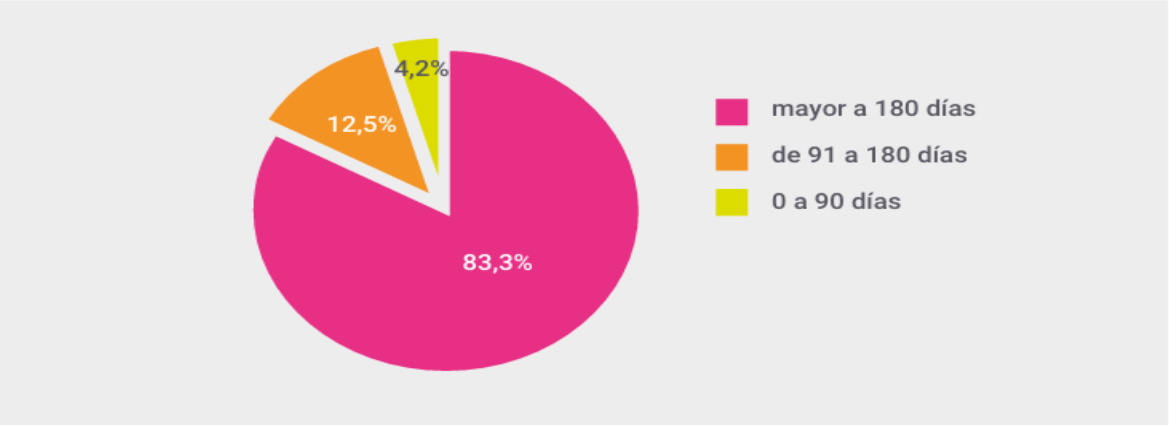
[6] En Neuquén la decisión de una MPE es tomada por el juez de familia, diferente a las otras provincias argentinas. Esto será desarrollado con posterioridad en el capítulo que analiza las leyes de protección en el contexto local.

[7]Informe elaborado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el ámbito del Poder Ejecutivo -SENAF, creado por ley nacional 26061/2005 con el apoyo de UNICEF -órgano de Naciones Unidas para la infancia-. Disponible en situacion_de_nnya_sin_cuidados_parentales_-_2020_03.05_1.pdf (argentina.gob.ar)

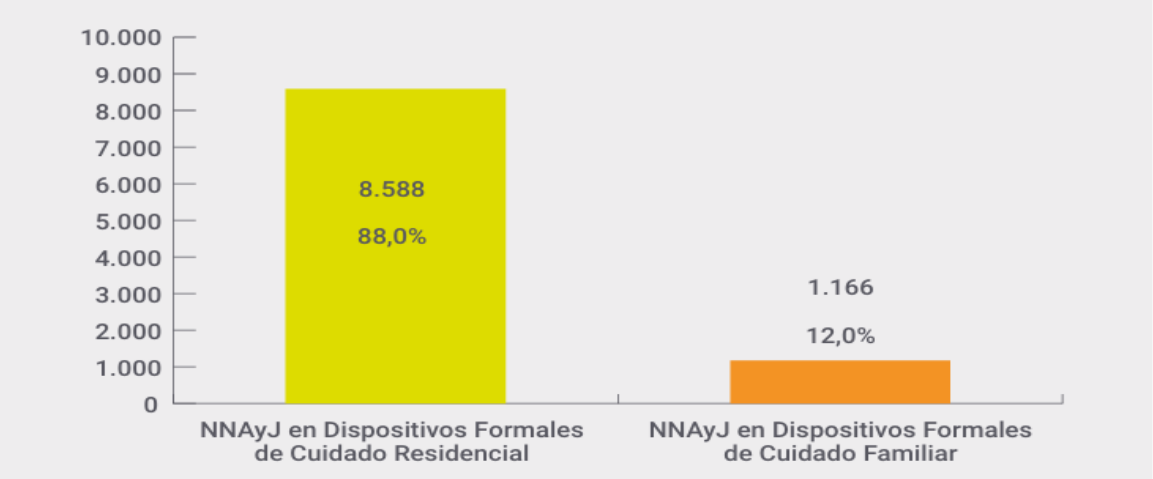
alternativo, mientras que un 12,5% de las jurisdicciones señala que el plazo más frecuente se encuentra entre 91 y 180 días, y un 4,2% lo sitúa entre 0 y 90 días. Del total de esta población, el 88% se encuentra alojada en dispositivos institucionales y el 12% en dispositivos alternativos de cuidado de carácter familiar.

Los siguientes gráficos son extraídos del mencionado informe:

JURISDICCIONES SEGÚN TIEMPO DE PERMANENCIA INSTITUCIONAL DE NIÑAS, NIÑOS, ADOLESCENTES Y JÓVENES ALOJADOS EN DISPOSITIVOS DE CUIDADO RESIDENCIAL O FAMILIAR. TOTAL JURISDICCIONES. EN PORCENTAJES



NIÑAS, NIÑOS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN DISPOSITIVOS DE CUIDADO SEGÚN MODALIDAD RESIDENCIAL O FAMILIAR. TOTAL NACIONAL. EN ABSOLUTOS Y PORCENTAJES



El código civil y comercial de 2015, identifica que el plazo que puede durar una MPE es de 90 días prorrogables una vez. Podemos decir que, como regla general y por diversas razones que se enmarcan en la intervención estatal (y que la presente investigación buscará conocer), las situaciones de infancias institucionalizadas en nuestro país no se resuelven de manera ajustada a la ley. Las niñeces que son objeto de estas medidas de protección, perpetúan sus vidas en tal condición, expatriadas y exiliadas. Interrogar este asunto permitirá iluminar la compleja dinámica que se juega en la política pública destinada a la infancia: entre la protección de derechos y el exilio; entre la producción de un sujeto-ciudadano o la administración de una infancia excluida. Dicotomías actuales que deben saldarse a fin de que la oferta Estatal para con la población infantil esté en sintonía real con su protección y cuidado, habilitando la posibilidad de un desarrollo saludable en sus nidos vinculares, inscriptos en la trama sociocultural que habitan.

Resultan de utilidad analítica para comprender el problema de las medidas de protección excepcional, las conceptualizaciones que realiza Minnicelli (2010) sobre la "infancia en estado de excepción", tomando la idea de Agamben (2003) sobre el estado de excepción como paradigma de gobierno. Se trata de gobernar, no por fuera de la norma, pero sí por vía de la excepción como regla, lo que termina relativizando la gubernamentalidad misma. La autora plantea que la infancia en estado de excepción es solidaria de la expropiación de la experiencia (Agamben, 2003), facilitada por la eficacia de la objetivación de discursos y prácticas en circuitos de intercambio económico-académicos-institucionales, que se legitiman imaginariamente ya que funcionan "con fuerza de-ley-sin-ley"[8].

[8]El funcionamiento de un fenómeno institucional "con fuerza-de-ley-sin-ley" se desprende de la idea del Estado de excepción. Es un modo de dar tratamiento, administrar, resolver o funcionar de un sistema, que opera con una fuerza paradójica, porque no es un funcionamiento ajustado a la ley, sino por vía de la excepción. La excepción tiene tal fuerza que opera como si fuera la norma, "con

En la misma línea, y para iluminar algo del sentido, podrían considerarse los aportes que realiza Gonzalez Saibene (2021) sobre paidoaporofobia, como odio a les niñes pobres. Esta autora toma la categoría de aporofobia que plantea Adela Cotina (2017) para explicar el rechazo a inmigrantes y refugiados, no por ser extranjeros, sino por ser pobres. Toma también la idea de "niño sacer"[9] que plantea Bustelo (2007), para explicar la posibilidad de ser eliminado -o invisibilizado- impunemente, también por los dispositivos de poder y dominación, y por las políticas neoliberales propias de la época, "que se basan precisamente en la posibilidad de matar sin penalización alguna de todos aquellos que son homo sacer, hombres parias, masas extranjeras reducidas a la nada por las estrategias del exterminio" (Gonzalez Saibene, 2021, p. 2).

Ambas ideas podrían articularse con el entramado de un sistema que parece producir lo contrario a su proclama: destinado a proteger y cuidar a les niñes vía el reconocimiento de su ciudadanía, parece producir exilio. Nombrar como exilio a la propuesta estatal de las MPE, es decir, a la separación forzada de los niños de sus familias, de su tierra, su barrio, su escuela, su comunidad, sus amigos; los reconoce como población vulnerable, objeto de una intervención estatal que no facilita volver a habitar las coordenadas de una vida familiar.

fuerza-de-ley-sin-ley". Tanto la decisión de separar a un niño de su familia (que debería ser la excepción), como su posterior excesiva institucionalización, podrían responder a tal funcionamiento.

[9] Bustelo (2007) retoma el concepto de Agamben (1995, "Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida, I") y lo utiliza para el análisis de la infancia, partiendo de la concepción de *biopolítica* (Foucault, 1978/1979); explica así que "la infancia es el resultado de la puesta en práctica de una pluralidad de dispositivos de poder orientados a la reproducción de relaciones sociales de dominación-subordinación" (Gonzalez Saibene, 2021). El Homo sacer existe en el derecho romano arcaico sólo bajo la forma de su exclusión, para referir a que cualquiera puede matarlo y no recibirá castigo. Por su naturaleza es un hombre sacrificable, sin derechos. Tal lo plantea González Saibene, aquella figura antigua de la ley romana en este siglo, en la institución de la soberanía y Estado moderno, viene a representar la tragedia de las políticas neoliberales.

A modo de interrogantes, una serie de hipótesis…

Las hipótesis, en forma de preguntas y cuestiones a examinar, están atentas al análisis, tanto de la estructura como de las diferentes coyunturas que ha atravesado el sujeto de estudio, lo cual aportará al conocimiento profundo del mismo.

¿Por qué se torna necesario recurrir a una medida de protección que implique la separación de les niñes de sus familias y entornos comunitarios? ¿Cómo es la normativa que regula el proceso de separación del niño de su familia y su posterior institucionalización? ¿Su utilización es articulada,en la práctica, como medida de "último recurso" e inevitable? ¿Cómo se juegan los plazos en las medidas de protección que implican separar a un niño o grupo de hermanos de su familia? ¿Cómo lo explican los distintos actores del proceso? ¿A qué responden las institucionalizaciones prolongadas, excedidas del plazo? ¿Qué se pone en juego al momento de decidir el cese de una medida de protección excepcional? ¿Qué se les exige a las familias? ¿Las intervenciones logran el despliegue de la familia hacia los "parámetros" que consideran necesarios para el regreso del niño o los niños a la convivencia familiar? ¿Dichos parámetros, cómo se juegan en la intervención? ¿Se tiende a favorecer o restringir el contacto entre los sujetos separados? ¿Cómo aparecen caracterizados en el campo los recursos estatales, tanto para las familias como para los trabajadores?

¿Cómo podría conceptualizarse el proceso de intervención estatal en las MPE, entendido como política pública destinada a los niños sin cuidados parentales en la ciudad de Neuquén durante los últimos 10 años?

Aspectos metodológicos

El presente estudio se inscribe en las epistemologías críticas: una propuesta nacida del pensamiento crítico de reflexionar cómo construir y producir conocimiento científico, opuesto a los paradigmas neoliberales dominantes. Con una orientación sociológica de las instituciones, la presente indagación se interesa por recuperar las perspectivas históricas planteadas por y desde los sujetos, sus demandas y expectativas, las cuales se inscriben en un marco -siempre- de disputa por la definición de su identidad, su colocación social y su práctica.

Para configurarlo como objeto de estudio, el sistema de protección de derechos en el asunto específico de las medidas de protección excepcional, se torna orientadora la definición bourdiana de "campo", como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones, en una estructura de distribución del poder cuya posición habilita ventajas y relativiza las relaciones con otras posiciones: de dominación, de subordinación, de homología, etc. (Bourdieu, 2005). Estas determinaciones se imponen a sus ocupantes, agentes o instituciones. En el mismo sentido, el concepto de dispositivo agambeniano[10] colabora con la comprensión de tales dinámicas en juego.

[10]Resulta interesante consultar el trabajo de Agamben en tanto rastrea las referencias de Foucault dadas al término, destacando la potencialidad que tiene el mismo en la construcción de un sujeto, entendiendo al sujeto como resultado del encuentro entre lo viviente -el cuerpo a cuerpo- y los dispositivos. Mientras Foucault asociaba el término a la gobernabilidad, Agamben amplía el espectro y llama dispositivo a "*...todo aquello que tiene, de una manera u otra, la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivos. No solamente las prisiones, sino además los asilos, el panoptikon, las escuelas, la confesión, las fábricas, las disciplinas y las medidas jurídicas, en las cuales la articulación con el poder tiene un sentido evidente; pero también el bolígrafo, la escritura, la literatura, la filosofía, la agricultura, el cigarro, la navegación, las computadoras, los teléfonos portátiles y, por qué no, el lenguaje mismo (...). Existen entonces dos clases: los seres vivos (o las sustancias) y los dispositivos. Entre las dos, como tercera clase, los sujetos. Llamo sujeto a eso que resulta de la relación cuerpo a cuerpo, por así decirlo, entre los vivientes y los dispositivos*" (Agamben, 2011, p. 258)

Entendido como campo de disputas, en el campo de la protección de derechos de la infancia se juegan tensiones propias de las dinámicas institucionales, las políticas públicas, las prácticas, los discursos, las leyes y normativas, etc. En un marco post estructuralista y dominado por el giro lingüístico, las ciencias sociales se encausan hacia la dinámica de los cambios sociales y las transformaciones pluridireccionales, lo que confluye en un viraje hacia la comprensión de la articulación entre la cuestión social y las subjetividades (Cicerchia y Bestard, 2006). En este sentido, el presente trabajo buscará conocer la dinámica del campo en el proceso de separación de los niños de sus familias, a fin de identificar un funcionamiento que se advierte fallido, en tanto las institucionalizaciones se tornan dañosas y/o contrarias a lo que proclaman cuidar.

El abordaje metodológico será de carácter cualitativo, apropiado para la aproximación comprensiva a un sujeto de estudio en su carácter dinámico de construcción, no cuantificable. Dirigido a repensar el tratamiento estatal enmarcado en el paradigma de la protección de derechos de los NNyA, de las situaciones de niños sin cuidados parentales.

El trabajo fue planteado en etapas:

La primera, desarrolla el análisis legislativo en sus contextos de producción y aplicación, con el fin de evidenciar las tensiones y resistencias en el proceso.

La segunda etapa realiza un mapeo institucional (y de estructuras) del poder ejecutivo y judicial, vinculadas a la temática.

La tercera etapa refiere a la realización de entrevistas a distintos actores del proceso, buscando contemplar todo el espectro institucional que interviene, en distintos momentos, en el proceso de separación de un niño de su familia.

La cuarta etapa desarrolla la identificación, lectura y seguimiento de expedientes

judiciales elegidos al azar, a fin de advertir complejidades propias del campo de estudio: dictámenes que reflejen posiciones jurisdiccionales y lecturas profesionales en contrario sobre las situaciones familiares y sobre los procedimientos. Así como devenires institucionales que transitan las infancias en torno a la decisión de separarlos de sus familias.

Por último, se analiza la dimensión presupuestaria en tanto valor político destinado a las infancias y a esta problemática en particular. Para ello se tomarán en cuenta los discursos de los sujetos entrevistados, en tanto sostienen cotidianidad con los dispositivos de atención a las infancias sin cuidados parentales, así como un análisis presupuestario sobre la ley provincial n° 2302, en lo atinente a Hogares[11].

Para la construcción de la información propuesta en las distintas etapas, se trabajará con las siguientes estrategias:

1. Se realizará un recorrido bibliográfico en torno a los procesos constructivos de las regulaciones internacionales, nacionales y provinciales, el (con)texto histórico[12] de su gesta, y sus correlatos sociales e institucionales. Para esto, se utilizarán las leyes del patronato n°10.903, la ley nacional de protección 26061, la ley provincial de protección 2302, el Código Civil y Comercial Argentino y la Convención Internacional de derechos de NNyA. Se recurrirá a la información disponible en la web oficial del Estado Argentino, a fin de contar con información específica sobre las instituciones que derivan de las sanciones legales y la política pública en torno a los niños sin cuidados parentales. Además, se recurrirá a archivos periodísticos -digitales- que

[11] El análisis abarca los años 2017 a 2021 en lo específico referido a Hogares, realizado por la Mg. Norma Noya, docente de la Universidad Nacional del Comahue, a pedido del "foro por la 2302".
[12] De acuerdo a la posición desplegada por el Dr. Cicerchia, tanto en sus seminarios correspondientes a la carrera de maestría como en sus desarrollos teóricos publicados, el contexto histórico no es una referencia en tanto nominación accesoria, sino que tiene el peso de ser texto. Esta posición es la asumida en el desarrollo del presente trabajo.

reflejen las convulsiones sociales en torno a distintos hitos en Neuquén, referidos a la ley provincial y los intentos de modificarla.

2. Se confeccionará un mapeo institucional de la ciudad de Neuquén en torno a las MPE, el cual se hará recurriendo a la información digital oficial que expone el gobierno de la provincia, y a los relatos de los trabajadores de los distintos organismos entrevistados que complementa la información sobre la estructura con información de carácter cualitativa y valorativa. También se utilizará información publicada por el poder judicial que da cuenta sobre la creación de oficinas y de equipos interdisciplinarios, y material periodístico digitalizado.

3. Se utilizará la herramienta de la entrevista, debido a su potencialidad de permitir la recolección de información objetiva, a la vez que discursiva, entendiendo al discurso como acontecimiento, es decir, inescindible de las prácticas sociales que lo posibilitan y, al mismo tiempo, afectan la realidad. Por ello, es relevante conocer las definiciones, los sentidos y modos de entendimiento de los actores sobre el problema específico, en tanto dimensión no explicitada en la práctica cotidiana, pero sí condicionante de los procesos y objetos con los que los discursos se vinculan. Las entrevistas estarán enfocadas a informantes clave del poder judicial y del poder ejecutivo: dos jueces de familia, un camarista, dos defensores del niño, dos responsables de oficinas especializadas, dos trabajadores sociales del juzgado de familia y dos psicólogos del juzgado de familia. También a equipos técnicos de tres hogares convivenciales: (dos trabajadores sociales, dos psicólogos, y un director de hogar) y a un trabajador social del centro de fortalecimiento familiar que trabaja con situaciones de protección de derechos de NNyA y con situación

familiares que denominan "código B" (bajo riesgo en el protocolo único de intervención), de la ley de violencia familiar.

4. Se trabajará con seis expedientes judiciales en vigencia, los cuales reflejan que se ha tomado la decisión de separar a los niños de sus familias de origen. Pueden estar asociados a otros expedientes sobre protección de derechos, sobre guardas, sobre privación de la responsabilidad parental o sobre declaración de estado de adoptabilidad.

5. Se utilizará un Documento de Análisis presupuestario de la ley n° 2302 referido a los Hogares, documento interno del foro en defensa de la ley de protección integral, además de referencias de los entrevistados.

Desde dichas herramientas metodológicas y perspectiva epistemológica, se aspira a "reconstruir los matices, la heterogeneidad y la conflictividad interna en la intervención estatal, de la experiencia de la infancia, de la interpelación institucional, en fin, recuperando los mundos de vida y los significados de los actores" (Llovet, 2011, p.11), entendiendo que la articulación teórica de lo observado, constituye una posibilidad de transformar la realidad.

VIAJE

Mi primer viaje
fue el del exilio
quince días de mar
sin parar
la mar constante
la mar antigua
la mar continua
la mar, el mal

Quince días de agua
sin luces de neón,
sin calles sin aceras
sin ciudades
sólo la luz
de algún barco en fugitiva

Quince días de mar
e incertidumbre
no sabía dónde iba
no conocía el puerto de destino
sólo sabía aquello que dejaba(...)

(Cristina Peri Rossi)

Instituciones y legislaciones, reseña sobre el ordenamiento de "lo social".

En el corazón de todos los sistemas disciplinarios funciona un pequeño mecanismo penal.
Las disciplinas (...) reticulan un espacio que las leyes dejan vacío
(...) que todo pueda servir para castigar la menor cosa,
que cada sujeto se encuentre atrapado en una universalidad castigable-castigante"
(Foucault, M.2008)

Lo social es una invención necesaria para volver gobernable a una sociedad que ha optado por el régimen democrático, expresa Donzelot, J. (2007). El presente capítulo ubica hechos internacionales y regionales en clave de acontecimientos[13], entendiendo el sentido histórico de las prácticas sociales, no como contexto, sino como propio texto de las prácticas (Cicerchia, 2009). En sintonía con la idea de Donzelot, aquí se encontrarán las referencias que crearon a la infancia como un asunto necesario de administración estatal, aproximándonos a lo largo del capítulo a la contemporaneidad y a la experiencia local. La lectura sociopolítica de estos hechos-hitos sociales, se vincula con la necesidad de gestión y control de la infancia y su relación -dinámica- con la familia.

Los estudios historiográficos del campo de la familia (Cicerchia y Bestard, 2006; Cicerchia 2009, 2012), la entienden como expresión de un sistema cultural más grande que implica, básicamente: localidad, espacialidad, territorialidad y otras identidades. En tal recorrido, se identifica como proceso fuerte de reconfiguración, el proceso de secularización que se advierte a comienzos de siglo XIX, pasando gradualmente la familia de ser un asunto de la iglesia a ser un asunto del Estado. Las instituciones que crean y moldean este sentido

[13]Agamben, G. (2015) habla del tiempo como acontecimiento en tanto tiempo sustantivo, una historia que no es transcurso de cronos, sino acontecimientos sustanciales a los sujetos.

moderno del Estado: el aparato judicial, policial, higiénico, no sólo se relacionan con la sociedad civil en términos de opresión o de sometimiento y disciplinamiento, sino que también buscan crear canales de comunicación con la sociedad en general (Cicerchia, 2009).

Los cambios que se han dado en la familia como institución social, se identifican con diferentes modos de gobierno (Donzelot, 2008). A comienzos del siglo XIX, el control social era articulado al interior del grupo familiar por el padre, en tanto autoridad y autorizado al disciplinamiento de los que transgredieran las leyes. Los magistrados tendían mucho más a ordenar que los padres o guardadores de esos niños aplicaran un castigo en el marco del hogar, que a encerrarlos en instituciones para adultos o someterlos a castigos corporales.

En cambio, la modernidad configura un modelo familiar en el que las alianzas y organizaciones filiatorias se debilitan. Aquí, la figura del juez, el trabajador social y el terapeuta, aparecen como los referentes a través de los cuales se pueden identificar las fallas del desarrollo individual y liberarse de los males, ubicando su origen en la familia. Pasamos así del control social de las familias propio del antiguo régimen, al control a través de las familias, propio de la modernidad.

Este pasaje del antiguo régimen a la modernidad, es también acompañado de un sentimiento hacia la infancia, como analiza P. Aries, (1987): la construcción de la infancia cambia su matriz, y comienza a estar asociada a la novedad y las ideas de proyecto y futuro, en sintonía a los ideales modernos. El impacto en las prácticas sociales se advierte en la especificidad de la infancia, sus espacios singulares, sus ropas diferentes a la de los adultos, su cuidado. Se reconoce el valor del aporte historiográfico de Aries, aunque ha recibido críticas en tanto su propuesta daba carácter de novedad, invisibilizando por un lado la infancia previa a la descripta por él (tratada hasta entonces como adultos en miniatura); a la vez que

universalizando *un* sentimiento y ocultando otros, de los que derivan tratos hostiles que siempre han existido.

Hacia fines del siglo XIX, y al calor del proceso de construcción de un Estado Nacional Argentino, centralizado, con aires de progreso y modernización, los niños se constituyeron en una población relevante en términos del futuro. La Ley de Educación Común del año 1884 (Ley 1420[14]) creó un sistema público, obligatorio y gratuito de instrucción, que pretendía dotar a los niños de las capacidades necesarias para ser ciudadanos, trabajadores honrados y buenos padres y madres de familia cuando llegaran a la adultez (Zapiola, 2013). Sin embargo, el espacio público estaba poblado de niños abandonados, sin responsables legales, resultado de los movimientos migratorios de mediados de siglo XIX de Europa a América latina.

En este contexto, los huérfanos configuraron un grupo poblacional problema o, más específicamente, se conformaron en un peligro, una amenaza para las clases medias. La Semana Trágica, ocurrida en enero de 1919 en Buenos Aires[15], donde cientos de trabajadores (muchos de ellos migrantes) fueron asesinados por represión, va evidenciando el clima social. El Dr. Agote, diputado, expresaba sus ideas señalando a estos niños como "cáncer social" y proponía reclutarlos en la isla Martin García, a donde enviaban a las personas que padecían

[14] Esta ley fue derogada recién en el año 1992, con la Ley Federal de Educación del menemismo, aunque sufrió de hecho un cambio drástico durante la dictadura cívico militar de 1976, cuando se descentraliza a las provincias su administración. Ley 1420: piedra fundacional de la educación argentina | Ministerio de Cultura

[15] El gobierno de Yrigoyen respondió a la huelga con una represión cuyo saldo fue 700 muertos y cientos de desaparecidos, a lo que se agrega la persecución a inmigrantes y un pogromo contra la comunidad judía. El marco fue el término de la Primer Guerra Mundial y el impacto de la Revolución Rusa de 1917. La huelga se extiende a Córdoba, Rosario y Mar del Plata, y culmina con la conquista de numerosas exigencias de la clase obrera de la época.

lepra, para extinguir el problema social que estos niños representaban[16]. En el mismo año se sanciona la Ley Agote, ley N° 10.903.

Esta ley del Patronato de Menores regulaba que los padres con dificultades para contener a sus hijos debían delegar al Estado la patria potestad de niños vagabundos y en peligro/peligrosos. En consecuencia, la política estatal para estas poblaciones se vuelca hacia la creación de Escuelas Reformatorios, una institución con doble filiación: la escuela y la cárcel. De carácter obligatorio, algunas abiertas y otras cerradas, estaban destinadas a los niños cuya naturaleza era necesario transformar, a fin de controlar y vigilar el desorden social que protagonizaban en las calles. De este modo, se identifica un clivaje insalvable hasta el presente, que distingue entre los niños que merecen incluirse en la categoría "infancia" y los niños que constituyen la categoría "menores". Zapiola (2014) lo explica del siguiente modo en torno a los reformatorios, señalando que el mismo proceso jurídico burocrático que transitan estos niños los convierten en lo que les suponían antes de ingresar:

> *"...desde los mismísimos orígenes de esta clase de establecimientos, toda una variedad de niños que no tenían más en común que estar por fuera de los parámetros de sociabilidad y conducta entendidos como normales fueron homogeneizados por medio de su derivación a espacios institucionales comunes. Por otra parte, porque, independientemente de las razones por las que hubieran entrado al circuito estatal de amparo y penalización, el recorrido mismo por el sendero de las defensorías, los asilos, los juzgados y las cárceles, y el tránsito permanente entre ese circuito y la calle, los iba convirtiendo en eso que se*

[16] Otras referencias textuales del diputado Agote se encuentran en patagoniarebelde.undav.edu.ar/ley-n-10903-de-patronato-de-menores-o-ley-agote/

suponía que eran antes de ingresar; es decir, en menores." (Zapiola, ob. cit., p.182)

En relación al presupuesto destinado a estas instituciones, expresa la autora que lo provisorio y lo posible se fue instalando como regla para la política pública destinada a los menores, por sobre lo anhelado y lo teóricamente óptimo. Estas referencias resuenan con vigencia respecto a la política actual destinada a la infancia (y a los menores o niñes pobres).

La Segunda Guerra Mundial también produjo movimientos de extranjeros que transitaban la vida de la pobreza. Al mismo tiempo, la Revolución Industrial y la necesidad de mano de obra barata fue el lugar donde cuajó esta población infantil desbandada. Aquí, los niños empiezan a cobrar un valor económico y los padres alquilan la fuerza de trabajo de los hijos, constituyéndose la fábrica la institución que "aloja" a los niños pobres (explotándolos). La escuela, el juego y el hogar familiar están destinados a "la otra" configuración sobre la infancia, aquella devenida de la modernidad como formato hegemónico, en un acto de invisibilización de las infancias que no responden a tal modelo normativo.

Camino a la regulación internacional

A nivel mundial, y basado en estos ejes de preocupación, la abolición del trabajo infantil y el cuidado de los niños huérfanos (afectados por la guerra y que vivían sin ningún tipo de control) impulsaron a la británica Eglantyne Jebb a fundar *Save The Children*, y a promover la Declaración de Ginebra sobre los derechos del Niño (sancionada por la Sociedad de Naciones, predecesora de la actual ONU) en 1924. Una declaración que tiene el valor de ser la primera declaración internacional que reconoce derechos de los niños y que, aunque no fuera vinculante a los Estados, ellos debían incluir sus principios en sus legislaciones. Dicha

ley contaba con cinco artículos en los que se reconocían necesidades fundamentales de las infancias, su bienestar, derecho al desarrollo, asistencia, socorro y protección.

Con posterioridad, en 1959, las Naciones Unidas realizó una segunda declaración que duplicó la cantidad de artículos. Sin embargo, se advierte la necesidad de contar con una referencia legislativa que sea vinculante; es decir, de cumplimiento obligatorio. Es el gobierno polaco quien presenta en 1979 el primer borrador de la Convención Internacional de los derechos de NNyA (finalmente aprobada en 1989). Con ello se inaugura un periodo de diez años de discusiones y trabajo entre los diferentes Estados, ONGs y otras instituciones civiles ligadas a los derechos humanos. La fortaleza de la versión final es la definición de un eje central y de referencia paradigmática: mientras las normativas y declaraciones previas reconocían la necesidad de una protección especial a niños y adolescentes por constituir población vulnerable, la Convención, reconociendo dichas características, habla del niño como sujeto de derechos.

Se avanza en salir de la mirada adulto-céntrica respecto del niño como objeto de protección para mirarlo como sujeto de derechos; pone en el centro la participación de los niños en los procesos que los atañen y le refiere dos derechos específicos: a ser oído y a que se priorice su interés superior en las decisiones que se tomen en torno a él. La Convención se convirtió en ley en 1990, después de ser firmada por 20 países.

En la actualidad, es el Tratado más ratificado del mundo, al que se han unido 195 países (entre los que no está Estados Unidos). La Convención es de cumplimiento obligatorio; quienes la suscriben deben informar con periodicidad sobre la aplicación de los derechos contemplados en ella. Podría decirse que, tal lo reflejan dichos informes, el proceso de aplicación y vigencia de las normativas que derivan de la Convención aún es incompleto. El

prometido "siglo del niño" presenta no sólo matices sino una contracara calificada como siniestra (Volnovich, 1999), en tanto los progresos en materia legislativa y teórica (pedagógica, psicológica, etc.), así como los programas de gobierno, revelan la persistencia de múltiples métodos para el exterminio de las niñeces y adolescencias:

> *"La multitud de niños que mueren sin haber existido: (...) que pasan por este mundo sin haber tenido jamás una identidad jurídica; los que mueren de hambre y de enfermedades curables; la prostitución infantil, el trabajo esclavo, los maltratos de todo tipo, antes que indicadores sociológicos de la marcha de una determinada política son, esencialmente, fenómenos que evidencian el precio que paga la humanidad para llevar a cabo la reconversión neoconservadora de la economía global"* (ob. cit., p.71).

Inscripción regional de la Convención Internacional de Derechos de NNyA.

En Latinoamérica, la Convención coincide con el ocaso de sucesivas dictaduras militares y el fervor de los movimientos militantes de derechos humanos. En este clima revolucionario de ampliación de derechos, en Argentina, los familiares de desaparecidos se organizan: las Abuelas de Plaza de Mayo[17] demostraron la apropiación criminal y sistemática de bebés por parte de los genocidas, quienes registraban como propios los hijos de mujeres secuestradas o los entregaban a sus amigos para que hicieran el mismo registro, borrando toda filiación con su origen. Estas prácticas, conocidas como "de transplante", fueron naturalizadas; se trataban de reubicar a un Bebé en una familia "bien constituida" o "normal" y así salvarlo de su nociva o inmoral familia de origen. El activismo por los derechos de los

[17] Es una asociación civil fundada en 1977 que trabaja por la restitución de los bebés apropiados por los militares. Constituyen, aún hoy, una referencia ineludible en todas las luchas que implican los derechos humanos. De esta lucha derivaron leyes y políticas como la creación del banco genético, el cual permite continuar restituyendo nietos a sus filiaciones originarias.

NNyA en los años post dictadura cuestionó fuertemente estas prácticas nominándolas "apropiaciones ilegales". Esta lucha tuvo eco en la Convención sobre los Derechos del Niño en torno al derecho a la identidad, logrando la inclusión de dos artículos –conocidos como *los artículos argentinos*– que consagran al mismo, y que obligan a los Estados a respetarlo y preservarlo (O'Donnovan, 2002, citado por Villalta, 2013).

Se refuerza, en este singular contexto, la familia como el lugar privilegiado para la crianza, protector de intervenciones abusivas propias de la época dictatorial. Se configura para ello el "derecho a la convivencia familiar y comunitaria", advirtiéndose en los estudios socio antropológicos desarrollados en nuestra región (Vilalta, 2021) el señalamiento de las prácticas que se desarrollan en el campo institucional de la administración de la infancia, la adolescencia y sus familias, intersectadas con los procesos de familiarización y maternalización, e individualización y psicologización. De tal modo, se reconfiguran las nuevas narrativas hegemónicas, las cuales se fueron construyendo y sedimentando bajo el tópico "situaciones de vulneración de derechos", para las que fácilmente puede encontrarse un responsable y, en el mismo acto, invisibilizar la responsabilidad estatal sobre las desigualdades sociales.

> *"Ahora bien, en esta reconfiguración que tiene como imperativos la "escucha del niño", la "no separación de su familia de origen" y la "no institucionalización por motivos socioeconómicos", las políticas de protección de derechos cada vez más se han concentrado en la regulación de las prácticas familiares de cuidado y crianza (Grinberg, 2010; Barna, 2015; Magistris, 2016). (...) Así, en muchos casos, la protección termina operando por la vía de la moralización de las desigualdades sociales, y las iniciativas que se desarrollan y son privilegiadas resultan altamente individualizadas. De este modo, cuando los*

> *familiares de los niños/as no modifican sus comportamientos, no se comprometen, persisten en actitudes que se consideran dañinas, y no se puede componer con ellas un orden familiar medianamente aceptable (Villalta y Ciordia, 2011), se tienden a oponer los derechos de los niños/as a los de su familia de origen, o más específicamente a los de sus madres"* (Villalta, 2021, p. 27).

Los estudios señalan la coexistencia (en las prácticas) de los modelos de control social, alternado con prácticas más asistencialistas. La convivencia de prácticas opuestas se inscribe en la coexistencia de la Convención Internacional y la Ley del Patronato hasta el año 2005, cuando se sanciona la Ley Nacional de Protección de Derechos de NNyA (ley n° 26.061[18]). Si tomamos la fecha de aprobación de la Convención Internacional, nuestro país tardó 15 años para diseñar una ley nacional ajustada a los principios de dicha Convención. En este periodo, algunas provincias argentinas sancionaron sus propias leyes.

La década de los ´90 en Argentina fue de ampliación de derechos, al mismo tiempo que se restringe la capacidad operativa del Estado (y su eficacia social). Bajo los mandatos presidenciales de Menem, se desarrolla una profunda política neoliberal mercantilista, que delegaba la regulación en las empresas, acotando el accionar estatal en el campo social (Llovet, 2011).

La política pública orientada a priorizar el interés superior del niño se caracterizó por la "programación focalizada en población en riesgo" con una mirada individualizante y psicologicista, que desconecta los problemas de los niños con sus contextos sociales de producción. La línea dominante de análisis de la política pública -entre cuyos actores principales está UNICEF- se centró en enfatizar la diferencia entre el marco legislativo y la

[18] La Ley Nacional se encuentra en https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26061-110778

implementación, lo cual ha abonado una desacreditación del poder asistencial del Estado. En este periodo de ebullición de producciones científicas y académicas, de discontinuidades en el proceso de consolidación del sistema de protección de derechos a la infancia y adolescencia, algunas provincias sancionaron sus leyes provinciales antes que la nacional.

Mendoza fue la primera provincia que, en 1995[19], sanciona su ley y en 2018 la reformula, al calor de dos crímenes contra niños que evidenciaron la falta de precisión en la delimitación de incumbencias del Poder Ejecutivo y el Judicial.[20] Neuquén sancionó su ley N° 2302[21] en diciembre de 1999. Ésta es el instrumento que permite dejar atrás el régimen del patronato, los juzgados de menores y defensor del menor que se habían creado post-dictadura en 1984. En el año 2000 se crean dos Juzgados de Familia y una Defensoría del Niño en la capital neuquina (en 2004 se duplica esta estructura).

Las relaciones entre Defensoría del Niño y juzgados fueron variables, con acuerdos y tensiones en torno a distintas cuestiones en distintos momentos: respecto a los procedimientos de aplicación de las leyes, respecto a las leyes a aplicar y los recursos legales a los que recurrir. Se configuró un escenario dinámico entre algunas funciones atribuidas y asumidas por el juez que pudieran ser órbita del defensor del niño, justificándose ello en algunos momentos de desborde de trabajo en algunos organismos, y resistiéndose luego. Esta dinámica contradictoria, y sujeta a variables como el recurso humano disponible para el trabajo, ha afectado la posibilidad de sostener un proceso regular de funcionamiento. Lo

[19] Le siguieron las provincias de Chubut en 1997, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1998 y Salta en 1999.

[20] Después de 22 años, Mendoza tiene una nueva ley de Niñez (diariouno.com.ar) Sobre el caso Luciana Rodríguez, el caso de maltrato infantil que sacudió a Mendoza | MDZ Online (mdzol.com) sobre el caso La causa por la muerte de Caterina Cardoso sigue a la espera de juicio - VOXPOPULI TU VOZ ES NOTICIA. Es decir que el contexto social de modificación de la ley provincial estaba marcado por el horror de dos niñas pequeñas asesinadas por sus progenitores (en 2014 y 2018) y por la dificultad de ubicar la responsabilidad estatal en las acciones (o falta de acciones) que no modificaron la situación de maltrato que vivían.

[21] Se puede consultar en ley_2302.pdf (mpdneuquen.gob.ar)

mismo sucede entre los equipos interdisciplinarios de los juzgados y de las defensorías del niño.

Actualmente, en la ciudad de Neuquén se transita los primeros años de una reforma judicial referida al procesamiento de los expedientes. Para ello se amplió la cantidad de jueces de familia a seis y conforman un colegio de jueces, el cual funciona junto a despachos especializados que tramitan los expedientes por temáticas; entre ellos el despacho de Niñez, volcado al tratamiento propio de las leyes de protección de los derechos de NNyA. En el interior de la provincia, con una densidad poblacional mucho menor, estos cambios no se han previsto hasta el momento.

La Familia y los cuidados de los hijos, en Nuevo Código Civil y Comercial Argentino[22].

La familia y los cuidados al interior de la misma, son regulados por el nuevo CCyC del año 2015. En primer lugar, cabe mencionar que dicho Código renueva la normativa a 144 años del código de Vélez Sarsfield, de 1871[23]. En otros términos, la realidad social merece ser acogida en una regulación que resguarde sus derechos. Especialmente en el ámbito de familia, que ha evidenciado un dinamismo importante (la posibilidad del divorcio, el matrimonio igualitario, la adopción, etc.), el nuevo código, conceptual y técnicamente, quita exclusividad al matrimonio como forma única de fundar familia, a la vez que valoriza la figura del cuidador de sujetos vulnerables. Reconoce las responsabilidades y obligaciones de los progenitores afines (sobre los hijos de la pareja que comparten en lo cotidiano) y adopta un lenguaje que valora los procesos y los sujetos que los transitan.

[22] Aprobado mediante ley 260.994, se pone en marcha en el año 2015 el nuevo CCyC. Se puede ver aquí: InfoLEG - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Argentina
[23] Se puede consultar aquí: CODIGO CIVIL (infoleg.gob.ar)

La tradicional patria potestad es trocada por *responsabilidad parental*, para referir a los deberes y decisiones que deben asumir los padres y las madres, quitando el peso que porta el autoritarismo paterno asociado a aquella figura. Avanza sobre el reconocimiento de que, ante los divorcios o la separación de parejas convivientes que tienen hijos, el principio que debe priorizarse es el *cuidado compartido*. Abandona los antiguos preceptos de *regímenes de visita* y *tenencia de los hijos* para hablar de un régimen de *comunicación*, y con ello cae la práctica asociada a una dinámica de propiedad y de objeto del niño, poniendo en valor una vinculación afectiva y fluida. Asimismo, se ve resentida la práctica de que la madre es responsable exclusiva del cuidado hasta los cinco años de vida del hijo, priorizando que el niño comparta con ambos progenitores de modo similar.

Las descentraciones corrieron el eje de la protección de derecho de los adultos al cuidado y protección de los hijos como prioridad. Así también de la familia moderna a las distintas formas familiares que desde siempre han conformado el conjunto social, pero han permanecido invisibilizadas. La regulación legal y el reconocimiento de derechos y responsabilidades de las familias que ya no responden a la norma hegemónica han permitido mayor apertura social para reconocerlas sin discriminación. Son formas familiares que ya no se constituyen en los márgenes legales sino en el centro de la ciudadanía, lo cual impacta cultural y socialmente hacia una mayor valoración de la diversidad[24].

Convive con este dinamismo socio-familiar la idea de que la familia es el mejor lugar para el desarrollo de un hijo. Las contradicciones tienen sus fundamentos en procesos históricos de determinación: la apropiación ilegal y las prácticas de trasplantes de bebés hacia familias con mejores recursos económicos que las de origen fueron reguladas, legal y

[24]Para profundizar este tema, se recomienda "Las nuevas realidades familiares en el Código Civil y Comercial argentino", de Aída Kemelmajer de Carlucci, publicado en Revista Jurídica *La Ley* del 8 de octubre de 2014. Disponible en https://pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/01/Doctrina40,

socialmente, por el derecho a vivir en familia y el derecho a la identidad. En el mismo sentido, los principios de no judicializar la pobreza y a conocer los propios orígenes colocaron a la familia en un lugar privilegiado de cuidado. Al mismo tiempo, se sostiene una alta tasa de maltrato y abusos sexuales intrafamiliares, tanto contra las mujeres como contra los niños y adolescentes. Por lo cual, no son identificables *per se* familia y el mejor lugar para crecer.

En esta contradicción anida la dificultad de ofrecer un tratamiento jurídico social asertivo para las situaciones en que los niños y adolescentes son expuestos a riesgos por sus propios cuidadores. Legalmente, para estas modalidades familiares se puede instrumentar la privación de la responsabilidad parental a los progenitores para luego otorgar una tutela a un familiar que asuma la crianza de les niñes; o bien declarar el estado de adoptabilidad e iniciar un proceso adoptivo cuando no exista familia extensa o comunitaria que pueda alojarlos. Ambas opciones están reguladas y normativizadas -incluso protocolizadas-, pero la dificultad parece radicarse en la complejidad de las formas familiares, expresión que condensa el sentido de la heterogeneidad de las configuraciones familiares, destacando la inexistencia de un ciclo familiar unívoco (Cicerchia, 2009).

Sobre las niñeces sin cuidados parentales, iniciativas del Estado Nacional.

En 2018, el Comité de Naciones Unidas llama la atención a Argentina en el punto de "Niños privados de un entorno familiar". Si bien considera positiva la promulgación de la Ley n° 27.364 de Acompañamiento para el Egreso de Adolescentes y Jóvenes sin Cuidados Parentales del año 2017, el Comité sigue profundamente preocupado por el elevado número de niños en Hogares convivenciales y que esta modalidad alternativa de cuidados sea la principal (la que más se utiliza), además de la inadecuación edilicia y el hacinamiento de los

Hogares, así como los casos de malos tratos en dichas instituciones. Retoma las directrices ya dictadas (véase CRC/C/ARG/CO/3-4, párr. 53) y vuelve a recomendar:

> *"...que el Estado parte aumente los recursos asignados a las actividades encaminadas a* ***prevenir*** *(*el enfatizado es mío) *la separación de los niños de sus familias y asegure apoyo y asistencia suficientes, incluidas subvenciones y apoyo profesional, en particular para las familias desfavorecidas o marginadas"* (p. 8 y 9, Comité de los Derechos del niño. Convención sobre los derechos del niño. Naciones Unidas CRC/C/ARG/CO/5-6)

Continúa, en el mismo informe, indicando al Estado Argentino que debe acelerar el proceso de *desinstitucionalización* y asegurar que el internamiento se utilice como *medida de último recurso*, además de velar por el cumplimiento de *normas de calidad mínimas*. Indica que se establezcan *criterios rigurosos* para la colocación de niños en instituciones de cuidado alternativo, garantice condiciones humanas y dignas e *investigue a fondo* todas las denuncias de abusos o malos tratos; que vigile constantemente la calidad de las modalidades alternativas de cuidado para los niños y vele por que existan mecanismos de denuncia disponibles para los niños en los centros de acogida públicos y los hogares de guarda.

En tanto señalamientos derivados del Comité que valora la distancia entre la Convención Internacional y su aplicación, el Estado Nacional está obligado a dar cumplimiento. La Ley Nacional de protección de derechos de NNyA N° 26.061, crea el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF[25]), que nuclea a los organismos de aplicación provinciales; y la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Esta última, junto a UNICEF, realiza desde el año 2011 relevamientos específicos

[25]Su conformación se puede ver en: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/cofenaf

sobre las situaciones de niñes sin cuidados parentales[26]. La finalidad de los relevamientos de datos es contar con información necesaria que permita el diseño de políticas públicas y acciones destinada a mejorar la situación, en este caso, de los niños que carecen de cuidados parentales o que son objeto de la separación de sus familias de origen, alojados transitoriamente en otros dispositivos de cuidado.

Otra iniciativa en este sentido (de SENAF junto a UNICEF) es la implementación de un Censo de Dispositivos de Cuidado Institucional[27], que incluye a hogares, residencias, casas convivenciales e instituciones de gestión pública (privada o mixta). Se implementó por primera vez en diciembre de 2022, y el mismo se trata de un formulario *on-line* con alrededor de 200 preguntas, las cuales debe completar cada dispositivo que aloje niños sin cuidados parentales a lo largo del país. Y por otro lado, continúan impulsando la utilización del Registro Único Nacional (RUN[28]), en el cual se espera que el órgano de aplicación registre todas las intervenciones con cada NNyA, a fin de ordenar intervenciones, revisar prácticas y evaluar seguimientos de las situaciones que atraviesan las chicas y los chicos en cada jurisdicción. Cabe consignar que, del relevamiento realizado en Neuquén Capital, existen Centros de Fortalecimiento Familiar que carecen de internet, por lo que no tienen acceso a tal plataforma en algunos lugares de trabajo.

---

[26]El último informe contiene los datos del año 2020, y se encuentra en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/situacion_de_nnya_sin_cuidados_parentales_-_2020_03.05_1.pdf

[27]En Argentina hay más de 600 dispositivos de cuidado. Este censo brindará datos acerca de las características del cuidado en hogares y residencias públicas o convenidas, dependientes de las provincias, municipios y organizaciones sociales. Esto, a su vez, permitirá generar nuevos protocolos y guías de trabajo, como así también la posibilidad de elaborar un plan federal que delinee las prioridades sobre los estándares de cuidado en el marco de las Medidas de Protección Excepcional. Disponible en: Desarrollo Social lanzó el 1° Censo Nacional de Dispositivos de Cuidado Residencial de chicas, chicos y adolescentes | Argentina.gob.ar

[28] Se puede consultar en: https://www.unicef.org/argentina/que-hace-unicef/inclusion-social-y-monitoreo/registros-nominales-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-en#:~:text=El%20RUN%20consiste%20en%20una,la%20mejora%20de%20sus%20intervenciones.

Asimismo, SENAF ha diseñado un protocolo de actuación para la toma de Medidas de Protección Excepcional[29], el cual explicita pautas mínimas de trabajo que deben realizar todos los órganos administrativos de aplicación de las leyes de promoción y protección integral de derechos de NNyA. Este protocolo importa sugerencias que no se ajustan a la realidad neuquina, donde la decisión de tomar una MPE es asumida por el juez.

La experiencia Neuquina de proteger los derechos y de defender la ley.

Hacia el año 1993, actores de la sociedad neuquina comienzan a convocarse en torno a la inquietud que sembró la Convención Internacional de derechos de NNyA y se conformó el *Grupo de apoyo a la infancia y la adolescencia*, presidido por el obispo Jaime de Nevares y nutrido por un conjunto de profesionales abogados y un grupo de profesionales que habían trabajado en la Subsecretaría de Acción Social. Con el apoyo económico y la colaboración técnica de UNICEF, se organiza un trabajo provincial abierto a la comunidad y se proyecta el contenido de la Ley Provincial N° 2302. Al mismo tiempo, un grupo de magistrados y funcionarios del Poder Judicial diseña la creación de los Juzgados de Familia, proyecto que fue elevado a la Legislatura y aprobado el 15 de julio de 1998. En 1999 se aprueba la ley de protección integral de derechos y se promulga en el año 2000. La división de competencias distinguió la protección de derechos del régimen penal juvenil (Oses y Vitale, 2004).

"La 2302" cobró cuerpo social, se gestó comunitariamente y se difundió en las escuelas, conformándose en un motivo de orgullo neuquino. En su dimensión de protección integral, se conoció siempre como de avanzada pero, al mismo tiempo, ha constituido una deuda del Estado para con ella desde su existencia. Los reclamos dirigidos al poder

[29] El protocolo fue creado en el año 2018. Se puede consultar aquí: protocolo_fin.pdf (argentina.gob.ar)

gobernante para dotar de recursos que permitan aplicar cabalmente la ley no han cesado. En una provincia que en las últimas décadas ha registrado migración y movimiento interno a raíz de la actividad petrolera, el Estado no ha logrado un sistema de protección de derechos que contenga las situaciones familiares y de niñez vulnerables, tal como lo plantea la ley.

El proyecto político de corte neoliberal, caracterizado por un estado mínimo, se desarrolla con fuerza a partir de 1999[30] en un escenario de aumento de la desocupación, acciones de protesta social[31] y respuesta represiva del estado provincial. Iniciado su último mandato y con proyección presidencial 2007, el gobernador Jorge Omar Sobisch (tomando como eje "la inseguridad"[32,] y articulando con una pública postura crítica a los derechos humanos[33]) crea junto a su Ministro de Seguridad, Luis Manganaro, un Plan Integral de Seguridad para la provincia. En éste propone reformar "la 2302"[34], profundizando su carácter punitivo y revitalizando la idea de "peligrosidad"**,** que la Convención Internacional y el sistema de protección integral de derechos pretende desterrar.

[30]Con los sucesivos mandatos de J. O. Sobisch, quien gobernó desde 1999 a 2007 (año del asesinato del docente Carlos Fuentealba en una protesta social en la ruta) y un periodo de gobernación previo, de 1991 a 1995. Sobre el proceso judicial de la muerte del docente, jefes de la policía fueron condenados en un juicio de gran complejidad https://www.rionegro.com.ar/justicia/caso-fuentealba-ii-condenan-a-jefes-policiales-por-uso-arbitrario-de-la-fuerza-2800146/

[31]El reloj político del gobierno de Sobisch (rionegro.com.ar) Esta nota ilumina el contexto regional de la época. En el año 1996, los vecinos de Cutral Co y Plaza Huincul se apostaron en la ruta y en junio del año 2000 muere una maestra por un "accidente" laboral, véase: La Justicia pide explicaciones por la muerte de una docente neuquina (rionegro.com.ar)

[32]El contexto nacional era de politización electoralista de "la inseguridad", dominando la escena mediática los secuestros extorsivos (delito que no constituyó un problema en la provincia de Neuquén).

[33]En este sentido, cuestionó el impulso a las causas por violaciones a los derechos humanos, la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final y el juicio a los integrantes de la Corte Suprema (Diario Página 12, 28/09/2003), así como también reivindicó el rol de las Fuerzas Armadas en los sucesivos discursos legislativos.

[34]El Plan Integral de Seguridad Neuquino fue aprobado por decreto el 10 de septiembre de 2004 pero presentado un mes después. Su contenido nunca se pudo conocer por su caracter "reservado", pero fue conocido por su lado más obsceno: la erogación de millones de dólares sin licitación y su propuesta de detención de menores en caso de ser sospechosos de delitos de cinco años o más de prisión. Consultar diarios de la época como: La ley de Sobisch (rionegro.com.ar)

De la excepcionalidad del arresto para adolescentes en instituciones que distan de lo carcelario y sin contacto con personal de seguridad (así lo plantea la ley provincial), se pretendía el arresto ante la sospecha de comisión de un delito y la privación de la libertad de hasta ocho meses para adolescentes que habían cometido algún ilícito. Esto provocó la oposición de la mayoría del arco político, reacciones críticas de organismos de derechos humanos, sindicatos, asociaciones de profesionales, estudiantes, organizaciones mapuches, la Pastoral Social, el obispo de Neuquén, pediatras, la Universidad Nacional del Comahue y ciudadanos en general. En este clima, se consolida el Foro en defensa de la ley de protección de derechos de NNyA.

Algunas ideas que el gobernador y su ministro hacían llegar a la población a través de los diarios locales daban cuenta de la posición ideológica respecto a la peligrosidad y su asociación con los niños pobres, que puede identificarse en los fundamentos de las prácticas propias del sistema tutelar (incluso similares a las expresiones públicas del Dr. Agote). El ministro de Seguridad afirmaba que esta reforma buscaba "apartar de la vida comunitaria a los que pongan en riesgo la vida de los demás e impedir que un delincuente menor goce de su libertad y se convierta en una ruleta rusa para el resto de la sociedad" (Sancho, 2017, p. 20). Expresaba en los diarios que si los jóvenes no son "contenidos mediante una pena privativa de libertad que los rehabilite cuando cumplen 18 años, los estamos esperando nosotros y los tenemos que meter presos porque ya viene con una historia delictiva (...) hay que intentar contenerlo de inmediato" (extraído del diario La mañana de Neuquén, 27/06/2004, en Sancho, 2017, p. 22). Se puede observar una lógica que refuerza la oposición entre incluidos y excluidos del modelo neoliberal.

La segregación como fundamento de la política de una supuesta protección no fue tolerada por la sociedad neuquina, lo cual se vio reflejado en los diarios regionales: entendido

como *usurpación de poderes*[35], hubo reacciones de la iglesia[36], la comunidad educativa[37] y el periodismo[38]. Se pone en cuestión el lugar de la Defensoría del Niño[39] y surgen amenazas a la figura de Nara Oses [40], quien se constituyó en una de las referentes y promotoras de la ley provincial. El foro por la 2302 exigía la efectiva implementación de la misma[41].

Esto evidencia el tenor de las modificaciones pretendidas. Era claro que se alejaba de la Convención Internacional de Derechos de NNyA, recurriendo a construir la inseguridad como problema social, un elemento poderoso en tanto cala en una dimensión existencial de los seres humanos. Inherente al hombre con inquietud y malestar, la inseguridad aproxima a los sujetos a los discursos de orden, a buscar la autoridad. Organizado a nivel social, estos discursos profundizan la grieta nosotros / los otros, señalando al distinto como lo rechazable. La construcción de esta realidad y la circulación de estos discursos habilitan prácticas

---

[35] el 2/7/2004 Para Gillone, hay «usurpación de poderes» (rionegro.com.ar)
[36] el 2/9/2004 La Iglesia Católica defiende la norma vigente (rionegro.com.ar)
[37]el 19/9/2004 se expone en el diario: *"La tarea desarrollada por el equipo integrado por Nara Osés, Edith Galarza y Norma Amicone, entre otros profesionales, estuvo «ligada con lo educativo» y el resultado de cada trabajo fue «muy fuerte desde el punto de vista práctico». Los docentes «no tenemos más que elogios» a la tarea desplegada por la Defensoría, dijo Savanco, y rechazó en su totalidad el proyecto del gobierno porque, «de hecho no es una reforma sino un cambio total de la ley». Aunque admitió que en algunos casos es necesario «revisar algunas medidas, eso no invalida su contenido». La propuesta de Manganaro «es otra ley, que va en contra de las garantías que debe dar el Estado y además omite considerar al menor como sujeto de derecho»"* https://www.rionegro.com.ar/directores-de-escuela-defienden-la-ley-del-nino-AAHRN040919191920 31/
[38]La multisectorial denunció la existencia de un «Estado policial» en Neuquén (rionegro.com.ar) Un documento crítico, personalizó en dos figuras de la administración provincial, el gobernador Jorge Sobisch y el ministro de Seguridad, Luis Manganaro, sobre el intento de avanzar «con reformas legislativas antipopulares» entre las que citaron la de la Constitución provincial; la ley de Hidrocarburos y la transformación de la 2302 de protección integral al niño y al adolescente. Criticaron la «mayoría automática» con que el gobierno provincial impone sus iniciativas al tiempo que «persigue y hostiga a los estudiantes que luchan para que la educación no sea una mercancía de cambio». En esa materia, el gobierno neuquino «no cumple con su responsabilidad indelegable de garantizar la educación pública» y además, el sistema de salud pública «está desfinanciado». Afirmaron que la gestión del gobierno se caracteriza por «su corrupción, autoritarismo y la aplicación de métodos represivos»
[39]El TSJ puso bajo la lupa a la Defensoría del Niño (rionegro.com.ar) y un clima de amenazas
[40]marzo 2005 La APDH nacional repudió las amenazas a la defensora (rionegro.com.ar)
[41] El 8/11/2006 Reclamo al TSJ por la ley de la Niñez y la Adolescencia (rionegro.com.ar)

anuladoras de la diferencia, del otro como sujeto. De este modo, se contribuye al diseño del límite entre los incluidos y los excluidos del sistema socio político.

La pregunta es: ¿a quiénes construimos como nuestros delincuentes para dejarlos afuera? Delincuente se asocia por su origen etimológico a la idea de falta (falta proviene de la palabra *delinquire* en latin) y en un sistema globalizado, si no sos cliente, sos delincuente. (Sztajnszrajber, 2015). ¿Entonces, quiénes califican como clientes y a quiénes les falta algo (o mucho)? Los niños y adolescentes vulnerables, en situación de pobreza, parecen constituirse en una respuesta posible.

En el año 2011 comienza a funcionar el CoProNAF (Consejo de Niñez), creado por la Ley Provincial y formalizado en 2008, pero sin funcionamiento durante dicho tiempo. El Consejo está integrado por representantes de cada ministerio provincial, el Poder Legislativo, las iglesias, el Poder Judicial, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de niños. Es un órgano consultivo y de asesoramiento al diseño de la política de Estado en el área niñez, adolescencia y familia. Desde el primer año de trabajo, se destaca como problemática emergente y sostenida a lo largo del tiempo la carencia presupuestaria, fundamentalmente para el ámbito de salud y educación[42], pilares del desarrollo integral de les niñes (¿qué construimos con los niños con acceso insuficiente y deficitario a salud y educación?).

La satisfacción de necesidades básicas es un piso que todavía constituye una deuda y el acompañamiento a las familias que conforman la población vulnerable es clave para una vida digna de los NNyA. El trabajo localizado en los barrios, conocido como "promoción o fortalecimiento familiar", se complementa con el trabajo en la emergencia, conocido como *la guardia 2302.* Ambos dispositivos (del Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo) interactúan

[42]Se puede ver www.rionegro.com.ar/el-consejo-de-la-ninez-le-pidio-garantias-a-sa-ESRN_742754/

e intervienen en las situaciones en que los niños son separados de sus familias. Aún hoy, este punto no está saldado; o mejor dicho, surgen tensiones a partir de que la Ley Nacional de Protección de Derechos de NNyA, pone en cabeza del órgano administrativo, el Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo, la responsabilidad de la acción de separar a un niño de su medio familiar.

Esto generó tensiones y resistencias, en una tradición de trabajo en la cual el juez era el encargado de asumir tal decisión e informarlo a las familias personalmente. Esta práctica fue evaluada negativamente por UNICEF y Neuquén recibió señalamiento de la ONU para adecuarse a la Ley Nacional, destacando que la práctica de separar a un niño de su familia a cargo del juez es propio del ejercicio tutelar que debe erradicarse.

A diez años de la ley nacional de protección de derechos de NNyA (2005) y contemporáneo al nuevo Código Civil y Comercial, en el año 2015 se aprueba la Ley de Hogares, que avanzaba en la dirección de la ley nacional, atribuyendo a los hogares institucionales la responsabilidad de decidir el ingreso de niñes a las instituciones de convivencia, debiendo luego informar al juez. Dos meses más tarde, la Cámara de Diputados de la Provincia, también por unanimidad, dispuso la modificación del art. 2 de la reciente aprobada ley; la decisión vuelve a estar a cargo del Juez de Familia, definiéndose finalmente que: “Los hogares de niñas, niños y adolescentes tienen a su cargo el cumplimiento de la medida excepcional de protección, *ordenada por autoridad judicial competente*, con la intervención de la Defensoría de los Derechos del Niño y del Adolescente, en el marco de la Ley n° 2302 y su sistema procesal de protección de derechos”. De este modo, también en el plano legislativo, las intenciones ligadas a modificar el proceso indicado por “la 2302” han tenido que dar marcha atrás.

Campo de disputa sobre las MPE en Neuquén. ¿Qué se disputa?

En relación a las medidas de protección excepcional, su uso e implementación, existen acuerdos y desacuerdos entre los actores que deciden sobre ellas, los que las ejecutan y quienes trabajan en los momentos previos y posteriores a su implementación. Los acuerdos surgen en el plano enunciativo, y están en sintonía con las regulaciones a nivel macro estructural, al mismo tiempo que lo que se supone importa mayor cuidado (o menos daño) a un niñe. En estos términos, resulta difícil no acordar con que la separación de un niño o un grupo de hermanos de su familia de origen o de crianza tiene que ser la excepción de la regla en el terreno de proteger sus derechos. Esto quiere decir que deben agotarse todas las medidas de protección integral (MPI) tendientes al desarrollo pleno de les niñes, lo que redundaría en minimizar las situaciones familiares graves en las que se torne necesario separar a las infancias de sus familias.

Existen algunas situaciones que no tienen mediación institucional previa, y tomar una medida de protección excepcional (MPE) es la única opción al momento de conocer la situación familiar (el abandono de un niño, por ejemplo). En cualquier caso, debe evitarse la institucionalización, rastrear la existencia de familia extensa o red social y comunitaria que pudiera y tuviera condiciones para asumir temporalmente el cuidado del/les niñes, y debe priorizarse la no separación de los hermanos.

Se debe favorecer la vinculación del niño con sus padres, su familia extensa o referentes de la comunidad y amistades, etc., salvo expresa prohibición judicial. El trabajo previo y posterior a la decisión de separar a un niño de su familia debe siempre tender a promover cambios en dicha familia, de manera que logre modificar las causas que obligaron a tomar tal medida. Sin embargo, la MPE tiene un plazo en pos de no prolongar la

institucionalización *in eternum* del niño; de lo contrario, se constituirá una mayor vulneración de sus derechos.

En estos señalamientos, todos los organismos que conforman el Sistema de Protección Integral de derechos de NNyA, así como las legislaciones en todos los niveles (La Convención Internacional, La Constitución Nacional, La Ley Nacional de Derechos de NNyA y La Ley Provincial de protección de derechos de NNyA) están de acuerdo.

Estas referencias, sin embargo, importan una complejidad fundada en diferentes contradicciones: la primera identifica que la separación de un niño de su familia es un proceso que se evidencia contra la voluntad del o los niños y de las familias en cuestión. Hace algunos años, era habitual que en los despachos de jueces, pasillos y veredas del Juzgado de Familia se desplegaran escenas angustiosas, de tensión entre las familias y los funcionarios judiciales relacionadas con la ejecución de la decisión de separarlos, incluso con custodia policial y durante horas.

Esta escena merece especial atención porque *se evidencia desgarradora*, articulándose allí no solo la vivencia dolorosa de las familias por las características de la intervención del Estado sino que también es una unidad de análisis que articula sentidos del paradigma tutelar. El juez señala a esos niños que lo mejor para ellos es esa decisión que les está haciendo padecer; paradójica y controversial, encierra las contradicciones del sistema de protección. Se justifica el sufrimiento que allí se despliega en nombre de un (supuesto) bien mayor para el niño.

A ello se agrega una segunda contradicción, referida al tratamiento que se le ofrece a los niños y sus familias luego de ser ingresados a un hogar convivencial: las institucionalizaciones prolongadas se contraponen al derecho de vivir en una familia; allí las

prácticas que debieran enmarcarse en un plazo deben ser interrogadas en tanto parecen producir más exclusión que integración.

¿Quién toma tamaña decisión? ¿Quién ejecuta tal acto? ¿Quién se responsabiliza de la contradicción que implica el sufrimiento del niño por separarse de sus Otros[43] que lo exponen? ¿Cómo se trabaja con el tiempo de institucionalización y el sostén de los lazos identitarios de les niñes?

[43] Cabe aquí la utilización del concepto de Otro, propio del campo psicoanalítico, pero preciso para identificar a los adultos significativos para los niños y distinguirlos de los otros (con minúscula) que no tiene tal peso significativo.

VIAJE
(...) por equipaje, una maleta llena de papeles
y de angustia
los papeles
para escribir
la angustia
para vivir con ella
compañera amiga

Nadie te despidió en el puerto de partida
nadie te esperaba en el puerto de llegada
y las hojas de papel en blando enmohecido
volviéndose amarillas en la maleta
maceradas por el agua de los mares

Desde entonces
tengo el trauma del viajero
si me quedo en la ciudad me angustio me voy
tengo miedo de no poder volver
Tiemblo antes de hacer una maleta
-cuanto pesa lo imprescindible-
A veces preferiría no ir a ninguna parte
A veces preferiría marcharme
El espacio me angustia como a los gatos
Partir
es siempre partirse en dos.

Cristina Peri Rossi (segunda parte)

Mapeo institucional

"... un exilio es un acontecimiento que se tiene que acotar como un hueco que nunca se colma, que se trata vanamente de taponar (...)
no puede haber nada más atroz como el desarraigo. El desarraigo es como la sensación del vacío existencial y vital, más aún, es sentir que se habita en el no-lugar."

(Constante, A. 2018)

En el presente apartado se presenta una "foto" del entramado institucional actual que sostiene el sistema de protección, en lo específico del tratamiento de los niños sin cuidados parentales en la ciudad de Neuquén. Lejos de patologizar la problemática de las infancias (objeto de este estudio), la referencia al tratamiento estatal o institucional que se le ofrece a un niño o una familia tiene el sentido de valorar que la oferta tiene efectos (incluso cuando no sean los deseados). No se identifica con el tratamiento clínico, médico o psicológico. Es decir, se trata de visibilizar la existencia de distintos tratamientos y de diferentes modos de intervenir la problemática.

El sistema de protección, a través de sus actores y sus propuestas institucionales, le da un tratamiento a ese otro sujeto o problemática familiar con el que se vincula. Este tratamiento está compuesto por la intervención de distintas instituciones -que se describirán en la presente sección- en diferentes momentos del proceso y con diferentes objetivos, en el entramado complejo que constituye el Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA. ¿Ofrece tratamientos diferenciales también de acuerdo a las características de la población que trate? ¿Todos los niños son alcanzados del mismo modo por el SPI de derechos?

Por lo general, un niñe (o un grupo de hermanos) transcurre por la escuela de manera cotidiana y tiene controles de salud de manera relativamente sistemática. En ocasiones, también la familia es conocida por el Centro de Fortalecimiento Familiar del barrio u otros referentes comunitarios. Estas instituciones, por las que transcurre la vida y el desarrollo de las niñeces, son quienes suelen advertir sobre hechos que requieran atención especial en términos de vulneración de derechos o dificultades de los progenitores en el cuidado de los hijos. Cuando excede las competencias institucionales, estos efectores dan intervención a la Defensoría de los Derechos de NNyA.

En algunas situaciones familiares, la necesidad de tal intervención puede precipitarse al acontecer algún hecho cuyos indicadores previos- o potenciales factores de riesgo- no han sido advertidos con anterioridad. Las escuelas, las instituciones de Salud, los Centros de Fortalecimiento Familiar y la policía solicitan intervención a la Defensoría de los Derechos del NNyA cuando evalúan necesario tomar una medida de protección excepcional (o antes, para evitar tal decisión).

En Neuquén, el Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo cuenta con tres Subsecretarías; una es de Trabajo, otra de Desarrollo Social y otra de Familia. De esta última dependen direcciones provinciales: una es de Niñez y Adolescencia y otra es de Familia (una tercera atiende problemática de violencia y la cuarta cuya población son adultos mayores). En esta misma dependencia está el Co. Pro. NAF[44].

[44] Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia. Creado por la ley 2302, dedicado a asesoramiento técnico en las políticas públicas destinadas a la infancia y adolescencia. Conformado por representantes de los tres poderes del Estado, organizaciones civiles, niñas, niños y adolescentes. Funciona por comisiones (una de ellas es para "niños sin cuidados parentales"). La información publicada en la página oficial refiere que han trabajado en el año 2013/2014 en un protocolo de procedimiento de aplicación de medidas de protección y que en 2017 se inicia un trabajo de registro y relevamiento de la situación de los niños. Disponible en: Comisión Niños, Niñas y Adolescentes Sin Cuidados Parentales • Co.Pro.NAF (neuquen.gob.ar)

De la Dirección Provincial de Familia dependen los Centros de Fortalecimiento Familiar, que en la ciudad de Neuquén son seis (cada uno tiene su facebook como información accesible a la comunidad). Cada centro está conformado por profesionales psicólogos, trabajadores sociales, operadores de familia y personal administrativo. El Centro que más caudal de trabajo recibe (cuyo ingreso es por demanda espontánea de la comunidad y pedidos institucionales de la Defensoría del niño a través de la dirección de admisión del propio Ministerio) y que está más dotado de personal, cuenta con cinco trabajadores sociales, cinco psicólogos y cinco operadores de familia, además del personal administrativo. Sin embargo, se registra movilidad de profesionales que permite relativa estabilidad de los equipos.

De la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia dependen cinco direcciones generales: una de Niñez, otra de Adolescencia, otra de Responsabilidad Penal y Adolescente, una cuarta de *Familias Solidarias* (esta dirección tiene su propia página y facebook con información accesible que clarifica respecto a cómo ser parte del programa) y la última dirección general de Centros de Desarrollo Infantil (existen 13 C.D.I. en la ciudad de Neuquén, cuyo objetivo es promover el desarrollo integral de niños de 45 días a cuatro años de edad).

La Dirección General de Niñez tiene a su cargo los hogares institucionales, que en Neuquén Capital son cinco: Fedra, Admisión, Yampay, Los Bajitos y Ayenhue. La estructura de cada hogar cuenta con un Director, un coordinador que articula el trabajo del equipo técnico del hogar (compuesto por un psicólogo y un trabajador social) y los trabajadores sociales (un referente institucional dedicado a articulación con salud y otro referente institucional dedicado a articulación con educación). Además existen entre tres y cuatro educadores por turnos en tres turnos diarios y personal de mantenimiento, cocinera y administrativos.

La Defensoría del NNyA, si bien se inscribe dentro del Poder Judicial, trabaja en pos de evitar la judicialización de las situaciones de los niños. En Neuquén Capital existen tres Defensorías; la N° 1 y 2 tienen una defensora, una defensora adjunta, tres trabajadoras sociales y un psicólogo, más personal administrativo. La Defensoría N° 3 requeriría un trabajador social más para alcanzar la misma estructura que la 1 y la 2.

Tal lo advertido, y con las tensiones que decantan de la coexistencia de las leyes nacional y provincial en Neuquén, la medida de protección excepcional es una decisión judicial -que encierra contradicciones y reparos en los propios actores que toman esa decisión-, solicitada por la defensora de los derechos del NNyA -fundada y acompañada por informes de profesionales que han trabajado la situación y que dan cuenta, en la generalidad de las situaciones, de la necesidad de tomar la MPE. En ocasiones, el juez avala el pedido y en otras ocasiones no da lugar inmediatamente a la institucionalización, solicitando nuevas intervenciones a la Defensoría del Niño y pidiendo evaluación a su propio equipo interdisciplinario; o bien, entrevistando él mismo a la familia extensa o referentes comunitarios con el fin de acordar un modo de cuidado alternativo y temporal.

Hay tres opciones para las infancias cuya situación se define como “sin cuidados parentales”, guiado por el principio de que continúen vinculadas a su ámbito comunitario: pueden ser alojados transitoriamente por un familiar o un referente afectivo (aunque no sea pariente), pueden ir al programa *familia solidaria* -se trata de familias que alojan temporalmente a niñes con MPE- o pueden ser ingresados a un hogar institucional.

La definición de una situación de niños sin cuidados parentales implica la aplicación de una MPE y un sistema alternativo de cuidados. Las causas de separación deben responder a circunstancias de extrema gravedad que amenacen o vulneren derechos causando perjuicio a la salud física y/o mental de les niñes y adolescentes. Los protocolos existentes

aclaran que la situación de pobreza por sí sola nunca debe ser un motivo para una MPE ni impedimento para el reintegro con su familia.

En Neuquén Capital existen seis jueces de familia y despachos especializados que conforman la Oficina Judicial. Esta organización es reciente, tiene un año y medio de aplicabilidad, y aún no se ha extendido al interior de la provincia. Uno de los despachos tramita las causas agrupadas como *niñez.*

El equipo interdisciplinario está conformado en la actualidad por 14 psicólogos y 14 trabajadores sociales; cada área cuenta con una coordinación disciplinar y una dirección provincial. También se ha incorporado al equipo una médica psiquiatra. Este equipo atiende fundamentalmente la demanda de la Oficina Judicial y la Oficina de Violencia.

Cabe mencionar aquí, como parte del mapa institucional en el que transitan los niños sin cuidados parentales, la adopción. El Registro Único de Adopción (RUA) de Neuquén es provincial; concentra el listado de adoptantes, aspirantes a una guarda pre-adoptiva. Entran en escena cuando el juez declara el estado de adoptabilidad de les niñes. Lo cual sucede tras el fracaso en la revinculación familiar y la imposibilidad de regreso del niño con su familia extensa, esto es definido por los profesionales de los Hogares que alojan a los niños (en función de la complejidad que implica tal definición, será un punto específico de análisis posterior).

El RUA[45] cuenta con un equipo conformado por una médica pediatra, dos psicólogas y dos trabajadoras sociales, cuya tarea es asistir profesionalmente a los pretensos adoptantes a lo largo de todo el proceso y evaluar las situaciones de hecho de NNyA del que fuere

[45] Creado en 2007 por ley 2561, El Registro Único de Adopción es un órgano administrativo que depende del Tribunal Superior de Justicia y funciona como una herramienta con la que cuentan los jueces y juezas para dar transparencia y agilidad a las guardas pre-adoptivas y las adopciones que en su consecuencia se dicten. Información disponible en RUA NQN (jusneuquen.gov.ar)

informado. Quienes dictaminan la declaración del estado de adoptabilidad es el órgano de aplicación de la ley y el juez debe dar curso (o no) a tal pedido (en ocasiones se advierte controversia en las consideraciones de la situación familiar o en las lecturas técnico profesionales que despliegan) y solicitar intervención de su propio equipo interdisciplinario a fin de contar con mayor cantidad de pruebas que le permitan avanzar en la decisión a resolver. Este es un momento importante, ya que también las familias de origen tienen participación -con patrocinio letrado- y discuten e impugnan decisiones judiciales. En algunas ocasiones también cuestionan el trabajo realizado con ellos desde el órgano de aplicación, lo cual cobra un peso sustantivo en el tratamiento judicial específico.

Las apelaciones formales a las decisiones judiciales (por ejemplo el rechazo de una guarda a favor de un familiar, cuya contracara es la adoptabilidad del niñe) van a la Cámara de Apelaciones, quien vuelve a analizar las actuaciones, basándose fundamentalmente en los informes técnico-profesionales que constan en el expediente (los mismos en los que se fundan las decisiones del juez de familia). En ocasiones, a partir de allí se despliegan nuevas evaluaciones; en estas instancias, todo el proceso previo se ha jugado y ha implicado la permanencia institucional del niño en el hogar por años.

Finalmente, es necesario resaltar que desde el año 2018[46] funciona dentro del Poder Judicial una Oficina de Seguimiento de las Medidas de Protección Excepcional. Su estructura cuenta con una directora y dos administrativas y su tarea se vincula a la producción de información estadísticas y el análisis de los tiempos que implican los procesos, activando un sistema de alarma para los organismos en cuya dependencia la tarea se ha extendido del plazo deseado. Es una oficina controversial, en el sentido de que no tiene incidencia jurisdiccional y responde a intereses directos del Tribunal Superior de Justicia, a quien remite informes

[46]Hacia una adopción más ágil - LA NACION
El Poder Judicial neuquino creó una Oficina de Seguimiento de medidas excepcionales de la Ley 2302 - JU.FE.JUS (jufejus.org.ar)

periódicos. Con el paso del tiempo, se ha ido complejizando tanto la producción de datos que realizan como las estrategias de coordinación interinstitucional que se plantean, derivadas éstas de los datos que evalúan. Para muchos actores del sistema, es una oficina que no conoce el territorio ni las personas que protagonizan los expedientes, registrando su actuación en un lugar de control y persecución. No se ha advertido que la oficina o los datos que producen tengan relación directa con la política pública destinada a la población objeto de las MPE.

Análisis

"Si los refugiados (...) representan un elemento tan inquietante
en el ordenamiento del Estado-nación moderno,
es sobretodo porque ponen en crisis la ficción originaria
de la soberanía moderna, quebrando la continuidad entre hombre y ciudadano..."
(Agamben, 2020)

El material recolectado en el trabajo de investigación será repensado a partir de identificar distintos tópicos de análisis, aportando la voz de los distintos actores sobre cada eje. Interactúan con ese hilo analítico la exposición de fragmentos de resoluciones judiciales y viñetas de casos, referencias a recomendaciones internacionales, informes sobre la deuda social a la infancia y sobre el análisis presupuestario de la ley provincial. Aspectos que permiten la construcción, desde distintas aristas, del sujeto de investigación[47],

El análisis es ordenado del siguiente modo:

[47] Las palabras destacadas con cursiva refieren a significantes expresados por los sujetos entrevistados o en las publicaciones utilizadas. No se utilizan como cita textual, sino como significantes, cuyo peso específico justifica su utilización destacada.

1. Representaciones de diferentes modelos del Sistema de Protección de Derechos, que conviven y hacen práctica en los distintos actores. La importancia de este asunto radica en que Neuquén funciona con lo que algunos actores identifican como *sistema mixto*, por lo que (siguiendo la lógica de que los modos de entendimiento, discursos y prácticas configuran realidades), los entrevistados tienen posiciones diversas y hasta opuestas sobre cómo se entiende el Sistema de Protección Integral y como debería procederse en las situaciones familiares sobre las que se decide una MPE.

2. En relación a la ejecución de la Medida de Protección Excepcional. En los distintos modos de entender el sistema de protección de derechos, se develan tensiones y disputas en torno a la ejecución de la MPE y la escena familiar de la separación (que persiste como un real irreductible).

3. Consideraciones sobre el tiempo y los plazos. Tiempo e historia, conceptualizaciones agambenianas.

4. La dimensión imaginaria en el campo de la micropolítica: entre la vara muy alta y el tiempo que demora el juez. Aquí se expone un caso titulado *Las idas y vueltas judiciales burocrático-administrativas en el horror familiar* y se identifican elementos en juego en las evaluaciones familiares: *los parámetros, la moralización y la maternalización.*

5. Características de las formas familiares vulnerabilizadas. En ese ítem se identifican aspectos comunes de distintos expedientes judiciales, significados como *trazos hacia el exilio.* Se ilustra con viñetas.

6. Las trayectorias judiciales. La ruta crítica de los niños con sistemas alternativos de cuidado.

7. Sobre los recursos destinados al Desarrollo Social, una variable transversal.

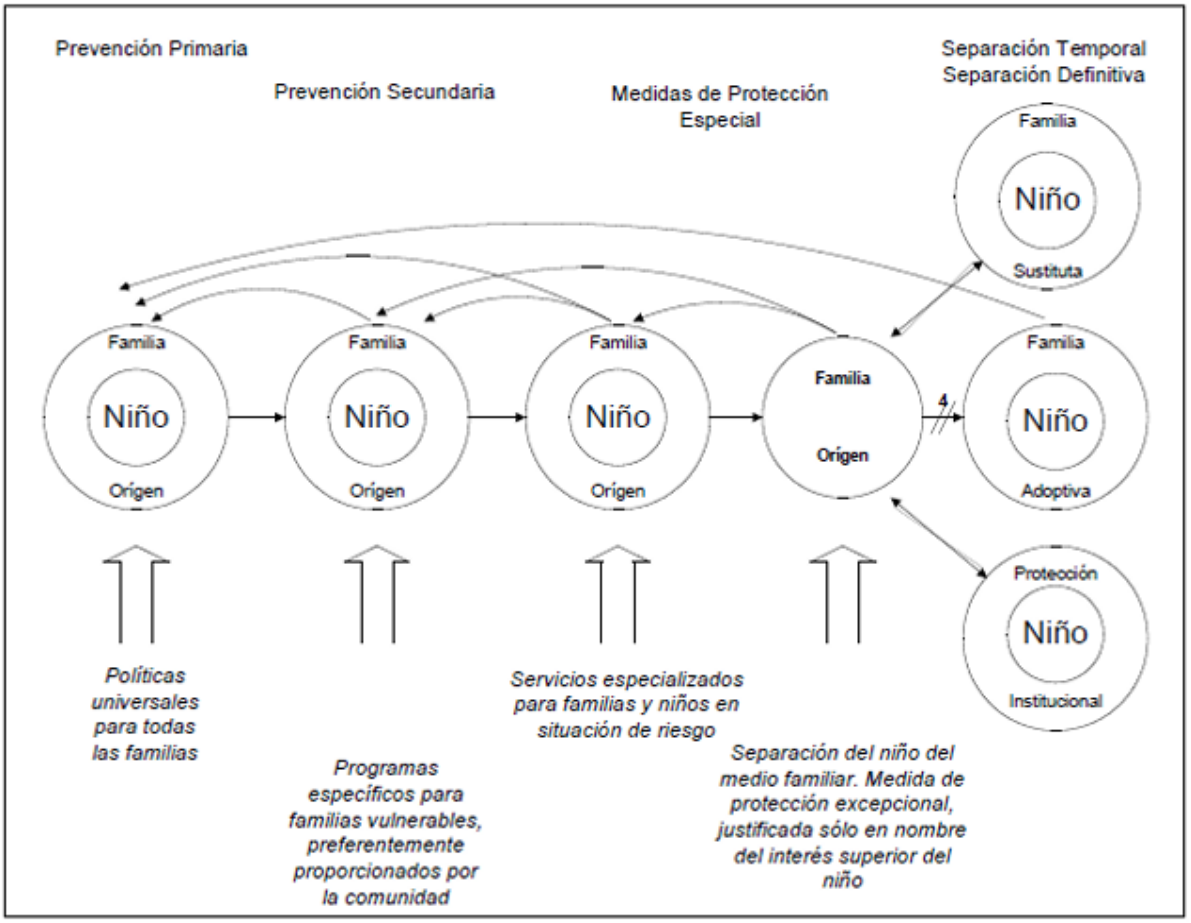
1. *Sobre el modelo del SPI: la pirámide y el engranaje, la verticalidad y la horizontalidad.*

El Sistema de Protección Integral de derechos "...es más bien un *mix* que recupera varias recomendaciones construidas por los organismos de derechos humanos, con el fin de evitar intervenciones discrecionales y de incorporar los derechos sociales en la misma jerarquía que los derechos civiles" (Ripoll, 2017, p. 59). En ese sentido, los procedimientos tienen un formato garantista. No tiene centralidad en temáticas tradicionales, sistema de seguridad social, sistema de salud y sistema educativo, por ejemplo, sino que el eje son los derechos: el respeto (es decir, no obstaculizar el acceso al derecho), la protección (impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso al derecho) y la satisfacción (asegurar que los titulares de derecho accedan al bien y desarrollar las condiciones para tal fin).

Entre el devastamiento de los sistemas tradicionales, gracias al modelo neoliberal, y la reestructuración que exige las nuevas leyes en el marco de la Convención, la definición de políticas públicas tendientes al cumplimiento de derechos debe acompañarse con mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad por parte de los Estados. El criterio de integralidad es el principio por el cual la protección de los derechos debe alcanzar para todos los niños por igual, sin discriminación alguna, y no sólo a los que se consideran en peligro o riesgo social (Morlachetti, 2013).

Los organismos internacionales (particularmente el Instituto Interamericano del Niño, que funciona como organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos, OEA), han ensayado propuestas respecto a la organización del sistema de Protección Integral, ajustado a las nuevas normativas legales construidas a la luz de la Convención Internacional. Estos documentos han sido recuperados por diversos estudios, entre ellos Ripoll (2017) quien

extrae del Prototipo Base, presentado por el Instituto Interamericano del niño un esquema que diagrama dicho sistema (ob.cit, p.62 citado de Pilotti, 2000, p. 70):



Se advierte en este esquema el protagonismo que se otorga a las intervenciones realizadas en el territorio, dado que cada instancia remite siempre a sus anteriores. También indica los pasos procedimentales y los actores a convocar en cada caso: políticas universales a nivel primario, programas específicos para familias vulnerabilizadas (en el nivel secundario), servicio especializados para familias y niños en situación de riesgo y MPE, en la que se abre un sistema alternativo de cuidado con tres opciones: la institucionalización, familia adoptiva o familia transitoria. La centralidad de las acciones preventivas y de protección está dirigida a los grupos familiares, en donde se propone intervenir incluso mientras el niño está separado de ella temporalmente.

No se registra en el modelo el sistema legal o la figura del juez, cuya fundamentación transcribo, en tanto se devela el punto central de tensión en la provincia de Neuquén:

> *"Un aspecto previo, necesario de visualizar, se refiere al campo de acción que tradicionalmente la sociedad, y más concretamente el Estado, le han asignado al Poder Judicial respecto de la infancia. De hecho en los últimos 50 años, teniendo como base la gravitación de la denominada "doctrina de la situación irregular", en la mayoría de los países, se le ha asignado al Sub-Sistema Judicial un amplio marco de acción, reemplazando en muchas funciones a los organismos encargados de la protección social; es decir, invadiendo terrenos del Sub-Sistema de Protección Social. Ejemplos de ello son los innumerables casos de niños/as ingresados a centros de internación, teniendo como causal la pobreza o la carencia de vivienda"* (Instituto Interamericano del Niño, 200, p. 17, en Ripoll, 2017, p. 61).

Del material recabado en entrevistas con distintos actores del Sistema de Protección Integral neuquino (así como del material identificado en publicaciones sobre la Ley Povincial de protección de derechos n°2302 y los expedientes judiciales), se advierte que el SPI es entendido de manera diversa por quienes participan en él. Podría imaginarse un continuo en cuyos extremos se ubica por un lado un sistema con formato piramidal y, en el otro extremo, un sistema con formato de engranaje.

El modelo de pirámide ubica en el vértice superior al juez, en el plano intermedio a las Defensorías de Derechos de NNyA y en la base a los organismos administrativos -de aplicación de la ley- y toda organización que trabaje en prevención y atención primaria con las familias y las infancias. Al mismo tiempo, puede distinguirse que los estratos superiores de la pirámide pertenecen al Poder Judicial, mientras que la base corresponde a la órbita del Poder Ejecutivo. En este modelo, el juez es quien dicta las MPE, fundado en la información

que la Defensoría del Niño le expone como prueba que justifique su pedido. La Defensoría de NNyA funciona como "boca de entrada" al poder judicial, pero su intervención estaría guiada por el principio de evitar la judicialización.

Es decir que los niños que requieren medidas de protección integral permanecen en la base de la pirámide con acompañamiento de la defensoría del niño, sin judicializarse su situación. Pero cuando los trabajadores advierten que la situación exige que el niño transite por un modo alternativo de cuidado (hogar institucional, familia de acogimiento o familia extensa), el camino burocrático que se inicia es ascendente, ya que solo el juez puede tomar tal decisión. Este tránsito se complejiza cuando las consideraciones del juez colisionan con lo solicitado por sus bases.

Las posiciones que se acercan más a este modelo (que se desprende de la ley provincial) lo destacan como superior al propuesto por la ley nacional, considerándolo más garantista. Es decir que el niño tiene más garantías y menos arbitrariedad en lo que se decida sobre su destino, si es el juez quien toma tal decisión. El niño tiene que tener acceso al juez, en una comparativa con el ágil acceso que tienen quienes denuncian violencia familiar. Entienden que la función del juez, definida en la ley nacional, es delegar responsabilidad y limitarse a un control de legalidad que priva al niño de un real acceso a la justicia.

En los defensores de este modelo se advierte un interrogante formulado como un obstáculo: si la intervención judicial es posterior a trasladar un niño a otro ámbito de cuidado, ¿qué sucede si el juez no está de acuerdo? En la actualidad también se presentan situaciones en las que el juez instrumenta otras acciones previas a tomar una MPE porque no coincide con lo actuado hasta el momento. Esto genera dilaciones, sobre-intervenciones y en ocasiones evita institucionalizaciones, como efectos distintos en distintas formas familiares. Es decir que la interacción con el juez, antes o después de tomar las MPE, implica diferencias de criterio y tensiones.

El modelo del engranaje representaría, al decir de sus defensores, "un verdadero sistema" en su explicación dinámica. Ubica en una horizontalidad a todos los actores (las Defensorías del Niño, los Juzgados de Familia y las instituciones del Poder Ejecutivo) con distintos protagonismos según el momento del proceso en que deban actuar. Esta idea de funcionamiento se funda en dos cuestiones relevantes: otorgar al Ministerio de Desarrollo Social mayor relevancia y deslindar el carácter tutelar de la figura del juez.

La analogía del juez tutelar como padre benefactor, que todo puede dar, es recurrida para destacar su imposibilidad. ¿Qué es un padre bueno? es el interrogante que se devela como crítica al absolutismo proyectado en la figura del juez (vestigio del viejo paradigma). El juez no puede garantizar la protección social, así como no puede prometer cosas que lo exceden. Esta posición entiende que el desafío actual es otorgarle a cada actor su lugar y que ello redundará en mayor efectividad del sistema de protección. En esta línea, respecto a las MPE, el trabajo del juez se acota al dictado de sentencias cuando sea necesario redefinir la situación jurídica de un niño, y el control de legalidad de los procesos de institucionalización.

En el continuo de estos dos extremos encontramos a todos los actores del proceso. El modelo piramidal está asociado con la tradición de trabajo de la provincia enmarcada en la ley provincial n°2302 que, como se ha señalado, cuenta con una historia de gestación y lucha comunitaria (tanto por el presupuesto para su cabal implementación como contra las modificaciones que se han intentado) desde su creación. Esto consolidó una posición que se define como de defensa de la ley. Aquí se encuentra la mayor parte de las organizaciones y personas entrevistadas del poder ejecutivo y de la Defensoría de NNyA. Los funcionarios judiciales de familia, en su totalidad reconocen en la ley n° 2302 el valor de ser pionera en la materia, advirtiendo algunos de ellos, que sería importante *aggiornarla* o amalgamarla con la ley nacional.

Los jueces, con algunos matices, encuentran en las observaciones internacionales los argumentos que los llevan a posicionarse más cercanos a la ley nacional n°26.061/05 y al entendimiento del S.P.I. como un engranaje. Asimismo, y a pesar de dichos argumentos, sostienen la práctica de trabajo tradicional en el punto de decidir una MPE, advirtiéndose modificaciones en algunas intervenciones derivadas de dicha decisión; por ejemplo, la ejecución de la medida, un punto altamente sensible.

Una de las variables analizadas por los jueces que opera como argumento para continuar decidiendo las MPE, se vincula con advertir dificultades de diverso orden en el trabajo que asume el Poder Ejecutivo. Registrado en la carencia de recursos (o recurso poco profesionalizado), una configuración que algunos describen como *desconfianza,* asumiendo que en tal escenario no sería aconsejable delegar tamaña responsabilidad.

2. En relación a la ejecución de la MPE. La escena familiar de la que nadie quiere participar se juega entre la investidura del juez y el trámite del mandamiento judicial.

Este aspecto del proceso tiene un carácter central, fundamentalmente porque es una escena familiar crítica, de altísima sensibilidad. Un real que se impone a pesar de las disputas por modificar los modos de aplicar la medida de protección excepcional. Una intensidad no simbólica, un desgarro que se desplaza por los diferentes dispositivos que ejecutan la separación de les niñes de sus familias.

Los expedientes reflejan las tensiones argumentativas que fundamentan las prácticas, encarnadas en un drama familiar. En un expediente, el defensor del niño pide al juez que dicte una MPE. En tal resolución da cuenta de las dificultades del grupo familiar para contener a los niños, de los infructuosos intentos para trabajar (extrajudicialmente y previo al pedido de

MPE) con los padres la negligencia y malos tratos; adjunta informe de intervenciones en distintos momentos por distintos organismos y expresa en el expediente judicial: *"encontrándose acreditado el supuesto de especial gravedad y habiéndose efectuado numerosas intervenciones en pos de revertir la situación sin que los adultos hayan siquiera intentado problematizar su accionar y el impacto en sus hijos, vengo a solicitar se disponga el ingreso a una familia solidaria para el grupo de hermanos, y en el supuesto de no contar con dicho recurso, se los ingrese a un hogar institucional"*. Entiende que *"quienes pierden sus hogares también pierden el ámbito personal (art. 11 de la CIDH[48]) y geográfico donde desarrollan su vida privada. Es necesario agotar las vías menos nocivas, que más resguarden los derechos de los niños y contemplen y garanticen su interés superior; no podemos desconocer que ya la decisión de separarlos de su ámbito familiar y centro de vida implica una gran afectación de sus derechos. Por eso es una medida excepcional y temporal"*. Y agrega que el Ministerio Público de la Defensa carece del poder *imperium*, conforme las disposiciones de la ley n° 2302, lo previsto en el código civil y comercial, arts. 234 inc. 4 y 235, la Convención Belem do Para y las previsiones de la Convención Internacional sobre los derechos del niño, y solicita que el juez cite a audiencia a los niños y a sus padres para que se cumpla la medida que se insta.

Aquí se abre el problema a la ejecución de la medida. El defensor del niño expresa que no hay reglamentación de una ley o norma de procedimientos sobre la ejecución e implementación de MPE, y que esta falta no puede habilitar prácticas abusivas desoyendo el bienestar de los niños y exponiéndolos a situaciones de extrema violencia. Se advierte como una práctica abusiva la de desoír al niño, y esto es achacado a la resistencia del juez a ejecutar la MPE en una audiencia con la familia. Expresa en el expediente: "*Me opongo a la efectivización de la medida mediante mandamiento, (...) no es lo mismo un mandamiento en*

[48] Artículo 11 de la Convención Internacional de Derechos Humanos, Protección a la Honra y de la Dignidad.

un juicio ejecutivo, en los que se retira un bien de un domicilio por falta de pago, que ir a un domicilio a retirar a los niños. ¿En qué momento se consideró esta práctica como la que mejor garantiza el interés superior de los niños en condiciones normales de ejecución? En la excepción siempre será una alternativa; su aplicación sin más aparece contraria al interés superior del niño".

Por su parte, el juez expone sus argumentos en el mismo expediente: "*resulta lógico que sean los propios profesionales, ya que poseen las mejores herramientas para abordar la situación de tal magnitud, como la de separar a un niño de su grupo familiar, dado la formación que tienen. Los jueces y funcionarios judiciales tienen formación para enmarcar el límite de legalidad de la actuación de dichos profesionales.* Entiende que además *"los profesionales conocen a la familia de que se trata y pueden entonces garantizar los recaudos de intervención que sean menos lesivos para los niños".*

Estas transcripciones revelan los fundamentos de ambas posiciones. Ahora bien, ¿Qué está más allá de esta ida y vuelta? ¿La consideración del niño como objeto al que el juez no quiere oír ni explicarle personalmente sobre la MPE? ¿El peso simbólico de la investidura del juez permite a las familias transitar de mejor manera tal momento? De todas las entrevistas realizadas, sólo una experiencia de ejecución de medida no presentó escenas dramáticas[49], y el 100% de los sujetos entrevistados consideró que la medida es resistida por las familias. La ejecución de la medida era una práctica que se realizaba habitualmente en la sede judicial, mientras que ello hoy es excepcional. Situaciones que duraban horas, con personal policial, profesionales del equipo interdisciplinario, todos testigos del desgarro familiar. El llanto de los niños y de los progenitores, un clima de mucha tensión del que nadie quería ser parte.

[49]Relatada por una defensora del niño, en la escena la progenitora termina convenciendo a su hijo de alojarse en el hogar de manera transitoria ya que estaba viviendo en un auto. En esta situación se advierte preponderante el despojo habitacional por sobre las dificultades de la familia para reconocer una crianza abusiva o no protectora hacia sus hijos.

Es difícil pensar que esta medida de protección sea vivida por las familias como una ayuda. Coinciden en esta idea las trabajadoras sociales y psicólogas entrevistadas, tanto del juzgado como del órgano de aplicación de la ley. Las familias que llegan a este punto son aquellas que tienen dificultades para reconocer el trato negligente o la situación de peligro que transitan sus hijos, con posiciones resistentes a generar cambios en dichos puntos. Las experiencias relatadas por los entrevistados dan cuenta de que la familia vive la medida de protección como una denuncia en su contra. Los operadores que se vinculan con la decisión de institucionalizar a los niños son objeto de amenazas y quedan en ocasiones inhabilitados para continuar interviniendo con la familia, en tanto el grupo familiar vive la decisión como una traición.

En otras ocasiones, la medida de protección excepcional tiene un impacto reflexivo en los progenitores, pudiendo (recién en ese momento) advertir las necesidades de los hijos. Una de las historias relatadas por una trabajadora social de un CFF refería la reflexión de una madre, *a posteriori*, al advertir que sus hijos estaban bien, que necesitan organización, una valoración positiva de la MPE.

Puede concluirse que, en tanto se trata de un grupo familiar con modalidades dañinas o negligentes y presentan dificultades para registrar esas conductas como peligrosas, no son accesibles a vivir la MPE como una ayuda. Es posible que este registro de la propia conducta decante luego de la separación efectiva de los niños de la familia. Entonces, la ejecución de la medida es un escenario de alta angustia y hostilidad, y los referentes comunitarios que trabajan con la familia se tornan sujetos de desconfianza. Este nuevo matiz que cobra la transferencia referentes –familia se puede subvertir, en algunos casos.

3. Consideraciones sobre el tiempo y el plazo. Tiempo e historia[50].

El tiempo es una categoría compleja[51] que no puede tratarse en términos exclusivamente cronológicos sino también en términos de experiencia humana. Con esta orientación se analizarán aquí distintos aspectos del tiempo, advirtiendo que los discursos disciplinares focalizan cuestiones diversas identificadas en el plazo como necesario vs. el plazo como un obstáculo, y lo que jurídicamente debería suceder una vez acabado el plazo.

El plazo no es concordante con el tiempo que las familias requieren para que suceda lo que debería suceder (deberían modificarse las causas que generaron la institucionalización del niñe). Entran en juego aquí, como opuestos, el tiempo del niño y el tiempo de los progenitores.

La pregunta por el plazo dispara diversos sentidos y con un peso específico, más allá de lo procesal. La disciplina del derecho advierte que la finalidad del plazo es evitar que se prolongue la institucionalización, en tanto se trataría de la prolongación de una *indefinición de la situación jurídica* del niño en tal situación. Aunque otros actores (jueces) refieren erróneo hablar de situación jurídica, porque remite al paradigma tutelar otorgando el sentido de *estar a disposición del juez por estar judicializada la situación*, cuando en realidad el foco es el carácter alternativo y provisorio del cuidado, ya que no se priva a los padres de la

[50]Tiempo e historia refiere a la distinción que realiza Agamben sobre Chronos y Aixon. Su desarrollo teórico avanza identificado el primero con el rito y el segundo con el juego. Juego, historia, infancia y lenguaje dialogan íntimamente para el autor. Estas ideas están plasmadas en *Infancia e historia* (2015).

[51]Agamben, G. (2001) explica que el tiempo en nuestra cultura tiene, desde su origen, una escisión entre dos nociones correlativas y opuestas: aixon y chronos. El primero es el tiempo del ser, indivisible; es el acontecimiento y la creación, mientras que chronos es el tiempo cronológico, medible. A chronos se puede ir; en cambio aixon sólo se puede mostrar. En el interjuego de estos dos ejes es que se juega la historia, entendida como un tiempo humano constituido de acontecimientos vividos y transmisibles en términos de "experiencia".

responsabilidad parental; de hecho, el órgano administrativo debe ayudarlos a asumir tal responsabilidad.

El plazo que señala el nuevo Código Civil (de 90 días prorrogable por el mismo plazo) en principio impresiona acotado, pero su fundamento, de acuerdo al análisis que realizan los expertos, resalta que "*... la práctica demuestra que pasada la situación de emergencia que se resuelve generalmente con la institucionalización del niño, se produce una invisibilización de su condición de sujeto de derechos, razón por la cual se consignan plazos específicos en el Código."* (Herrera, M. y otros, 2015, p. 130) "El plazo es perentorio", identifica un juez entrevistado, al tiempo que registra que la dificultad de su cumplimiento responde a la ausencia de equipos de profesionales que trabajen las situaciones familiares. El trabajo propio del órgano administrativo sostiene, en términos teóricos, su relevancia; un lugar privilegiado, clave, en la oferta estatal al tratamiento de las situaciones de separación de los niños de sus familias. Es el eje fundamental sobre el que pueden articularse y promoverse las posibilidades de las familias.

De este modo, si la medida de protección excepcional es articulada según lo expresa la ley, ante el agotamiento de todas las instancias previas y de que el trabajo con la familia evidenció ineficiencia por dificultades de ésta (y no carencias estatales) sólo entonces el plazo de 180 días se torna un tiempo extra, una posibilidad de que la MPE impacte y produzca una novedad, una posibilidad. En cambio, cuando no existe trabajo previo o este es deficitario, los 180 días inician un momento de trabajo con la familia contemporáneo a la institucionalización del hijo. Entonces sí, el tiempo es escaso para pensar en la posibilidad de las profundas modificaciones, necesarias para el regreso del niño con su familia.

Todos los actores entrevistados coinciden en que un plazo es necesario. Los trabajadores de Hogares, particularmente, expresan: *"antes* -del CCyC-, *un niño de 11 años*

de edad tenía nueve viviendo en la institución, y el mismo tiempo sus hermanos en una familia alternativa". Siendo que, en la actualidad, el promedio de tiempo de permanencia, según el registro de los propios trabajadores, en un hogar es de dos años (de todas maneras, muy superior a los 180 días máximo). En el análisis de este punto, se inscribe la variable de la participación de los progenitores y sus presentaciones con patrocinio letrado apelando las decisiones de los jueces de primera instancia. Es una práctica que también registran incrementada a partir del nuevo Código Civil.

Los actores institucionales identifican esta acción como un factor relevante; algunos en términos de dilación, aunque sin criticar el derecho a defensa de los progenitores (profesionales de hogares), mientras que otros describen en este punto que el tratamiento es *"muy legalista"*, tensionando dicho derecho. Algunos jueces destacan como valiosa la representación de las familias, y los registros de la oficina de seguimiento de MPE destacan que lleva mucho tiempo la notificación a los progenitores una vez que el juez decide iniciar un expediente (sea de adoptabilidad o de privación de la responsabilidad parental). Dicha oficina señala como deseable que el periodo desde que el órgano de aplicación emite su opinión (vencido el plazo, dictamen del art. 607) hasta que se pone en marcha el expediente nuevo no debería durar más de 180 días más.

Cabe señalar aquí una complejidad no poco frecuente referida a que las apelaciones de las familias extensas sobre las decisiones de no otorgarles la guarda de los niños (sobrinos o nietos, por ejemplo) refieren que se ha obstaculizado la vinculación con los niños desde el Hogar. Esto es un nuevo elemento a considerar respecto a la resolución de las apelaciones y la externación de un niño, ya que, si no se trabajó con la familia extensa o se realizaron vinculaciones con un sesgo prejuicioso que los evalúa negativamente, el proceso estaría rengo o podría ser nulo. En tal escenario, pueden solicitarse nuevas evaluaciones al equipo

interdisciplinario del juzgado, y las opiniones profesionales pueden resultar ser en contrario a lo planteado por los profesionales del ejecutivo. Todo esto, es tiempo.

Los entrevistados de la disciplina psicológica destacan que el plazo tiene un efecto de encorsetamiento: *"como toda protocolización, resultan insuficientes para dar cuenta u operar como productores de eficacia en la complejidad de las situaciones de que se trata. En este sentido, los plazos se tornan ficciones que dificultan, más que propiciar un marco adecuado y facilitador".*

Otra arista destacada por dicha disciplina es el *tiempo subjetivo* de los niños en tanto se espera que, en el plazo de MPE, el pequeño logre consentir subjetivamente el no volver a vincularse con sus padres, un requisito necesario para pensar el éxito de la reinserción del niño en una familia adoptiva, por ejemplo. En ocasiones se intenta a veces rápidamente, en relación a los tiempos subjetivos de los niños, iniciar un pedido de adoptabilidad o privación de la responsabilidad parental, lo que implica que el niño no va a tener más contacto con su padre o su madre.

En la misma línea, una trabajadora social del juzgado expone con preocupación que el plazo se torna en el "único vector" que se valora al evaluar la externación de un niño. Expresa: "*Cada vez estoy más convencida de que no sirve para nada la institucionalización de un niño, porque no pasa nada más que eso, el tiempo del niño. Algunos definen ellos mismos, los adolescentes se escapan, y vuelven a vivir con su padre o su madre. Es importante el plazo, pero hay que ver el caso particular".*

El tiempo como plazo es una ficción. Algunos actores judiciales buscan su cumplimiento y exigen los procedimientos al ejecutivo, al que también reconocen

desbordados de trabajo y con dificultades para responder cómo y en el plazo que se le exige[52]. Por otra vía aparece el niño, en la voz de los psicólogos, refiriendo los plazos como una exigencia, en ocasiones, para procesar subjetivamente lo que transita y lo que el Estado proyecta para él (que implica muchas veces ideas contradictorias entre el deseo del niño y la indicación del Estado).

En las coordenadas de chronos y aixon, el tiempo cronológico es aquel que puede valorarse como escaso o excesivo. Pero el tiempo que hace historia, mediado por la posibilidad del juego[53], tiene la potencialidad de inscribir puntos sincrónicos en el desarrollo de la vida subjetiva, que hacen de él la posibilidad de una experiencia. Y esto no tiene vinculación con que la experiencia que se transita en el hogar sea "linda", sino con que allí se pueda jugar en el sentido agambeniano del término.

4. El registro imaginario de la micropolítica: entre la vara muy alta y el tiempo que demora el juez.

El análisis sobre las prácticas puede abordarse desde distintas perspectivas, distinguiéndose como preponderante en el material recabado, tres orientaciones: una disciplinar, otra institucional, y otra de políticas públicas (que se separan sólo a los fines analíticos). Se introduce en este punto el registro imaginario como escenario en el que la micropolítica se reconstruye y reconfigura de modo dinámico.

[52]Existe una reciente resolución interna del Ministerio de Desarrollo Social crea el diseño de un programa de restitución de derechos (PER) para cada una de las situaciones que ingresan al Hogar. Debe ser realizado por los profesionales y pretende ordenar el trabajo y los procedimientos. Los profesionales no participaron en su diseño y es vivido como burocratización de proceso singular. Deben dedicar tiempo a estos informes afectando el tiempo de atención a les niñes.

[53] Tiempo es identificable con la ritualización cronológica e histórica y con el juego. Ambas necesarias, pero el juego da calidad de experiencia a los acontecimientos.

Todas las posiciones disciplinares que se exploraron -derecho, psicología y trabajo social- han identificado como problema fundamental en el trabajo, tanto con las familias como con los niños institucionalizados, la falta de recursos y, por ende, la falencia de la política pública en su distancia con su ejecución. Asimismo, todos los sujetos entrevistados han identificado que existen "buenos y malos" trabajadores en los distintos organismos que componen el SPI. Haciendo jugar estas dos variables como dos ejes que establecen coordenadas: la calidad profesional y la falta de recursos, que despliegan en su entrecruzamiento distintas lecturas y matices propios de los actores, respecto a dónde ubicar el problema de la prolongada institucionalización.

La referencia de *algunos funcionarios judiciales* al vaciamiento estatal, opera como argumento al que otorgan credibilidad, pero lo ponen en segundo plano respecto a otras falencias profesionales del poder ejecutivo, como son: en primer término, la falta de *capacitación* (lo cual importa una dimensión o responsabilidad institucional, a la vez que subjetiva profesional) y, en segundo término, la falta de *compromiso* y *vocación* (lo cual importa una dimensión personal).

En términos institucionales, puede identificarse que el poder judicial señala falta de capacitación o formación en tres perspectivas, por parte de quienes trabajan en el poder ejecutivo: de niñez, de género y de vulnerabilidad. Esto se traduce en una micropolítica de "*exigencia*" respecto a lo que se espera de las mujeres madres para promover el regreso del/los hijo/s a la convivencia familiar. La idea de *la vara muy alta* y la falta de trabajo desde dichas perspectivas, lleva a inferir que los funcionarios del poder judicial entienden que los profesionales del poder ejecutivo trabajan con un ideal de familia, que sostiene expectativas lejanas y a veces imposibles de alcanzar por parte de las familias que, en su amplia mayoría, se trata de población vulnerabilizada. Por ejemplo, los procesos de vinculación o revinculación del niño con su familia, también son registrados por el lente judicial como

difusos, *desorientados* respecto a la especificidad del trabajo que se requiere hagan las familias. Al mismo tiempo que advierten una micropolítica que no promueve el sostenimiento de la vinculación familiar, a pesar de la institucionalización. Las visitas de familiares son acotadas, controladas y supervisadas. Lo que es leído como restrictivo para el niño y moralizante para las familias.

Los psicólogos registran los prejuicios valorativos que operan en el Poder Judicial sobre los trabajadores del ejecutivo como un asunto *delicado porque siempre se hace hincapié en cómo trabajan los trabajadores y no se apunta a la verdadera cuestión de que las políticas públicas son para la tribuna.* A la vez que reconoce el desinterés de dichas políticas en cuidar al profesional, traducido esto en crecimiento profesional y condiciones laborales no precarias.

La desconfianza es un significante que articula este conjunto de referencia, con un fuerte componente imaginario y fantaseado, de carácter también proyectivo. Profesionales del Poder Ejecutivo se muestran desconcertados por algunas decisiones judiciales que también dan cuenta de dicha desconfianza, construida en supuestos sobre el trabajo del otro. Registran desvalorización de su propio trabajo, en tanto son cuestionados o desoídos en las sugerencias que realizan. Coinciden los entrevistados del juzgado de familia, no así de Defensoría del Niño, que las familias relacionan al Poder Judicial (audiencias con jueces, entrevistas con el equipo interdisciplinario, presentaciones con abogados), con experiencias asociadas al control social, vivenciadas como sancionatorias o cuestionadoras, las cuales las inhabilitan para asumir el cuidado de un sobrino o un nieto, por ejemplo.

En el ámbito del Poder Judicial, la calidad profesional y la falta de recursos no han sido categorías en las que se profundice como crítica, aunque los integrantes del equipo interdisciplinario del juzgado, han destacado la verticalidad institucional como una

desventaja respecto al Poder Ejecutivo. Esta verticalidad se registra en diversas dimensiones del trabajo que, más allá del tratamiento específico de las situaciones familiares, condiciona la acción y propuestas de trabajo del equipo. Asimismo, el reconocimiento de las diferencias en las condiciones laborales es asumido por todos los entrevistados como una realidad, y entendido por los profesionales del equipo interdisciplinario del juzgado como una condición funcional a la "domesticación" de los trabajadores. Entienden que son trabajadores de privilegio en el conjunto social de los trabajadores, y registran que la contracara de ello es la "obediencia institucional".

La figura y actuación del juez ha sido puesta en tensión por todos los actores del proceso. Identifican escaso contacto del mismo con las familias y fallas en torno a la falta de definición; *les cuesta poner el gancho*, refieren algunos psicólogos de distintas instituciones.

Algunas viñetas relatadas por profesionales de hogares argumentan estos señalamientos; dos situaciones en las que se define judicialmente el reintegro de los niños con sus familias de origen; ambas decisiones en contrario a las consideraciones realizadas por los equipos de los Hogares que han trabajado con los niños y sus familias. En el primer caso, los niños sufren ASCI[54] en el ámbito familiar materno y reingresan al hogar; en el segundo, el niño es atacado fatalmente por un familiar. Entienden que el juez podría haber *evitado la tragedia tomando la decisión de la adopción*. Identifican en las decisiones judiciales, raigambre *biologicista* y ausencia de *perspectiva de infancia*, ya que *el juez prioriza el tiempo del adulto; esperan a que cambie en lugar de priorizar el tiempo de crecimiento del niño. No todos los jueces entienden que los derechos de los niños son prioritarios.*

En estas ideas se advierte la dimensión imaginaria que opera en las tensiones interinstitucionales, al hacer valoraciones más allá de la situación familiar objeto de trabajo,

[54] Estas siglas significan Abuso Sexual Contra las Infancias, remplazan a las tradicionales ASI, dando cuenta del lugar de objeto de la violencia que ocupan las infancias.

sobre la creación de supuestos referidos al trabajo del "otro". El otro, la otra, como un punto de diferencia sobre el cual reafirmar la propia identidad (sea profesional o institucional). Es a quien cada quien crea, a fin de ubicar allí lo inexplicable y lo fallido, al que se puede señalar como responsable.

En términos de Zelmanovich (2015), la lectura puede realizarse recurriendo al modelo de nudo borromeo, que ubica las dimensiones subjetiva, institucional y cultural en una interacción dinámica, cuya fijación decanta como malestar. Entender ese malestar como sintomático orienta la búsqueda de lo posible, reconociendo lo necesario y lo contingente, y despejando así las tensiones imaginarias cuando copan las escenas de trabajo.

4.1. Un caso. Las idas y vueltas judiciales burocrático-administrativas en el horror familiar.

Un niño lleva 5 años institucionalizado. Tiene familia extensa que reclama su guarda; la misma es desaconsejada por los trabajadores del Hogar convivencial donde se aloja y por el profesional psicólogo que trabaja con el niño. A pesar del escaso contacto que dichos profesionales han tenido con la familia, entienden que el tratamiento de restitución de derechos y hacia la salud psíquica del niño implica cortar con todo aquello que provenga de la familia de origen. Al mismo tiempo, quienes han evaluado a la familia extensa (una dupla psicosocial del Ministerio de Desarrollo Social y el psicólogo del equipo interdisciplinario del juzgado), sostienen consideraciones distintas: los valoran aptos para alojar al niño y refieren que cuentan con recursos familiares para su cuidado. Por otro lado, el psicólogo del juzgado reconoce dichos recursos pero ubica una duda sobre la posición de los adultos sobre las causas que promovieron la decisión de MPE (están contrariados con asumir que en su familia hubo una situación de ASCI).

En este escenario, transcurridos dos años de la institucionalización y sin haber tenido contacto con la familia que reclama asumir su cuidado, el niño comienza a pedir ser adoptado, inclinándose a rechazar la idea de tomar contacto con sus abuelos y tíos. El juez de primera instancia desestima la demanda de guarda, decisión que es apelada por la familia, mientras que los jueces de Cámara deciden hacer lugar al pedido de revisión solicitado. Se advierte en el expediente judicial que (siguiendo los consejos del psicólogo particular y las consideraciones del personal del propio hogar convivencial), no se ha trabajado con la familia extensa. ¿Este hecho atenta contra el niño o lo protege?

La familia refiere que la institución ha obstaculizado el contacto con el niño; se interrogan sobre lo que aquel construyera en su pensamiento sobre su propia familia. *¿Pensará que no lo buscamos?*, se preguntan. Si decidieron ingresarlo al hogar para protegerlo de sus padres y sostienen también la imposibilidad de contacto con ellos *¿También lo protegen de nosotros?* Registran que la lectura del Estado es homogeneizadora, identificándolos con los progenitores dañosos.

Efectivamente, ese registro tiene anclaje en las consideraciones del psicólogo particular refiriendo a la "familia incestuosa", una transgresión a la ley simbólica y real que se juega a nivel familiar e intergeneracional. Le sugiere al juez que lea el expediente completo y asuma una perspectiva de niñez; le señala que la vinculación con alguien de dicha familia no permitirá al niño superar el trauma vivido, que lo condenaría de por vida e imposibilitaría restaurar los derechos vulnerados. Mientras que el psicólogo del juzgado señala que trabajar conclusivamente el pasado de los niños no decantará en la elaboración del trauma sino, por el contrario, que creará condiciones para su irrupción desestructurante en un segundo momento del desarrollo psíquico. El defensor de los derechos del niño reconoce que no se trabajó con la familia extensa; sin expedirse en el sentido que lo hacen los psicólogos, entiende que el tiempo transcurrido en la institución es argumento para la declaración del

estado de adoptabilidad. La adopción[55] implica la extinción de todo vínculo con la familia de origen y extensa.

En esta ida y vuelta de la intervención estatal se advierten opiniones diversas, decisiones en sentidos contrarios y lecturas curiosas que privilegian algunas variables que resultan secundarias. Se advierten tensiones, desacreditaciones entre actores, impugnaciones, irrupciones de procesos institucionales… toda una contienda que toma el primer plano. La dimensión imaginaria copa la escena, la cual por momentos se torna hostil y de crítica especular, desdibujando la posibilidad de identificar el mejor lugar para el niño.

Entre la vara muy alta o la homogeneización de la familia extensa como maltratante, y el tiempo que demora el juez, o las idas y vueltas jurídicas (con impugnaciones y apelaciones), la dimensión imaginaria también opera en este tratamiento estatal que se le ofrece a los niños "sin cuidados parentales". Se advierten en este caso cinco años de institucionalización, tiempo en el que el niño ha sido objeto de las referencias de otros que hablaron sobre lo que consideraron mejor para él. En este sentido, Zelmanovich (2015) propone un modo analítico de leer la dinámica interactiva que se juega en los planos de la micropolítica y la macropolítica, a fin de identificar el obstáculo. La dimensión subjetiva, la dimensión institucional y la dimensión socio cultural son, en un anudamiento borromeo, las coordenadas en que la práctica es interrogada y advertida en sus obstáculos. Las tensiones interinstitucionales (en nombre del bienestar de aquel que todos refieren proteger), se juegan perdiendo la brújula.

"Los distintos actores del sistema de protección de derechos buscan legitimar su tarea y deslegitimar la de otros, captar o producir adhesiones a sus posiciones y reorientar

[55]La adopción simple, aquella que no corta lazos con la familia extensa, es una institución legal que en lo concreto y cotidiano de la vida de los niños queda supeditado a la decisión y voluntad de los padres adoptivos. La adopción, sea simple o plena, implica privar a los progenitores de la responsabilidad parental.

conflictos mediante la movilización de emociones" (LLobet y Villalta, 2019, p. 349). El significante Abuso Sexual Infantil e Intrafamiliar (ASI) genera horror; despierta emociones difíciles de nombrar, las cuales "inciden en la definición y negociación de prácticas y relaciones sociales, y así tanto delinean determinadas interpretaciones de los derechos de la niñez, como habilitan los particulares cursos de acción que concretarán su protección" (Ob. cit. p. 139).

No se trata de buenas intenciones, plantea Tizio (2010), sino de una ética de las consecuencias que pone en primer plano la responsabilidad de los profesionales con respecto a su acto y que permite ubicar al sujeto en su lugar. Se trata más bien de hacer jugar en la dimensión micropolítica la posibilidad de *devolverle la dignidad al sujeto*, que siempre es en un lazo, y ofrecerse a ello desde una posición de *docta ignorancia*. Ofrecerle al niño la posibilidad de conquistar para sí, un lugar en el mundo, que no se dirime sólo entre adopción y familia extensa, sino en la posibilidad de que ellos mismos puedan asumir un lugar para Otro.

4.2 Las intervenciones: los parámetros, la moralización y la maternalización. Algunos elementos en juego, en torno a las evaluaciones familiares.

En dos de los seis expedientes analizados se registran indicaciones judiciales que, a primera vista, se podrían considerar iatrogénicos: cambiar a les niñes de hogar residencial e incluso cambiar sus psicólogos tratantes. Se trata de institucionalizaciones prolongadas (cinco y siete años), en las que el poder judicial identifica un tratamiento *obstructivo* por parte de las instituciones del ejecutivo, que dificultan el regreso de las infancias con sus familias. En las intervenciones con familias y en torno a las crianzas, el vínculo comenzó a delinearse como el eje de las políticas y su presencia o ausencia se convirtió en un indicador que orienta,

tanto la decisión de tomar una medida de protección excepcional, como la dirección del trabajo posterior a tal medida (Paz Landeira, 2018).

Una vez ingresados los niños en el hogar y de considerarse, por parte de los profesionales de la institución, que la familia, se de origen o extensa, tiene *escaso interés o posibilidades* de asumir el cuidado del o les niñes, las intervenciones tienden a oponer los derechos de los niños/as a los de sus familias, o más específicamente, a los de sus madres: resultado de ello, no promueven el fortalecimiento del vínculo familiar ni el regreso de les niñes a sus ámbitos familiares y comunitarios de origen.

Los estudios etnográficos sobre las prácticas en las instituciones de protección de la infancia, advierten en los hogares convivenciales el desarrollo de:

> *"...una variedad de microprácticas tendientes a menoscabar la autoridad materna y/o a fragilizar el vínculo con la familia de origen (Ciordia y Villalta, 2012), proceso que ha sido estudiado como dekinning (Fonseca, 2011) y que ha contribuido a la producción de niños y niñas adoptables (Leinaweaver, 2009; Ciordia, 2014)". Se despliegan así una serie de microviolencias, basadas en regímenes de género (Rodríguez Gustá, 2008), que son legitimadas a partir de determinadas imágenes sobre las cualidades y relaciones de los géneros y la clase social".* (Villalta, 2021, p. 28)

Independientemente del saber disciplinar, los entrevistados del poder judicial registran este tipo de prácticas que tienden, por un lado, a focalizar en las mujeres (progenitoras, abuelas, tías) como únicas posibles para evaluar la asunción del cuidado de les niñes. Por otro lado, advierten que a dichas mujeres-familiares objeto de evaluación, se les exige mucho más que superar las causas que motivaron la medida de protección excepcional; es decir, surgen en este punto del proceso, una serie de factores otros, que no eran considerados riesgosos antes

de la intervención y luego sí constituyen obstáculos en el camino del regreso a tales ámbitos familiares, como pueden ser: cuestionamientos de hábitos alimenticios y nutricionales, modificaciones habitacionales, entre otros. En este sentido que cobra el tratamiento institucional, la adopción surge como la mejor opción a los niños institucionalizados, cuya cuota de idealización también opera en la desacreditación de las familias extensas como aptas para asumir el cuidado.

Por otro lado, se procura que les niñes que ingresan a los Hogares cuenten con espacios de tratamiento psicológico. En relación al trabajo con las familias, la misma institución asume el trabajo de vinculación, dando cuenta de un dispositivo específico para que aquello acontezca. De las entrevistas realizadas surge que no está protocolizado tal proceso, aunque existe un modo habitual de proceder: en primera instancia, entre cinco y diez días transcurren sin contacto del niño con su familia o referentes de ésta, desde el momento de separación. Algunos profesionales psicólogos de los Hogares, identifican tal periodo como necesario para que les niñes reconozcan, en términos de vivencia subjetiva, la situación novedosa que transitan (explican que en ocasiones ingresan con fantasías diversas: que sería sólo unos días, que irían a dar un paseo o que estaban en una pijamada, según las experiencias relatadas). Mientras que otros profesionales de Hogares, refieren dicho tiempo como necesario para que las infancias *"se adapten al hogar"*.

En este tiempo, por más que no haya prohibición judicial de acercamiento, los progenitores -y familia extensa- tienen condicionada la visita con sus hijos a las evaluaciones técnicas. Si esta valoración es favorable, se disponen encuentros semanales, durante una hora en el hogar convivencial, inicialmente supervisadas[56]. El tiempo que implica retomar el

[56] Es necesario destacar que el trabajo en términos vinculares es importante, pero resta un trabajo más ajustado a la problemática familiar que, de acuerdo a los expedientes analizados, se transversaliza con variables de salud, psiquiátrico o adicciones. El acceso y sostenimiento de estos tratamientos es arduo y el abordaje efectivo resulta parcial. Podría señalarse que la atención y acompañamiento a los niños

contacto con la familia, y el ritmo posterior, es comandado por los agentes institucionales. En opinión de operadores del Juzgado de Familia, es excesivo el tiempo que tardan para continuar el contacto niños y familias o referentes, e insuficiente la frecuencia. Incluso un funcionario plantea como interrogante lo inusual de la visita de los amigos de les niñes en el hogar, tensionando el carácter restrictivo que cobran estas prácticas de "vinculación". A ello agregan los señalamientos como intervenciones, que cobran carácter moralizante y culpabilizador.

Las políticas de protección de derechos cada vez más se han concentrado en la regulación de las prácticas familiares de cuidado y crianza. "En contextos de marcada vulnerabilidad, pobreza, exclusión y precariedad, las lógicas de cuidado convergen con tensiones, disputas y violencias entre el Estado, la comunidad, la vida privada de las personas y el orden genérico de la feminidad" (Castilla, 2017, p. 45) Se advierte a nivel práctico un "refinamiento" de las evaluaciones sobre los vínculos intrafamiliares (las habilidades parentales, las capacidades, los test de cuidado, etc.), en los que los niños se desarrollan, contribuyendo a la despolitización de los problemas sociales y leyendo las situaciones conflictivas como síntomas (Llobet, 2013). El fortalecimiento familiar y la re vinculación son las estrategias privilegiadas volcadas a las mujeres y las infancias, traducibles en "apuntalar a la madre" y "empoderarla". La categoría de "maltrato infantil" es lo suficientemente expansible y maleable para incluir una diversidad de situaciones, de las que resulta la cosificación de "niño víctima de sus padres".

está dispuesta, no así la ayuda a las familias que quieren su reintegro, configurando ello incluso tensiones y rupturas al interior de las familias: niños vs adultos.

La focalización en los/as niños/as como eje de intervención, conjugada con una lógica "salvacionista" respecto de la infancia pobre, genera lecturas individualizantes y ancladas en los vínculos interpersonales circunscriptos a un ámbito familiar constituido como a priori respecto de la trama de relaciones y las presiones estructurales que lo atraviesan.

Las coordenadas socioculturales constitutivas de las familias que transitan estas situaciones, revisten para los agentes institucionales la dificultad de distinguir las conductas asociadas al descuido, de aquellas producto de la extrema pobreza (Villalta y Llobet, 2015)[57]. Se advierte así que la definición de *situaciones de vulneración de derechos* se sustenta en racionalizaciones que colaboran en enmascarar la *desigualdad estructural* y las situaciones de injusticia social, en tanto *fácilmente focaliza en las familias recortando un culpable*. Las prácticas en nombre de la protección, fácilmente terminan operando vía la moralización de las desigualdades sociales, y las iniciativas que se desarrollan son altamente individualizadas. En este sentido, el "saber psi" se ha destacado en su papel como traductor de lo que respondería a un ideal normativo "niño sujeto de derechos"[58], cuyas categorías y clasificaciones también apuntan a un ideal normativo de "familia responsable", que se revela tensionando en contextos de pobreza, conjugándose la institucionalización de los derechos de NNyA, con jerarquías de clase, género y raciales.

Mercería un desarrollo específico que excede al presente trabajo, pero tiene relación en tanto refiere aquellas categorías e intervenciones que decantan de las políticas de protección de derechos, pero tienden a clasificar a los sujetos con quienes supuestamente dialogan. A pesar de registrarse una creciente problematización de las desigualdades y estereotipos de género, persiste lo que Marcela Nari (2004) ha llamado "maternalización de las mujeres", y el ideal regulatorio que caracteriza a la "buena madre" a partir del cuidado, el cariño, la presencia y preocupación constante por el bienestar de sus hijos (Cosse, 2006). En

[57] Suelen consignarse en los informes evaluadores como indicadores de negligencia aspectos relacionados a las carencias. Por ejemplo: la presencia de pediculosis, el tránsito en la calle, vestimenta inadecuada, mala higiene, hambre. Por lo que en tales formas familiares, las prácticas e intervenciones profesionales tienden a culpabilizar a las familias descontextualizando sus condiciones de vida.

[58] Para profundizar en la mediación de los conceptos "psi" en el complejo proceso de institucionalización local del discurso de los derechos de niños, niñas y adolescentes en tanto "nueva epistemología", consultar Llobet, 2009 y 2012.

un sentido similar, opera la idea de víctimas (categoría polémica fundamentalmente por la anulación subjetiva con la que coquetea).

5. Características de las formas familiares vulnerabilizadas. Trazos hacia el exilio…

En las indagaciones realizadas, se interrogó sobre el registro experiencial respecto a algún denominador común en las situaciones familiares que transitan medidas de protección excepcional. El total de los entrevistados refirieron a la pobreza como un factor constante en las distintas formas familiares objeto de estudio; seguido a ello, refirieron la violencia de género hallada en todos los expedientes seleccionados para analizar. De seis expedientes, cuatro reflejan el cuidado a cargo de madres solas con problemáticas de consumo de drogas (algunas de ellas con problemas de salud mental a causa del consumo). Otras dos mujeres con problemas psiquiátricos no ligados al consumo y una con problemas de salud mental no tratados. De dichas seis mujeres, una sola tiene empleo formal, y una sola tiene empleo precarizado y temporal. Las otras no tienen experiencia laboral. Cada una tiene una entre tres y siete hijos. De estos 25 niños, dos son alojados y cuidados por sus padres.

De acuerdo a los análisis que realiza la Universidad Católica Argentina (UCA) sobre el "barómetro de la deuda social de la infancia", los mismos analizan una serie de indicadores correspondientes a ocho dimensiones de derechos humanos y sociales de la infancia y adolescencia: derecho a la alimentación, a la salud, a un hábitat digno; derecho a la subsistencia, derechos en los procesos de crianza y socialización, derecho a la información, derecho a la educación y a la protección social contra el trabajo infantil. Del último informe, publicado en junio del año 2022[59], se destaca que:

[59] El último informe se puede consultar aquí: Documento Estadistico_Infancia_Retorno_Privaciones.pdf (uca.edu.ar) identifica más del 60 % de la infancia pobre.

En 2021, el 29,2% de la población de NNyA vive en riesgo alimentario. Dentro de la población que ha restringido en cantidad y calidad la ingesta, se reconoce que, en 2021, un 14,9% ha experimentado situaciones de hambre por problemas económicos. En relación a la salud, es una constante que más de la mitad de la población tiene al sistema estatal como única opción para la atención. Respecto a los problemas del hábitat, en términos de hacinamiento, continúan afectando a dos de cada diez NNyA, pero casi a cuatro de cada diez en los estratos sociales más desfavorecidos.

Sobre el derecho a la subsistencia y la pobreza monetaria, el informe arroja que seis de cada diez NNyA residen en hogares pobres en términos monetarios, y alrededor de un cuarto de esta población reside en hogares indigentes[60]. Otros datos asociados a la crianza revelan un gran deterioro en la estimulación del niño/a entre 0 y ocho años a través de la palabra; las oportunidades de socialización y formación en el deporte y la cultura son escasas para más del 60%. Respecto a la crianza vinculada al disciplinamiento, el informe destaca un aumento en la propensión al maltrato verbal y físico, que en 2021 afecta al 17% y 38,8% de la población de NNyA, respectivamente.

Resulta relevante que, del universo de expedientes seleccionados, las problemáticas de salud mental y adicciones (presentadas en asociación o no), es una constante que colisiona con las posibilidades de atención del sistema público en materia de salud mental, articulándose listas de espera que también entran en tensión con los tiempos de institucionalización de las infancias, cuando el objeto es que estos regresen con sus familias. El dato revelado respecto a la atención psicológica de los niños residentes en hogares

[60]"En los últimos años, entre 2019-2020-2021, únicamente un 25% de la población de NNyA no fue pobre ni indigente de modo sostenido en el tiempo, y un 35% de esta población ha sido crónicamente pobre. Esta situación hubiese sido mucho más grave de no haber existido las transferencias de ingresos no contributivas como la AUH, IFE y Tarjeta AlimentAR en el contexto ASPO-DISPO-Covid-19, que, en el 2021, alcanzaron al 48% de la población de entre 0 y 17 años."

convivenciales da cuenta de que todos ellos requieren tratamiento de tal tipo, y que la articulación realizada por el trabajador referente en salud agiliza la gestión de turnos[61].

Entonces, la atención al niño puede suceder de manera rápida, pero no así con las familias que deben realizar modificaciones profundas respecto a sus problemáticas de salud, las cuales afectan sus modos o dificultades en la crianza. Esto es destacado por los actores, tanto del Poder Judicial como del Ejecutivo, como un serio problema que entra en tensión con los tiempos que debe durar una MPE. Asimismo, no encuentran lugar específico las mujeres con problemas de adicciones (las cuales requieren internación en periodo de desintoxicación), resultando derivadas al servicio de Salud Mental.

	violencia de género	**adicciones**	**patología mental**	**situación habitacional**	**situación laboral**	**progenitor**	**abuelas**
1	SI			extrema precariedad	nunca trabajo	restricción violencia	
2	SI	SI	SI	subsidiado	nunca trabajo	desconocido	presente
3	SI	NO	SI		Irregular		
4	SI	SI	SI	heredada	Desocupada	restricción	fallecida
6	SI	SI	SI	OK	Desocupada	presente	presente
5	SI	SI		en casa de su madre	OK	prófugo	pre sen te

[61]A la vez, el Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo instrumenta el pago a psicólogos particulares que acceden a trabajar con las situaciones que deriva el MDS, pero que presenta otra complejidad para el profesional en tanto esa erogación de dinero es en términos de aporte social, no de honorarios profesionales y queda sujeto a demoras o falta de pago.

5.1. Viñetas familiares:

Cinco hermanos de entre 6 y 14 años de edad. Los progenitores de estos niños se conocieron cuando tenían 14 y 18 años; ella cuenta con escolaridad primaria. Él ha trabajado de manera irregular y ha delegado la responsabilidad del cuidado de los hijos en la mujer. Ella no logra contener a los hijos y no reconoce exponerlos a malos tratos por parte del progenitor (lo que sí han relatado los niños). Los mayores comienzan a habitar la calle, limpiando vidrios de autos.

La situación familiar era acompañada desde hacía años por el Centro de Fortalecimiento Familiar, resultando la progenitora "resistente y fácilmente irritable", mientras que el progenitor no se presentaba a las convocatorias de dicho Centro. Se toma la decisión de separar a los hijos de los padres; los dos mayores son trasladados a un hogar y los tres menores a otro. Los hermanos mayores se escapan, transitan la calle, y regresan con la madre. Allí permanecen con las mismas dificultades que provocaron la decisión de resguardarlos en otro dispositivo de cuidado.

El informe social del juzgado señala que la casa que habitan es heredada; no tiene ventanas sanas ni cerradura; tampoco cerco perimetral, gas, tanque de agua ni agua caliente. Pasan el invierno en la casa de la prima, compartiendo la cama los tres. La progenitora percibe la Asignación Universal por Hijo. Se reconoce desbordada por los adolescentes, quienes no quieren realizar tratamiento de ningún tipo y no concurren a la escuela, ya que perdieron los referentes comunitarios y escolares. Visita a sus hijos en el marco del hogar una hora a la semana. La profesional concluye: "*la Sra. XX tiene escasas herramientas para resolver las exigencias de la situación actual con sus propios recursos. Es necesario que reciba orientación profesional a fin de destrabar los obstáculos y paralelamente se trabaje*

con ella en el proceso de revisión de su rol en los cuidados." Agrega: *"Si este acompañamiento se hace desde el lugar del control y la exigencia de resultados, va destinado al fracaso; las familias se cierran defensivamente y rigidizan sus posiciones. Centrar la resolución del conflicto únicamente en la familia es un error. 'Hay que ampliar la visión de la responsabilidad social de los cuidados: incluir en la solución a los otros efectores, Estado/ instituciones y comunidad para que la responsabilidad de los cuidados no recaiga únicamente en la familia y especialmente en las mujeres, situación que contribuye a sostener y perpetuar las condiciones de desigualdad' (Familiarización y feminización de los cuidados; Riveiro Laura, 2023)".*

Esta viñeta y el recorte transcrito de las consideraciones profesionales que se registran en el expediente judicial, ponen de relieve el arrasamiento que opera en una constelación de fenómenos ingobernables para todos los sujetos y actores que de una u otra forma se vinculan con esta situación familiar. De la lectura de expedientes se desprende con facilidad que las formas familiares que sufren este conjunto de problemas no son situaciones individuales, sino que comparten variables que permiten caracterizar un universo específico en el cual se entraman y reproducen sus vidas, problemas y sufrimientos.

¿Cómo pensar la posibilidad de sostener el desarrollo de los hijos cuando la inscripción cultural y los lazos comunitarios de las familias presentan rupturas de este tipo? Cuando persisten dificultades en la satisfacción de las variables reseñadas más arriba, analizadas cuantitativamente en la definición de la UCA sobre la pobreza, y cualitativamente en la viñeta. Para esta familia es necesario la presencia concreta del Estado para que su casa se vuelva habitable, que la escuela se vuelva atractiva, que los actores institucionales no sean vividos como perseguidores y, para ello, que cuenten con propuestas que promuevan la inclusión social y autonomía.

Una viñeta ofrecida desde otra institución: un centro de fortalecimiento familiar que realiza un trabajo prejudicial; acompaña a una familia compuesta por cinco hijos cuyos padres sostienen un alto nivel de consumo problemático de drogas, asociado a hechos delictivos. La historia de esta madre y este padre se inscribe en la institucionalización: ella en el hogar convivencial y él en la cárcel. La hija bebé comienza a padecer reiteradas intervenciones del área de salud y se decide adoptar una MPE, en función de evaluar que los adultos responsables del cuidado no podían advertir la necesidad de modificar aspectos del ejercicio de la crianza. La transferencia con las profesionales del CFF se torna tan hostil que fueron objeto de amenazas y de medidas judiciales de protección.

Sin embargo, se advierte en esta situación que la separación de los hijos ha motorizado en los adultos un registro sobre la responsabilidad. Han advertido, visitando a sus hijos en el Hogar, que estaban cuidados y organizados, advirtiendo que ellos deben promover el regreso. Finalmente, se decide judicialmente, y basado en los cambios evidenciados, la restitución de los niños con su familia de origen. Pero, "en el mejor momento de la familia, el Estado no estuvo", advierte la entrevistada. Habían reconstruido el vínculo, y con ello la posibilidad de trabajar con la familia, diseñado un proyecto laboral junto al progenitor y los hijos mayores, así como gestiones en vivienda para que tengan luz y gas, pero ninguna gestión tuvo respuesta.

Adicciones, delincuencia, salud mental, institucionalizaciones en la propia infancia, adolescencia, situaciones de violencia intrafamiliar… variables que agujerean el tejido social por donde se filtran estas familias que no logran ser sostenidas. En estos márgenes es donde las carencias se reproducen y se perpetúa la insatisfacción de aquellos derechos determinados como básicos para que la infancia no sea pobre.

Al analizar esta dimensión del problema de las medidas de protección excepcional, se puede arriesgar que, en este punto, el sistema de protección de derechos continúa operando con las categorías que critica del sistema tutelar: la distinción entre normales y anormales, regular e irregular, infancia y menores. Las soluciones a los problemas que las familias de clases sociales con recursos articulan de manera particular no son posible para aquellos que no cuentan con esos mismos recursos. Estos caen en el proceso burocrático y homogéneo que el Estado ofrece a las familias, sin abordar las cuestiones que hacen a una real y verdadera integración social y ciudadana, que podrían evitar que las familias sean foco de atención y control social.

¿Por qué no se articula una medida de protección excepcional en los casos en que los hijos son expuestos a riesgos en el desarrollo de su salud psíquica, cuando los progenitores (con recursos económicos), despliegan una feroz contienda que los ubica en lugar de objeto? Este interrogante (provocador) surge del análisis que realiza una psicóloga, quien destaca que de su trayectoria laboral (20 años) en el Poder Judicial sólo identificó una MPE en una familia de clase media. La condición socioeconómica es la que define, por ejemplo, entre problemas en el aprendizaje o deserción escolar, entre cuidados alternativos o institucionalizaciones estatales, acceso a atención psicológica o lista de espera.

En esta línea podría referirse que la articulación jurídico-administrativa se dirige a las familias e infancias pobres; los expone a una intervención estatal deficitaria o fallida en diversos sentidos. El sistema de protección de derechos no sólo no logra evitar la separación de los niños de su familia reduciendo la pobreza (en las dimensiones analizadas) sino que, en el punto de las MPE, está volcada casi exclusivamente a la infancia pobre y funciona con profundas dificultades para restablecer los derechos vulnerados. Con “profundas dificultades” se refiere centralmente (aunque no exclusivamente) al complejo y largo proceso de desinstitucionalización.

6. Las trayectorias judiciales: otra ruta crítica.

Técnicamente, el método de la *ruta crítica* es un algoritmo que sirve para calcular *tiempos y plazos en la planificación de proyectos*. En temas de violencia de género, se identifica así a los caminos que toman las mujeres (la población más oprimida) para salir de tal situación, o también al recorrido que ofrece el Estado a esas mujeres en situación de víctimas. El análisis de esta ruta permite otorgar un sentido de cualidad a la palabra "crítico"; se trata de un momento crítico en la vida de los sujetos que deben transitar este camino, pero también de una oferta crítica. La ruta es compleja, larga, con obstáculos, burocrática. Si cabe un paralelismo con los procesos que transitan los niños que son objeto de las medidas de protección excepcional, puede decirse que el camino que él /los niños deben recorrer cuando ingresan al sistema de protección vía una MPE, es crítico en el mismo sentido que el señalado para las mujeres víctimas de violencia de género.

En este apartado se delinearán las trayectorias de los niños que han transitado MPE en un total de seis (6) expedientes seleccionados al azar (las configuraciones familiares son las caracterizadas en el apartado anterior). Resulta necesario advertir que los grupos de hermanos no realizan todos los mismos recorridos.

1. De un grupo de cinco hermanos, los mayores son trasladados a un Hogar para adolescentes y los pequeños en un Hogar para niños. El mayor se escapó y, tras idas y vueltas, volvió a vivir con su madre. El otro adolescente vio afectada su salud psíquica en la institución y fue trasladado estratégicamente con sus hermanos menores. De allí, realiza el recorrido de su hermano mayor, alojándose nuevamente con su madre en las mismas condiciones que originaron la separación de los niños de dicho ámbito. La

institución no logró contener a los adolescentes. Los hermanos más pequeños continúan en el hogar; piden regresar con su madre.

2. Un grupo de cuatro hermanos. Los tres mayores ya adolescentes (incluso una mayor de edad); han sido institucionalizados de pequeños por problemas graves de consumo materno que los expuso a riesgos y malos tratos. Finalmente (luego de diez años de tomada la MPE) fueron tutelados por la abuela. La menor ingresa de bebé al Hogar, institución que solicita la declaración del estado de adoptabilidad de la niña; la juez de primera instancia avala el pedido y la familia materna apela tal expediente, refiriendo que desde la institución han obstaculizado el contacto de la familia con la niña. Analizadas las actuaciones por Cámara de apelaciones, se revoca el pedido de adopción y se inicia una vinculación con la tía materna, resultando un fracaso por resistencias de la niña. Se valora que el Hogar no habilita las vinculaciones y se decide cambiarla de Hogar convivencial. La niña regresó a la institución anterior, por lo que se resuelve hacer lugar a este regreso voluntario. La pequeña refiere no querer visitar más a la tía y demanda una "familia del corazón". Se define nuevamente el estado de adoptabilidad; se intenta vinculación con una familia del RUA, la cual fracasa y se intenta con una segunda familia de RUA, ante quienes la pequeña despliega conductas de rechazo y negativa a poco de iniciados los procesos vinculación (lleva siete años institucionalizada, sin vinculación con la familia extensa ni con sus hermanos que desean verla).

3. Siete (7) hermanos (no constituyen un grupo, ya que los mayores y los menores no han compartido familiaridad). Los tres más grandes son mayores de edad; las dos siguientes viven con la abuela paterna en otra localidad. El siguiente vive con su padre, mientras que los dos pequeños están en un hogar. En 2015 es el ingreso del mayor de estos dos hermanitos, quien regresa a vivir con su madre en 2018; en 2020

ingresa a otro Hogar junto a su hermano menor de pocos meses de vida. Al año siguiente se define el estado de adoptabilidad; al siguiente se inicia vinculación con una familia de RUA, la cual fracasa. Transitan una segunda vinculación con otra familia de RUA, manifestando resistencia a continuar el proceso (tienen ocho y cinco años de edad).

4. Dos hermanitos ingresan a un Hogar en 2017. Al año siguiente se inicia la declaración del estado de adoptabilidad; en 2019 nace una hermanita y la madre da señales de poder asumir la crianza de los tres, produciéndose el reintegro de los niños con su mamá con dispositivo de acompañamiento, el cual al poco tiempo deja de ser efectivo la dinámica vincular de la pareja de adultos se evidencia violenta, recayendo la progenitora en consumo problemático. La hermana mayor y la menor ingresan a un Hogar y el hermano del medio se va con su padre. Es la segunda institucionalización de la niña mayor.

5. Tres hermanitos. El nacimiento del tercero alerta sobre la situación familiar; ante los exámenes médicos, devela electrolitos positivos al momento de nacer. Es trasladado a un hogar institucional por siete meses y luego a una familia alternativa. Tiene problemas madurativos, la abuela solicita la guarda y el Poder Ejecutivo solicita la declaración del estado de adoptabilidad. Los hermanos más grandes son cuidados y criados por la progenitora en el ámbito familiar de la abuela materna.

6. Tres hermanos, la mayor ha sido criada por la abuela, luego de transitar una institucionalización a raíz del rechazo materno. La hermana siguiente es objeto de una MPE e institucionalizada a raíz de la exposición a la impulsividad materna y las peleas entre progenitores. Luego es externada con la abuela materna. El hijo menor es

entregado, luego de su nacimiento, al cuidado de una tía materna, quien pide actualmente la tutela del niño.

Sin desmerecer la dimensión del sufrimiento humano (pero intencionalmente sin ingresar en tal análisis), estas pinceladas sobre los trayectos institucionales de les niñes permiten aproximar una conclusión referida a lo dificultoso que les resulta *salir del sistema*. En los casos en que son los mismos niños quienes rechazan vinculaciones, es posible pensar que el propio sistema se ha convertido en una trampa; la encerrona trágica que plantea Ulloa (1988), de la que no pueden salir. Poniendo en relación este asunto definido como "ruta crítica" junto a las consideraciones sobre el tiempo en la infancia (así como las tensiones imaginarias entre los actores y el constante desencuentro entre las familias carentes de recursos y la política pública destinada atender esas carencias), la interacción de estas ideas allanan el camino hacia la asociación de *institucionalización de la infancia pobre* a la *reclusión* (propia también del Patronato y la configuración de la minoridad como problema social "a contener").

La oferta estatal del tratamiento de estas situaciones (en los distintos momentos de la misma, con distintos énfasis) no promueve para las infancias una salida subjetivante, digna y ética. En el sentido de que la intervención le devuelva la dignidad al sujeto infantil, guiada por la ética de las consecuencias, y le ofrezca al niño la posibilidad hacerse un lugar para un Otro significativo. Más bien parece aportar a la configuración de un grupo poblacional que se perpetúa pululando en los márgenes: dentro de las instituciones convivenciales o más allá de ellas, objeto del control estatal, girando en falso, reproduciendo inter-generacionalmente las trayectorias familiares de vida marginales. En este sentido, tal como la minoridad, se crea o sostienen una institucionalidad específica para aquellos niños que fueran objeto de intervención jurídica, diferenciándolos de los otros: la infancia judicializada.

7. Sobre los recursos destinados al Desarrollo Social. Una variable transversal.

La caracterización de los recursos estatales, tanto para las familias como para los trabajadores, es abordada fundamentalmente desde las consideraciones de los entrevistados. Se trata aquí de ubicar una lectura de carácter más macropolítica y estructural, que interpele el lugar del Estado y las derivas de políticas públicas que busca articular. En este punto, se advierten lecturas analíticas aportadas por las trabajadoras sociales del Poder Judicial, las cuales reflexionan respecto a la administración de la cuestión social. Se desprende la identificación del rol del Estado en su funcionalidad contemporánea como *garante de los intereses privados*, dejando a la cuestión social en *deliberada desatención*.

Podría establecerse, metafóricamente, una relación asintótica entre la "igualdad jurídica" y la "desigualdad socioeconómica", de lo cual decanta que la existencia de diferencias en el ejercicio y goce de la ciudadanía es estructural. Sin embargo, la política pública debe operar en esa brecha a fin de moderar tal desigualdad socioeconómica y por lo tanto jurídica y de derechos. La vida y el sentido que asume el estatuto de ciudadanía para cada sujeto dependen de las conformaciones socioeconómicas y los modos de intervención estatal que esa conformación lleva a cabo. De este modo, la ciudadanía se vincula fuertemente a procesos de conquista, de disputa y de negociación, para hacer posible la expansión de los derechos a sectores amplios de la población.

Es sabido que mayor integración social (es decir, necesidades básicas satisfechas, acceso a servicios, empleo, salud y educación), mayores posibilidades y recursos familiares y menor exposición de les niñes a violencias, maltratos y desatenciones. Sin embargo, la carencia como política sostenida en el tiempo configura una *atención sobre la emergencia*. En ella se torna necesario privilegiar la intervención en situaciones desencadenadas como

graves en detrimento de la política de la prevención, la promoción y de integración social más amplia (las que disminuirían en gran porcentaje la marginalidad social de las familias, descomprimiendo el trabajo en los procesos de institucionalización de niñes). Los procesos de separación de les niñes de sus familias se torna, en muchos casos, la primer medida que se toma en situaciones familiares atravesadas por muchos conflictos.

Una de las entrevistadas describe el estallido de diversas problemáticas sociales que se identifican en la región (como el suicidio adolescente pos-pandémico, los abusos sexuales en jardines, las adicciones en madres de lactantes o embarazadas, etc.) como emergencias sociales a causa de la ausencia del Estado, revistiendo el Poder Ejecutivo el carácter de *deudor histórico* respecto a las familias y las infancias. Al mismo tiempo, en términos presupuestarios, el Poder Legislativo también tiene su cuota de responsabilidad, en tanto aprueba presupuestos cada vez con menor porcentaje de incremento[62].

> "*Este hiato entre políticas y programas sociales y la desigualdad como problemática social produce un efecto de despolitización de las necesidades, en tanto tiende a considerar la vulneración de derechos como problemas de individuos y centra sus acciones en la reparación de vínculos interpersonales (Llobet, 2009a; Magistris, 2012; Paz Landeira, 2017)*." (en Paz Landeira, 2018, p. 4)

La promoción de derechos (que por definición abona a la prevención de problemas) no se advierte como característica, surgiendo más bien lo que podría identificarse con una política de la insuficiencia, y en algunos casos produciendo mayor exclusión social cuando,

[62] En la erogación presupuestaria específica para Hogares, se advierte tal disminución en los años 2020 y 2021. Esta información es extraída del análisis realizado por la Mg. Noya, docente de la Universidad Nacional del Comahue, la cual abarca el período 2017 / 2021.

por ejemplo, se configuran las tensiones aquí develadas entre *derechos de niños vs derechos de adultos.*

Las voces de los efectores del sistema de protección, encargados de trabajar con las situaciones familiares (y, con ello, evitar la institucionalización de les niñes), describen su ámbito laboral como "de trinchera" (Villalta, 2021). Utilizan metáforas como "trabajar en el barro" o "poner el cuerpo", que develan el sentido de sus propias prácticas, las que impresionan sucederse en los extremos más difíciles, situaciones que les exigen poner mucho de sí mismos. Algo difícil de sostener por mucho tiempo, no solo por la sensibilidad y complejidad de las situaciones a abordar sino también por la carencia de recursos para el trabajo concreto.

"El histórico vaciamiento del Estado", se escucha decir a los trabajadores estatales. Parece no responder a una coyuntura específica sino más bien ser una constante que se agudiza en los años electorales. "La fortaleza de la política pública son sus trabajadores, sino se hubiese caído todo", reconoce una trabajadora social del Poder Judicial. En este sentido, los equipos técnicos resultan insuficientes; el empleo en general es inestable y sobre exigido. Esta "oferta", lejos de resultar atractiva, se torna expulsiva, ubicando a las familias como *rehenes* del recambio de profesionales que opera en las intervenciones estatales. En los hogares institucionales, los niños permanecen más tiempo del que deberían, y los trabajadores que deberían quedarse, desean irse. ¿No es acaso una decisión política revertir este aspecto del problema?

De las entrevistas realizadas a los profesionales dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, se desprende el reconocimiento de una mejora en las condiciones laborales, en tanto hace pocos años se ha establecido una dependencia formal del Estado a través del Convenio Colectivo de Trabajo. Aunque (en relación a la disponibilidad de

recursos para el trabajo y la promoción de actividades innovadoras en el contexto de un Hogar) explican que cuentan con una caja chica, pero que suelen recurrir a ella para la compra de alimentos. En un Centro de Fortalecimiento Familiar, el personal entrevistado informa haber transcurrido recientemente dos meses sin luz por falta de pago. Por otro lado, los profesionales psicólogos particulares que trabajan con les niñes de los Hogares no están percibiendo sus honorarios.

La oferta laboral estatal, al igual que los recursos que destina a los programas asistenciales, están inmersos en la política de la insuficiencia. Las familias no logran acceder a lo necesario para que su configuración familiar logre la organización y estabilidad que se les requiere para el reintegro de sus hijes. Las medidas de protección integral, que buscarán fortalecer a las familias evitando las medidas de institucionalización, no resultan suficientes en los recursos que exige.

Estas referencias tienen una histórica actualidad. La referencia sobre la historia y el contexto como el propio texto se dispone con claridad palmaria en dichas expresiones de la realidad laboral cotidiana.

"Tres niños", Carlos Alonso (1968).



"No puede pensarse la historia del último medio siglo de la Argentina sin la obra de Carlos Alonso. Es un hilo que la tensa, la denuncia, la interpela y la enmienda, a la vez que la sabe irreparable. Entre la alegoría y el realismo crudo, descalabrada por las violencias usuales, la producción del artista discurre por temas, formas y preguntas con la sospecha de que la respuesta nunca cambiará. Y que hay horror en ella" (exposicion "Pintura y Memoria",en el MNBA)

Consideraciones finales

"...y la historia de los hombres
no es quizá otra cosa que el incesante cuerpo a cuerpo
con los dispositivos que ellos mismos han producido:
antes que ninguno, el lenguaje".
(Agamben, 2005)

Parafraseando a Lajonquier (2020), podemos referir que "territorios, fronteras y exilios", pero también "política y ciudadanía" son pliegues del mismo campo, el campo de la palabra y el lenguaje; es decir, de la historia.

"Los sujetos hablados por la lengua del otro vivimos el exilio permanente, somos exiliados itinerantes, errantes, llevamos adheridos a nuestro cuerpo las marcas de otros que nos conciernen, incluso nuestros muertos. (...), porque somos irremediablemente zoon politikón, sujetos que vivimos en polis, gregarios, ciudadanos". (Gerez Ambertin, 2020)

El campo del lenguaje y el campo del infantil sujeto tienen una relación de inherencia constitutiva, a la vez que dinámica. Lenguaje e *In-fale* se vinculan de modo particular; no por el sentido de desacreditación del niñe como quien no sabe hablar o no tiene nada para decir (Casas, 1998), sino porque se intervienen mutuamente en un movimiento que resulta colectivo y subjetivo al mismo tiempo. La infancia como previa al lenguaje se constituye en una *experiencia originaria,* aquello que en el hombre pre existe al sujeto, cuyo límite justamente el lenguaje debería señalar. La infancia a la que nos referimos, explica Agamben (2015), "no puede ser simplemente algo que precede cronológicamente al lenguaje y que en un momento determinado deja de existir para volcarse en el habla, sino que coexiste

originariamente con el lenguaje e incluso se constituye ella misma mediante su expropiación efectuada por el lenguaje al producir cada vez al hombre como sujeto" (ob. cit. p. 65)

Podemos definir que la infancia tiene un estatuto de "significante en falta de significación" (Minnicelli, 2009), y con ello destacamos la potencialidad significante del lenguaje en tanto trasciende la cronología y dialoga con las consideraciones culturales de la época en la que se hable de ella. Esta idea permite dislocar el sentido unívoco que pretende la "infancia moderna" y agujerearla en su dimensión práctica constitutiva hegemónica. En tanto los discursos hegemónicos adoptan el carácter de imponer y construir realidades, resulta necesario disputar los sentidos que ellos buscan definir, ya que en su acción operan de modo fascista, anulando las diferencias, invisibilizando a las minorías y profundizando las desigualdades. Aquello que no ingresa en la lógica de la dominación, lo que no responde al orden que la hegemonía nombra y corporiza, cae por fuera del campo que pretende organizar.

El concepto de *homo sacer* (Agamben, 1995) fue extraído de los ordenamientos del derecho romano. Refiere a lo sagrado (*sacer*) que es la vida; sin embargo, el *homo sacer* es un ser aniquilable, solo existe bajo la forma de exclusión, de manera tal que puede ser exterminada sin que sea necesario buscar un culpable. "Presencia continua en este siglo, intensificada en la institución de la soberanía y el Estado modernos, ya no es más la figura arcaica de la ley romana, sino que viene a representar la tragedia de las políticas neoliberales propias de la época" (Gonzalez Saibene, 2021, p. 2). Niños sacer (Bustelo, 2007), también busca nominar esta categoría de niñes cuya vida es exterminable, invisibilizada, sin valor, efecto de los dispositivos de poder y dominación. El odio a los niños pobres, la "paidoaporofobia", en la

"...biopolítica -en tanto gestión política de la vida, en cuanto intervención [de las relaciones] de poder en la vida humana-, juega todas sus armas. La biopolítica

toma la vida como si la sociedad tuviera un único cuerpo. Y el biopoder se expresa como un control que invade las profundidades de las conciencias de los adultos y de los cuerpos de las infancias". (ob.cit. p. 2)

El campo de la infancia y sus instituciones es un campo de disputa de poder y de sentidos, de cuya operación decanta un resto, un sobrante, algo que no encaja y con ello se rebela a la nominación homogeneizante. En los tiempos constitutivos de la infancia como categoría socio-histórica, se trató de la minoridad - y su institución fue el reformatorio-; mientras que hoy el resto lo constituye la infancia pobre, que también tiene sus instituciones. No es válido realizar una asociación directa entre los reformatorios del S. XIX con Hogares Convivenciales del presente, pero si es pertinente reconocer que estas instituciones contemporáneas son parte de un proceso llamado Medidas de Protección Excepcional, en tanto tratamiento ofrecido a las infancias "privadas de cuidados parentales", que tiene puntos de contacto con el tratamiento propio de la minoridad y la reproducción de la marginación social de las familias pobres. Vulnerabilidad y sus derivados podría ser la categoría que aspira a cierto *aggiornamiento* de las tradicionales "peligro" e incluso "riesgo", pero aparecen siempre ligadas a la infancia pobre.

La infancia es vulnerable por definición -en términos de la dependencia propia del cachorro humano- y se constituye como sujeto de su cultura, a través de sucesivos anclajes simbólicos en el inter-juego con las instituciones y discursos que se le dirigen y la configuran (sus identificaciones familiares, sus escuelas, sus maestros, etc.). Pero la infancia pobre cuenta con una serie de instituciones más "ajustadas a su condición de vulnerabilidad", donde los problemas recorren andariveles jurídico/administrativos/burocráticos específicos que tornan, muchas veces, más difícil el ejercicio concreto de la ciudadanía en contextos de desigualdad socioeconómica.

La Convención Internacional y el Sistema Integral de Protección de Derechos, sostienen directrices claras y una orientación paradigmática hacia el reconocimiento de les niñes y adolescentes como ciudadanos, pero a nivel macro y micro político, las desigualdades y violencias se siguen reproduciendo. Hay avances y persisten problemas profundos. El tratamiento estatal a las familias cuyos niños que son desplazados de su núcleo familiar, constituye, en mi opinión, el ejemplo paradigmático de la paradoja que encierra la protección de las poblaciones marginadas.

El Estado, particularmente el Poder Ejecutivo, llamado "órgano de aplicación de la ley", protagonista de la política pública orientada a la concreción de la garantía de derechos, a hacer tangible para los sujetos el goce de la ciudadanía que les corresponde, se caracteriza por la política de la insuficiencia. Derrama precariedad desde la oferta laboral a quienes realizan el trabajo con la comunidad, hacia todos los niveles de intervención que dichos trabajadores asumen como tarea. De este modo, la prevención de las problemáticas sociales y la promoción de derechos se revelan como una utopía, mientras que la emergencia y urgencia responden a la metáfora de la "frazada corta".

Las medidas de protección excepcional evidencian estas características de la política destinada a las familias desfavorecidas: alojan a los niños en su resguardo. Pero el trabajo previo y el posterior con las familias que llegan a esa situación queda frecuentemente "descubierto". Las MPE podrían identificarse como expresión de la carencia de política pública inclusiva real y satisfactoria; o, dicho de otro modo, son las expresiones de una orientación política diseñada para reproducir la marginación social.

La paradoja que encierran es que la experiencia de ejecución de una medida de protección excepcional, así como la prolongada institucionalización de les niñes, son colaterales constitutivos de la protección que implicaría la acción estatal de alojarlos en un

dispositivo alternativo de cuidado. Estos colaterales, en las infancias, van configurándose en las coordenadas en las que el infantil sujeto se constituye como tal. Son experiencias significadas como "desgarro", como una intervención intrusiva de parte del Estado que opera "denunciando", "culpabilizando" a las familias que no pueden cuidar a los hijos, y cuyo posterior tratamiento de regreso al medio familiar es tan costoso -en términos de procesos institucionales y procesos subjetivos-, para les niñes, que terminan estructurando su vida en nuevas coordenadas: "judicializados", "del hogar", son los significantes que comienzan a hacer identidad en ellos.

La configuración de esta intervención como un exilio, responde a que les niñes cambian de escuela, de barrio, de amigos, de referentes, una migración forzada, en cuyo nuevo ámbito de vida se es un extranjero con relativa ciudadanía. La coyuntura y transitoriedad en la institución se hace crónica y el egreso institucional a un ámbito familiar -el propio o uno nuevo- es un itinerario de difícil resolución. Lo que debe ser transitorio y excepcional se torna en regla y el niñe transita años por un hogar institucional o una familia (o dos o tres) transitoria; incluso puede ir a una familia adoptiva (o dos) y regresar al hogar institucional.

La excepción como medida de protección se articula cabalmente con lo que Agamben (2003) nombró "Estado de excepción" como paradigma de gobierno. En este paradigma, se gobierna por vía de la excepción, pero tornándose esta una modalidad habitual y no excepcional. Gobernar vía la excepción implica hacerlo por fuera de los mecanismos democráticos, aunque no por fuera de la ley. La decisión de separar a un niñe de su familia opera del mismo modo, en tanto decisión tutelar, contra la voluntad de los que dice proteger, de manera más frecuente que lo que debería suceder -si la política pública fuera de carácter universal- y cuya prolongación en el tiempo es, a todas luces, una transgresión legal. En este

sentido, la MPE opera con una fuerza-de-ley-sin-ley, tanto a nivel de las prácticas, como de las consideraciones conceptuales y valorativas que las hacen consistir.

"Infancias en estado de excepción" (Minnicelli, 2010) es el resultado de la operatoria subjetiva y discursiva político institucional del tratamiento que se da a las infancias "malheridas", que capturan en su arbitrariedad al infantil sujeto en busca "de deseo de deseo y en su afán de hallar el auxilio que requiere en su desvalimiento" (ob. cit. p. 201). Estos procesos institucionales, estatales pero también académicos y económicos, generan intercambios en los que se legitiman a sí mismos, imaginariamente. Los argumentos que hacen al sostenimiento de prácticas prejuiciosas y autoritarias, encuentran asidero en producciones teóricas disciplinares recortadas y descontextualizadas. Así funcionan con fuerza de ley, autorizándose a sí mismos en las disputas que se juegan en el campo de las infancias e instituciones.

En nombre de garantizar sus derechos y desarrollo integral, de vivir en una familia que lo cuide, el tratamiento propone a las infancias una travesía de la que un sujeto en devenir no puede salir exento. Es decir, se inscriben en él nuevas marcas, significantes y lugares simbólicos en un nuevo orden de vida, un nuevo tiempo y espacio, con otros diferentes a los conocidos. ¿Son lugares de estabilidad, se puede allí construir una pertenencia, existen posibilidades de anclaje subjetivo, puede el infantil sujeto continuar siendo el mismo, conservar su identidad? ¿Cómo se habla de esta infancia? ¿No vuelve a ser objeto de la tutela del estado -como en el régimen del Patronato-?

Las micropolíticas en el devenir institucional diseñado por el Sistema de Protección Integral, es decir, en los nuevos modos de gobierno y administración de la infancia pobre, se advierte la *complementariedad funcional* del dispositivo institucional para la infancia y para los menores (Lobet, 2011), una convivencia dinámica de las aparentes oposiciones (Villalta y

Martínez 2016) que tensiona la idea de un "nuevo sujeto de derechos". Entre un "niño universal" y abstracto que emerge del sistema de protección contemporáneo y la focalización en sus características particulares, el "niño sujeto de derechos" es permeable a un discurso hegemónico sobre la infancia. Esa abstracción permitiría nuevas formas de gobierno de la niñez de sectores populares, que imbrican el discurso de derechos con aspiraciones de control social en tanto los derechos humanos no son emancipatorios *per se* (Magistris, 2016).

Las nuevas narrativas de control moldean el devenir subjetivo de les niñes institucionalizados, y los principios del paradigma de derechos conviven y alternan con las prácticas de tutelaje que menoscaban la condición de sujeto de les niñes. " La priorización del interés superior del niño se tradujo, en un marco de programación focalizada en población en riesgo, en una mirada individualizante y psicologisista que desconecta los problemas de los niños de sus contextos sociales de producción" (Llobet, 2011, p. 4). La familiarización, maternalización, operan vía los afectos de manera moralizante sobre aquellas familias con dificultades para la crianza y contención de los hijos, cuyo efecto es culpabilizador y recae sobre las mujeres de sectores populares. La responsabilidad parental y el vínculo afectivo son los nuevos ejes de los diagnósticos y las intervenciones en las infancias, reconfigurando las relaciones entre los dispositivos estatales y las familias en contextos de desigualdad, tendientes a una creciente responsabilización de estas últimas.

Reconocer el estado de cosas, y poder problematizar un aspecto de la realidad, abre la posibilidad a dinamizar y conmover un funcionamiento estanco no interrogado. Podríamos coincidir que el funcionamiento fallido del sistema de protección de derechos (no solo en lo referido a las MPE, pero especialmente en ese caso) afecta profundamente la vida de les niñes. "Los institucionalizados", los "judicializados", son los significantes en los que se comienza a jugar su vida cuando el tratamiento estatal -legislativo, judicial y ejecutivo- no se

dirige a la integración social ni logra prevenir ni resolver rápidamente las medidas de protección excepcional. *El sujeto (...) no es algo que pueda ser alcanzado directamente como una realidad sustancial presente en alguna parte; por el contrario, es aquello que resulta del encuentro y del cuerpo a cuerpo con los dispositivos en los cuales ha sido puesto -si lo fue- en juego* (Agamben, 2005. p. 93). Si la infancia se trata de "conquistar para sí, un lugar en el mundo", un lugar para Otro, las opciones que les ofrece el tratamiento estatal a estas infancias se orienta -subjetiva y colectivamente- en aquello que no vale lo suficiente como para ser cuidado, ni por su familia ni por el Estado.

La posición subjetiva profesional[63], en este escenario, se plantea clave en una serie de pautas: la posición de docta ignorancia[64], el registro del malestar cómo síntoma de un sistema, la interrogación constante y la posibilidad de ceremonias mínimas[65]. Posiblemente puedan agregarse a esta enumeración más acciones que aporten dinamismo al funcionamiento de las MPE para estos niños, hacia una intervención más respetuosa generando condiciones de posibilidad en su devenir sujeto.

[63] Zelmanovich plantea en estos términos la dimensión subjetiva indisociable de la posición profesional.
[64] Conceptualización también correspondiente a Perla Zelmanovich, expuesto en numerosos escritos de su autoría y los seminarios de la maestría Infancia e Institucion(es).
[65] Aporte teórico de Mercedes Minnicelli, una apuesta a la educación en la era del consumo. Rosario : Homo Sapiens Ediciones, 2013.

Referencias bibliográficas

Ariés, Ph. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid, España: Taurus.

Agamben, G. (1995) *Homo sacer: el poder soberano y la vida desnuda.* Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.

Agamben, G. (2015). *Infancia e historia. Ensayo sobre el fin de la experiencia.* Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.

Agamben, G. (2003). *Estado de excepción.* Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo.

Agamben, G. (2005). *Profanaciones.* Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo? *Revista Sociológica*, 26 (73), pp. 249-264 mayo-agosto de 2011 disponible en Agamben, Giorgio - ¿Qué es un dispositivo.pdf | REPOSITORIO INSTITUTO SUPERIOR TECNOLOGICO CEMLAD - Academia.edu

Bourdieu, Pi; Wacquant, L. (2005) *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires, Argentina: Siglo veintiuno editores.

Bustelo, E. S. (2007). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo.* Buenos Aires, Argentina: Siglo veintiuno editores.

Casas, F. (1998). *Infancia: perspectivas psicosociales*. Barcelona: Paidos.

Castilla, M.V. (2017). Maternidad, cuidados y castigos en barrios marginales y vulnerables de Buenos Aires. *Revista Runa, 38* (2), pp 37-51.

Cicerchia, R.; Bestard, J. (2006). ¡Todavía una historia de la familia! Encrucijadas e itinerarios en los estudios sobre las formas familiares. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 4* (1), pp. 17-36. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2

006000100002

Cicerchia, R. (2009) Representaciones, cotidianeidad y vida material en la Buenos Aires revolucionaria. *Tercer Encuentro de Pensamiento Político. I Anales de la educación común* pp. 201-218. La Plata.

Constante, A. (2018) La eticidad del exilio. *Revista Reflexiones marginales*. Recuperado de https://revista.reflexionesmarginales.com/la-eticidad-del-exilio/

Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia*. Barcelona, España: Paidós.

Donzelot, J. (2007) *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

Donzelot, J. (2008) *La policía de las familias. Familia, sociedad y poder*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

Flores, Val. (2021) *Romper el corazón del mundo. Modos fugitivos de hacer teoría*. Madrid, España: Continta me tienes.

Foucault, M. (1975:2008) *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión.* Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI

Gerez Ambertin, M. Exilios. (2021) Hacia la tierra extranjera interior. *Revista Científica Multimedia sobre la infancia y sus institución(es) INFEIES – RM, 10* (10). Conferencia Magistral – Debates contemporáneos. Disponible en: http://www.infeies.com.ar

González Saibene, A. (2021). La paidoaporofobia y la biopolítica, conceptos para pensar las infancias y las adolescencias. *Revista Científica Multimedia sobre la infancia y sus institución(es) INFEIES -RM, 10* (10). Debates contemporáneos. Disponible en http://www.infeies.com.ar/numero10/index.html

Graziano, F., & Grinberg, J. (2021). La administración de la infancia y la adolescencia hoy. *Cuadernos De antropología Social*, (53), 7-19. http://doi.org/10.34096/cas.i53.10177

Herrera, M.; Caramelo, G.; Picasso S. (2015) *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado.* Tomo II. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Saij - Infojus.

Lajonquiere, L., Moyano, S., Redondo, P. y Volnovich, J. C. (2020). Sujetos e instituciones: territorios, fronteras y exilios. Conversatorio llevado a cabo en el *VII Simposio internacional sobre infancia e instituciones*, Mar del Plata, Argentina. Disponible en: //actas7simpinfa2020.blogspot.com/2020/12/1-conversatorio.html

Llobet, V. (2011). Las políticas para la Infancia y el enfoque de Derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. *Fractal. Revista de Psicología, 23* (3), 447-460. Disponible en: doi.org/10.1590/S1984-02922011000300002

Llobet, V. (2013). *Pensar la Infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20140416023412/PensarLaInfancia.pdf

Llobet, V.; Villalta, C. (2019) *De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y niñas (2005-2015)*. Buenos Aires, Argentina: Teseo. Disponible en: https://www.aacademica.org/valeria.llobet/173

LLobet, V.; Villalta, C. (2019) Devoluciones, abandonos y demoras. La administración estatal de la infancia y la productividad de las emociones. En *De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)*. Buenos Aires, Argentina: Teseo. Disponible en https://www.teseopress.com/desjudicializacion/

Magistris, G. (2015). Del niño en riesgo al niño sujeto de derechos. Los ¿nuevos? sujetos destinatarios de los sistemas de protección de la niñez contemporáneos. *Revista Niños, menores e infancias*, *(9)* 9. Disponible en: https://revista.idn.jursoc.unlp.edu.ar/index.php/r9-trabajosyproducciones/

93-del-nino-en-riesgo-al-nino-sujeto-de-derecho

Magistris, G. (2016). *El gobierno de la infancia en la era de los derechos. Prácticas locales de "protección y restitución de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes" en dos municipios del conurbano bonaerense*. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/26

Minnicelli, M. (2009). Infancia, significante en falta de significación. *Educação em Revista., (25)* 01. pp. 179-202. Belo Horizonte, Brasil.

Minnicelli, M. (2010). *Infancias en estado de excepción.* Buenos Aires, Argentina: Noveduc.

Morlachetti, A. (2013). Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y aplicación en América latina y el Caribe. Unicef, Cepal. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Nari, Marcela. 2004. *Las políticas de la maternidad y maternalismo político, Buenos Aires, 1890-1940*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

Osés, N.; Vitale, G. (2004). *Ley de niños y adolescentes. Protección integral de sus derechos. Cuestión civil y penal. Un estudio sobre la ley de Neuquén.* Buenos Aires, Argentina: Fabián J. Di Palacio Editor

Paz Landeira, F. (2018). Normatividades afectivo-emocionales en la gestión cotidiana de las políticas de protección de la infancia. *Congress of the Latin American Studies Association. LASA, Barcelona.* Disponible en: Normatividades afectivo-emocionales en la gestión cotidiana de las políticas de protección de la infancia (aacademica.org)

Ripoll, S. (2017) Transformación de las lógicas de intervención del Trabajo Social en el campo de la infancia: la redefinición del estatuto de la niñez y sus implicancias en el ejercicio de la profesión. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Disponible en *Tesis

Ripoll.pdf (unr.edu.ar)

Sancho, M. D. (2017). *El Plan Integral de Seguridad y el proyecto de reforma de la ley 2302 de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia: Neuquén (2004-2007)*. Sistema Nacional de Repositorios digitales, Web Descripción: El Plan Integral de Seguridad y el proyecto de reforma de la ley 2302 de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia: Neuquén (2004-2007) (mincyt.gob.ar)

Sztajnszrajber, D. (2015) Pensar la inclusión. Lo propio y lo extraño, en Problemas, estrategias y discursos sobre las políticas socioeducativas. *Seminario II DNPS, de Flavia Terigi*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación

Tizio, H. (2010) Algunos elementos de reflexión para los profesionales del ámbito social y educativo. Los aportes del psicoanálisis. *Clase 16, módulo 5. Diploma superior "Psicoanálisis y prácticas socioeducativas"* FLACSO Argentina. Disponible en: http://www.flacso.org.ar/flacso-virtual

Ulloa, F. (1988). La ternura como contraste y denuncia del horror represivo. Conferencia llevada a cabo en las Jornadas de reflexión de Abuelas de Plaza de Mayo, Buenos Aires.

Villalta, C. (2013). Estrategias políticas y valores locales. El impacto de la apropiación criminal de niños en la sociedad argentina en *Pensar la infancia desde América Latina,* comp. Llovet, V. Buenos Aires: CLACSO

Villalta, C.; Martínez, M. J. (2016). Cuando lo privado se hace público: el abogado del niño en la justicia de familia. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, 10*, (1), 8-34. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/105761

Villalta, C. (2021) Antropología de las intervenciones estatales sobre la infancia, la adolescencia y la familia. Etnografiando prácticas cotidianas, construyendo perspectivas analíticas. *Cuadernos de Antropología Social*

(53) 21-38. Disponible en: http://dx.doi.org/10.34096/cas.i53.10169

Volnovich, J. C. (1999) *El niño de. "siglo del niño"*. Buenos Aires: Lumen-Hvmanitas.

Zapiola, M. C.; (2013) "En los albores de lo institucional, la gestación de instituciones de reforma para menores en la argentina" en *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*. Comp. por Llovet, V. Buenos Aires: CLACSO.

Zelmanovich, P. (2015) *Espacio socioeducativo y tratamiento de lo paradojal.* En *Problemas, estrategias y discursos sobre las políticas socioeducativas: Seminario II DNPS, de Flavia Terigi.* Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

ANEXOS

INFORMACIÓN Y CONSENTIMIENTO INFORMADO (para todos los entrevistados)

La entrevista prescinde de datos personales, no así profesionales y laborales.

El material recabado será fuente de análisis para la elaboración de la tesis titulada *"De la protección de derechos a la garantía del exilio. La intervención estatal en los procesos de separación de les niñes de sus familias y entornos cotidianos (Ciudad de Neuquén, 2010-2020)"*, dirigida por el Dr. Cicerchia, Ricardo. No se publicarán las entrevistas realizadas.

Se puede entender el campo de la protección de derechos de la infancia, a modo foucaultiano, como campo de disputa, en el que se advierten tensiones propias de las dinámicas institucionales, las políticas públicas, las prácticas, los discursos, las leyes y normativas, etc. Metodológicamente, el análisis del discurso cobra valor de acontecimiento, inescindible de las prácticas sociales que lo posibilitan. Por ello es relevante conocer las definiciones, los sentidos y modos de entendimiento de los actores sobre el problema específico, en el proceso de búsqueda de la comprensión de una realidad dada. Las epistemologías críticas, propias del campo interpretativo, se caracterizan por la renuncia a la aceptación irreflexiva de la realidad social tal y como se presenta, entendiendo que en el conocimiento y la comprensión teórica se encuentra la posibilidad de transformar la realidad.

La intención de la presente entrevista es conocer, además de los aspectos formales del funcionamiento institucional y los procedimientos, sus consideraciones subjetivo-profesionales sobre los mismos, en tanto se busca conformar como objeto de

estudio "los procesos de separación de los NNyA de sus familias" (es decir, el tratamiento integral respecto a las MPE y la política estatal respecto a los niños sin cuidados parentales) en su dinamismo y tensión. A fin de problematizar este objeto, la entrevista se orienta a la reflexión sobre las dificultades. Ud. puede elegir no contestar alguna o todas las preguntas, desistir de la entrevista o referir que no sabe si así correspondiere.

El aporte que pretende realizar la presente investigación se basa en identificar, si existiera, una lógica de funcionamiento del sistema de protección de derechos en el recorte específico de las medidas excepcionales, sosteniendo el interrogante sobre si este recorte se constituye en unidad de análisis, representativo del sistema de protección de derechos de NNyA más amplio. El presente vale como consentimiento informado.

Entrevista – guía de preguntas para trabajadores del Poder Ejecutivo: HOGARES y CENTROS DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR

Profesión:

Lugar de trabajo:

Función institucional:

Años de ejercicio profesional-laboral:

Años de trabajo en su lugar actual:

<u>Ejes de indagación:</u>

1. **<u>Sobre la estructura institucional:</u>**

¿Cuántos hogares hay?

¿Qué personal tiene la institución?

¿Son suficientes para atender la cantidad de niños que alojan?

¿Hay muchos padecimientos de salud mental en les niñes?

¿Con qué instituciones se vinculan de la más frecuente a la menos frecuente?

¿Realizan actividades interinstitucionales, de formación, ateneo, reuniones preestablecidas?

2. **<u>Sobre los procesos:</u>**

¿Quién toma la decisión de ingresar a un niño a un hogar?

¿Ustedes pueden tomar esa decisión?

¿Cómo se inicia ese proceso de alojar a esos niñes? ¿Hay un protocolo como referencia o es singularizado o diseñado en el momento según la emergencia?

¿Cómo se trabaja con las familias?

Las revinculaciones: ¿hay algún protocolo o reglas generales para todas las situaciones?

¿Cuándo un niño cumple criterios de externación?

¿Qué indicadores dan cuenta de la imposibilidad de retorno del niño con su familia?

¿Sabe cómo se gestionó el PER? ¿Participaron de esa elaboración? ¿A qué problema pretende dar respuesta?

¿Sintió Ud. que impactó/modificó su modo habitual de trabajar? (¿fue mejor, peor?)

¿Según su experiencia, la MPE es la última medida que se toma, es decir se pudieron agotar las MP integrales, previas a la institucionalización?

¿Cuánto tiempo promedio pasan los niños en el hogar?

¿Recuerdas cuál ha sido la situación más difícil de trabajar?

¿Crees que el juzgado tiene errores o aspectos a ajustar en su parte del proceso? (¿Tarda en definir una declaración de adoptabilidad?)

¿Ustedes participan en los procesos de adopción de algún modo?

3. **<u>Sobre las condiciones de trabajo y el presupuesto</u>**

¿Cuentan con los recursos necesarios para el trabajo?

¿Qué necesitan?

¿Cree Ud. / Crees que los trabajadores del Poder Judicial tienen mejores condiciones laborales (salarios y recursos) que los trabajadores del Poder Ejecutivo? ¿Por qué?

¿Identifica la existencia de un prejuicio valorativo sobre la calidad profesional de unos y otros?

Entrevista – guía de preguntas para trabajadores del Poder Judicial: JUZGADOS DE FAMILIA- DEFENSORÍAS DEL NNYA- DESPACHOS ESPECIALIZADOS

Profesión:

Lugar de trabajo:

Función institucional:

Años de ejercicio profesional:

Años de trabajo en su lugar actual:

<u>Eje 1. Sobre la legislación</u> (procesos de la 2302, su gestión y avatares, diálogos y tensiones con las ley nacional)

1. En torno al proceso de tomar la decisión de aplicar una MPE, la ley nacional y la provincial plantean diferencias. ¿Cuál es el espíritu de cada una y qué tensión encierra esa diferencia?
2. En nuestro territorio existe el Foro en defensa de la ley 2302, ¿Conoce sus orígenes, el sentido del mismo? ¿Recuerda algunos intentos de modificación de la ley provincial? ¿Conoce las actividades que realiza el foro? ¿Podrían participar jueces del foro?

Eje 2. Sobre las MPE, tratamiento jurídico: Jueces, oficina especializada, en relación a los procesos de MPE:

1. ¿Cuándo se toman estas decisiones? ¿Qué indicadores deben identificarse como condición para indicar que hay que tomar la MPE?
2. ¿Cuál es la situación jurídica del niño mientras transcurre la medida?
3. ¿Qué condiciones deben corroborarse en la situación del niño y de su familia para decidir el cese de la MPE? (se define el regreso con su familia o su declaración de adoptabilidad).
4. Los plazos, ¿Cómo operan en el proceso? ¿Tienen incidencia en las definiciones? ¿Dificultan los procesos?
5. ¿Hay biografías, expedientes, de niños de institucionalizaciones prolongadas? ¿Qué es lo que falla? ¿Registra en sus años de trabajo, alguna modificación significativa en algún momento? ¿A qué pudo deberse? (mayor dinamismo, mayor posibilidad de articulación de trabajo interinstitucional, menor cantidad de pedidos de MPE, etc.)
6. ¿Puede pensar algún/os denominador/es comunes que se presenten en las familias objeto de las MPE, o niños sin cuidados parentales?

7. ¿Notó cambios desde la creación de la Oficina de Seguimiento de las MPE?
8. Sobre el papel del ejecutivo, ¿Cómo se podría valorar el trabajo en estas situaciones, es adecuado, insuficiente, erróneo? ¿Las medidas de protección excepcional se toman como último recurso? ¿Se advierte alguna práctica cuestionable en términos de que no facilitan los procesos de retorno con las familias?
9. ¿Identifica alguna falla o posible mejora por parte del Poder Judicial, en el trabajo con esta problemática?
10. ¿Es posible / deseable / necesario que el niño retorne a la familia de origen y crianza? ¿Se podría pensar otro sistema de cuidado?
11. ¿Cree que hay concepciones ideológicas, moralizantes, prejuiciosas que operen en el trabajo con estas situaciones familiares? (biologicista, la familia como lugar ideal de cuidados, mujer madre como sinónimo de amor? ¿Cree que la ley o la política no es la adecuada?
12. ¿Cómo definiría Ud. en la teoría y en la práctica el derecho de los niños a vivir en familia y el derecho a ser oído? (que contradicciones o dificultades encierran)

Eje 3. Sobre las condiciones de trabajo y el presupuesto

1. ¿Cree Ud. que los trabajadores del Poder Judicial tienen mejores condiciones laborales (salarios y recursos) que los trabajadores del Poder Ejecutivo? ¿Por qué?
2. ¿Identifica la existencia de un prejuicio valorativo sobre la calidad profesional de unos y otros?