



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Promoción 2014

**El Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes:
características y desafíos de su implementación en la
Provincia de Buenos Aires**

María Florencia Goldstein - Legajo 34.270.147

Buenos Aires, Julio de 2019

Directora: Luisina Perelmiter

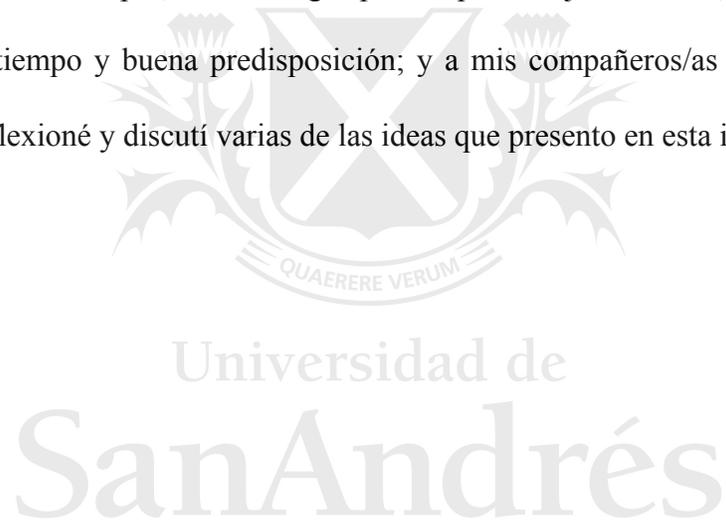
ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	2
INTRODUCCIÓN	3
Estudios y abordajes sobre la niñez y adolescencia	8
Problema de investigación	11
Caso de estudio: los Servicios de Protección en la Provincia de Buenos Aires	14
Enfoque y estrategia metodológica	18
Organización de la tesis	23
CAPÍTULO 1: Los procesos de reforma legal, interpretaciones antagónicas y dualismos persistentes	26
Del patronato a los derechos: la niñez y adolescencia como objeto de política pública en la Argentina.	27
La protección tutelar: “el niño en situación irregular”	27
El enfoque de derechos: “el niño sujeto de derechos”	30
La ley de Promoción y Protección Integral de Derechos de la PBA: las dificultades políticas e institucionales de la reforma	33
Primer reforma: de los principios a las condiciones de aplicabilidad	38
Segunda reforma: del consenso al paulatino armado del sistema	44
Los claroscuros del proceso de reforma legal en la PBA	49
CAPÍTULO 2: La organización del entramado burocrático del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos en la PBA	53
Del “Sistema” a los “Servicios”	53
Los “Servicios” frente al desafío del “abordaje integral” y la “corresponsabilidad”	59
El niño no es sólo del Servicio Local, es del Sistema de Protección	64
Una provincia, ciento treinta y cinco modalidades	69
CAPÍTULO 3: Las relaciones intergubernamentales y la heterogénea institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos en la PBA	76
El proceso de descentralización del gobierno de la infancia en la PBA	77
Concertación de políticas y desconcentración de funciones	83
La implementación: entre una “prédica” hacia los territorios y la falta de recursos	87
El Servicio Zonal: ¿acompañamiento o supervisión del Servicio Local?	94
APORTES Y REFLEXIONES FINALES	99
ANEXO I: Organismos del entramado burocrático de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes de la PBA	105
BIBLIOGRAFÍA	107

AGRADECIMIENTOS

Siempre es muy gratificante el momento de escribir los agradecimientos porque una puede detenerse un momento, tomar distancia del intenso ritmo que implica escribir una tesis y reconocer a aquellas personas que me ayudaron y acompañaron para que este proceso fuera posible.

En primer lugar, a mi directora Luisina Perelmiter por la confianza, atenta lectura y constantes aportes; a Hernán por la contención y las risas de todos los días; a mi familia por la escucha y el apoyo de siempre; a mis amigas por el aprendizaje constante; a las personas que entrevisté por su tiempo y buena predisposición; y a mis compañeros/as de trabajo con los cuales aprendí, reflexioné y discutí varias de las ideas que presento en esta investigación.



INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca comprender la forma en la cual se organiza el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, a través del análisis del proceso de sanción e implementación de la normativa que lo conforma -tomando como estudio de caso la Provincia de Buenos Aires-, con el objeto de identificar algunos de los desafíos actuales en la construcción de políticas integrales en nuestro país.

La discusión en torno a la implementación del Sistema de Protección Integral (Sistema, en adelante) suele ser un tópico central en el debate, tanto en ámbitos políticos como académicos, donde el foco suele ubicarse en torno a los grados de implementación del Sistema, a la efectividad o déficit en el diseño, a la organización y/o ejecución de las políticas de niñez y adolescencia, a su adecuación o no respecto de la normativa vigente, o bien, sobre el mayor o menor financiamiento destinado a las políticas y programas del sector.

Estas dimensiones deben analizarse desde una perspectiva relacional e histórica. La reestructuración del campo de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes fue producto de un proceso de larga data en el cual se pusieron en tensión saberes y modalidades de intervención en relación a los niños, al rol de las familias y del Estado en general. Proceso que, además, se encuentra en constante mudanza y reconfiguración en tanto implica disputas de sentidos y de recursos dentro y fuera del Estado.

Este proceso se remonta en Argentina a finales del siglo XIX, contexto en el cual la infancia devino una cuestión socialmente problematizada que demandaba la intervención del Estado -desde lo que se conceptualizó como el sistema tutelar¹-, hasta las innovaciones vinculadas al

¹ Al hablar de “sistema tutelar” me refiero al conjunto de normativas, instituciones y prácticas de intervención desarrolladas en el marco de la Ley n° 10.903 “de Patronato de Menores” presentada por Luis Agote, vigente

enfoque de derechos del niño -propio de doctrina jurídica que emana de la Convención sobre los Derechos del Niño² (Convención, en adelante)- que se cristalizaron en las leyes de Protección Integral sancionadas durante la primer década del siglo XXI.

Una de las características que asumió el proceso de reforma legal en Argentina, así como en otros países de la región³, fue la utilización estratégica -por parte de políticos, académicos y activistas- de un discurso que opuso “lo tutelar” a “lo integral”. En efecto, el sistema tutelar vigente a partir de 1919 se caracterizaba -según la interpretación de los reformadores- por la arbitrariedad en la toma de decisiones, centralizadas en la figura del juez y focalizadas en los niños “en situación irregular”⁴. Frente a esta concepción se ubicó al Sistema Integral promovido internacionalmente desde la Asamblea General de Naciones Unidas, el cual parte de la definición del niño como “sujeto de derechos”, desde un enfoque universal, territorial y participativo, que predominó en los circuitos de elaboración de políticas para la niñez desde finales del siglo XX y principalmente a partir del nuevo milenio. Este cambio normativo supuso transformaciones al interior del Estado en cuanto a las funciones y competencias de distintos sectores dentro del campo de las políticas de protección⁵.

entre los años 1919 y 2005 y que, entre otras cosas, se caracterizaba por delegar la facultad de la tutela estatal a los jueces para los niños en “situación de abandono moral y/o material”.

² Adoptada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada en nuestro país a través de la ley nacional 23.849 en el año 1990 y luego incorporada en la Constitución Nacional en el art. 75 inc. 22 en la reforma de 1994.

³ Para mayor información ver los estudios de Fonseca y Cardarello (2009) y Schuch (2010) sobre el proceso de implementación de la ley nacional de protección integral en Brasil.

⁴ La caracterización de la “situación irregular” asociada a la categoría de “menor” apunta a designar a un sector de niños que no se ajustaban a los modelos de familia “regular”. Estos eran los niños huérfanos, abandonados, vagabundos, trabajadores, delincuentes, entre otros, cuyas identidades estaban marcadas por la situación de “irregularidad”.

⁵ Entendemos como “campo de protección”, o bien “campo de políticas públicas destinadas a la infancia”, a todo un conjunto de actores, instituciones y dispositivos diversos cuyo objeto es la protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que se relacionan mutuamente en el marco de un contexto histórico determinado, el cual no está exento de disputas de poder por definir la modalidad y objeto de intervención y la estructura misma del “campo” en cuestión.

Inicialmente quien definía de manera exclusiva el tipo de intervención “necesaria” y “adecuada” para la protección de un niño⁶ era el Juez de Menores, que asumía la tutela -en representación del Estado- de los “menores” que se encontraban en “peligro moral y/o material”⁷, tanto sea por causas de acción civil como penal. En este marco, las áreas administrativas de niñez pertenecientes al ejecutivo local o provincial debían únicamente ejecutar los mandatos judiciales.

Desde la sanción de las leyes vigentes de protección integral, la protección de los “niños” se corre del ámbito judicial y pasa a ser competencia del poder ejecutivo, entendiendo que la protección de los derechos no debía ser judicializada, sino que corresponde a una más de las políticas ejecutadas por los órganos administrativos (como las de salud, educación, vivienda, desarrollo social, etcétera). En este nuevo escenario, la función del poder judicial es la de controlar la legalidad de las medidas de protección excepcional adoptadas por los órganos administrativos competentes -los denominados Servicios de Protección de Derechos- que se dictan en los casos de grave vulneración de derechos y que implican la separación transitoria (o en última instancia definitiva) del niño de su familia.

A partir de esta sintética descripción, podemos observar algunos de los tópicos centrales que estructuraron el nuevo enfoque de derechos y que se identifican en contraste a lo establecido en el marco del sistema tutelar. A saber: la concepción del niño como sujeto de derechos universales vs. menor objeto de intervención tutelar; la separación de la causas asistenciales

⁶ Se utilizará genéricamente el término “niño” únicamente a modo de simplificar la lectura, incluyendo dentro del mismo a todos los géneros.

⁷ La Ley 10.903 de Patronato del Estado define al “abandono material o moral o peligro moral” como los actos perjudiciales a la salud física o moral del menor, producto de la incitación por los padres, tutores o guardadores. Por ejemplo, refiere a la mendicidad o la vagancia por parte del menor, venta de periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren en las calles o lugares públicos, entre otros.

de las penales y la desjudicialización de las problemáticas asociadas a la pobreza vs. los jueces de menores decidían discrecional y arbitrariamente en torno a la protección de los niños sin diferenciación entre causas de carácter asistencial o penal; la desinstitucionalización de niños vs. la creación de circuitos diferenciados para los niños tutelados y alojados en Institutos de Menores de grandes dimensiones y alejados de la ciudad; y, por último, podemos mencionar la promoción del ámbito familiar como el ámbito idóneo para el desarrollo de los niños vs. familias incapaces, causa del peligro moral y/o material de sus hijos.

Se constituyó así un discurso global que opuso radicalmente dos sistemas jurídicos: el tutelar y el integral. Y, directamente asociado a ello, el judicial y el administrativo. La construcción de este discurso binario entre dos “paradigmas” permitió la emergencia del nuevo enfoque de derechos y fue eficaz a la hora de articular y legitimar a los nuevos actores y los nuevos dispositivos y modalidades de intervención. Esta visión dicotómica sigue vigente en la retórica de los diferentes actores que forman parte del Sistema, ya sea para legitimar las propias prácticas de intervención o para explicar las razones por las cuales no resulta eficiente la implementación de determinadas acciones.

No obstante, a más de diez años de sancionadas las leyes de Promoción y Protección Integral tanto a nivel nacional como en la Provincia de Buenos Aires (PBA, en adelante), la discusión en torno a los obstáculos en la implementación del Sistema ya no puede reducirse al antagonismo o reminiscencias de una doctrina sobre la otra. Esta conceptualización no constituye un descriptor preciso, crítico y realista, en cuanto tiende a oscurecer más que a iluminar el proceso de creación e implementación del Sistema, el cual está atravesado por diferentes disputas de sentido en torno a las prácticas, modalidades y discursos de los

diferentes actores que integran el campo de políticas de infancia y adolescencia. Si seguimos pensando al Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos en términos dicotómicos, no podremos analizar los desafíos en la construcción de políticas que pongan efectivamente el foco en la participación y escucha de la pluralidad de los niños, niñas y adolescentes para la efectiva garantía de sus derechos.

En este sentido, la presente investigación se propone revisar el proceso de conformación del Sistema de protección integral en la PBA, partiendo del análisis del proceso de creación e institucionalización del propio Sistema para luego analizar en particular cómo se organiza el entramado burocrático⁸ que tiene por objeto el diseño, elaboración y ejecución de las políticas de niñez y adolescencia desde el nuevo enfoque de derechos⁹.

El enfoque analítico propuesto se enmarca en la tradición antropológica que, como describiré a continuación, parte de comprender los procesos desde una perspectiva histórica y singular, entendiendo que tanto la reforma legislativa como su implementación no se ejecutan de manera automática ni homogénea. Más bien, en estos procesos inciden los intereses de los distintos actores involucrados, las trayectorias institucionales y los contextos particulares en donde éstos se insertan, imprimiéndole a la conformación del Sistema características propias.

⁸ Entendemos por “entramado burocrático” al conjunto de organismos pertenecientes a los distintos niveles y poderes del Estado con competencia sobre la protección y la atención de los niños y adolescentes, en este caso, en la Provincia de Buenos Aires, así como a las relaciones entre ellos. Este enfoque tiene por objeto describir las instituciones que lo componen, sus funciones y competencias, pero también analizar y comprender la trama de relaciones que entre dichas instituciones se establecen para delimitar funciones y atribuciones (Grinberg, 2004).

⁹ Entendemos por “enfoque de derechos” a un vasto y escasamente delimitado campo de saberes, epistemologías, moralidades, discursos, instituciones y prácticas que se estructuran en torno a la CDN, pero que van más allá de las legislaciones y normativas. Si bien la categoría no está exenta de cierta vaguedad, tal como sostiene Barna (2015) resulta más versátil y apropiada que otros conceptos que suelen utilizarse como el de paradigma de los derechos del niño, cuya utilización es muy extendida aún en la actualidad y, en particular, por aquellos que buscan presentarlo como antagónico a las legislaciones de niñez precedentes (García Méndez, 1991; 1998; Cillero, 1997; Konterllnik, 2004). El riesgo que este término conlleva al proyectar una imagen de algo acabado y holístico es que limita las posibilidades de comprender las disputas, continuidades y rupturas, es decir la heterogeneidad y complejidad que presentan las dinámicas contemporáneas asociadas a la gestión de la infancia.

Estudios y abordajes sobre la niñez y adolescencia

En las últimas dos décadas, tanto en nuestro país como en otros de la región, los estudios sobre la niñez y adolescencia se han expandido notoriamente. Los primeros trabajos fueron de carácter normativo y legalista y predominaron principalmente en el período de reforma legal en Argentina, previo a la sanción de la ley nacional de Protección Integral (Donzelot, 1990; García Méndez, 1998; Beloff, 2002, 2005; Doménech y Guido, 2003; Costa Gagliano, 2000; Konterllnik, 2004; Abramovich, 2006). Estos estudios recuperaron el contexto de surgimiento del Patronato y los modos de gobierno vigentes, permitiendo iluminar el proceso de construcción de las políticas sociales desde una perspectiva histórica.

Sin embargo, algunos de estos estudios tendieron también a sobre enfatizar las dimensiones de control, discrecionalidad y paternalismo atribuidos al modo de gobierno tutelar, frente a la modalidad promovida por la Convención, contribuyendo a la conceptualización dicotómica de las políticas destinadas a la niñez. Efectivamente, para quienes trabajaban en el campo de protección de la infancia, la Convención constituyó un mecanismo de “emancipación” de la niñez. Esta percepción fue afirmada por discursos académicos, especialmente jurídicos, que concebían a la Convención como la “culminación de un proceso de progresivo reconocimiento y protección de los derechos de los niños que se ha desarrollado durante el siglo XX”, tal como proclamaba Cillero Bruñol (1998), entre otros juristas y académicos durante la época de reforma legal. Este proceso era entendido como el producto de un consenso entre las diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad y, por tanto, asumía validez universal. El principio del “interés superior del niño”, de acuerdo a Cillero Bruñol (1998), constituía en sí mismo un mecanismo eficaz para oponerse a la amenaza y a la

vulneración de los derechos reconocidos y para promover la protección igualitaria de todos los niños.

Si bien estos estudios aportaron a la historización de las políticas de niñez, presentaron dos grandes limitaciones. Por un lado, partieron de asumir que la institucionalización de la Convención se realizaría de manera directa y homogénea en los contextos locales, sobredimensionando la eficacia del discurso y la doctrina por sobre las prácticas. Por ejemplo, Mary Beloff (2005) argumentaba que el problema en la institucionalización del enfoque de derechos era que si bien había cambiado el discurso de la protección a la infancia en términos de derechos humanos, la transformación había sido sólo a nivel discursivo, no traduciéndose en la práctica concreta de las instituciones y agentes que deben proteger tales derechos. Esta perspectiva corre el riesgo de culpabilizar a los agentes que implementan las políticas quienes no pone en práctica los nuevos preceptos, sin considerar cuáles son las condiciones de aplicabilidad.

En respuesta a estas limitaciones, diversos investigadores de la región han tomado distancia de la tendencia hacia la sobrevaloración de la Convención (Schuch, 2006; Llobet, 2010) tratada en ciertos casos como una “Biblia” (Fonseca, 2004), en tanto parece constituir el único marco reflexivo políticamente correcto, con atributos de verdad indiscutible para conceptualizar la intervención sobre la infancia (Barna, 2015). La investigadora Patrice Schuch (2010), al analizar la forma de implementación de la ley de protección integral en Brasil (ECA), observa una estrategia de oposición entre lo que sería una “cultura brasilera tradicional” y una “ley moderna” de gestión de la infancia y adolescencia, en similar sentido al discurso emergente en Argentina. La autora señala que tal contraposición, más que un

diagnóstico de la realidad, debe ser analizada como un dispositivo fundamental para la apertura de nuevos dispositivos y prácticas en torno al gobierno de la infancia y juventud.

Por otra parte, autores como Fonseca (2004), Schuch (2009), Villalta (2008) y Grinberg (2008) han puesto el foco en los matices, continuidades, rupturas y heterogeneidades de los procesos de formulación e implementación de las políticas de protección de derechos. Estos trabajos comenzaron a evidenciar que el proceso de institucionalización del enfoque de los derechos de los niños no era directo o automático ni homogéneo, sino más bien atravesado por la existencia de distintos actores, condiciones, matrices de intervención y contextos de implementación, dimensiones que le imprimían a esa institucionalización un rasgo singular.

Tales investigaciones propias de la tradición antropológica, en lugar de retratar a la intervención estatal como una imposición lisa y llana de la normativa estipulada, buscan comprender cómo ésta se pone en práctica a través de complejos procesos que incluyen disputas de sentido y estrategias de negociación. Asimismo han permitido dar cuenta de ciertas continuidades y rupturas en contextos de transición legislativa y/o institucional que no necesariamente coinciden con aquellas enunciadas en el plano de los discursos (Grinberg, 2008; Fonseca y Schuch, 2009; Llobet, 2010; Viana, 2010; Villalta, 2010, 2012).

En esta misma línea, la presente tesis resulta de interés en este campo de estudios en tanto analiza el proceso de conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, a partir de un caso de estudio, indagando en torno a las disputas entre diversos actores por la hegemonía de saberes y modalidades de intervención sobre la protección de la infancia y adolescencia en el marco de los procesos de diseño e implementación del mismo sistema. El enfoque propuesto busca captar las tensiones, los

matices y las heterogeneidades que nos permitirán analizar desde una perspectiva histórica los desafíos actuales en la implementación de políticas integrales en contextos singulares.

Problema de investigación

Las preguntas que guían esta investigación tienen por objeto comprender los desafíos actuales en la implementación de los Sistemas de Promoción y Protección Integral de Derechos, a partir del estudio del proceso de sanción e implementación de la normativa que lo regula, indagando en torno a las modalidades de intervención, las reglas y procedimientos, las alianzas y disputas que caracterizan las relaciones entre los actores que conforman el entramado burocrático implicado en el desarrollo de las políticas de niñez y adolescencia.

El concepto de “régimen de implementación” propuesto por Stoker (1993) resulta útil en este estudio en tanto recupera los aportes de los modelos de análisis de los procesos de implementación de políticas públicas tanto de “arriba hacia abajo” (que ponen el foco en el proceso de diseño y formulación) como de “abajo hacia arriba” o retrospectivos (que promueven los estudios de la implementación). Así, la noción de “régimen de implementación” permite mediar entre ambos niveles de análisis: uno que refiere al “ordenamiento político” que institucionaliza un determinado sistema de valores y, como tal, determina las coordenadas político-institucionales que posibilitan, orientan y restringen los márgenes de acción y las relaciones entre los actores; y el “ordenamiento organizativo” que ayuda a definir y consolidar dichos valores a través de reglas formales e informales de juego, dispositivos, instituciones y actores determinados (Stoker, 1993:375/6).

En este sentido, resulta necesario primero relevar sobre qué saberes y concepciones se fundamentó cada modalidad de intervención, cristalizadas luego en las distintas leyes de

protección (tutelar/integral). Es decir, ¿cuáles fueron en cada contexto las nociones vinculadas al “ser niño, niña o adolescente”? ¿Cuáles fueron los roles asignados a las familias, al Estado y a la sociedad civil en general? ¿Qué dispositivos institucionales existían para la protección de los niños? ¿Cuáles eran las funciones y competencias de cada uno de los actores que intervenía en la protección de los niños?

Este relevamiento en torno al “sistema de valores” nos permitirá luego contextualizar los debates que se sucedieron en torno al proceso de reforma legislativa, para comprender cómo se definió el “ordenamiento político” correspondiente al Sistema de Protección Integral en la Provincia de Buenos Aires. En función de dicho análisis podremos examinar cómo está organizado actualmente dicho Sistema, correspondiente al “ordenamiento organizativo”, indagando en torno a las funciones y competencias de los distintos actores que integran el entramado burocrático del campo de políticas de niñez y adolescencia, en miras a poder elaborar una serie de aportes para mejorar la calidad institucional y la ejecución de políticas de carácter integral.

Cuando hablamos del “campo de niñez y adolescencia” me refiero al conjunto de organismos y actores con competencia sobre la “protección” y la “atención” integral de los niños, niñas y adolescentes, pertenecientes a distintos niveles y poderes del estado –muchas veces superpuestos entre sí, de índole judicial o administrativa-, así como también a la sociedad civil, las familias y propios los niños. Pero, en particular, en esta investigación me centraré en los arreglos institucionales que se tejen entre el nivel provincial y el municipal para la elaboración y ejecución de las políticas de promoción y protección de derechos, es decir, en la forma que se organizan las relaciones intergubernamentales. Ello así, en tanto me

interesa profundizar en cómo se organiza el entramado burocrático en la PBA, apuntando no sólo a describir las instituciones y organismos que lo componen en los distintos niveles y poderes del Estado, sino también a comprender la trama de relaciones que entre dichas instituciones se establecen para delimitar competencias.

A saber, ¿cómo se delimitan las funciones y atribuciones entre los distintos organismos con competencia en la atención y protección en los distintos poderes y niveles del estado dentro del campo de políticas de niñez y adolescencia? ¿Qué aspectos del diseño de las políticas promueven o entorpecen las posibilidades de articulación intergubernamental para el desarrollo de sistemas de protección de carácter integral? ¿Qué mecanismos técnicos y /o políticos permiten regular y procesar las tensiones y conflictos entre los distintos niveles de gobierno? ¿Qué rol juegan los actores responsables de la implementación en el entramado institucional y en la gestión de las políticas y programas que los enmarcan? ¿Qué grados de autonomía y discreción denotan los agentes gubernamentales a cargo de la ejecución de políticas de protección?

En base a los interrogantes planteados, se propone una mirada analítica que permita una revisión crítica de los resultados de la institucionalización del enfoque de derechos a más de diez años de sancionadas las leyes de Protección Integral en nuestro país, identificando algunas de las tensiones que se han producido en el proceso de su diseño e implementación, para pensar posibles reformulaciones y reconfiguraciones que propicien la garantía efectiva de derechos de los niños en la realidad en la que vivimos.

La Provincia de Buenos Aires como estudio de caso constituye un área de especial interés en la medida que el gobierno provincial atraviesa un significativo desafío al verse compelida a

implementar de manera integral y descentralizada las políticas de promoción y protección en 135 municipios altamente dispares entre sí que a su vez cuentan con autonomía suficiente para la definición de su propia agenda de políticas a nivel local.

Caso de estudio: los Servicios de Protección en la Provincia de Buenos Aires

Partimos de la idea que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, cuya garantía y cumplimiento son deberes del Estado a través de un conjunto complejo de actores e instituciones de distintos sectores y ámbitos tanto al interior del Estado como de la sociedad civil, que se ordenan en lo que se denominó como “Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”¹⁰.

Este conjunto alude a los distintos efectores del poder ejecutivo, tanto en los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y local) como entre los distintos sectores (educación, salud, vivienda, desarrollo social, trabajo, recreación y cultura, etc.). Pero implica también a los poderes judicial y legislativo y, por fuera de las instituciones del Estado, al conjunto diverso de organizaciones de la sociedad civil, las instituciones privadas, religiosas, entre otras. En este sentido, la implementación de las políticas destinadas a la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes requiere para su efectivo cumplimiento de la articulación de una multiplicidad de actores que pongan el foco en la participación efectiva del niño y su familia.

En este marco, entiendo que una de las dimensiones fundamentales a la hora de analizar la implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos en nuestro país es la forma que asume la relación entre distintos niveles de gobierno, es decir, la manera en la cual se

¹⁰ Ley nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, art. 32.

organizan las relaciones intergubernamentales e intersectoriales en el marco de un campo complejo, multívoco y heterogéneo de actores, capacidades estatales, trayectorias profesionales e institucionales y modalidades de intervención que están en constante tensión y redefinición. Cabe resaltar que la modalidad que comporta las relaciones entre los distintos dispositivos y niveles de gobierno presta relación con la forma en la cual se definió e implementó el mismo sistema.

Por tanto, a los efectos de esta investigación, indagaré primero en el proceso de sanción e institucionalización y luego en los arreglos institucionales entre las áreas específicas de niñez que tienen, de acuerdo a la normativa vigente, competencias directas en materia de protección de derechos. A saber: los Servicios Locales de Protección de Derechos. De acuerdo a las leyes y resoluciones vigentes, son “unidades técnico operativas” cuya función es la de “facilitar” que el niño que se encuentre en una “situación de vulnerabilidad” pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad para la restitución de los derechos que han sido “amenazados o violados”¹¹.

La PBA es una de las provincias con mayor extensión territorial y densidad poblacional del país¹². Se encuentra dividida en 135 jurisdicciones con autonomía municipal y altamente dispares entre sí¹³, que llevan adelante a través de sus áreas de niñez¹⁴ las políticas de

¹¹ Ley provincial N° 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derchos de los Niños, art. 18.

¹² La densidad poblacional de la PBA representa el 39% de la población total del país, de acuerdo al último censo de población de 2010 publicado por el INDEC. A su vez, a su interior, los municipios del conurbano bonaerense- son los que presentan los índices de mayor densidad, superando en casi todos los casos los 1.000 habitantes por kilómetro cuadrado y concentrando el 64% de la población en apenas el 1% del territorio provincial.

¹³ Podemos organizar la variabilidad territorial de la PBA en localidades ubicadas en el área del conurbano bonaerense (conjunto de partidos que rodean la Ciudad de Buenos Aires, conformado por 24 municipios, según definición del INDEC (2003)), ciudades intermedias y municipios pequeños del interior de carácter urbano y rural. A su vez, en las últimas dos décadas, la PBA atravesó un significativo aumento de la población a la par de profundizar el proceso de urbanización: en 2010 el 97.2% de la población residía en áreas urbanas. Este proceso fue encabezado por el área conurbana pero se extendió al resto de los partidos de la provincia.

promoción y protección de derechos y que, con distintos grados de institucionalización, han conformado los órganos administrativos especializados, los Servicios Locales de Protección de Derechos. Esta heterogeneidad territorial incide también en el mapa político-institucional de cada localidad y repercute de manera diferencial en las relaciones que se tejen entre el nivel provincial y el municipal. Al observar la conformación de los nuevos dispositivos en todo el territorio bonaerense, resaltan las diferencias en torno a la organización de los equipos técnicos y administrativos, al nivel de infraestructura donde se asientan y al desarrollo de programas y recursos con los que cuentan para garantizar la protección de los derechos de los niños de su localidad.

Ante la necesidad de garantizar desde el nivel provincial la coherencia e igualdad en la aplicación de la ley vigente en los 135 municipios, se faculta a la autoridad provincial, actualmente el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia, a crear delegaciones para el cumplimiento de sus fines, como son los Servicios Zonales, constituidos como unidades administrativas descentralizadas del organismo provincial y que trabajan de manera cotidiana y articulada con los Servicios Locales que les corresponden por jurisdicción.

La presente investigación parte de poner de relieve la fragmentación y falta de homogeneidad en el nivel de institucionalidad del Sistema a nivel local tanto en cuanto a la oferta de políticas y programas, como en relación a la calidad de la prestación, la cantidad de profesionales y la falta de procedimientos uniformes, situación que pone en tensión la integralidad de políticas públicas desarrolladas.

¹⁴ A lo largo de esta investigación utilizaré genéricamente la categoría “áreas de niñez” para referirme a las unidades administrativas que tienen bajo su competencia el diseño e implementación de las políticas destinadas a la niñez y adolescencia, las cuales son denominadas de diversas maneras según el municipio que se analice y dentro de las cuales se crean los Servicios Locales de Protección de Derechos.

En esta línea, se analizará la manera en la que se regulan las relaciones intergubernamentales entre las áreas de niñez a nivel provincial y municipal, centrando el análisis primero en el marco político e institucional en el que se definen las competencias entre los diversos actores que conforman el entramado burocrático del Sistema de protección de derechos, para luego indagar las tensiones, alianzas y conflictos que median entre el diseño e implementación de las políticas públicas de niñez y adolescencia.

Entendemos a las relaciones intergubernamentales como el “cuerpo importante de actividades e interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del estado federal” (Wright; 1997:68), que “cobran cuerpo en interacciones entre actores gubernamentales que tienen lugar en el contexto de un marco determinado” (Chiara; 2016:64). Se trata de una matriz compleja y poco visibilizada al analizar las políticas sociales desde enfoques integrales, que en realidad ocupa gran parte del tiempo de los profesionales y técnicos que las gestionan, dada la restricción de recursos y desjerarquización institucional que caracteriza al sector.

En este sentido, la implementación de las políticas públicas no sólo es producto de la mera enunciación de propósitos y su traducción en instrumentos normativos (leyes, regulaciones y disposiciones administrativas, programas de acción, procedimientos, modalidades de asignación de recursos, etc.) y en instituciones (Servicios Locales y Zonales de Protección de Derechos) (Martinez Nogueira, 2010), sino también de las acciones concretas que llevan adelante los agentes que las implementan, en tanto agentes con autonomía y discrecionalidad para ejecutar en la práctica cotidiana los Servicios de Protección (Lipsky,1983).

Por tanto, el estudio de la institucionalización del Sistema de Protección Integral no puede ser visto únicamente desde el análisis de la normativa correspondiente, su proceso de sanción y el diseño político-institucional reglado, sino que deben también observarse la dimensión político-organizativa que regula y es regulada en la práctica concreta de los sujetos que la implementan y hacia los cuales está destinada.

Indagar en escenarios de tal complejidad con una mirada que solo habilita una pesquisa crítica en ciertas dimensiones, opaca necesariamente otras (Barna, 2012). Este recorte propuesto no desconoce la preponderancia de otras dimensiones que también inciden en la implementación del Sistema, como son las relaciones intersectoriales, las relaciones con los organismos nacionales e internacionales, la jerarquización de las áreas de niñez dentro del Estado en todos sus niveles, la articulación con organizaciones no gubernamentales de orientaciones y alcances diferentes, las instituciones religiosas, los medios de comunicación; y, por sobretodo, la relación y participación de los propios niños sujetos de derechos y sus familias, que en su mayoría quienes son objeto/sujeto de las políticas de protección se encuentran insertos en contextos de vulnerabilidad social y económica y precarización institucional.

Enfoque y estrategia metodológica

La perspectiva analítica propuesta parte de comprender los procesos sociales desde una perspectiva histórica y singular, propia de la óptica antropológica que al procurar romper con análisis normativos, pone el énfasis en lo que las personas practican y en el sentido que dan a sus propias acciones desarrolladas en contextos específicos (Fonseca y Schuch, 2009).

Para ello, se adoptó un enfoque basado en el estudio de caso, el cual no implica desconocer la red de relaciones en la que las políticas se inserta, sino enriquecer el análisis general del campo de las políticas integrales, a través de las particularidades que se muestran al indagar las formas concretas que asume la estatalidad en contextos determinados.

La propia realidad en la que se implementan las políticas sociales es heterogénea y desigual, escenario que no se condice con la conceptualización que emana del enfoque de derechos que define al campo de políticas de niñez en tanto sistema, en el cual sus integrantes y su forma de accionar se sustentan sobre la base de un estado homogéneo y con una racionalidad única que permea a todo el conjunto de aparatos que lo conforman y, por otra parte, escindido de los procesos sociales a los que da origen y los que al mismo tiempo moldean la propia acción estatal.

Por tanto, la definición del conjunto de actores y de políticas en tanto parte de un “sistema” se pone en cuestión a la hora de utilizar dicho término de manera rigurosa como herramienta metodológica y matriz interpretativa. Ello así dado que el concepto de sistema, ligado a la corriente funcionalista¹⁵, se asocia a un todo integrado, funcional y coherente que no se condice con la dinámica que caracteriza al entramado de actores e instituciones que brindan servicios de promoción y protección de derechos de los niños.

Por consiguiente, consideramos que el concepto de “sistema” debe ser utilizado como una categoría nativa¹⁶ y no como una herramienta analítica, en cuanto no permite comprender la

¹⁵ El funcionalismo es una corriente antropológica nacida en Inglaterra en la década de 1930, cuyo máximo exponente fue B. Malinowski, quien entendía a la sociedad era un todo integrado, en la cual cada uno de los componentes e instituciones sociales se relacionan entre sí dentro de un sistema en el que cada uno tiene una función específica.

¹⁶ Entendemos como “categorías nativas” o “perspectivas nativas” al punto de vista de los sujetos en relación a las formas propias de pensar, significar, representar y hacer, producir y crear el mundo social.

complejidad de la realidad social, atravesada por múltiples actores, recursos, intereses diversos y relaciones de poder que conforman un campo complejo y multideterminado (Fleury, 1999). Es decir, una red de relaciones, en la que distintos agentes, con niveles de autonomía relativa, pugnan por definir cuál es la mejor manera de asistir y proteger a los niños, niñas y adolescentes.

Se propone entonces utilizar el concepto bourdesiano de “campo”, definido como un espacio de relaciones, tanto locales como globales entre agentes y organismos estatales y no gubernamentales, para dar cuenta del carácter relacional del mismo. Se entiende como “un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición, en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o a transformar la estructura” (Bourdieu; 1997:49). Esta red de relaciones de fuerza, en las que los actores ocupan una posición en una jerarquía determinada, y sufren y producen efectos unos sobre otros dentro de estas relaciones, está históricamente situada, y por lo tanto es dinámica y cambiante (Bourdieu y Wacquant, 1995).

Por último, cabe resaltar que el concepto de campo utilizado en esta investigación pretende dar cuenta del escenario en el cual se insertan los agentes que implementan efectivamente las políticas de niñez y adolescencia. Pero, este concepto pierde un poco su fuerza explicativa al examinar en los niveles más micro de análisis, en tanto puede derivar en un enfoque un tanto estático que no permite ahondar en los márgenes de autonomía relativa que tienen los actores para promover cambios, conformar coaliciones y manejarse con cierta discrecionalidad en las prácticas concretas en el marco de sus intervenciones (Moro, 2012). El rol de estos agentes

resulta significativo para este estudio en cuanto tienen la particularidad de re-hacer en su práctica cotidiana la política pública que los enmarca e implementan, es decir, de re-definir las funciones y competencias asignadas.

En función del enfoque propuesto, la estrategia metodológica consistió, por un lado, en relevar la literatura existente vinculada al análisis de políticas sociales, relaciones intergubernamentales e intersectoriales y estudios de niñez y adolescencia. Por el otro, examinar la legislación, tanto actual como derogada, que regula las intervenciones sobre la infancia, a nivel local y nacional, así como todo tipo de normativas que pudieran resultar de interés para la comprensión de las relaciones entre ambas jurisdicciones. Se trabajó además con reglamentaciones y guías elaboradas por los organismos especializados a nivel nacional y provincial. También se recolectaron estadísticas e informes oficiales.

Asimismo, se realizaron entrevistas semi-dirigidas a diversos actores, los cuales fueron elegidos privilegiando el lugar institucional que ocupan en el entramado burocrático, así como sus trayectorias profesionales. Entre ellos se encuentran representantes del ámbito judicial, referentes de los entonces juzgados de menores y actuales juzgados de familia¹⁷; y del ejecutivo, referentes del nivel provincial y municipal, es decir de los Servicios Zonales¹⁸ y Locales respectivamente¹⁹. Los nombres de las trabajadoras, porque son todas mujeres las entrevistadas como la mayoría de las personas que trabajan en las áreas de niñez, han sido modificados, dado que para esta investigación resulta de interés la perspectiva que desarrollan

¹⁷ Entrevistas en profundidad a representante de los Juzgados de Menores, actual Juzgados de Familia: Secretaria de Juzgado de Familia del conurbano (1).

¹⁸ Entrevistas en profundidad a representantes de los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos: Coordinadora de un Servicio Zonal de una ciudad de PBA (1); Coordinadora de un Servicio Zonal de localidades del interior de la PBA (2); Profesional de equipo técnico de un Servicio Zonal del conurbano (1), realizadas durante el mes de mayo de 2019.

¹⁹ Entrevistas en profundidad a representantes de los Servicios Locales de Protección de Derechos: Coordinadora de Servicios Locales de Protección de Derechos del conurbano (3), realizadas durante el mes de mayo de 2019.

en tanto agentes institucionales que ocupan funciones determinadas y con trayectorias relevantes para el análisis (ya sea por su función actual a cargo de los Servicios o por su trayectoria profesional que permite historizar el proceso de sanción e implementación del Sistema).

Cabe resaltar, por último, que el estudio sobre las políticas destinadas a la niñez y adolescencia es una temática en la que vengo especializándome desde el año 2012, en el marco de la investigación para mi tesis de licenciatura²⁰. Asimismo, a partir del año 2016 ingreso a trabajar en el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia de la PBA, lo que me permitió llevar adelante tres años de intenso trabajo de sistematización en torno a las funciones de los distintos actores que integran el entramado burocrático, los obstáculos y arreglos institucionales que se fueron implementando.

En este marco, participé de las sesiones del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia²¹, de reuniones de trabajo con grupos de coordinadores de Servicios Zonales²², así como también con referentes y funcionarios de Servicios Locales²³. En particular, analicé los debates sobre el rol de los Servicios Zonales en la supervisión de las intervenciones llevadas adelante por los Servicios Locales, específicamente en lo que se refiere a la adopción de medidas de

²⁰ “El ser niño/a: cruce entre lo público y lo privado”, Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, defendida en el mes de Julio de 2013.

²¹ El Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia es un foro donde los municipios y organismo provincial se reúnen anualmente para coordinar, articular y monitorear las políticas de promoción y protección de derechos. Participé de las reuniones organizadas en 2016, 2017 y 2018, con participación de más de 80 funcionarios de niñez municipales y autoridades del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia.

²² Reuniones periódicas de formación y actualización dentro del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia con participación de funcionarios provinciales (3); Coordinadores de Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos de la Provincia de Buenos Aires (24), realizadas durante el año 2018 y 2019.

²³ Reunión de una comisión creada ad-hoc para revisar la constitucionalidad de un decreto que regula las intervenciones de los Servicios Locales y Zonales, integrada por funcionarios provinciales (1) y Directores de Niñez municipales (6), llevada adelante en una única ocasión en agosto del año 2018.

protección excepcional, con el objeto de comprender cómo se regulan las tensiones propias de la articulación y del conflicto entre los dos niveles de gobierno.

Por otro lado, durante este período de tiempo me fue posible recorrer las distintas jurisdicciones de la PBA, relevando la heterogeneidad que existe entre municipios en relación tanto a la dimensión institucional (recursos humanos y materiales y programas disponibles) como a las condiciones socio-demográficas y los niveles de desigualdad social. A fin de poder dar cuenta de esta variabilidad, seleccioné dos municipios localizados en una misma región del conurbano, cuyos nombres también han sido modificados, para describir sintéticamente cómo están organizados cada uno de los Servicios Locales, indagando en su infraestructura, en los programas y recursos disponibles, en la modalidad de trabajo y la cantidad de equipos técnicos y administrativos, entre otras variables.

Por último, cabe resaltar que si bien mi inserción laboral en el campo de políticas de niñez bonaerenses, por un lado, facilitó el acceso a documentos, reuniones y entrevistas con los distintos referentes; por el otro, implicó un importante ejercicio metodológico para mantener una mirada crítica y analítica sobre el objeto de estudio. Por dicha razón, no se incluyen en esta tesis entrevistas a funcionarios del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia ni Directores de Niñez municipales, sino únicamente con aquellos profesionales a cargo de los Servicios Zonales y Locales.

Organización de la tesis

Esta investigación se organiza en tres capítulos y un apartado de reflexiones finales. En el primer capítulo se estudian los procesos de reforma legal como objetos de estudio antropológico, en tanto son momentos de construcción y reconstrucción de la realidad social y

espacios de lucha por la constitución de nuevos sentidos (Schuch, 2010). En este sentido, por un lado se recupera el desarrollo histórico de las nociones y sentidos en torno a la infancia y adolescencia, así como también a las modalidades de intervención estatal sobre dicha población, y que dieron lugar a la sanción de las leyes de protección tutelar a principios del siglo XX y luego de protección integral en la primer década del siglo XXI en nuestro país. Tales sistemas se constituyen a partir de determinadas retóricas globales que impactan en los contextos locales donde se implementan.

A partir de la caracterización de tales sistemas de valores y de los marcos político-institucionales correspondientes (Stoker, 1993), se indaga sobre el particular proceso de sanción de la ley de Protección Integral en la Provincia de Buenos Aires, entendiendo que, en función del análisis del contexto de recepción y resignificación de los discursos de los derechos del niño, se puede comprender las particularidades que asume la conformación del Sistema de Protección Integral a nivel local. Se hará hincapié en los debates entre los distintos actores involucrados en el campo de políticas de niñez y adolescencia, principalmente entre el poder judicial y el poder ejecutivo provincial y municipal.

En el segundo capítulo se describe el entramado burocrático y el funcionamiento del Sistema, correspondiente al nivel del “ordenamiento organizativo” (Stoker, 1993), examinando por un lado las funciones y competencias de los Servicios de Protección y de los otros dispositivos estatales que articulan acciones dentro del campo de políticas de niñez, y por otro identificando las tensiones inherentes al propio diseño normativo y a las características singulares de la PBA.

Por último, el capítulo tercero se avoca específicamente a comprender la modalidad de articulación que se teje entre el nivel provincial y el municipal, a través del estudio de ciertos mecanismos técnicos y/o políticos, ejecutados en la práctica cotidiana por los trabajadores de los Servicios de Protección tanto Zonales como Locales para la protección de los derechos de los niños. En particular, se explorará en torno a las normas y procedimientos sobre la protección de los derechos vulnerados, las dinámicas y conflictos inherentes observables a partir del comportamiento de los actores intervinientes, cuyas acciones y relaciones no se producen de manera aislada, sino que cobran sentido al interior de un marco político institucional y organizativo.

A modo de cierre, este análisis del proceso de diseño e implementación del Sistema de Protección Integral en la PBA nos permitirá construir ciertos aportes para la comprensión de los desafíos actuales en cuanto a la institucionalización del enfoque de derechos y a la ejecución de políticas de carácter integral.

CAPÍTULO 1: Los procesos de reforma legal, interpretaciones

antagónicas y dualismos persistentes

Hoy en día hablar de los “derechos de los niños, niñas y adolescentes” resulta una cuestión casi natural en los ámbitos más diversos vinculados a la infancia en nuestro país. Así también su historia, tan indiscutida como polisémica, que se narra a modo de un desarrollo evolutivo de un paradigma concebido como arbitrario y restrictivo -el sistema tutelar-, hacia otro que pone en primer lugar al niño como sujeto de derechos -el sistema de protección integral-.

Sin embargo, estos cambios son producto de procesos sociales y políticos complejos en el cual intervienen numerosos actores²⁴ (determinadas instituciones y dispositivos estatales, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, agentes institucionales públicos y privados, tanto a nivel local y nacional como internacional) que pugnan por definir cuál es “la mejor” forma de “proteger” a los niños/as, cuáles son los derechos a garantizar y cuáles son los mecanismos para hacerlo. Así, el enfoque de derechos supone no sólo una retórica particular sobre los niños, sino también un conjunto altamente heterogéneo de modos de intervención sobre esa población por parte del estado, de las organizaciones de la sociedad civil y de las familias.

Este capítulo explorará los “sistemas de valores” (Stoker, 1993) sobre los cuales se definieron las leyes de protección y los órganos especializados en diseñar e implementar las políticas de niñez y adolescencia en nuestro país, para luego indagar específicamente en el

²⁴ El término “actores” remite a sujetos colectivos o individuos que reúnen ciertas capacidades y recursos de poder para poder incidir en el proceso de una política. En este sentido, no cualquier persona o colectivo involucrado es un actor, sino que requiere de una serie de atributos como recursos, capacidad de movilización, organización, manejo de información clave, entre otros, que es en la praxis misma de los procesos de políticas y de la gestión donde se dirime el alcance de tales recursos y, por tanto, de la categoría misma de actor (Moro, 2012).

proceso de sanción de las leyes de protección integral en la Provincia de Buenos Aires y en la manera en la que fue organizándose el nuevo sistema de promoción y protección de derechos del niño.

Del patronato a los derechos: la niñez y adolescencia como objeto de política pública en la Argentina.

En este apartado, recuperaré el trabajo de distintos autores que analizaron el desarrollo histórico (la génesis) de las leyes y debates que regularon los modos de intervención (gobierno) en el campo de la infancia en nuestro país, con el objetivo de comprender, primero, cómo la protección a la infancia se ha constituido e instalado como una problemática social que debía ser administrada por el Estado a principios del siglo XX. Y, segundo, cuáles fueron las condiciones que permitieron, casi un siglo después, la incorporación de un nuevo enfoque ligado a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño principios de la década del 90, desencadenando los procesos de reforma legal y administrativa del estado principalmente durante la década del 2000.

La protección tutelar: “el niño en situación irregular”

Las investigaciones que se ocupan de la infancia en Argentina (por ejemplo, Guemureman y Daroqui, 2001; Carli, 2002; Zapiola, 2010; Llobet, 2010) muestran que a lo largo del siglo XX se desarrolló un tipo de representación de la infancia²⁵ asociada a las categorías sociales

²⁵ Esta primera caracterización se desarrolló en el contexto de formación del Estado-Nación, marcado por la definición y ampliación de las funciones estatales y caracterizado por un significativo crecimiento de las ciudades, dado por las diferentes olas migratorias atraídas por el afianzamiento del modelo agro-exportador. Este crecimiento de la población urbana culturalmente heterogénea constituyó un marco óptimo de reflexión de las elites gobernantes en torno a los sectores más jóvenes, instando al diseño e implementación de “políticas sanitarias, educativas y asistenciales que garantizaran la conversión de los niños en hombres y mujeres aptos

de “alumnos” y de “menores”: refiriendo la primera a una niñez escolarizada y socialmente pensada como homogénea; y la segunda, a una niñez que se encontraba por fuera de los márgenes del Estado, a una niñez en “situación irregular”. Estos eran los niños huérfanos, abandonados, vagabundos, trabajadores, delincuentes, entre otros.

La respuesta a la peligrosidad que provocaban los menores para las clases sociales acomodadas del siglo XIX consistió en la separación de su núcleo familiar cuando éste fuera definido como “viciado” o “inmoral”²⁶, entendiendo que gracias a otras influencias “ambientales” se podía corregir el tipo de conducta que indefectiblemente estaba destinado -tal como se pronosticaba desde el Estado- a la delincuencia²⁷.

Así, la primera ley destinada a la infancia y adolescencia, la Ley 10.903 de “Patronato de Menores” sancionada en 1919, cristalizó el discurso reinante de la protección destinada a los “seres inferiores y enfermos en peligro moral y/o material o abandonados”, en torno al ideal rehabilitativo y protector del Estado. El peligro moral y/o material se relacionaba directamente con las condiciones de vida de las familias pobres, asociadas a la “mendicidad o vagancia”, la “frecuentación a sitios inmorales o de juegos” o mismo caracterizadas como “gente viciosa o de mal vivir”. Asimismo, se refería directamente a los niños visiblemente

para contribuir al venturoso porvenir de la patria a través de sus futuros desempeños como trabajadores y como madres” (Zapiola, 2010:118).

²⁶ Por ejemplo si el padre o madre diesen “consejos inmorales” a sus hijos, o mismo presenten “ebriedad consuetudinaria” o “inconducta notoria”.

²⁷ El fundamento sobre el cual se legitimaron las intervenciones estatales sobre estas “familias en situación irregular” provenía de diversas corrientes del pensamiento social que predominaban en esta época: la criminología, la disciplina médica y el higienismo social. Desde estas teorías de corte positivista se pensaba a la delincuencia como una patología hereditaria, influida también por factores ambientales, pero que podía ser resuelta mediante tratamientos correctivos.

reconocibles en lugares públicos, aquellos que venden periódicos en la calle y también a aquellos que trabajan en oficios perjudiciales a la moral²⁸.

Estas circunstancias descritas conducían a la separación de un niño de su núcleo familiar²⁹, según lo dispuesto por el juez. Se trataba de definiciones cargadas de un alto sesgo discrecional y de clase, enmascaradas no en la persecución penal ni castigo, sino en la educación y tutela³⁰. Valeria Llobet (2010) plantea que en esta época se configura “un complejo espacio en el que no estaban en juego derechos, sino necesidades sociales vinculadas con el orden, la seguridad, la importancia económica de los miembros del Estado, la necesidad de los niños de ser protegidos del abandono y el vicio. De este modo, la protección era naturalmente realizada sobre las personas y no sobre los derechos” (2010:35/36). Es así que la duración de la medida dispuesta judicialmente se relaciona

²⁸ La Ley 10.903 de Patronato del Estado define en su art. 21 al “abandono material o moral o peligro moral” como producto de “la incitación por los padres, tutores o guardadores de la ejecución por el menor de los actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego, o con ladrones, o gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren en las calles o lugares públicos, o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores, o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud”.

²⁹ Entre las causales que la Ley de Patronato establece para que los jueces dispongan preventiva o definitivamente de todo menor, quitándole la patria potestad al padre (y en segundo lugar a la madre), quedando los menores “*bajo patronato del Estado nacional o provincial*”, se señalan las siguientes: 1. “Por delitos cometidos por el padre o madre contra su hijo o hijos menores, para aquel que lo cometa.” 2. “Por la exposición o el abandono que el padre o madre hiciera de sus hijos, para el que los haya abandonado.” 3. “Por dar el padre o la madre a los hijos, consejos inmorales o colocarlos dolosamente en peligro material o moral, para el que lo hiciera.”

También, establece que “los jueces pueden suspender el ejercicio de la patria potestad si el padre o la madre tratasen a sus hijos, sin motivo, con excesiva dureza; o si por consecuencia de su ebriedad consuetudinaria, inconducta notoria o negligencia grave, comprometiesen la salud, seguridad o moralidad de los hijos” (Art. 2).

³⁰ La educación y tutela propuesta no estaba destinada a integrar a los menores a los circuitos “regulares” como la escuela pública, sino a “escuelas especiales para los menores expuestos o abandonados y para la detección preventiva los menores delincuentes o de mala conducta”, en la cual “regirá el trabajo de talleres y agrícola como principal elemento educativo de los menores reclusos, quienes serán parte del beneficio pecuniario de esos trabajos” (Art. 22 de la Ley 10.903). Asimismo se establece que tales establecimientos estarán preferentemente ubicados cerca de las ciudades o en pleno campo, hecho que acrecienta la separación de estos niños/as y la intención de los dirigentes políticos de “sacar el problema de la ciudad”.

directamente con la modificación de ese estado individual, es decir con la “resocialización” del sujeto (Villalta, 2004).³¹

El enfoque de derechos: “el niño sujeto de derechos”

A fines de la década del '70 aparece en la esfera pública el debate sobre las relaciones entre el mundo adulto y el mundo infantil en sintonía con el discurso de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como marco ético-crítico. Pero, en mayor medida, este debate se profundiza a fines de los '80 de la mano del lanzamiento de una campaña internacional en favor a una nueva Convención sobre los Derechos de los Niños (Grinberg, 2013).

En nuestro país este movimiento coincide con un período marcado por la creciente presencia del nuevo movimiento por los derechos humanos que denuncia la violencia y autoritarismo del gobierno de la última dictadura militar. En este contexto, la infancia deviene en una nueva causa en el marco de la política de derechos humanos que es promovida por actores de la sociedad civil y ajenos al campo específico de la protección de la infancia, pero que encuentran en la Convención un marco legítimo desde cual fundamentar la crítica al andamiaje jurídico-burocrático existente y, en particular, la necesidad de derogar de forma urgente de la ley de Patronato (Grinberg, 2013)³².

³¹ Esta noción se refuerza al reflexionar en torno a la “pena” dispuesta para los niños, la cual para el saber jurídico debe tener una duración determinada, fundada en la culpabilidad del autor y ser proporcional a la gravedad del delito. Sin embargo, las medidas tutelares dispuestas, ya sea por los delitos cometidos hacia los menores o por los que ellos mismos cometan, son indeterminadas -o hasta cumplir la mayoría de edad- ya que no se relacionan con la comisión del delito en sí, sino con el mismo estado del individuo considerado “peligroso”.

³² El rol de activistas por los derechos humanos, profesionales y académicos fue muy importante para incorporar en la agenda pública numerosos debates y denuncias que profundizaron el camino de discusión sobre los derechos de los niños y que condujo a la ratificación e incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño a nuestra Constitución Nacional.

En el marco de la construcción de esta nueva causa, se va forjando una lectura particular sobre las políticas e instituciones de protección de la infancia. Se homogeniza bajo el rótulo de la “doctrina de la situación irregular” todo lo previo y al mismo tiempo se lo demoniza; y en paralelo, se lo contrapone a la “doctrina de la protección integral” construida sobre la Convención de los Derechos del Niño. De este modo, se consolida el contrapunto entre los dos “paradigmas”: el tutelar y el integral.

En este proceso, las nociones asociadas a los niños se transformaron: la corriente inspirada en la Convención considera que los niños/as son “sujetos portadores de derechos específicos” con la capacidad suficiente de ejercerlos por sí mismos. Desde esta perspectiva, “disponer de un niño”, tal como se sostenía desde el paradigma del “sistema tutelar”, implica someterlo a una relación de poder que le niega la posibilidad de ejercer tales derechos. Asimismo, se enfatiza sobre el carácter universal de los derechos, la obligación de los estados en la garantía de los mismos a través de programas territoriales destinados al fortalecimiento familiar.

Por otra parte, desde distintos abordajes tanto propios del campo académico como del social y político, el nuevo enfoque de derechos adquirió valor axiomático, transformándose en un ideal abstracto, ajeno a cualquier posibilidad de indagación crítica. Este marco conceptual delineó el modo de pensar las políticas de niñez y adolescencia, los actores involucrados y las modalidades de gobierno en términos dicotómicos, e incidió en la forma que adoptaron los debates de reforma legal en nuestro país. Siguiendo a Carla Villalta (2010), entiendo que la idea de “ruptura de paradigmas” en vez de ser asumida linealmente, debe ser comprendida analíticamente.

La construcción de una oposición radical conllevó, siguiendo a Barna (2015: 9-10), a “una tendencia a cierta cosificación y esencialización de los procesos sociales indagados; una polarización entre momentos o “paradigmas” concebidos como antagónicamente diferentes; una sobreenfatización de ciertas dimensiones (por ejemplo, las referidas a la incidencia de las reformas legislativas por sobre los procesos concretos de implementación de las políticas); una invisibilización de otras (por ejemplo, aquellas referidas a rutinas y prácticas cotidianas de las denominadas “burocracias de terreno”³³) y una dificultad para captar matices y heterogeneidades”.

En esta misma línea, la presente investigación parte de comprender tanto el enfoque “tutelar” como el “de derechos” en tanto “frentes discursivos” (Fonseca y Cardarello, 2009), es decir como epistemologías, instituciones y prácticas que los sujetos políticos producen y que informan acerca de sus puntos privilegiados de acción. Busco así enfatizar en el carácter político e ideológico de estas “doctrinas”, y comprenderlas como fruto de las negociaciones y de disputas de sentido existentes entre distintos grupos de interés que trabajan sobre un mismo tema (Goldstein, 2014).

Por ello, en los próximos apartados indagaré en torno a cómo estos marcos de referencia influyeron en el proceso de sanción de las nuevas leyes de protección integral en la Provincia de Buenos Aires, es decir, en la definición de las competencias y funciones entre los distintos actores que integran el campo de políticas de niñez y adolescencia.

La institucionalización del enfoque de derechos resulta de un complejo proceso en el cual se interrelacionan diversos niveles que van desde la propia concepción de derechos humanos y

³³ Barna (2015) refiere a la categoría de “burocracias de calle”, acuñada por Lipsky (1980).

de la infancia en general, hasta las propias tensiones del escenario político determinado (Barna, 2015). Ello así, en tanto la incorporación del enfoque de derechos a la normativa provincial implica no sólo su reconocimiento conceptual, sino también la creación de un nuevo modelo operativo asociado a éste, que requiere necesariamente de un cambio en las relaciones de poder al interior del campo de la infancia y adolescencia.

Entiendo que el análisis del contexto de recepción y resignificación de los discursos de los derechos del niño en nuestro contexto nacional, provincial y local, constituye una vía para problematizar el carácter histórico y político de la retórica de los derechos del niño³⁴. En particular, en cuanto al caso de la PBA, el proceso de sanción de la ley de protección integral en la PBA fue largo y complejo, en el cual se observa que los derechos de los niños, niñas y adolescentes parecieron no ocupar la escena central del debate, sino más bien la pugna política por la definición de competencias entre los distintos actores involucrados, principalmente entre el poder judicial y el ejecutivo.

La ley de Promoción y Protección Integral de Derechos de la PBA: las dificultades políticas e institucionales de la reforma

En la Provincia de Buenos Aires, la sanción de las leyes de protección integral fue producto de un proceso complejo que se desarrolló entre los años 2000 y 2007. Ana Laura López (2008) analiza las particularidades del este proceso y se pregunta ¿qué resulta posible

³⁴ En una investigación previa (Goldstein, 2013) indagué en torno a la creación e implementación de un programa específico dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que tenía la particularidad de ser uno de los primeros programas creados por el gobierno local en 1991 siguiendo los principios legales de la Convención. El estudio en cuestión resulta de interés en cuanto ilustra una de las características del modo en la cual el enfoque de derechos fue interpretado y utilizado por los actores institucionales en miras a legitimar su nuevo espacio de trabajo dentro del campo más amplio de protección a la infancia, demostrando que si bien existe cierto grado de homogeneización en torno a los modos propuestos de gestionar la infancia y adolescencia a nivel global, es a nivel micro donde este enfoque cobra materialidad al insertarse en dinámicas y procesos singulares.

reconstruir con los siguientes elementos: 6 leyes, 6 años y medio y 4 pedidos de suspensión? Recupero este interrogante en miras a resaltar que, si bien hoy en día la ley de protección integral en la PBA se encuentra ajena a toda discusión en el ámbito político, debieron transcurrir 6 años para su sanción, producto de una disputa de poder en la definición de competencias para la gestión de la infancia, principalmente entre el órgano judicial y el órgano administrativo tanto en su nivel provincial y municipal, tal como analizaremos a continuación.

En sintonía con la ley nacional de protección tutelar, en la PBA regía el Decreto-Ley 10.067/83³⁵, mediante el cual se facultaba exclusivamente a los jueces de menores a definir la medida que correspondiera en cada caso de peligro moral y/o material³⁶. Como vimos anteriormente, las medidas judiciales recaían en la mayoría de los casos sobre familias y niños pobres, situación frente a la cual la respuesta por parte del Estado era la separación de ese niño de su medio familiar y su alojamiento en un Instituto de Menores que eran administrados por el área de minoridad³⁷ dependiente del poder ejecutivo.

No existía por entonces estrategia alguna orientada a la revinculación familiar u otro tipo de

³⁵ El Decreto-ley 10.067 es la normativa provincial consecuente con la ley nacional 10.903 de Patronato del Estado, sancionada durante el gobierno dictatorial en el año 1983.

³⁶ En el marco del sistema tutelar, el juez tenía la “competencia exclusiva para decidir sobre la situación del menor en estado de abandono o peligro moral o material, debiendo adoptar toda las medidas tutelares necesarias para dispensarle amparo”. Mientras que el poder ejecutivo sólo debía “planificar y ejecutar -por sí o a través de las Municipalidades- la política general de la minoridad, tanto en sus aspectos preventivos cuanto en los relativos a la formación y reeducación de los menores internados en establecimientos de su dependencia o contralor, en ejecución de los mandatos de los Tribunales del fuero” (Decreto-Ley 10.067/83, art. 2, inc. c).

³⁷ El área de “minoridad” -como se denominó hasta la irrupción del nuevo discurso de derechos- atravesó múltiples cambios de jerarquía institucional. A saber, primero dentro del gran abanico correspondiente al ministerio de Acción Social (sector dentro del cual funcionaban las áreas de Familia, Tercera Edad, Discapacidad, Medio Ambiente y Salud), que luego en 1994 se modifica creándose el Ministerio de Salud por un lado, y el de Familia y Desarrollo Humano por el otro. Este último contaba con dos Subsecretarías: la Subsecretaría de Infancia, Familia y Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Asistencia Tutelar del Menor. Un año después, este ordenamiento vuelve a modificarse: se elimina el reciente Ministerio de Familia y Desarrollo Humano y se crea en su reemplazo el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y el Consejo Provincial del Menor.

egreso antes de que esos niños cumplieran la mayoría de edad. Tampoco existían políticas de promoción -o “alternativas” como eran denominadas por los trabajadores del área- que apuntaran a la resolución de la situación de “peligro” sin implicar la separación del niño de su ámbito familiar. La tarea del ejecutivo era ejecutar los mandatos del Tribunal y “reeducar” a los niños “internados”, ya sea en los hogares que dependían directamente del organismo provincial o en aquellos pertenecientes a entidades religiosas u organizaciones no gubernamentales.

“Por ejemplo, una situación de vulneración de derechos, estabas de turno en Menores, venía la gente y te decía ‘yo no me quiero hacer más cargo de mis chicos’ y te los dejaban ahí y hacete cargo -el niño objeto-. El juez entonces llamaba a Niñez y lo venían a buscar. No tenías plazos”, ejemplifica María, trabajadora de un ex Juzgado de Menores³⁸.

Con la incorporación de la Convención a la Constitución Nacional en la reforma de 1994 comienza la progresiva re-adequación del accionar del Estado, pero conviviendo a la vez con la norma del Patronato³⁹.

“La incorporación de la Convención en la reforma del ‘94 ya la incorpora al rango constitucional. Entonces se la comienza a implementar pero con lógicas distintas, vos veías que trabajabas con una ley inconstitucional. Tratabas de aplicar Convención cuando podías y tratabas de acomodarla a la 10.607, porque

³⁸ María, abogada cuya trayectoria profesional comenzó en un Juzgado de Menores y actualmente se desempeña como Secretaria de un Juzgado de Familia en un municipio del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

³⁹ Por ejemplo en 1995 se crea el Consejo Provincial del Menor, siendo la autoridad de aplicación del poder ejecutivo para el ejercicio de las potestades concurrentes del Patronato de Menores, que a la vez debía “receptar, adecuar y ejecutar su accionar de conformidad a los principios emanados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño” (Ley provincial N° 11.737, art. 24).

*el juez tenía el poder dispositivo*⁴⁰.

Este ejercicio simultáneo de las dos doctrinas es vivenciado por algunos referentes de los entonces Tribunales de Menores como una contradicción. Pero, a pesar de ello, no existía dentro del poder judicial debate alguno en relación a cómo adecuar las competencias de los jueces a los principios constitucionales de la Convención. López (2008) descata que “el sistema de Patronato por entonces vigente nunca fue cuestionado por el poder judicial en casi un siglo de vigencia a nivel nacional y en 20 años de ley de patronato provincial”.

Por el contrario, el debate sí se estaba gestando al interior del poder ejecutivo, en particular motorizado por el área de minoridad que debía ejecutar los mandatos judiciales en un escenario que estaba dando señales de haber alcanzado su límite: los institutos se encontraban abarrotados, “*no había más lugar para alojar a los chicos*”⁴¹, explican referentes de niñez del ejecutivo provincial que ingresaron a trabajar en el área en la década del ‘90. “*Algo tenía que cambiar porque sino estallaba todo (...) Las comisarias y los lugares de encierro eran una bomba de tiempo*”, agregaron.

Justamente fueron desencadenantes de este tipo, como graves denuncias en hogares o comisarias con mucho impacto en la agenda pública y social los que terminaron de impulsar las reformas a nivel legislativo. En el caso de la sanción de la primer ley de protección, fue una denuncia anónima realizada a fines de noviembre del año 2000 acusando al famoso Padre Grassi⁴² de corrupción de menores en el hogar de niños que tenía a su cargo, el cual también

⁴⁰ María, abogada cuya trayectoria profesional comenzó en un Juzgado de Menores y actualmente se desempeña como Secretaria de un Juzgado de Familia en un municipio del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

⁴¹ Inés y Mónica, profesionales con amplia trayectoria en el área de niñez a nivel provincial y que actualmente se desempeñan como Coordinadoras del Servicio Zonal en dos regiones del interior de la PBA respectivamente, entrevista con ambas referentes, mayo 2019.

⁴² Julio César Grassi es un sacerdote católico argentino, fundador de la Fundación Felices los Niños, condenado por la Justicia argentina a 15 años de cárcel por abuso sexual infantil y corrupción de menores.

era denunciado por irregularidades administrativas y que recibía fondos del entonces Consejo Provincial del Menor.

Consecutivamente, se interviene el Consejo del Menor y, un mes después, en la última sesión del año, se sanciona por unanimidad la ley 12.607 de “Protección Integral de los Derechos del Niño y el Joven”, otorgándole al poder ejecutivo mayor autonomía y capacidad de acción, en tanto debía adoptar por sí mismo -sin ejecución de ningún mandato judicial- las medidas de protección y promoción de derechos para el “resguardo o restablecimiento de los derechos afectados”⁴³.

La nueva normativa promovía cambios no sólo en cuanto a los órganos competentes, sino a la concepción misma de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia. La protección hacia los niños ya no tenía como fin la reeducación y tutela de los menores separados de su grupo familiar, sino por el contrario, evitar dicha separación a través de políticas preventivas y restitutivas. Para ello debían ponerse en función nuevos programas integrales que evitaran la institucionalización de los niños. No obstante, estos cambios no pudieron implementarse fácilmente dada la falta de consenso político, de condiciones de aplicabilidad y de una resistencia principalmente por parte del poder judicial.

A continuación analizaré el proceso de reforma legislativa en dos etapas correspondiendo cada una con las leyes impulsadas: primero entre los años 2000 a 2004 en el marco de la sanción de la primer ley 12.607; y luego a partir de 2005 cuando se sanciona la ley vigente 13.298 hasta 2007, año en el que finalmente se implementa el nuevo sistema de protección integral.

⁴³ Ley 12.607, art. 40 y 51.

Primer reforma: de los principios a las condiciones de aplicabilidad

Dos meses después de haber sido sancionada, la Ley 12.607 es suspendida por una medida cautelar interpuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBA), en base al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Procurador de la Suprema Corte.

La reforma legislativa fue impulsada fuertemente por parte del ejecutivo provincial ante la necesidad de resolver la problemática de niñez que se encontraba totalmente “colapsada”. Sin embargo, se trató de una iniciativa muy localizada en la ciudad de La Plata, con fuerte apoyo de los sindicatos, pero sin respaldo suficiente para su efectiva implementación.

Al respecto, referentes de las entonces delegaciones departamentales de minoridad recuerdan que *“la Ley 12.607 la escribió la misma gestión de niñez en el ejecutivo provincial en La Plata y participaron fuertemente los sindicatos. Era un germen de discusión muy local, en La Plata se vivía muy cerca todo; el conurbano y en las delegaciones del interior no tuvieron tanta participación del proceso. Y tampoco era un tema tan convocante en la agenda pública, era una cuestión bien local de niñez”*⁴⁴.

La ley 12.607 fue muy resistida por parte de diversos sectores principalmente por el poder judicial, pero también por los intendentes municipales. Desde un primer momento primaron los “intereses corporativos” (García Méndez, 2005) por sobre las problemáticas que atravesaban los niños, niñas y adolescentes. La nueva ley implicaba un cambio significativo en la conformación de los fueros: se eliminaban los Juzgados de Menores con competencia

⁴⁴ Inés y Mónica, profesionales con amplia trayectoria en el área de niñez a nivel provincial y que actualmente se desempeñan respectivamente como Coordinadoras de un Servicio Zonal en dos regiones del interior de la PBA, entrevista con ambas referentes, mayo 2019.

tanto en materia civil y penal, y se creaba en su lugar el fuero judicial de niños y jóvenes que se encontraba ahora dividido en causas civiles y penales⁴⁵. Pero, sobre todo, se modificaban las facultades de los jueces quienes ya no definirían el carácter y alcance de las medidas de protección de derechos, sino que sería el órgano administrativo quien determinaría, por un lado, el tipo de medida necesaria en casos de vulneración de derechos y, por otro, ejecutaría los programas necesarios para su restitución⁴⁶.

López (2008) analiza los argumentos utilizados en el recurso de inconstitucionalidad presentados por parte de la Procuración, centrados en que *“La ley 12.607 establece una mecánica dirigida -como la misma predica-, a la protección y promoción del niño y jóvenes amenazados o violados en sus derechos. Y establece una organización y procedimientos incompatibles con el concepto de discernimiento de los derechos de los menores que históricamente le cupo al Poder y al Ministerio Público”*⁴⁷.

⁴⁵ Se crea el Fuero Judicial de Niños y Jóvenes, el cual estará integrado, por un lado, por Juzgados en lo Civil del Niño y del Joven, y por otro, por Juzgados de Garantías Penal Juvenil (Ley 12.607, art. 63).

⁴⁶ Se entiende por medidas de protección de derechos a aquellas que disponen Servicios de Protección Locales y Zonales cuando se producen, en perjuicio de un niño o joven, la amenaza o violación de su derecho o garantía, con el objeto de preservarlo o restituirlo. Son limitadas en el tiempo, se mantienen mientras persistan las causas que dieron origen a la amenaza o violación de derechos o garantías y son revisables al menos cada seis meses a partir del momento en que son dictadas, para evaluar si las circunstancias que las originaron se mantienen, han variado o cesado, con el fin de ratificarlas, sustituir las, complementarlas o revocarlas, según sea el caso. En ningún caso las medidas de protección podrán implicar privación de libertad. Tienen por finalidad la preservación o restitución al niño o joven, del goce y ejercicio de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. se aplicarán teniendo en cuenta el interés superior del niño o joven. Se dará prioridad a las medidas que tengan por finalidad la preservación de vínculos familiares y el fortalecimiento de los mismos en niños y jóvenes. Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección de derechos a aplicar son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.

La presente ley define “amenaza o violación de derechos” como a) La acción u omisión del Estado que afecte el pleno goce de los derechos reconocidos en el Artículo 1º de la presente ley; b) La falta, omisión o el abuso de los padres u otros responsables legales respecto de sus obligaciones y que pongan en peligro sus derechos; c) Las acciones u omisiones contra sí mismo que pongan en peligro sus derechos; d) De las acciones u omisiones de terceros que pongan en peligro sus derechos (Ley 12.607, arts. 39 al 53).

⁴⁷ Fragmento del pedido de inconstitucionalidad a la ley 12.607 presentado por el procurador Dr. Eduardo Matías de la Cruz, transcrito por López (2008).

En otras palabras, referentes de los entonces Tribunales de Menores refirieron que *“al poder judicial le costó separarse del poder absoluto de un tribunal unipersonal a pasar todo a una órbita diferente, que además el ejecutivo no va a poder por la falta de recursos”*⁴⁸.

El nuevo procedimiento establecido requería la puesta en funcionamiento de equipos especializados a nivel local y provincial para evaluar si los niños se encontrarían en situaciones de amenaza o vulneración de derechos, entendidas a partir de la acción u omisión por parte del Estado, o bien, la falta, omisión o el abuso por parte de los padres u otros responsables legales respecto de sus obligaciones y que pongan en peligro sus derechos. Asimismo se consideran también las acciones u omisiones contra sí mismo o de terceros que pongan en peligro sus derechos⁴⁹. En este sentido, se observa que la vulneración de derechos no corresponde sólo a la situación individual del niño o de su familia, sino también a la responsabilidad por parte del Estado en la garantía y protección de sus derechos. En función de ello, la intervención estatal no podía implicar únicamente la separación del niño de su familia, sino la ejecución de diversas medidas de carácter integral⁵⁰.

⁴⁸ María, abogada cuya trayectoria profesional comenzó en un Juzgado de Menores y actualmente se desempeña como Secretaria de un Juzgado de Familia en un municipio del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

⁴⁹ Se comprende por “derechos” los siguientes: a la vida, la supervivencia y el desarrollo, el derecho a la identidad, al nombre y a la nacionalidad, seguridad e integridad, salud, la seguridad social, un nivel de vida adecuado, alimentación, educación, descanso, deporte, recreación, formación laboral, libertad de expresión, cultura, libertad, igualdad y convivencia familiar y comunitaria.

Es deber del Estado para con los niños y jóvenes, asegurar con absoluta prioridad, la realización de sus derechos sin discriminación alguna. También debe facilitar la búsqueda e identificación de niños y jóvenes a quienes les hubiera sido suprimido o alterada su identidad y proporcionar la protección y asistencia necesaria a la familia, la comunidad y la sociedad en general, para que éstas puedan asumir plenamente las responsabilidades fundamentales que les corresponden en el goce efectivo de los derechos del niño y el joven (Ley 12.607, art. 5)

⁵⁰ Por ejemplo, entre las acciones que la ley 12.607 indica cuando comprobada la amenaza o violación de derechos, los equipos podrán adoptar las siguientes medidas: a) Apoyo para que los niños o jóvenes permanezcan conviviendo con su grupo familiar a través de los Programas enunciados en el Artículo 38 o similares; b) Inclusión del niño y joven en programas de asistencia familiar; c) Cuidado del niño o joven en el propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia y del niño o joven a través de un programa; d) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico ambulatorio en centros de salud especializados; e) Asistencia económica; f) Permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos; g) Abrigo.

Como se mencionó previamente esta reforma sólo está vigente por unos pocos días y es suspendida por la SCBA que le da curso a la medida cautelar solicitada por el Procurador. Así, “luego de un breve periodo de acefalia y confusión normativa, vuelve el Decreto-ley 10.067, restableciendo al Poder Judicial las competencias transferidas por la 12.607 al Poder Ejecutivo” (López, 2008).

La suspensión de la ley se levanta en 2003, a partir del fallo de la SCBA que resuelve que no existe afectación de división de poderes como reclamaba el Procurador, en tanto el poder ejecutivo es el que interviene en primera instancia para la resolución de cuestiones de protección y asistencia; y luego se estipula en dicha ley una instancia de revisión judicial final. La Corte además dio cuenta de “la necesaria desjudicialización de las problemáticas infantiles en el marco del nuevo sistema y la legitimidad de legislar en dirección a la desmonopolización de la competencia del poder judicial en la materia, intensificando las intervenciones administrativas” (López, 2008).

Sin embargo, había ciertas lagunas jurídicas que no habían sido consideradas. La ley 12.607 se sanciona de un día para el otro y efectivamente no estaban dadas las condiciones para su implementación. Así, 13 días después de que la SCBA declarara la constitucionalidad de la norma y habilita su aplicación en el ámbito provincial, es la misma legislatura bonaerense⁵¹ la que ahora suspende su aplicación y establece la continuidad de los Juzgados de Menores y la aplicación de los procedimientos establecidos en el Decreto-Ley 10.067⁵², “por considerar que

⁵¹ López (2008) describe que la composición de la legislatura en ese año era prácticamente similar a la del 2000, siendo entonces los mismos legisladores que votaron la sanción de la ley 12.607, los que ahora la suspendían por 180 días.

⁵² Ley provincial 13.964.

no estaban dadas las condiciones (fundamentalmente financieras) para la compleja implementación que suponía este cambio normativo e institucional” (López, 2008).

Como se hizo referencia previamente, la implementación del nuevo modelo operativo implicaba la creación de nuevos dispositivos y programas que debían funcionar de manera descentralizada en los distintos municipios bonaerenses. La ley 12.607 determinaba la descentralización en la implementación del sistema de protección a nivel territorial a través de los Consejos Municipales y de los Servicios Locales en coordinación con las áreas provinciales. Si bien la normativa explicitaba que tal descentralización sería gradual y efectiva en la medida que se descentralizaran también los recursos económicos y financieros, no existía al momento ningún proyecto legislativo ni decreto que indicara las características que tendría dicha transferencia de recursos que resultaba indispensable para que los gobiernos locales pudieran asumir tal responsabilidad.

En ese sentido, los intendentes municipales también se resistieron a la implementación de la normativa tal como había sido redactada. Como veremos más adelante, para resolver esta disputa se crea en 2004 el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales destinado exclusivamente a financiar políticas de asistencia social por parte de los gobiernos locales.

Por otra parte, en el campo de la sociedad civil comenzó a cobrar fuerza una significativa movilización por parte de diferentes organizaciones políticas, sociales, gremiales y académicas en pos de la puesta en vigencia de una ley de Protección Integral, frente a estos obstáculos y resistencias y en el marco de un incremento de denuncias por la situación de hacinamiento de niños en hogares y comisarías y por el agravamiento de las condiciones de vida de la población a partir de la crisis social, económica y política. En el año 2004 se

produce un hito significativo a partir de la conformación de “El Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires”⁵³, cuyo rol fue significativo para la creación de un movimiento transversal, de gran envergadura y con una fuerte capacidad de lobby en toda la provincia. Así, se organiza una militancia en torno a la difusión de los preceptos de la protección integral a través de instancias de diálogo y acuerdos entre organizaciones y actores estatales de distintos niveles y jurisdicciones, generando así consensos y presión social en torno a un necesario y nuevo cambio normativo.

Pero, es nuevamente una tragedia la que movilizó la agenda pública y volvió a poner en primer plano la discusión en torno a la modalidad de gobierno de la infancia. Se trató del caso conocido como “La Masacre de Quilmes”, ocurrido en octubre del 2004 donde murieron a causa de un motín cuatro de los diecisiete adolescentes detenidos en la comisaría 1º de Quilmes, quienes además de sufrir de manera reiterada violencia institucional por parte del personal policial, no debían estar detenidos en dicha dependencia, sino que se encontraban allí esperando su traslado a dispositivos adecuados para su edad, situación que puso también en evidencia la sobrepoblación que residía tanto en institutos penales como en hogares⁵⁴.

⁵³ El Foro por los Derechos de la Niñez y Adolescencia estaba integrado por organizaciones sindicales, de derechos humanos, sociales, ONG's y políticas, agrupadas bajo el lema de “Por otra Relación del Estado con la Niñez, la Adolescencia y Juventud”, con los objetivos de “derogar el patronato” y “lograr una ley adecuada a la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN)”. Más información en <http://xn--foroporlaniez-skb.org.ar/>.

⁵⁴ A principios de noviembre de 2004, pocos días después de la tragedia de Quilmes, el diario Página 12 publica una nota sobre una denuncia realizada por Juan Pablo Cafiero, Ministro de Desarrollo Humano, a los jueces de menores por encerrar en cárceles o institutos a los chicos que la ley considera inimputables porque no llegan a los 16 años. La respuesta por parte de los magistrados fue que “la culpa del encierro de los chicos en esas condiciones es del Ejecutivo, que no tiene recursos ni brinda alojamientos alternativos. Pero no rebatieron el punto central de la crítica: que en verdad esos chicos no deberían estar encerrados en ninguna parte, precisamente porque no son imputables (...) Un dato, en tanto, demostró la efectividad de la polémica: en sólo tres días, los jueces, mientras en público dan batalla, en los hechos liberaron a 100 de los 323 menores detenidos en comisarías”, describen en la nota periodística.

Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-43228-2004-11-05.html>

Tan sólo unos meses después de la tragedia, el 29 diciembre de 2004 -nuevamente en la última sesión del año y cuatro años después de la primer ley- la legislatura bonaerense sancionó la Ley 13.298 “Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños”. No obstante, siguiendo el camino de su antecesora, fue suspendida y debió esperar otros dos años para entrar en plena vigencia.

Segunda reforma: del consenso al paulatino armado del sistema

La segunda etapa del proceso de reforma se inicia a partir de la sanción de la ley 13.298 y presenta características similares al anterior, pero con una diferencia central: el poder ejecutivo provincial contaba con el respaldo del poder legislativo, los municipios, los sindicatos y las organizaciones sociales, actores que gracias a los foros y las reuniones territoriales se organizaron contra del Patronato y a favor de los principios de la Convención.

La nueva ley conservó el mismo espíritu que la 12.607, siguiendo los lineamientos de la Convención, transformando las competencias en materia judicial y administrativa y fomentando la desconcentración de políticas y programas de carácter integral destinados a los niños y adolescentes, tal como se desarrollará en detalle en los próximos capítulos.

Pero, a pesar de las lecciones dejadas por el proceso anterior, también mantuvo el énfasis más en la oposición al patronato, encarnado por la figura de los jueces, que en la debida planificación en torno al financiamiento y a los procedimientos necesarios para su implementación. Tal como rememora una trabajadora de los entonces Tribunales de Menores, el procedimiento cambió de manera sustancial y de un día para el otro:

“Antes había una situación de riesgo, se producía una denuncia, iba el juez con un móvil a la casa con la fuerza pública y vamos. Con esto [sanción de la ley

13.298] *había cambiado todo: era un órgano administrativo dependiente de la municipalidad -eso hacía mucho ruido en el poder Judicial- y le quitabas la competencia directa. Pero, de un día para el otro, le dabas el control de legalidad de algo que lo hacía otro, que era el órgano administrativo”*⁵⁵

Esta experiencia de un pasaje abrupto y sin preparación previa es compartida por aquellas profesionales que trabajaban en las áreas de niñez dentro de los gobiernos locales:

*“Cambiamos de un día para otro de mandar los informes al Juzgado a recibir un fax del juez pidiendo la intervención en el marco de la 13.298, que incluía la idea de las medidas de la protección excepcional. Una ley que no la conocía la gente, que estaba apenas empezando a difundirse y que no había resortes institucionales como para ver cómo se resolvía”*⁵⁶.

De acuerdo a la nueva norma, son los Servicios de Protección Locales y Zonales los que ahora deben diseñar y ejecutar las medidas de protección y promoción de derechos para el resguardo o restitución de los derechos vulnerados. En el caso de las medidas excepcionales de protección -aquellas que implican la separación del niño de su familia ante situaciones de extrema gravedad y habiéndose agotado todas las instancias previas que pudieran evitar dicha separación-, se debe comunicar al juzgado, pero sólo a efectos del control de legalidad del debido proceso y del cumplimiento de los plazos establecidos para la resolución de la problemática. Recién cuando las vías administrativas disponibles para la resolución de

⁵⁵ María, abogada cuya trayectoria profesional comenzó en un Juzgado de Menores y actualmente se desempeña como Secretaria de un Juzgado de Familia en un municipio del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

⁵⁶ Ana, trabajadora con amplia trayectoria en la temática que se desempeña primero dentro de una ONG en el 2000, luego integra un equipo técnico municipal hasta que ingresa en 2007 como profesional en un Servicio Zonal del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

vulneración de derechos se hayan agotado, los Servicios de Protección darán intervención al órgano judicial para que continúe con las acciones de protección en función de sus facultades específicas (como puede ser la designación de un nuevo tutor para un niño, niña o adolescente, la adopción o guarda).

Por consiguiente, el órgano judicial dejaba de tener la competencia exclusiva en la definición de la medida de protección para tener el control de su legalidad, lo cual era leído por los judiciales, por un lado, como una quita de poder y, por otro, como una responsabilidad en relación a las acciones de otro órgano, que previamente era el que ejecutaba sus mandatos.

Desde la perspectiva de aquellas personas que trabajan en los Juzgados de Menores, la reforma *“fue como un baldazo de agua fría”*, descripción que llama la atención si uno venía observando los debates previos, pero claramente para aquellas personas que trabajaban en los tribunales, tales discusiones les resultaban totalmente ajenas. Como se hizo referencia previamente, dentro del ámbito del poder judicial no existió discusión alguna sobre el sistema tutelar. En este sentido, para los operadores judiciales la sanción de la ley resultó sorpresiva.

“Fue totalmente inesperada la ley porque se promulga en enero cuando estábamos en feria. Ni nos enteramos de la sanción el 28 de diciembre que es cuando estas sacando las urgencias, vino la feria y cuando volvimos en febrero dijimos 'tenemos una nueva ley', la 13.298, donde te sacan -porque nosotros sentimos eso- esa órbita de competencia y pasa al ejecutivo de un día para el otro (...) Fue sumamente desprolijo, entramos a los tumbos en un sistema que no estaba organizado cómo se tomaba la medida, cómo nos intercomunicábamos”⁵⁷.

⁵⁷ María, abogada cuya trayectoria profesional comenzó en un Juzgado de Menores y actualmente se desempeña como Secretaria de un Juzgado de Familia en un municipio del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

La incertidumbre ante la falta de procedimiento y de planificación también impactó en las áreas de niñez municipales. Se debía cambiar la modalidad de intervención, asumiendo ahora la responsabilidad que históricamente tuvieron los juzgados, pero sin la formación ni los recursos materiales y simbólicos que dispone el órgano judicial.

Justamente fue “*asumir la responsabilidad de tomar las decisiones cuando atendías un caso*”⁵⁸, el mayor desafío que debieron sortear los profesionales de los Servicios Locales en el proceso de definición de la nueva modalidad de intervención.

*“Antes [los equipos que trabajan en el área de niñez] siempre eran auxiliares de la justicia: ‘nosotros no vamos a decidir, hacemos la entrevista y el informe para el juzgado’, decían los equipos. Les costaba mucho romper con esa lógica. Sí trabajaban en la conflictiva vincular, pero sin tomar decisiones o medidas de protección excepcional”*⁵⁹.

En efecto, la falta de planificación para el reordenamiento de los órganos administrativos y judiciales y para la adecuación de los procedimientos fue el argumento central esgrimido por la Procuración en el nuevo pedido de suspensión de la ley 13.298, efectuado en febrero del 2005. El mismo se fundamentaba en el “peligro de la implementación inmediata de la ley en cuanto no se hallaban *‘garantizados los recaudos suficientes en orden a la participación especializada de organismos, personas y recursos técnicos y materiales indispensable’*, así como por la carencia de articulación entre ambos sistemas, destacando *‘el veto parcial de la ley en orden a aspectos sustanciales de financiamiento que pueden comprometer aún más su operatividad’*” (López, 2008).

⁵⁸ Teresa, actual Coordinadora de un Servicio Local de un municipio del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

⁵⁹ Op. Cit.

A pesar de ello, el poder ejecutivo mantuvo firme su postura hacia la implementación de la nueva norma. El entonces Ministerio de Desarrollo Humano sostenía por aquel momento que “el factor fundamental para obstaculizar la puesta en marcha de la nueva ley sería la ‘resistencia al cambio’ que supone una transformación en la estructura del Patronato” (López, 2008). En este sentido, los funcionarios provinciales mientras apelaban el pedido de suspensión, comenzaron a reglamentar la ley 13.298, recogiendo varias de las objeciones planteadas en el pedido de suspensión, en vías a dar mayores precisiones de carácter procedimental⁶⁰.

En esta misma época, en septiembre de 2005, se sanciona a nivel nacional la Ley 26.061 de protección integral, lo que implicó una clara señal del cambio que se estaba llevando adelante en el país y que invitaba a las provincias a que adecuen sus legislaciones acorde a los principios de la Convención.

Esta segunda etapa, entre los años 2005 y 2007, se caracteriza por mucha tensión e incertidumbre entre el órgano judicial y administrativo y dentro de este último, entre el nivel provincial y municipal, disputas que pusieron de manifiesto que la reforma legislativa se encontraba atravesada por una pugna política en términos de hegemonía como escenario de fondo (Guemureman y Azacarte, 2005), más que por la transformación de la situación real en la que vivían los niños.

Los funcionarios provinciales del área de niñez se fueron reuniendo con los intendentes municipales para incentivar la creación de los Servicios Locales y de los nuevos programas de

⁶⁰ La Ley 13.298 se reglamentó rápidamente en 14 de enero de 2005, a través del Decreto N° 66, el cual prácticamente no es tomado en consideración por los trabajadores del campo en tanto no avanza formalmente en la reglamentación de la norma, como sí lo hace el Decreto N°300 con fecha de 7 de marzo de 2005, publicado mientras la ley se encontraba suspendida.

promoción y protección. Asimismo, fueron impulsando leyes complementarias y modificatorias a la 13.298, en miras a reglamentar aquellas cuestiones objetadas y que no habían sido atendidas en el texto original⁶¹.

Finalmente a principios del año 2007, luego de dos años de suspensión “y sin razones explícitas, la SCBA por primera vez retira el amparo a las resistencias del Poder Judicial que durante años sostuvo con medias cautelares, rechazando en esta oportunidad el pedido de la Procuradora; y dando fin a la Ley de Patronato de la Provincia de Buenos Aires” (López, 2008).

Los claroscuros del proceso de reforma legal en la PBA

Como se pudo observar a partir de este recorrido, el proceso de sanción de la ley de promoción y protección integral de derechos en la Provincia de Buenos Aires ha dejado en evidencia las disputas políticas entre sectores y actores estatales de diferente índole, tanto judicial como administrativa, de distintos niveles de gobierno y, por fuera del ámbito estatal, por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Pero también ha puesto de relieve las dificultades a la hora de traducir ciertos principios globales en contextos locales, para lo cual resulta fundamental tener en consideración las condiciones sociales, políticas e institucionales de implementación de la norma.

El poder ejecutivo, conjuntamente con los sindicatos y diversas organizaciones sociales, encabezaron el proceso de cambio normativo resaltando los efectos negativos de las prácticas

⁶¹ Tal es el caso de la conformación de los fueros. A fines del 2006, nuevamente el 28 de diciembre se sanciona la Ley 13.634 que complementa y modifica a la ley 13.298 (aún suspendida). Se deroga el Decreto-ley 10.067, se eliminan los Tribunales de Menores y se crean los Tribunales de Familia que pasan a tener competencia sólo en materia civil. En lo penal, se crean los Juzgados de Garantías en lo Penal Juvenil y los Juzgados de Responsabilidad Penal. Esta modificación también impactó “*de un día para el otro*”, sancionada a fin de año y puesta en vigencia durante la feria judicial.

tutelares encarnadas en las figuras de los jueces, consideradas arbitrarias y discrecionales, pero sobre todo paternalistas dado que no había lugar para la participación activa del niño y de las familias en el proceso de intervención que les afectaba directamente, como tampoco había propuesta alguna para la resolución de la situación que originaba la intervención.

Se delineó entonces un discurso en torno a la oposición entre el sistema tutelar y el integral, retórica que fue más efectiva a la hora de definir los principios de la norma que de formalizar los procedimientos para su efectiva implementación. Prácticamente no hubo discusión alguna alrededor de qué es lo que debía hacer efectivamente el órgano administrativo cuando asumiera las nuevas competencias, lo que impactó en la modalidad en la que se implementó la ley 13.298.

Esta mirada dicotómica, estereotipada y al mismo tiempo moralizante se ordena no sólo sobre los sistemas jurídicos sino también sobre las instituciones y los agentes que les dan vida. En este contexto, los jueces serán construidos por los activistas de la nueva causa como sus “adversarios” (Grinberg, 2013), en tanto eran los jueces quienes determinaban las medidas de protección para los niños de manera estigmatizante y discrecional.

A su vez, los propios actores defensores de la reforma volverían luego sobre las falencias propias en este proceso. Tal como reflexiona una trabajadora de amplia trayectoria en el área de niñez: *“Se demonizó la figura de los jueces y se levantaron de alguna manera las características más negativas que tenían: el paternalismo, el autoritarismo y la institucionalización como única respuesta. No hubo ningún esfuerzo para determinar o definir procedimientos”*⁶².

⁶² Ana, trabajadora con amplia trayectoria en la temática que se desempeña primero dentro de una ONG en el 2000, luego integra un equipo técnico municipal hasta que ingresa en 2007 como profesional en un Servicio Zonal del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

Asimismo, la profesional refiere a la idea de cierto “pensamiento mágico” que atravesó el proceso:

“En ese momento se confiaba en retirarle la figura del juez como único decisor y que los equipos técnicos tenían herramientas mágicas para resolver los problemas. No había ninguna definición sobre cómo se intervenía -todavía sigue sin haberla pero ahora somos un poco más conscientes-. No se tuvo en cuenta la dificultad del territorio, la falta de capacitación de los equipos, una problemática totalmente nueva sin estudiar, sin determinar, una falta de diagnóstico. No había información, no había estadística. Sólo había pibes en hogares, y un montón”⁶³.

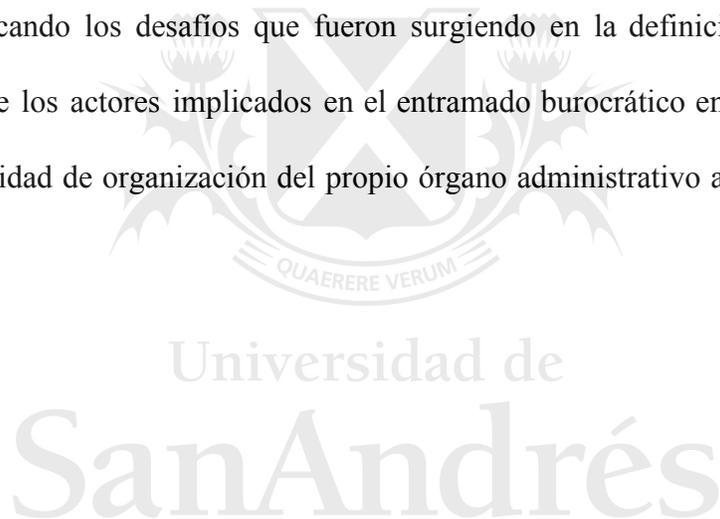
En síntesis, podemos concluir que el proceso de reforma legislativa en la PBA fue impulsado desde sectores del poder ejecutivo, sindicatos y organizaciones sociales en un contexto social crítico que demandaba un cambio en la forma de gobierno de la infancia. Este proceso se caracterizó más por generar un contrapunto respecto del sistema tutelar, encarnado por los jueces de menores, que por la definición de un marco normativo e institucional claro, en sintonía con la retórica reinante que oponía lo tutelar y lo integral. Las dificultades para anticipar condiciones institucionales de aplicabilidad terminó por validar también las resistencias ideológicas interpuestas por el poder judicial: efectivamente, no estaban dadas las condiciones financieras ni operativas para la puesta en funcionamiento del nuevo sistema. Podemos observar también que se trató de un proceso donde “la política traccionó a la ley”, y donde “el tiempo de la suspensión dio tiempo para el armado del sistema”⁶⁴.

⁶³ Op. Cit.

⁶⁴ Op. Cit.

En otras palabras, desde una retrospectiva actual, se puede pensar en qué medida la reforma hubiera obtenido mayor éxito si los reformadores hubieran esperado a que las condiciones de aplicabilidad de la reforma estuviesen dadas. Como comentaba una de nuestras entrevistadas: *“en este país si vos no tomás una decisión y esta la ley ahí y esperás a que estén todas las condiciones para que se den, no se hace nada”*⁶⁵.

Pero, en realidad, es necesario preguntarse qué efectos tuvo esta falta de planificación y de presupuesto en la institucionalización del Sistema de Protección Integral en la PBA. En esta línea, en los próximos capítulos analizaré las características que asumió el nuevo modelo operativo, identificando los desafíos que fueron surgiendo en la definición de funciones y competencias entre los actores implicados en el entramado burocrático en la PBA, haciendo hincapié en modalidad de organización del propio órgano administrativo a nivel provincial y municipal.



⁶⁵ Inés, trabajadora que ingresa al Ministerio de Desarrollo Social en 1987 y desde entonces trabaja en el área de niñez y adolescencia, actualmente como Coordinadora de un Servicio Zonal en el interior de la PBA, entrevista con la profesional, mayo 2019.

CAPÍTULO 2: La organización del entramado burocrático del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos en la PBA

Con la incorporación de la Convención devino un lento proceso de reordenamiento del entramado burocrático estatal destinado a la protección de la infancia que termina por configurar “un campo de fuerzas en disputa, en el cual el eje de las mismas gira por una parte, en torno a la definición del objeto a intervenir y el modo de hacerlo, y por otra, a la superposición de competencias existentes en torno a dicho objeto” (Grinberg, 2004:7).

En este capítulo busco caracterizar este nuevo entramado, correspondiente al nivel del “ordenamiento organizativo” (Stoker, 1993), a partir del estudio de los dispositivos, las instituciones y los actores implicados en el nuevo sistema de protección integral en la Provincia de Buenos Aires, en tanto campo de fuerzas donde los diversos actores pugnan por definir la modalidad de intervención y sus funciones y competencias.

Del “Sistema” a los “Servicios”

Las leyes vigentes en materia de promoción y protección de derechos del niño enuncian los derechos y garantías universales que les corresponden a los niños y crean los organismos y procedimientos específicos para la efectivización, protección y restitución de tales derechos en caso de que se encuentren “vulnerados”⁶⁶.

En primer lugar, desde lo más general a lo particular, la normativa crea el Sistema de Promoción y Protección de Derechos, entendido como el conjunto de organismos, entidades y

⁶⁶ El concepto de “vulnerabilidad” reemplazó al de “situación irregular” o “riesgo”, categorías sobre las cuales se caracteriza el “estado” en el que se encuentran los niños en un momento y particular y sobre el cual se diseña y ejecuta una determinada medida de protección.

servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones destinadas a la niñez y adolescencia⁶⁷. La creación de un sistema deviene como respuesta a la noción de que los derechos deben satisfacerse de manera integral y simultánea⁶⁸, primando el “interés superior del niño”⁶⁹, y que en su ejercicio intervienen múltiples organismos de carácter público y privado, de índole judicial y administrativa, del nivel nacional, provincial y municipal que tienen responsabilidades de derecho o de hecho en la satisfacción de los mismos.

Ahora bien, ¿en dónde encontramos las funciones de gobierno y coordinación del Sistema de Promoción y Protección Integral? Formalmente el organismo especializado que debe concertar las acciones de todos los actores intervinientes es a nivel nacional la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, y en la PBA, el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia⁷⁰. Estos organismos tienen la misión de elaborar orientaciones y directrices que deberán guiar las acciones de todos los efectores del Sistema, permitiendo así que las políticas públicas de niñez sean

⁶⁷ Ley 13.298, art. 14.

⁶⁸ Ley 13.298, art. 4.

⁶⁹ El “interés superior del niño” constituye uno de los “principios rectores” de la Convención y que se relaciona con la condición específica de los niños como sujetos de derechos, garantizando la máxima satisfacción, integral y simultánea de todos los derechos y garantías reconocidos por la Convención.

A su vez, la Ley nacional N° 26.061 refiere que “Los derechos aquí reconocidos están asegurados por su máxima exigibilidad y sustentados en el principio del interés superior del niño” (art. 1), definido como “la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley. Debiéndose respetar: a) Su condición de sujeto de derecho; b) El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta. (...) Cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros” (art. 3).

En el mismo sentido, también es definido en la Ley provincial 13.298, entendido como “la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos en un marco de libertad, respeto y dignidad, para lograr el desenvolvimiento de sus potencialidades, y el despliegue integral y armónico de su personalidad” (art. 4).

⁷⁰ Entidad autárquica dentro de la cartera del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, que asume la función de “autoridad de aplicación” de la Ley 13.298

ejecutadas territorialmente, pero mediante una concertación de acciones entre el nivel los distintos niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

Este punto pone de relieve el rol de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales en la implementación de las políticas de niñez, en particular cuando las políticas destinadas a la niñez y adolescencia se manifiestan en una amplia gama de bienes y servicios que se encuentran dispersos (en términos de decisiones, recursos y responsabilidad de gestión) entre múltiples organismos estatales y no estatales. Es decir, implica a todas las áreas públicas y privadas de salud, educación, recreación, cultura, vivienda, asistencia social, trabajo, justicia, entre otras, que se desarrollan territorialmente pero son gestionadas tanto por el gobierno nacional, provincial o municipal y con apoyo en la mayoría de los casos de organizaciones no gubernamentales.

Ahora bien, es necesario distinguir primero qué se entiende por políticas de niñez. El Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CASACIDN) reconoce tres niveles o “instancias” de funcionamiento del Sistema. La primera corresponde con las “Políticas Públicas Básicas”, es decir las políticas de carácter universal destinadas a garantizar el pleno desarrollo de los niños (tanto en su dimensión individual como en su vida familiar y comunitaria) en todas las áreas: salud, hábitat, educación, cultura, recreación, participación ciudadana, entre otras.

La segunda instancia refiere al conjunto de políticas que se activan cuando ante la ausencia u omisión de políticas públicas corresponde la adopción de “Medidas de Protección Integral”. Es decir, cuando existe alguna situación detectada de vulneración de derechos ya sea por la falta de acceso de un niño o su familia a una política pública determinada (como ser el acceso

a salud, educación, desarrollo, por ejemplo) o porque un niño está siendo vulnerado en su ámbito familiar o de convivencia. Estas medidas implican la intervención inmediata de parte de un área administrativa determinada o de una organización no gubernamental, a través de un programa específico que garantice el derecho que está siendo vulnerado⁷¹.

En tercer lugar, el Comité define como última instancia del Sistema a las “Medidas Excepcionales” como aquellas que deben adoptarse cuando los niños deben ser temporal o permanentemente separados de su grupo familiar, una vez agotadas todas las posibilidades de implementar las medidas de protección integral.

A diferencia de las primeras dos instancias del Sistema que involucran en la garantía de cumplimiento de los derechos de los niños a todos los organismos de la administración pública en sus distintos niveles de gobierno, las medidas de protección excepcional que comprenden la última instancia del Sistema sólo pueden ser dispuestas por la autoridad administrativa que cada provincia designe como competente⁷². En el caso de la PBA, es el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia (Organismo Provincial, en adelante) que, a su vez, descentraliza su competencia en los Servicios Locales de Protección de Derechos (Servicios, en adelante), a través de convenios con los gobiernos municipales⁷³.

⁷¹ Algunos ejemplos de Medidas de Protección para garantizar derechos pueden ser: la solicitud de becas de estudio o para jardines maternos; la inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; la inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas de fortalecimiento y apoyo familiar; el tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; o la asistencia económica (CASACIDN, 2012).

⁷² De acuerdo a la ley nacional 26.061, art. 42, el nivel “provincial” corresponde con el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía determinará cada provincia, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. Las provincias podrán celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, como asimismo implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en coordinación articulada con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia.

⁷³ La ley 13.298 establece que en cada municipio la Autoridad de Aplicación debe establecer órganos desconcentrados denominados Servicios Locales de Protección de Derechos (art. 18). Asimismo determina que

Son estos Servicios los que deben determinar entonces, cuando habiéndose agotado todas las posibilidades de implementar medidas de protección integral y en función al interés superior del niño, si el niño debe ser separado temporal o permanentemente de su grupo familiar, función que previamente le correspondía al Juez de Menores.

De acuerdo a las leyes y resoluciones vigentes, los Servicios son “unidades técnico operativas” cuya función es la de “facilitar” que el niño que tenga “amenazados o violados sus derechos”, pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. En los casos en que la problemática presentada admita una solución rápida, y que se pueda efectivizar con recursos “propios”, la “ayuda” se podrá efectuar en forma directa. Sino, estos equipos técnicos deberán “buscar la alternativa” que evite la separación del niño de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal, aportando directamente las soluciones apropiadas para superar la situación que amenaza con provocar la separación⁷⁴.

En síntesis, se conforma un Sistema integrado por un conjunto diverso de entidades y organismos que deben satisfacer integralmente los derechos universales de los niños que emanan de la Convención. Cuando esto no sucede, ya sea por acción u omisión, los Servicios ejecutar directamente o instar a las áreas correspondientes para que garanticen el acceso a programas o provean los recursos necesarios para la efectivización del derecho vulnerado.

la Autoridad de Aplicación podrá disponer la desconcentración de sus funciones en los municipios, mediante la celebración de convenio suscripto con el Intendente Municipal (art. 22) (El subrayado me pertenece).

⁷⁴ Las funciones de los Servicios Locales se detallan en los art. 18 y 19 de la Ley 13.298 (modificado por la ley 14.537), especificando que deberán a) Ejecutar los programas, planes, servicios y toda otra acción que tienda a prevenir, asistir, proteger, y/o restablecer los derechos del niño; b) Recibir denuncias e intervenir de oficio ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza en el ejercicio de los derechos del niño; c) Propiciar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación del niño de su familia y/o guardadores y/o de quien tenga a su cargo su cuidado o atención, teniendo como mira el interés superior del niño; d) Participar activamente en los procesos de declaración de la situación de adoptabilidad y de adopción, y colaborar en el trámite de guarda con fines de adopción, con los alcances establecidos en la Ley respectiva.

A su vez, la normativa provincial establece que estos diversos organismos que conforman el Sistema deberán asignar prioritariamente sus recursos a la promoción y protección de los derechos de los niños, aún cuando su incumbencia o competencia no sea exclusiva para esa franja de la población⁷⁵. A pesar de ello, no se determinan los mecanismos o procedimientos institucionales para el seguimiento y evaluación por parte de la autoridad de aplicación de la asignación efectiva de recursos y/o programas para la protección integral de los niños y sus familias⁷⁶. Más bien, se indica únicamente cómo deben funcionar los organismos administrativos especializados, los Servicios Locales, y cuál es el procedimiento que deben seguir a la hora de adoptar las medidas de protección excepcional.

Este punto constituye una de las tensiones inherentes al diseño normativo del Sistema en tanto invita a una responsabilidad compartida por parte del conjunto de organismos, entidades y servicios que lo integran, a través de la denominada “corresponsabilidad” entre los distintos efectores públicos y privados, de diferente índole y nivel de gobierno, pero cuyo cumplimiento no se encuentra formalmente regulado⁷⁷.

Cabe preguntarse entonces qué efectos e implicancias tiene este diseño normativo en la efectiva implementación del Sistema y en el efectivo cumplimiento integral de los derechos de los niños en un campo integrado por un conjunto de organismos y actores con competencia

⁷⁵ Ley 13.298, Dec. reglamentario 300/05, art 14.2.

⁷⁶ Por ejemplo, la dificultad más recurrente que encuentran los equipos de los Servicios Locales es el acceso de los niños a programas y tratamientos en salud mental (en situaciones de consumo problemático de sustancias, o problemáticas psiquiáticas o de restricción de capacidades), no habiendo recursos suficientes para los niños o adolescentes como sí hay para los adultos.

⁷⁷ Por ejemplo, si bien se enuncia en la ley 13.298 el deber de crear a nivel territorial los Consejos Locales y en el provincial, la Mesa Interministerial de Niñez para concertar acciones, la conformación de estos espacios corresponde con la voluntad política del gobierno de turno. Tampoco existen mecanismos de exigibilidad por parte de los equipos de niñez al resto de los efectores para que garanticen el acceso de los niños a los programas que desarrolla cada sector. Esta articulación corresponde más bien con un trabajo artesanal por parte de las y los trabajadores en la vinculación caso a caso. Ver Anexo I.

sobre la “protección” y la “atención” integral de los niños, niñas y adolescentes, pertenecientes a distintos niveles y poderes del Estado –muchas veces superpuestos entre sí, de índole judicial o administrativa-, así como también a la sociedad civil, las familias y propios los niños.

Los “Servicios” frente al desafío del “abordaje integral” y la “corresponsabilidad”

A continuación quisiera ilustrar sintéticamente los distintos organismos que conforman el entramado burocrático de promoción y protección de derechos de niños⁷⁸, utilizando para ello la siguiente figura elaborada por el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia⁷⁹, en cuyo centro aparecen los Servicios de Protección de Derechos, alrededor de los cuales “orbitan” el resto de los efectores, vinculados entre sí a través de relaciones de “corresponsabilidad”.

Universidad de
San Andrés

⁷⁸ Ver Anexo I.

⁷⁹ Documento de circulación interna elaborado por el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia para ser utilizado en los talleres destinados a equipos de Servicios Zonales y Locales, realizados en el marco del proyecto de capacitaciones con el apoyo del Instituto de la Administración Pública Provincial (IPAP) para el año 2019.



Figura I. Esquema elaborado por el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia en el marco de las capacitaciones que llevan adelante los equipos técnicos centrales a los equipos de Servicios Locales y Zonales. Fuente: Documento de elaboración interna difundido en las capacitaciones durante 2018 y 2019.

Según el documento de difusión del organismo provincial, se entiende por corresponsabilidad a “las responsabilidades que tienen cada uno de los actores que conforman el Sistema de protección integral para la efectiva protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”. Para ello, resulta necesario que tales actores “conozcan las funciones de cada área, así como los circuitos y protocolos existentes. Dentro de este marco, la articulación entre las distintas áreas y programas se considera la modalidad de trabajo adecuada para el desarrollo de estrategias tendientes a la restitución de derechos”.

Entre los principales actores que figuran agrupados por “categorías” figuran: las escuelas y jardines (educación); los hospitales y centros de salud (salud); las comisarías y comisarías de la mujer (seguridad); los juzgados de familia, de responsabilidad penal juvenil, los juzgados de paz, las defensorías y asesorías (justicia); los comedores, clubes, juegotecas

(organizaciones no gubernamentales); áreas de asistencia alimenticia y de vivienda dependientes de las áreas de desarrollo social; y los hogares⁸⁰. Cada uno de estos actores institucionales tienen sus propias líneas de acción en cuanto a objetivos, alcances y recursos humanos, materiales y financieros, y pueden depender tanto del poder ejecutivo local, provincial y/o nacional o también de organizaciones no gubernamentales, empresas privadas o entidades religiosas.

A su vez, pueden vincularse con los Servicios de Protección a través de “derivaciones” cuando en el marco de su trabajo cotidiano identifican situaciones de vulneración de derechos. O, a la inversa, cuando desde los Servicios se solicita la intervención de alguno de los efectores para la satisfacción de un derecho vulnerado. Por ejemplo, ante una situación de violencia hacia un niño detectada en un centro de salud o en la escuela, los profesionales deben informar y solicitar la intervención al Servicio Local de Protección de su jurisdicción para que evalúe y adopte las medidas de protección necesarias. Si en el proceso de evaluación llevado adelante por los equipos técnicos del Servicio Local a la familia a cargo del cuidado del niño, se resolviese la necesidad de que la persona responsable del cuidado inicie tratamiento, por ejemplo en adicciones, se deberá solicitar al área de salud mental que disponga del dispositivo necesario para su cumplimiento⁸¹. Como vemos, no todas las problemáticas pueden ser resueltas a través de los recursos que disponen los Servicios en

⁸⁰ El término “hogares” es utilizado genéricamente en referencia a las instituciones públicas o privadas que funcionan como espacios de alojamiento y cuidado integral para niños que han sido separados de su medio familiar de origen por una medida excepcional de derechos. Estos dispositivos pueden depender tanto del ejecutivo provincial o local, de organizaciones no gubernamentales o entidades religiosas.

⁸¹ La selección de este ejemplo no es casual, sino que representa la mayoría de las situaciones que se le presentan a los Servicios. Según datos del Registro Estadístico Único de Niños y Adolescentes (R.E.U.N.A.), en el año 2018 más de la mitad de las intervenciones registradas en toda la PBA por parte de los Servicios Locales y Zonales corresponde a situaciones de maltrato o negligencia en el cuidado de los niños

cuestión, sino a través de la red de recursos que cuenta cada municipio en particular, y la provincia en general.

Por otra parte, cabe analizar qué se entiende por “vulneración de derechos”, categoría construida históricamente y que es traducida en las interacciones concretas por parte de los distintos equipos técnicos, alrededor de cómo debe ser el cuidado apropiado para un niño. Asimismo la interpretación se encuentra atravesada por el principio de “interés superior del niño”. Dicho principio constituye uno de los “principios rectores” que se desprenden del texto de la Convención⁸², y es el que más ha sido citado, referenciado y recurrido a nivel legislativo, normativo y, también, como principio regulador de las prácticas sociales y culturales. Se entiende por tal “la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos en un marco de libertad, respeto y dignidad, para lograr el desenvolvimiento de sus potencialidades, y el despliegue integral y armónico de su personalidad”⁸³.

Sabemos, por supuesto, que los derechos humanos no son universales en su aplicación, lo que nos lleva a reflexionar en torno a las posibilidades reales de satisfacer integralmente los

⁸² Los trabajos que sistematizan los artículos de la Convención para su difusión, por ejemplo UNICEF, los agrupan generalmente en cuatro categorías de derechos y una serie de principios rectores que incluyen la no discriminación, la adhesión al interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo, y el derecho la participación. Se determina que “estos principios son la base para que todos y cada uno de los derechos se conviertan en realidad” (Disponible en https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30177.html).

Asimismo esta forma de organizar el texto de la Convención está presente en los manuales de procedimiento para los agentes institucionales que implementan políticas de promoción y protección de derechos. Un ejemplo de ello es la “Guía Basta de Violencia” destinada al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los equipos técnicos provinciales y locales para el abordaje de todo tipo de violencia sobre niños y realizada de manera conjunta entre UNICEF y la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos de la PBA, junto a otras ONGs que trabajan en la temática. Disponible en http://www.bastadeviolencia.gba.gob.ar/files/guia_basta_de_violencia.pdf

⁸³ Definición propuesta en la Ley 13.298, art. 4, siguiendo lo reglado en la Convención y que ha sido objeto de análisis por parte varios investigadores quienes resaltan la indefinición de dicho concepto, en tanto “un cascarón vacío” (Barna, 2015), lo que conduce no sólo a interpretaciones contradictorias, sino también asociado a ello, a una multiplicidad de prácticas (Fonseca, Marre, Uziel y Vianna, 2012). Asimismo, otros autores alertan sobre riesgo de que el “interés superior” se convierta en un medio privilegiado por el cual el Estado pueda controlar y regular no sólo las funciones parentales, sino también las propias relaciones familiares (Cardarello, 2012).

derechos de los niños en contextos locales signados tanto por la diversidad como la desigualdad, donde la universalización de los derechos se transforma en un ideal que lejos está de corresponder a la realidad social que atraviesan muchos niños, niñas y adolescentes. Este aspecto pone de relieve otra tensión central y latente entre el objetivo de las políticas de protección integral destinadas a la contención de los niños en su núcleo familiar⁸⁴ y los resultados de las propias intervenciones estatales que tienden a poner el foco en las familias, en tanto principales responsables del cuidado integral de los niños, sin que se evoque por igual la responsabilidad del Estado en la garantía de derechos para todo el grupo familiar⁸⁵.

Complementariamente, la transformación de las condiciones de vida de la población requieren de soluciones integrales que atiendan a la multidimensionalidad de las problemáticas abordadas, en especial cuando la PBA tiene uno de los índices de vulnerabilidad social más altos⁸⁶. En este contexto, la intervención de los Servicios no puede ser aislada ni fragmentada del resto de los efectores estatales. A su vez, es ingenuo pensar que

⁸⁴ Ley 13.298, art. 3.

⁸⁵ Al analizar el abanico de programas en materia de promoción y protección que los Servicios de Protección deberían brindar de acuerdo a la ley 13.298, se observa que apuntan, por un lado, a la defensa de derechos, a la formación y capacitación, a la recreación, a becas y subsidios; y por otro, asistencia técnico jurídica, orientación y apoyo, asistencia directa, cuidado y rehabilitación (Ley 13.298, art. 30 y 31). Esta oferta reduce la problemática de vulneración de derechos al interior de las familias, las que en su mayoría se encuentran atravesadas por situaciones de vulnerabilidad social, de desigualdad y pobreza estructural, frente a lo cual la respuesta por parte del Estado no puede centrarse únicamente en la asignación de “becas”, “asistencia” o “rehabilitación”.

⁸⁶ La Provincia de Buenos Aires es una de las jurisdicciones con mayor grado de inequidad, siendo la Brecha de Ingresos la más elevada del país (un 20,6) y el Coeficiente de Gini (0.419) el tercero más alto, según datos del año 2017 publicados por el Ministerio de Hacienda (disponible en http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos_aires.pdf). El panorama es aún más alarmante en el caso de los niños que viven en el conurbano bonaerense, de los cuales un 54,2% son pobres, un 13,1% son indigentes y un 33% tiene necesidades básicas insatisfechas, un 37,7% recibe alimentación gratuita, un 62,4% no tiene cobertura de salud y un 63,7% vive con un déficit en el saneamiento de la vivienda (datos publicados por el Observatorio de la Deuda Social en Argentina y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires en 2018 (disponible en https://defensorba.org.ar/pdfs/BDSI%20Final_2018_Conurbano01.pdf)).

los Servicios de Protección, a través de las políticas de “asistencia” y “rehabilitación”, por sí solos pueden solucionar la situación de vulneración de derechos de los niños sin transformar las condiciones sociales de vida de la población. En tanto los problemas sociales a resolver tienen múltiples causas, es evidente que las respuestas no pueden quedar acotadas a un único organismo al interior del aparato estatal (Repetto, 2009).

El niño no es sólo del Servicio Local, es del Sistema de Protección

Como observamos previamente se tiende a reducir todo el Sistema al quehacer de los Servicios, los cuales deben recepcionar y resolver todas las situaciones de vulneración de derechos en las que se encuentren todos los niños de su territorio, pero sin los canales institucionales que les permitan una eficaz articulación con el resto de los actores del Sistema. A su vez, estos Servicios se caracterizan por falta de institucionalidad dada por la escasez de recursos humanos y materiales, la precarización laboral y la alta rotación de los profesionales, así como también por la reducida oferta de programas y recursos territoriales y la ausencia de un marco procedimental claro que regule tanto las propias competencias como las del resto de los actores corresponsables, es decir las competencias de todo el Sistema.

En este sentido, los profesiones de los Servicios Zonales y Locales son los que en la práctica concreta deben marcar “marcar territorios de intervención” (Grinberg, 2004), accionar que les implica mucho desgaste en términos no sólo personales sino también institucionales.

Tal como sostiene Alejandra, Coordinadora de un Servicio Local del Conurbano, hay que *“explicar que la vulneración de derechos se entiende en un marco de corresponsabilidad: si un chico no accede a un tratamiento médico o psicológico, hay que ver si ese familiar a cargo*

*está incumpliendo el acceso al tratamiento por una cuestión de negligencia o porque no puede acceder al servicio de salud*⁸⁷.

Los distintos referentes de niñez entrevistados tanto de Servicios Locales como Zonales hacen mucho énfasis en la necesidad de “explicar” cómo debe funcionar el Sistema. *“Tuve que hacer docencia en mi gabinete”*, refirió un Director de Niñez en el marco de una reunión de trabajo. Se cree que *“porque hay niños, el Servicio Local tiene que intervenir”*, pero en realidad *“una sola familia está atravesada por todas las áreas de la Secretaría de Desarrollo Social”*⁸⁸, explica una de las entrevistadas. Por otro lado, otra referente del área de niñez expresa que *“nos volvemos la mirada de todos, pero hacerlo lo hacemos todos”*⁸⁹, en referencia al trabajo intersectorial e interdisciplinario que se lleva adelante desde todos los órganos administrativos y judiciales para la protección y restitución de derechos.

Es justamente la corresponsabilidad entre los distintos sectores del Estado en la promoción y protección de derechos de niños, uno de los principales desafíos que atraviesan los equipos territoriales. Ello así porque *“de por sí el Servicio Local no tiene los recursos para garantizarle a las familias desde lo habitacional, desde el subsidio, eso sale de la articulación”*⁹⁰.

Como vemos, la falta de articulación y de recursos para que las familias y los niños accedan a los recursos y programas necesarios para su protección integral recae en los propios Servicios que deben dar respuesta a problemáticas multidimensionales sin contar con las herramientas apropiadas.

⁸⁷ Alejandra, Coordinadora de un Servicio Local del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

⁸⁸ Op. Cit.

⁸⁹ Teresa, Coordinadora de un Servicio Local de un municipio del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

⁹⁰ Op. Cit.

*“El problema está en que todos se quieren sacar la pelota de encima, siempre ‘es tu problema’, en vez de decir ‘es nuestro problema’. Un chico con ausentismo escolar o con consumo no es un chico ‘ni tuyo ni mío’, es nuestro, es de todos”*⁹¹, ejemplifica una Coordinadora de un Servicio Local quien enfatiza en la construcción de un abordaje no fragmentado en sectores, sino de carácter integral donde “todos” los actores intervengan en el proceso.

Como veíamos las problemáticas sociales son multidimensionales, por lo que las respuestas no pueden quedar acotadas a un único organismo al interior del aparato estatal. A su vez, la vulneración de derechos se corresponde con una definición muy amplia y ambigua, que es reinterpretada en la práctica concreta por cada equipo profesional en función de las capacidades que cada sector pueda abordar y no en el marco de un procedimiento uniforme. Al respecto, una Coordinadora de un Servicio Local recientemente constituido explica:

“Todo es vulneración de derechos, no te animas a decir ‘no’ porque no te corresponde y eso es un error que te vas dando cuenta con el tiempo. Al principio agarraba todo lo que llegaba, todo, cosas que corresponden al área de salud mental, cosas que corresponden a educación (ausentismo, chicos con problemáticas de salud mental que no hay vulneración de derechos) y vos empezas a sobre-intervenir sin tomar consciencia de la corresponsabilidad que tienen los demás efectores. Eso es algo que cuesta mucho trabajar: esta no es mi función, te corresponde a vos. Y también posicionarte ante el Poder Judicial,

⁹¹ Alejandra, Coordinadora de un Servicio Local de un municipio del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

cuando vos empezás tenés este miedo de frenar y decir que no, e imponer tus ideas a lo que es el poder judicial porque no te lo quieres poner en contra”⁹².

En el anterior fragmento de entrevista aparece la referencia al “miedo”, el cual se corresponde con la falta de delimitación de competencias formales al interior del Sistema, delimitación que a fin de cuentas es elaborada de manera informal por los propios trabajadores de los Servicios en relación a su práctica concreta y al nivel de institucionalidad que tiene cada organismo en cada territorio en particular.

“A medida que va pasando el tiempo te vas empoderando y vas conociendo cuál es tu límite: hasta acá llega el Servicio Local, esto te corresponde a vos, esto a mi no me corresponde. Y eso es algo que lo seguimos trabajando”⁹³.

El proceso de “empoderarse” entendido como un proceso particular de un actor estatal en miras a definir sus competencias en relación a los otros efectores del Sistema, bajo el lema de que “*el niño no es sólo del Servicio Local, es del Sistema de Protección*”, es un proceso que depende más que nada del equipo de profesionales que trabaja en cada Servicio, que impulsa “desde abajo” la institucionalización del Sistema.

En este punto se pone de relieve el rol de los trabajadores en el proceso de conformación de los Servicios Locales como contracara a la incertidumbre provocada por la falta de conocimiento del Sistema. La Coordinadora explica el proceso de conformación del Servicio como “*tirarse a la pileta y aprender a los golpes, fue re inconsciente si lo pienso ahora, había un equipo muy comprometido, lo que fue fundamental a la hora de hacer el Servicio Local*”⁹⁴.

⁹² Op. Cit.

⁹³ Op. Cit.

⁹⁴ Op. Cit.

Estas impresiones también son destacadas por referentes de Servicios Zonales, en particular durante los primeros años de implementación del Sistema cuando se encontraban “*super recargados, todo iba al Servicio Zonal sin tener en claro qué respuestas dar y cuáles no, sin tener la normativa en cuanto a qué te compete y qué no. Fue muy difícil ubicarse en la corresponsabilidad*”⁹⁵.

En definitiva, lo que sobresale es la falta de procedimientos uniformes y de recursos apropiados para que tanto los propios equipos técnicos de los Servicios Locales y Zonales, como el resto de los actores que integran el campo de políticas de niñez y adolescencia puedan articular y coordinar acciones de carácter integral. Asimismo, aparecer nuevamente el recurso de la construcción de una identidad en contraste⁹⁶, ahora por parte de los trabajadores de los Servicios Zonales y Locales, para definir sus propias competencias en relación al resto de los efectores del Sistema.

Así, tal como se fue analizando, la construcción de un sistema integral de manera abrupta, sin una debida planificación y un adecuado financiamiento, basándose más en una retórica

⁹⁵ Ana, especialista en niñez quien comienza a trabajar en el sector en una ONG en el 2000 y luego integra un equipo técnico municipal hasta que ingresa en 2007 como profesional en un Servicio Zonal del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

⁹⁶ La construcción de la identidad de un grupo en función de un otro (también construido) representa un tema clásico de la antropología. Evans Pritchard (1940) en su trabajo de campo con los nuer, observó que un grupo es tal sólo en relación con otro, separación que se expresa en función de los valores propios de cada uno. A su vez, estos valores son relativos y pueden variar en función de distintas situaciones sociales y políticas. El autor demuestra que el principio regulador de las relaciones políticas se basa en el principio relacional de identidad contrastativa: un grupo es tal, sólo en relación con otro; alguien se ve como miembro de un grupo, sólo en contraste con otro grupo. Ello le permite inferir que “los valores políticos son relativos y que el sistema político es un sistema entre tendencias opuestas hacia la escisión y la fusión”. Propone entonces analizar la organización política en función de los valores y situaciones sociales que ponen en juego las relaciones entre los diferentes segmentos tribales. Por ello, retomo el concepto de identidad contrastiva para entender cómo los actores piensan el campo en el que están insertos y dentro de éste, cómo se apropian y resignifican los discursos sociales para definir sus propias prácticas.

centrada en la diferenciación principalmente respecto del sistema tutelar, llevó a que los procedimientos necesarios para la implementación e institucionalización del Sistema se fueran desarrollando en la misma práctica de los trabajadores en función de las propias trayectorias profesionales e institucionales, lo que condujo a una significativa heterogeneidad al interior de la PBA.

Al observar la modalidad que asumieron los Servicios Locales, se distinguen aquellos constituidos como dispositivos nuevos, con recursos humanos especializados, con una o varias sedes de atención en sus localidades; frente a otros que lo constituyeron sólo en carácter formal sobre las mismas instituciones previas. A su vez, mientras hubo municipios que le suscribieron características singulares, avanzando aún más allá de lo estipulado por ley, creando programas integrales y focalizados; otros solamente se abocaron a la atención de demanda de vulneración de derechos con un equipo mínimo de trabajadores.

Por otro lado, también resaltan diferencias en torno a la jerarquización del área: existen Servicios Locales que cuentan con coordinación y dependen de direcciones de niñez y adolescencia, mientras otros que dependen directamente de la cartera del ministerio de desarrollo social o incluso del ministerio de salud, sin equipo de coordinación.

Una provincia, ciento treinta y cinco modalidades

En una provincia tan variada como la de Buenos Aires, donde existen 135 jurisdicciones altamente dispares entre sí y con autonomía semi-plena respecto del nivel provincial⁹⁷, no

⁹⁷ La autonomía municipal se define, de acuerdo a la Constitución Nacional, en función de ciertas potestades institucionales, políticas, administrativas, económicas y financieras. En este sentido, un municipio autónomo es aquel que posee la facultad de redactar su propia Carta Orgánica (autonomía institucional); dictar sus normas internas y elegir sus autoridades (autonomía política); organizarse conforme a su propio criterio (autonomía administrativa); fijar impuestos (autonomía económica); y administrar el gasto público municipal (autonomía financiera). Analizando desde esta perspectiva los municipios bonaerenses presentan una autonomía semiplena:

podemos dejar de poner de relieve cómo las diferencias territoriales inciden en el mapa político-institucional de cada localidad y repercuten de manera particular en la forma en la cual se institucionaliza el Sistema y se delinear las relaciones intergubernamentales e intersectoriales.

Para ilustrar estas afirmaciones describiré dos Servicios Locales correspondientes a municipios del conurbano que para la presente investigación los denominaré “Altas Sierras” y “Pastizales”. La selección de dichas localidades se debió a que si bien se encuentran localizadas muy cerca entre sí, tienen dimensiones sociodemográficas similares y articulan en gran medida con los mismos efectores del Sistema (juzgados, servicio zonal, dispositivos de cuidado alternativo como hogares, hospitales, etc.); la estructura del área de niñez y, en particular, del Servicio Local, presenta características significativamente distintas en cuanto a infraestructura, recursos humanos y organización de equipos y programas.

En el caso de Altas Sierras, el Servicio Local depende de una dirección dentro de la “Secretaría de Desarrollo Social”⁹⁸. De acuerdo a lo informado por sus autoridades, el Servicio se encuentra organizado en 12 sedes: una oficina central localizada en el mismo edificio que la Secretaría y el resto en distintos puntos del partido, ya sea en delegaciones de la misma secretaría o en espacios cedidos por parte de otras dependencias. Cada sede cuenta con un equipo interdisciplinario de 3 profesionales que abordan las problemáticas del barrio

en lo institucional, en tanto no están facultados para dictar su propia Carta Orgánica; en lo económico no tienen potestades tributarias (solamente cobran tasas y contribuciones en concepto de los servicios que prestan) y desde hace décadas responden cada vez más a nuevas competencias, lo que implica para los gobiernos locales una mayor dependencia de las transferencias intergubernamentales (Arraiza, 2016).

⁹⁸ La Secretaría de Desarrollo Social tiene bajo su órbita la “Dirección de Promoción de los Derechos Sociales”, dentro de la cual se encuentra el Servicio Local y, por otro lado, la “Dirección de Programas Asistenciales” desde la cual se articulan también muchos programas destinados a los niños, niñas y adolescentes y que cuentan con financiamiento del gobierno provincial.

en el que se encuentran en el horario de 8 a 12 del mediodía y que reportan a la sede central, a la cual se puede recurrir hasta las 17 hs.

El edificio de la Secretaría de Desarrollo Social reúne la oferta programática de distintos programas municipales con atención al público. Al ingresar al edificio central nos encontramos con un gran espacio en forma de rectángulo, en el centro del cual se ubica el sector de recepción. Al atenderte se pregunta el motivo de la consulta, se anotan los datos del solicitante en un papel que luego es enviado al box correspondiente con la consulta a resolver. Los boxes se ubican en los laterales de la planta baja; en cada uno de ellos trabaja una persona con un escritorio, dos o tres sillas y varios papeles apilados. No cuentan con puertas, las delimitaciones entre cada uno son de cemento y llegan a la media altura, por lo que no revisten de intimidad y se evidencia mucho ruido y movimiento de personas en la sala. Las personas son llamadas por su apellido y aguardan en el mismo espacio en un sector donde hay dispuestas tres filas de sillas a modo de sala de espera. El espacio está decorado con cuadros proselitistas en las distintas paredes y pantallas de tv que reproducen videos institucionales.

El equipo de niñez que atiende la demanda directa se encuentra en uno de los aproximadamente 10 boxes de atención al público. Había al momento de la visita una única profesional que lleva adelante las entrevistas en un espacio reducido, con un escritorio, dos sillas y sin privacidad alguna.

En el primero piso del edificio de la Secretaría se ubican las oficinas de las distintas direcciones. La oficina de la dirección de niñez es compartida con la Coordinación del Servicio Local y con el equipo técnico central. Se trata de un espacio pequeño donde hay un escritorio, una PC, unas bibliotecas y en una de las paredes un mapa del municipio con las

distintas divisiones territoriales. Por la tarde, el equipo atiende únicamente las guardias y dado que la demanda ingresa únicamente por la sede central el equipo de profesionales se duplica, alcanzando a 6 profesionales.

Si bien se plantea que el trabajo es descentralizado, toda la información que ingresa al Servicio Local primero se procesa en la sede central y luego se deriva a cada equipo territorial. A su vez, en el caso que deban dictarse medidas de protección excepcional de derechos, el equipo que elabora los informes y firma la documentación correspondiente se encuentra también en la sede central.

Por cuanto al segundo caso observado, en Pastizales el Servicio Local se encuentra bajo la “Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia” que depende del “Observatorio Social de Políticas Públicas”. Se encuentra ubicado en un edificio propio inaugurado hace relativamente poco tiempo, denominado “Centro Integral de los Derechos del Niño”.

Al centro se ingresa por una sala de espera, al avanzar un poco encontramos una escalera que accede al primer piso, a la derecha un mostrador que funciona como ventanilla de atención al público donde atienden 3 personas, y a la izquierda un pasillo que conduce por un lado a los distintos “consultorios” y por otro a un “SUM”. Al final del pasillo se encuentran la oficina del “Programa Derecho a la Identidad”. En el piso superior hay “Sala de Reuniones”, las oficinas de la Coordinación del Servicio Local, de la Directora de Niñez y otras dos oficinas más para los equipos. No hay insignias partidarias, únicamente un banner que identifica a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia.

Los equipos del Servicio Local no están descentralizados, todos trabajan en el mismo edificio en el horario de 8 a 14 hs. Son en total 10 equipos conformados por duplas que

abordan todas las problemáticas de todos los barrios del municipio sin distinción alguna. La atención de los profesionales se realiza en los consultorios que son privados, cada uno cuenta con su propio acceso dentro del cual hay un escritorio y algunas sillas.

La sintética descripción desarrollada hasta aquí nos arroja algunos puntos centrales para el análisis. En primer lugar, cabe destacar el nivel de infraestructura de cada Servicio. Mientras uno dispone de un edificio propio donde se ha tenido en consideración espacios privados para que los profesionales lleven adelante entrevistas con niños y familiares en un espacio de intimidad y privacidad; en el otro, las entrevistas se llevan adelante en un espacio abierto, ruidoso y con mucha circulación de personas.

Además, en el primer caso descrito, no se identifican espacios físicos para reunirse, instancia necesaria para la coordinación de acciones tanto al interior de los equipos técnicos y el equipo de coordinación como con otros efectores territoriales. Por último, resalta también los recursos materiales existentes. Como se ha observado, en el caso de Altas Sierras la directora del área de niñez, la coordinadora del Servicio y una parte del equipo técnico comparten una única oficina con una única computadora. Este punto es sobresaliente en tanto una parte importante del trabajo de los profesionales es el registro de las intervenciones que realizan.

Otro aspecto para remarcar es la organización interna de los equipos. En el caso de Altas Sierras los equipos técnicos del Servicio Local trabajan de manera descentralizada, el criterio de división es territorial y la cantidad de profesionales es la misma por cada territorio, aunque se identifica que *“hay equipos con mayor demanda que otros. entonces a veces se ayuda*

desde el área central. si hay situaciones complejas para trabajar con los equipos, se hacen reuniones con la Dirección”⁹⁹.

En el caso de Pastizales, los equipos funcionan centralizadamente, *“no hay criterios de división de equipos, sino que todos los equipos trabajan todas las temáticas y territorios. Nos dimos cuenta que hay zonas muy complejas y nos dimos cuenta que los equipos quedan muy agotados de trabajar siempre con esas situaciones, y también para la comunidad quedan marcados los profesionales, sobretodo ante situaciones de fuerza pública”¹⁰⁰.*

Como vemos en la presente descripción de estos dos Servicios Locales se evidencia una significativa variabilidad en cuanto a la modalidad de conformación de los Servicios Locales, su infraestructura y organización interna; variabilidad que se debe a las características singulares del municipio en cuestión, su capacidad estatal y la jerarquización que le imprime al área de niñez y adolescencia en el mapa de recursos municipales (y provinciales).

La implementación heterogénea del Sistema de protección integral en la PBA interpela al ejecutivo provincial quien debe garantizar el funcionamiento uniforme y coherente en todo el territorio bonaerense y favorecer la igualdad entre las distintas jurisdicciones. Este punto nos introduce al estudio de las relaciones de coordinación y articulación intergubernamental que permiten garantizar el funcionamiento del sistema de promoción y protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En esta línea, en el próximo capítulo analizaré con detalle cómo se organiza este complejo sistema de articulación intergubernamental, a partir del estudio de la relación que se trama entre los Servicios Locales y los Servicios Zonales, siendo la función de estos últimos la de

⁹⁹ Sonia, Coordinadora del Servicio Local de Altas Sierras, entrevista con la profesional, mayo 2019.

¹⁰⁰ Teresa, Coordinadora del Servicio Local de Pastizales, entrevista con la profesional, mayo 2019.

garantizar el funcionamiento del Sistema a nivel local. Para ello, se examinarán tanto los mecanismos técnicos y políticos que permiten regular y procesar las tensiones propias de la articulación y cooperación entre niveles de gobierno como los actores responsables de la implementación, en tanto “mediadores” que cuentan con la “experiencia, habilidad y buenos mapas para recorrer los caminos de la resolución de conflictos” (Chiara, 2016:66). En particular, se explorará en torno a las normas y procedimientos sobre la protección de los derechos vulnerados, las dinámicas y conflictos inherentes observables a partir del comportamiento de los actores intervinientes, cuyas acciones y relaciones no se producen de manera aislada, sino que cobran sentido al interior de un marco político institucional y organizativo.



CAPÍTULO 3: Las relaciones intergubernamentales y la heterogénea institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos en la PBA

Desde la sanción de la ley 13.298 se ha avanzado, aunque de manera desigual y heterogénea, en la implementación del Sistema de protección integral en la PBA a partir de la descentralización de competencias desde el nivel provincial al municipal¹⁰¹.

Los procesos de descentralización traen aparejados ciertos riesgos a la hora de diseñar e implementar políticas integrales, como la dificultad en la concertación de acciones entre los distintos niveles y actores involucrados. Es por ello que la descentralización supone hoy establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones (Borja, 1987) entre distintos niveles y sectores de gobierno dentro del ámbito estatal como de las entidades privadas y las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, como vimos previamente, no hubo una debida planificación que tuviera en consideración el tiempo necesario para la reorganización administrativa ni la heterogeneidad territorial en términos de recursos materiales y humanos. Tampoco se definieron los nuevos procedimientos que permitieran regularizar la nueva modalidad de intervención por parte de los equipos técnicos de niñez y del resto de los efectores que integran el Sistema, tanto a nivel provincial como municipal. El proceso de institucionalización “*a los tumbos*” de un Sistema que demandaba una importante reorganización del entramado burocrático terminó por

¹⁰¹ Con distintos grados de institucionalidad, entre 2007 y 2008 la mayoría de los municipios adhirieron a la ley 13.298, creando sus Servicios Locales. Hacia octubre de 2007, 95 municipios habían firmado el convenio de adhesión y para fines de 2008, ya eran 112 los que habían adherido de un total de 135 jurisdicciones. Actualmente son sólo 5 los municipios que aún no hay adherido a la ley provincial.

profundizar las diferencias institucionales existentes al interior de la PBA. Ello así en tanto el proceso de descentralización administrativa no fue acompañado de la misma manera por un proceso de descentralización fiscal que permitiera un piso mínimo de igualdad para el financiamiento del nuevo Sistema a nivel local y que pudiera compensar las desigualdades territoriales, así como tampoco estuvo acompañado de mecanismos de monitoreo y supervisión que garantizaran una uniforme implementación del Sistema en toda la provincia.

En este último capítulo indagaré en el proceso de descentralización de las políticas desde el nivel provincial al municipal, analizando la forma en la que se organizan las relaciones de articulación entre los dos niveles de gobierno, en particular entre los Servicios de Protección a nivel provincial y municipal, es decir, entre los Servicios Zonales y Locales. Sostengo que la relación entre los Servicios Locales y Zonales, caracterizada tanto por el conflicto como la cooperación -propio de la dinámica de las relaciones intergubernamentales-, resume en gran medida las tensiones y disputas entre el nivel provincial y municipal en la definición de competencias y responsabilidades en el gobierno de la infancia y adolescencia. En este sentido, se analizará cómo se fueron regulando, a partir de 2007, las competencias al interior del órgano administrativo, a través del estudio de ciertos mecanismos de las políticas públicas (técnicos y/o políticos) que son ejecutados en la práctica cotidiana por los trabajadores de los Servicios tanto Zonales como Locales.

El proceso de descentralización del gobierno de la infancia en la PBA

Para analizar las relaciones intergubernamentales, primero resulta fundamental comprender la modalidad que asumió el proceso de descentralización de las políticas de infancia en la

PBA, dado que éste incide en la capacidad estatal de los gobiernos y, por consiguiente, en la modalidad de implementación de las políticas.

Las políticas de niñez y adolescencia no fueron ajenas a los procesos descentralizadores¹⁰² de las políticas sociales desarrollados a partir de la década del '70 en diversos sectores del Estado desde el nivel nacional al provincial y, en última instancia, al local¹⁰³. La Ley nacional 26.061 de protección integral promueve la descentralización de los organismos de protección como vía para garantizar una “mayor autonomía, agilidad y eficacia” en la implementación de las políticas públicas para los niños, sobre la base de una “gestión asociada” entre los organismos de gobierno en sus distintos niveles y de la sociedad civil¹⁰⁴. El principio de “descentralización” en la “elaboración” e “implementación” de las políticas del sector va de la mano del principio de “concertación” articulada entre las “acciones” de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios¹⁰⁵.

¹⁰² Se entiende por “procesos descentralizadores” al proceso dinámico de reforma del estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos (Falleti, 2006). Al analizar los impactos de la descentralización en el marco de la implementación de políticas públicas existen diferentes miradas. Siguiendo a Repetto (2009) están entre las más “optimistas”, las que sostienen que la descentralización al acercar los programas a la población asistida, promueve su efectividad y sostenibilidad; y otras que desde un “enfoque más crítico” ponen de relieve el problema que resulta de la descentralización cuando existen desigualdades territoriales, con la consecuente inequidad que presentaría el sistema de producción de bienes y servicios. El autor resume que “entre ambas miradas están aquellas que, aun reconociendo el potencial de eficiencia/equidad/legitimidad que tendría la estrategia descentralizadora de la administración de la política social per se, reconocen que, para materializar esos atributos, se requieren mecanismos compensatorios que salden las diferencias regionales, a la vez que burocracias locales más eficientes que las nacionales (...), así como también acciones regulatorias y fiscales específicas por parte del nivel central” (Repetto, 2009:182).

¹⁰³ Repetto (2009) sintetiza el movimiento descentralizador en América Latina a partir de tres impulsos, basados en motivos diversos y desarrollados en tres décadas diferentes: “en los '70, bajo gobiernos militares, como un modo de intentar diluir los focos neurálgicos de conflictividad social, o al menos alejarlos de los centros de poder económico y político; en los '80, en los inicios de la transición democrática, bajo la expectativa de que permitiría sentar las bases de una democracia desde lo local y la participación social; finalmente, en los '90, guiada en lo fundamental por las urgencias fiscales de gobiernos nacionales preocupados casi exclusivamente por el ajuste estructural y la apertura de los mercados” (2009:171).

¹⁰⁴ Ley 26.061, art. 4.

¹⁰⁵ Ley 26.061, art. 32.

En esta misma línea, la ley provincial establece que las políticas de promoción y protección integral de derechos de todos los niños se implementarán mediante una concertación de acciones de la Provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez. A tal fin se invita a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez¹⁰⁶.

Ahora bien, tal desconcentración constituye una “invitación” a los municipios, es decir, la descentralización desde el nivel provincial al municipal es de carácter voluntario. Este punto representa una diferencia sustancial respecto de la primer ley de protección integral -la Ley 12.061-, la cual estipulaba como obligatorio, aunque gradual, el traspaso de las competencias administrativas (descentralización administrativa) de la protección de la infancia a los municipios, en la medida en que el poder ejecutivo provincial asignara a los gobiernos locales los fondos necesarios (descentralización fiscal).

La distinción entre un tipo de descentralización administrativa y/o fiscal¹⁰⁷ resulta significativa si queremos analizar el impacto de dicha medida sobre la capacidad estatal¹⁰⁸ de

¹⁰⁶ Ley 13.298, art. 15.

¹⁰⁷ El tipo de descentralización administrativa refiere al conjunto de políticas que transfieren a los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales) la administración y prestación de los servicios sociales (como por ejemplo la educación, la salud, asistencia social, etc.). Esta transferencia puede implicar la delegación también de la autoridad decisoria, pero no es condición necesaria. Tampoco lo es la transferencia de los costos relacionados con la administración y la prestación de tales servicios. En caso de que el gobierno central sí transfiera ingresos, la descentralización administrativa es financiada y coincide con una medida de descentralización fiscal. En cuanto a la descentralización fiscal, la misma apunta al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos locales (a través de, por ejemplo, aumento en las transferencias de recursos desde niveles centrales a los territoriales, la creación de nuevos impuestos subnacionales o bien la delegación por parte del gobierno nacional de la autoridad impositiva hacia los gobiernos subnacionales) (Falletti, 2006).

¹⁰⁸ A la hora de referirnos al impacto en la capacidad de los gobiernos de administrar los servicios que le competen, se toma en consideración la definición propuesta por Repetto (2004) sobre “capacidad de gestión estatal” entendida como “la posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (2004:12). La capacidad de gestión de una organización estatal se vincula tanto con sus características particulares (estructura administrativa, mecanismos y procedimientos de gestión, recursos disponibles) como con las variables externas vinculadas al contexto económico, político y

los gobiernos. Falletti (2006) sostiene que la descentralización administrativa puede tener efectos tanto positivos como negativos sobre la autonomía de los gobiernos subnacionales que deben ejecutar los servicios. Por un lado, puede aumentar la capacidad organizativa de los gobiernos locales si mejora sus burocracias y la capacitación de sus funcionarios; pero por el otro, puede reducir su autonomía si la descentralización se produce sin la correspondiente transferencia de fondos. En este segundo caso, los gobiernos locales tendrán que depender en mayor medida de posteriores transferencias fiscales del gobierno nacional o endeudarse.

Fue por tal motivo que los intendentes municipales no apoyaron la sanción de la primer ley, dado que se determinaba una descentralización administrativa de carácter obligatorio, pero no así una fiscal. La normativa establecía que se transferirían los “fondos necesarios”, sin determinar cuáles serían, pronunciamiento que no era lo suficientemente claro como para que los gobiernos locales asuman las responsabilidades que estipulaba la ley¹⁰⁹. Así, en miras a fortalecer el financiamiento provincial a los municipios en materia de asistencia social, se creó en 2004 un fondo de transferencia directa a los municipios, el Fondo de Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS, en adelante). No obstante ello, para algunos municipios dicho financiamiento no fue suficiente, posición que terminó impactando en que la

social en el que cada gobierno administra sus políticas. Para poder analizarla, los autores Acuña y Repetto (2007) proponen una clasificación en torno a tres dimensiones: la política (como aquella fuerza relativa que posee la/s instancias con responsabilidad de gobernar y coordinar), la presupuestal (relación entre la dotación de recursos financieros del presupuesto y los problemas sociales que deberá enfrentar) y la organizacional (modo en que la definición de roles, funciones, procedimientos administrativos y recursos humanos permite o no hacer frente a los problemas de gestión).

¹⁰⁹ De acuerdo al art. 22 de la ley 12.607, era el Consejo Provincial (autoridad de aplicación a nivel provincial) el que asignaría anualmente a los municipios los recursos pertinentes en función del presupuesto que elaboren los departamentos ejecutivos a propuesta de los consejos municipales, y las prioridades de inversión en programas que establezca el Consejo Provincial en el cumplimiento de los objetivos de esta ley. Los municipios dispondrán la creación de una cuenta especial, cuyos fondos solo podrán ser afectados a programas, servicios y acciones determinados, sometiéndose a las disposiciones de la Ley de Contabilidad y demás normas aplicables.

redacción original de la Ley 13.298 que, a último momento, incorporó la posibilidad de adhesión voluntaria por parte de los intendentes. Tal como explica una referente de niñez:

“[La ley 13.298] no iba a tener en su redacción original la posibilidad de adhesión o no adhesión, sino que le pasaba la competencia a los municipios directamente. Pero los municipios de ‘concosur’ -los de la zona sur del conurbano- son los que le dan la orden a sus legisladores provinciales de no aprobar la ley si no hay fondos específicos, por más que ya estaba la ley sancionada de FFPS que es la que le da la posibilidad contra la argumentación de la suspensión de la ley anterior de que no tenía presupuesto. Entonces no tenían los votos, la ley se caía entonces ponen la cláusula de la adhesión- no adhesión. Por un grupito de 5 municipios, modificaron la norma para toda la provincia. Se priorizó el consenso y que salga la ley”¹¹⁰.

Teniendo en consideración este aspecto, en el primer decreto reglamentario de la ley 13.298 se enfatiza en que los Municipios asumirán las obligaciones en forma gradual y en la medida en que se le asignen los recursos económicos y financieros provenientes de las distintas áreas del gobierno¹¹¹, lo que quiere decir que sólo le corresponde a la Provincia la financiación del Sistema en el marco de los convenios (voluntarios) que se suscriban¹¹².

Asimismo, con el objeto de clarificar qué se entiende por “descentralización”, el poder ejecutivo, también vía decreto, define por tal a las transferencias de recursos y competencias de promoción, protección y restablecimiento de derechos desde el nivel central provincial

¹¹⁰ Ana, especialista en niñez quien comienza a trabajar en el sector en una ONG en el 2000 y luego integra un equipo técnico municipal hasta que ingresa en 2007 como profesional en un Servicio Zonal del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

¹¹¹ Ley 13.298, art. 22.

¹¹² Considerandos del Decreto reglamentario 66/2005, Ley 13.298.

hacia los Servicios Locales de Protección de Derechos que se creen en cada uno de los municipios¹¹³. Es decir, no sólo se deben transferir competencias administrativas, sino también recursos.

Ahora bien, la ley describe en bastante detalle cuáles son las competencias de carácter administrativo que se descentralizan, pero ¿cuáles son esos recursos? La ley 13.298 vincula el financiamiento del nuevo Sistema con la ejecución de una partida específica a nivel provincial¹¹⁴, pero sin definir su proporción respecto del Presupuesto General de la Provincia de Buenos Aires ni tampoco su modalidad de ejecución. Ante este vacío, que fue objetado por la Procuración al momento de solicitar la suspensión de la señalada norma, es que el Poder Ejecutivo en el posterior decreto reglamentario asocia este financiamiento al FFPS¹¹⁵.

Cabe preguntarse entonces si este fondo, en tanto mecanismo de transferencia de recursos del gobierno provincial al municipal destinado a las políticas de infancia y adolescencia, implica un proceso de descentralización fiscal que posibilita una real y equitativa implementación del Sistema a nivel local con un abordaje de carácter integral, territorial e interinstitucional.

En efecto, la reasignación del FFPS hacia las políticas de infancia y adolescencia contribuye con el proceso de descentralización administrativa, posibilitando en parte el cumplimiento de las funciones y competencias regladas. No obstante, prevalece el interés provincial por sobre el municipal, en tanto es el primero el que define el destino de los recursos, así como la

¹¹³ Definición que se incorpora luego en la letra del Decreto reglamentario N°300/05, art. 15, Ley 13.298.

¹¹⁴ Ley 13.298, art. 17.

¹¹⁵ Decreto reglamentario 300/2005, art. 17, Ley 13.298, a través del cual se incorpora una modificación en el modo de asignación de recursos por parte de los municipios en tanto están obligados a asignar al menos un 50% del monto transferido para asistencia social exclusivamente a las políticas de niñez, mientras que el resto será repartido de la manera que defina cada localidad entre las políticas de asistencia alimentaria, emergencia habitacional, etc.

potestad de interrumpirlos ante su incumplimiento, generando un mayor nivel de dependencia del nivel municipal respecto del provincial.

En este sentido, se podría pensar que este tipo de financiamiento resulta eficaz en tanto mecanismo que le permitiría al gobierno central garantizar la coherencia y transparencia de las políticas de infancia y adolescencia implementadas por los gobiernos locales a través de la fiscalización del gasto. Sin embargo, no existen auditorías que analicen el modo en que el que se asigna el dinero transferido a nivel local e incluso a la fecha hay municipios que no han adherido a la ley provincial de protección integral e igualmente cobran la totalidad del FFPS que les corresponde. A su vez, el FFPS es un recurso financiero destinado a los servicios de asistencia social que se implementen a nivel local. El monto transferido se encuentra asociado a los índices de vulnerabilidad social y a la población total de cada territorio, lo que implica que la mayor proporción del fondo se dirija hacia los municipios del conurbano bonaerense.

Entonces, ¿cómo impacta el tipo de descentralización de las políticas de infancia y la estructura político-institucional de la PBA en el funcionamiento del Sistema? ¿Cómo se coordinan las relaciones intergubernamentales y las acciones que se llevan adelante en cada nivel? ¿Qué mecanismos de supervisión, regulación y cooperación existen entre los distintos niveles de gobierno para garantizar el funcionamiento del Sistema?

Concertación de políticas y desconcentración de funciones

Si bien la ley provincial de protección integral convoca a la desconcentración de las funciones administrativas en los municipios, el gobierno central no delega su competencia originaria y tiene a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas

dirigidas a la niñez¹¹⁶. Es decir, el gobierno provincial puede ejecutar directamente programas, planes y servicios de protección de derechos y/o desconcentrar su ejecución en los municipios. A su vez, debe diseñar y aplicar un sistema de evaluación de la gestión de programas y acciones que se ejecuten, y fijar las pautas de funcionamiento y de supervisión de los establecimientos y/o instituciones públicos y/o privados y/o personas físicas que realicen acciones de prevención, asistencia, protección y restablecimiento de los derechos de los niños.

Como se puede observar existen funciones que deben descentralizarse y otras que le competen directamente al nivel central y que refieren principalmente a la supervisión del funcionamiento del Sistema en todo el territorio provincial. Al respecto, quisiera incorporar el análisis de Borja (1987) quien sostiene que la descentralización no puede plantearse como una simple transferencia hacia los niveles subnacionales, sino que una parte importante de las competencias y funciones deben ser administradas centralmente, tanto por razones políticas como técnicas¹¹⁷.

Si bien hubo avances en estos diez años en materia de reglamentación y en la elaboración de guías de procedimientos, continúa prevaleciendo la falta de homogeneidad en las prácticas de los equipos territoriales, la desigual distribución presupuestaria y la ausencia de reales instancias de supervisión de las intervenciones desarrolladas a nivel local.

¹¹⁶ Ley 13.298, art. 16.

¹¹⁷ En particular, Borja (1987) sostiene primero que la programación general de las políticas deben ser delineadas centralmente en tanto permite no sólo garantizar la concertación de políticas, sino también la redistribución de ingresos para equiparar las desigualdades sociales y territoriales. Segundo, la aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos para asegurar la homogeneidad de procedimientos y la igualdad de derecho para todos los ciudadanos no importa la jurisdicción que se encuentre. Y, por último, el control de legalidad en el cumplimiento de los procedimientos que puede ser ejecutado mediante auditorías de gestión y/o contables. Funciones que efectivamente son las que la normativa provincial encomienda a la autoridad de aplicación de la ley, actualmente en cabeza del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia.

Ante la necesidad de garantizar desde el nivel provincial la coherencia e igualdad en la aplicación de la ley en los 135 municipios, se faculta a la autoridad provincial a crear, establecer y sostener delegaciones u otros mecanismos de desconcentración apropiados para el cumplimiento de sus fines, como son los Servicios Zonales constituidos como unidades administrativas descentralizadas que dependen directamente del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia y que trabajan de manera cotidiana y articulada con los Servicios Locales que les corresponden por jurisdicción.

Los Servicios Zonales son responsables de garantizar en cada territorio la “correcta” implementación del Sistema. Entre sus funciones figuran la de coordinar el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos de su zona; funcionar como instancia superadora de conflictos; actuar en forma originaria en aquellos sitios en que no existan Servicios Locales constituidos; supervisar el funcionamiento de los Servicios Locales; y por último, elevar mensualmente a la autoridad de aplicación informe detallado de la actuación de los Servicios Locales de su zona¹¹⁸.

En la actualidad existen 24 los Servicios Zonales que funcionan territorialmente en la Provincia de Buenos Aires coincidiendo con la distribución establecida por la Ley Orgánica del Poder Judicial¹¹⁹. Esta distribución es bastante heterogénea en tanto existen Servicios Zonales que deben supervisar el funcionamiento de aproximadamente 10 municipios; mientras que otros tienen que concertar acciones y políticas con entre 2 a 5 municipios. A su

¹¹⁸ Las funciones específicas de los Servicios Zonales se describen en el Decreto 300/05, art. 16.

¹¹⁹ Los Servicios Zonales se localizan en las mismas cabeceras jurisdiccionales del poder judicial y tienen bajo su superintendencia la misma cantidad de municipios que los juzgados de esa jurisdicción, excepto en algunos casos donde se crearon dos sedes de Servicios Zonales en un mismo Departamento Judicial. Por ejemplo para el territorio comprendido por el Departamento Judicial de La Plata trabajan los equipos de los Servicios Zonales de La Plata y de Roque Perez. Para el caso del Departamento Judicial de Dolores hay dos Servicios Zonales, uno en Dolores y otro en La Costa. Lo mismo para el caso del Departamento Judicial de Bahía Blanca donde se crearon los Servicios Zonales de Bahía Blanca y de Tres Arroyos.

vez, se entrecruzan también otras variables como la cantidad de población, los índices de vulnerabilidad social¹²⁰ de cada localidad y la extensión en kilómetros que deben cubrir los Servicios Zonales¹²¹.

A pesar de las diferencias señaladas, no existe en la reglamentación definición alguna en cuanto a la estructura que deben tener los Servicios Zonales, ni siquiera figuran como unidades administrativas dentro de la estructura del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia¹²². En este sentido, podemos observar que a la variabilidad que identificamos a nivel local, se “superpone” la propia del nivel provincial. Asimismo impacta en este campo el rol que ocupan los programas y políticas existentes en cada territorio y que son implementadas desde los distintos sectores del Estado y de la sociedad civil, así como también la incidencia que tiene el poder judicial en tanto órgano de control, también con variable grado de influencia entre jurisdicciones¹²³. Es en este contexto donde deben regularse las

¹²⁰ Las características de la población resultan también un dato relevante en tanto implican mayor demanda a los equipos técnicos de los Servicios de Protección, así como también sus consecuencias por la demora resultan más graves.

¹²¹ Por ejemplo las distancias entre municipios dentro del conurbano son mucho menores que en el caso de la zona sur de la PBA, donde a su vez la red de transporte público es mucho más limitada. Este aspecto es relevante si pensamos que la articulación entre unidades gubernamentales debe implicar instancias presenciales, por lo que necesariamente los equipos deben trasladarse.

¹²² En el caso de los Servicios Locales, la normativa precisa, aun que muy genéricamente y sin anticiparse tampoco a las diferencias territoriales, cómo deben estar conformados los Servicios Locales. De acuerdo al art. 20 de la Ley 13.298, los Servicios Locales deberán contar con una coordinación y un equipo técnico – profesional con especialización en la temática, integrado como mínimo por: 1.- Un (1) psicólogo; 2.- Un (1) abogado; 3.- Un (1) trabajador social; 4.- Un (1) médico. Se determina también que los aspirantes deben acreditar como mínimo tres años de ejercicio profesional y experiencia en tareas relacionadas con la familia y los niños y que la selección de los mismos debe realizarse mediante concurso de antecedentes y oposición. Sin embargo, en la práctica este artículo no se cumple en tanto la mayoría de los trabajadores contratados en los Servicios Locales no cuentan con la debida experiencia ni tampoco se registran concursos a nivel municipal y ni provincial.

En este sentido, en el marco de reuniones mantenidas con los distintos coordinadores de los Servicios Zonales, los profesionales proponen que la estructura de los Servicios Zonales en cuanto a la dotación de recursos humanos debe respetar la proporción interdisciplinaria exigida a los Servicios Locales, la cantidad de Servicios Locales que cada Servicio Zonal tiene a su cargo y la cantidad de instituciones en territorio a supervisar en el marco de su trabajo en la promoción y protección de derechos, en particular en el caso de los hogares donde los niños son alojados a partir de la adopción de una medida excepcional de derechos.

¹²³ Ver Anexo II “Articulaciones interinstitucional e intergubernamental del entramado burocrático de la PBA”

funciones que le corresponden a cada nivel del Estado en cuanto a la protección y restitución de derechos vulnerados, especialmente en lo que refiere a las medidas excepcionales de derechos que, como ya se ha explicado, implican la separación del niño de su familia de origen.

Como veremos a continuación, el rol de los Servicios Zonales fue fundamental para favorecer tanto la conformación de los Servicios Locales como la articulación intersectorial. Sin embargo, los roles de cada efector fueron cambiando y redefiniendo a medida que avanzaba la implementación de la norma. En este sentido, a continuación analizaré primero implementación del Sistema para luego indagar en cómo se fueron modificando las competencias en la práctica concreta. Así, en segundo lugar, abordaré un debate en particular que nos permitirá vislumbrar algunas de las dificultades a la hora de traducir en la práctica concreta qué implica la función del Servicio Zonal de “coordinar y supervisar” a los Servicios Locales para garantizar el funcionamiento uniforme del Sistema, jurisdicciones que como observamos previamente revisten niveles significativos de autonomía para la toma de decisiones en materia de promoción y protección de derechos.

La implementación: entre una “prédica” hacia los territorios y la falta de recursos

A partir del año 2007, cuando comienza efectivamente a implementarse la ley 13.298, devino un paulatino proceso de adecuación e implementación, signado por diversas negociaciones de índole política. La estrategia adoptada por el entonces Ministerio de Desarrollo Humano apuntó a convencer a los municipios de su necesaria participación,

organizando para ello continuas reuniones y jornadas con diferentes actores involucrados en la temática. En este contexto, el rol de los Servicios Zonales fue clave: *“Salíamos a los territorios, era como una prédica, una militancia fuertísima primero hacia los municipios y desde las áreas de niñez municipales hacia los otros efectores de la corresponsabilidad”*¹²⁴, describe Inés en relación al trabajo que desarrollaban desde primero desde las cabeceras departamentales y luego desde los Servicios Zonales a partir del 2005 y en particular desde el año 2007.

Justamente, la variable organización del Sistema a nivel local interpelaba al ejecutivo provincial a conformar y sostener un adecuado funcionamiento de los Servicios Zonales para que a través de éstos se puedan asegurar respuestas concretas a las demandas que se vayan presentando. *“En 2007 tuvimos mucha capacitación, mucho encuentro, para los profesionales de la Subsecretaría en base a la nueva ley. Y desde los Zonales se armaron capacitaciones con los Locales. Era algo nuevo, tenías que aprender todo, el teléfono de guardia estallaba: te llamaban los municipios, las comisarías, los jueces”*¹²⁵, rememoran referentes de Servicios Zonales.

Pero más allá de la formación inicial a los Servicios Zonales y desde allí la prédica hacia los territorios, un adecuado funcionamiento de los Servicios supone también contar con infraestructura, recursos financieros y personal interdisciplinario formado en la temática, disponibilidad de programas territoriales y una guía de recursos actualizada donde estén registradas todas las instituciones con que se pueda trabajar en una relación de

¹²⁴ Inés, trabajadora social que ingresa al Ministerio de Desarrollo Social en 1987 y desde entonces trabaja en el área de niñez y adolescencia, actualmente como Coordinadora de un Servicio Zonal en el interior de la PBA, entrevista con la profesional, mayo 2019.

¹²⁵ Op. Cit.

corresponsabilidad para la restitución integral de derechos. Sin embargo, si bien se incorporaron en este primer momento nuevos profesionales a los Servicios Zonales, distintos referentes de los dispositivos hacen hincapié en el excesivo trabajo que debían afrontar y en la falta de procedimientos y recursos para accionar.

“Había dos niños quemados con toda su familia por un incendio y había que trasladarlos y la médica no conseguía el traslado de mayor complejidad, y entonces llama al Zonal diciendo que se le morían. Pero el Zonal no tenía las herramientas y había que salir a decir que no, sin tener la normativa que te dijera qué te compete y qué no. Además la práctica anterior era que directamente llamaban al juez que daba un oficio para que trasladaran a los chicos. Entonces el juzgado oficiaba al Ministerio de Salud y tenías ahí mismo el traslado. En cambio, los Servicios Zonales no tenían esa posibilidad. Costó ahí ubicar a cada uno en su rol de la corresponsabilidad, había que hacer mucho trabajo en relación a la docencia, pelear. Era una lucha cotidiana, te volvían loco, no teníamos los recursos”¹²⁶.

Como vemos en el ejemplo anterior, los equipos técnicos de los Servicios Zonales, aquellos que eran los encargados de difundir los nuevos procedimientos, se encontraban muy recargados y no contaban con los recursos ni con las respuestas a las demandas que se presentaban.

En esta primer etapa de implementación de la norma, tampoco se tenía un diagnóstico certero de las problemáticas a abordar. No había estadísticas ni información sobre cómo

¹²⁶ Ana, trabajadora con amplia trayectoria en la temática que se desempeña primero dentro de una ONG en el 2000, luego integra un equipo técnico municipal hasta que ingresa en 2007 como profesional en un Servicio Zonal del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

intervenir desde el nuevo enfoque de derechos ante las situaciones que se le presentaban a los Servicios de Protección, lo que condujo a una falta de previsión en torno al tiempo que demandaría la puesta en funcionamiento y a una falta de herramientas para los nuevos equipos técnicos que debían resolver casos concretos en el marco de un escenario de gran incertidumbre. En los discursos de las trabajadoras de niñez tanto provinciales como municipales aparece muy frecuentemente referencias a su trabajo en relación a una “*prédica*”, una “*lucha cotidiana*”, una “*docencia*”, o bien una “*militancia*”, en torno a la definición de las competencias de cada sector y efector del Estado en el marco del Sistema de protección integral.

Asimismo, se evidenciaba un significativo déficit en torno al nivel de infraestructura, los recursos materiales y humanos necesarios para asumir las competencias. Una de las entrevistadas, por ejemplo, describe que en la conformación de los Servicios Zonales y Locales, “*muchos no tenían edificio, no tenían equipo, fue un armado en la emergencia, con nombramientos pendientes y un teléfono celular*”¹²⁷.

En particular, en lo que se refería a la adopción de la medida de protección excepcional, aquella que implica la separación del niño de su familia, en esta primer etapa, los Servicios Zonales eran quienes comunicaban ante el Juzgado la medida de abrigo para su control de legalidad, ocupando un rol central en el funcionamiento del Sistema. “*Teníamos un rol preponderante. Los Servicios Locales necesitaban al Servicio Zonal para presentar las medidas*”¹²⁸, explica una Coordinadora de un Servicio Zonal. La articulación

¹²⁷ Op. Cit.

¹²⁸ Inés, trabajadora social que ingresa al Ministerio de Desarrollo Social en 1987 y desde entonces trabaja en el área de niñez y adolescencia, actualmente como Coordinadora de un Servicio Zonal en el interior de la PBA, entrevista con la profesional, mayo 2019.

intergubernamental se generaba a través de la definición de la medida excepcional de derechos, instancia que le permitía al nivel provincial supervisar la intervención de los Servicios Locales. *“La medida la escribía el Local, la presentaba el Zonal. Si había discrepancias, el Zonal definía si se comunicaba o no. El pedido de medida de abrigo te permitía comenzar a trabajar junto con el Local”*¹²⁹, refiere referente entrevistada.

Sin embargo, algunos municipios no seguían este procedimiento. En 2013, en lo que podemos definir como un segundo “momento” en la implementación de la norma, irrumpe en la escena un fallo de la Corte Suprema de Justicia bonaerense, ante un pedido presentado justamente por la Municipalidad de La Plata, que declara inconstitucional una disposición¹³⁰ de organismo provincial mediante la cual se ordenaba al Servicio Local la comunicación de la medida de abrigo al Servicio Zonal en un plazo de 24 hs., previo a la presentación de la medida en sede judicial. El fallo se fundamentaba en que tal disposición afectaba la competencia y la autonomía municipal atribuida mediante la ley.

Esta situación tuvo gran repercusión en toda la provincia, y provocó un “quiebre” en la modalidad en la que se articulaban las intervenciones entre los dos niveles de gobierno. *“Donde hubo un quiebre fue ante el fallo de La Plata. Ahí perdimos como la guerra, porque los municipios empezaron a querer tomar decisiones ellos solos, ya no nos tenían que mostrar las medidas a nosotros. Perdimos todo tipo de autoridad”*¹³¹, comenta una Coordinadora de Servicio Zonal.

¹²⁹ Ana, trabajadora con amplia trayectoria en la temática que se desempeña primero dentro de una ONG en el 2000, luego integra un equipo técnico municipal hasta que ingresa en 2007 como profesional en un Servicio Zonal del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

¹³⁰ Disposición N° 332/09 de la Dirección Provincial de Promoción y Protección de Derechos.

¹³¹ Inés, trabajadora social que ingresa al Ministerio de Desarrollo Social en 1987 y desde entonces trabaja en el área de niñez y adolescencia, actualmente como Coordinadora de un Servicio Zonal en el interior de la PBA, entrevista con la profesional, mayo 2019.

En este contexto, los Servicios Locales fueron asumiendo sus competencias de manera cada vez más autónoma, lo que puso en tensión la posibilidad del ejercicio de la función de supervisión por parte del nivel provincial. *“A partir del fallo de La Plata los Locales comienzan a tomar las medidas directamente”*¹³². *“Ahora te meten la medida y ya está. Vos te enteras con la medida comunicada”*¹³³, explican referentes de Servicios Zonales.

Como se mencionó en capítulos anteriores, un aspecto central en la transformación de las funciones de los equipos territoriales fue la de asumir la responsabilidad en la toma de decisiones por sí mismos, en tanto en un primer momento cumplían la disposición del Juzgado y en un segundo, la mediación a través del Servicio Zonal. *“Cuando sos Servicio Local la responsabilidad pasa a ser del Servicio Local y el Zonal te puede dar una opinión de lo que piensa sobre esa medida de abrigo, que como Local la podés tomar o no, pero la decisión siempre está en el Servicio Local”*¹³⁴, sintetiza Alejandra, Coordinadora de un Servicio Local constituido recientemente.

Asimismo la profesional explica en el siguiente fragmento de entrevista cómo fue el cambio ocurrido a raíz de pasar de trabajar en una dirección de niñez sin haber adherido a la ley provincial 13.298 a constituir un Servicio de Protección cumpliendo las funciones normativas correspondientes.

“Implicó otra responsabilidad: antes la Dirección no llevaba control de medidas de abrigo, no se utilizaba el sistema informático. Todas las medidas la tomaba el

¹³² Ana, trabajadora con amplia trayectoria en la temática que se desempeña primero dentro de una ONG en el 2000, luego integra un equipo técnico municipal hasta que ingresa en 2007 como profesional en un Servicio Zonal del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

¹³³ Mónica, trabajadora que ingresa primero al Consejo Provincial del Menor como Delegada de minoridad en 1995 en una ciudad del interior de la PBA, y que actualmente se desempeña como Coordinadora de un Servicio Zonal en esa misma región, entrevista con la profesional, mayo 2019.

¹³⁴ Alejandra, Coordinadora de un Servicio Local de un municipio del conurbano, entrevista con la profesional, mayo 2019.

Zonal a pedido de la Dirección sin ir al juzgado, no había relación con el poder judicial. Lo que hacía el Zonal era elevarle los oficios y vos le contestabas al Zonal o directamente al poder judicial, pero no había una articulación directa.

Con el Servicio Local obviamente eso cambió. Antes podía haber una discrepancia entre lo que era el Zonal y la Dirección de Infancia, y el Zonal que era el que tomaba la medida de abrigo, era el que tomaba la decisión final. Por ahí la Dirección de Infancia decía que era para medida de abrigo y el Zonal decía que no”¹³⁵.

Como se puede vislumbrar, los Servicios comenzaron a asumir la responsabilidad en la toma de decisiones sin la supervisión del Servicio Zonal, lo que puso en tensión la posibilidad de ejercer la función de supervisión por parte del organismo provincial. Esta situación llevó a la elaboración de un nuevo decreto¹³⁶, a través del cual se reguló el procedimiento para la toma de medidas de protección excepcional de derechos. Se estableció la obligatoriedad de presentar ante el Servicio Zonal un plan estratégico de restitución de derechos elaborado por el Servicio Local al momento de adoptar una medida de protección, el cual podrá ser avalado u observado por el órgano provincial.

Ahora bien, ¿qué impacto tiene dicho aval o no-aval en la estrategia adoptada por el Servicio Local? O, mejor dicho, ¿qué implica el aval en la definición de competencias entre los dos niveles de gobierno, es decir, en la relación de articulación que se trama entre los Servicios Locales y Zonales?

¹³⁵ Op. Cit.

¹³⁶ Decreto N°177 del año 2014..

El Servicio Zonal: ¿acompañamiento o supervisión del Servicio Local?

La vigencia de este decreto, que funciona de manera muy parcial y heterogénea, llevó a la presentación en el marco del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia¹³⁷ de un proyecto¹³⁸ que solicita la creación de una comisión revisora con el objetivo de evaluar la “constitucionalidad del decreto de mención en relación con las facultades que le conferiría a los Servicios Zonales en relación a las funciones de los Servicios Locales...”, ya que algunos municipios entienden que a través del decreto en cuestión lo que se persigue es instituir al Servicio Zonal como “autoridad de control del Servicio Local”, entendiendo que no se apunta a “*compartir* [una opinión entre ambos dispositivos], *sino de restringir* [la toma de la medida por parte del Servicio Local]”¹³⁹. Se argumenta entonces que “la obligatoriedad de contar con avales de los organismos provinciales al momento de definir acciones de restitución de derechos, impide a los municipios el cumplimiento de sus deberes”¹⁴⁰.

La comisión revisora se reunió en una única ocasión, en la cual surgieron interesantes posiciones para analizar. Por un lado, frente a la postura a favor de la inconstitucionalidad del decreto, representantes de áreas de niñez municipales plantearon otras perspectivas: “¿cuál

¹³⁷ El Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia fue creado por Decreto 562 en el año 2015 y tiene como objetivo principal constituir un cuerpo de carácter consultivo y de asesoramiento en materia de Promoción y Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes. Constituye un foro donde los municipios y el nivel provincial mantienen un espacio de trabajo y puesta en común para generar mayor capacidad de gestión y coordinación de las decisiones y los recursos involucrados, con el objeto de coordinar, articular y monitorear las políticas de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

¹³⁸ En el marco de la sesión del Consejo realizada en el año 2017, se aprobó un proyecto para solicitar la “conformación de una Comisión Revisora de los artículos enunciados en el Decreto 177/2014 (...) conformada por dos representantes por región elegidos en la primer regional y representantes del Organismo de la Niñez y Adolescencia”. El mismo fue votado por los funcionarios municipales que integran el Consejo, quienes en las sesiones del Consejo realizadas por regiones de la PBA en el año siguiente votaron a sus representantes para integrar la comisión ad-hoc. La Comisión se reunió una única vez en agosto de 2018.

¹³⁹ Director de Niñez del un municipio del conurbano e impulsor del proyecto en cuestión, reunión de la comisión revisora del Decreto 177, agosto de 2018.

¹⁴⁰ Argumento presentado en el proyecto de conformación de la comisión revisora del Decreto 177.

*sería el problema que un organismo, en función del interés superior del niño, diga que no comparte la estrategia? No todo el mundo hace lo que le corresponde, no veo entonces la puja de poder sino una sumatoria de competencias”*¹⁴¹. Asimismo, por otro lado, el aval del Servicio Zonal implica colaboración o acompañamiento al Servicio Local “*para no quedar expuestos*”¹⁴² frente a otros efectores territoriales, en particular respecto al poder judicial.

A pesar de las posiciones encontradas, en general los referentes de niñez que participaron en la reunión plantean que “*no aplicamos el Decreto como lo dice la ley*”, sino más bien se trata de una “*relación de compañerismo, no de supervisión*”¹⁴³. En el mismo sentido, una Directora de Niñez sostuvo que “*mientras delineamos la estrategia del plan de restitución de derechos, la compartimos con el Zonal. No funciona como dice el Decreto*”¹⁴⁴.

En este sentido, más allá de lo reglado por el decreto, las observaciones que realicen los profesionales del Servicio Zonal -en el caso que las hagan- no resultan vinculantes, sino orientativas. No obstante ello, cuando surgen inconvenientes en el proceso de intervención quien debe dirimir esa situación ante el juzgado o mismo ante las familias es el Servicio Zonal. “*Somos parte de una relación de padres divorciados: vienen cuando el Juzgado se pelea con el Servicio Local o viceversa*”, ejemplifica un Coordinador de un Servicio Zonal.

En este sentido, se produce una tensión inherente a la función del Zonal como instancia supervisora del “buen” funcionamiento de los Servicios Locales, pero sin capacidad real de incidencia en las acciones que llevan adelante los equipos locales, en particular en aquellos

¹⁴¹ Funcionaria de niñez de un municipio de pequeña escala de la PBA, reunión de la comisión revisora del Decreto 177, agosto de 2018.

¹⁴² Funcionario de niñez de un municipio de pequeña escala de la PBA, reunión de la comisión revisora del Decreto 177, agosto de 2018.

¹⁴³ Director de Niñez de un municipio del conurbano, reunión de la comisión revisora del Decreto 177, agosto de 2018.

¹⁴⁴ Directora de Niñez de una ciudad intermedia del interior de la PBA, reunión de la comisión revisora del Decreto 177, agosto de 2018.

municipios con instituciones fuertes, con recursos y programas propios, que no dependen de manera significativa de las transferencias de recursos del nivel provincial¹⁴⁵. Tal como afirma un director de niñez municipal, *“hay una constitución de letra y otra pragmática. No es lo mismo cómo funciona el Zonal para una localidad grande que para un municipio pequeño, donde es un soporte fundamental. Más que nada se basa en la estructura vigente del municipio. El Zonal, como hoy están constituidos, no llega a supervisar a todo el territorio que tiene bajo competencia”*¹⁴⁶.

Esta tensión es también visibilizada por los referentes de Servicios Zonales quienes en el marco de diferentes reuniones de trabajo señalaron como interrogantes a resolver los siguientes: *“¿Qué aspectos se podrían trabajar, y de qué manera, para lograr una articulación adecuada con los Servicios Locales?”* *“¿Es posible pensar en algún mecanismo para que el Servicio Zonal tenga mayor injerencia en las orientaciones que realiza a los Servicios locales?”*¹⁴⁷

En este aspecto, existen a su vez diversas posiciones entre los referentes de Servicios Zonales sobre cuál debe ser el accionar del órgano provincial cuando son identificadas dilaciones o errores en la intervención de los Servicios Locales. Mientras algunos señalan que de ninguna manera debe suplirse a la instancia local, sino que debe dejarse asentado un

¹⁴⁵ Por ejemplo, los municipios del conurbano y las grandes ciudades bonaerenses disponen de mayor estructura, mayores recursos propios y por transferencias indirectas, lo que les permite tener mayor autonomía frente a localidades más pequeñas del interior de la provincia, que a su vez, reciben menor cantidad de financiamiento del Fondo de Fortalecimiento.

¹⁴⁶ Funcionario de niñez de una ciudad del interior de la PBA, reunión de la comisión revisora del Decreto 177, agosto de 2018.

¹⁴⁷ Los interrogantes mencionados fueron planteados en el marco de un taller de “Fortalecimiento de Servicios Zonales”, organizado por el Organismo Provincial con el objetivo de trabajar conjuntamente con los Coordinadores de Servicios Zonales en la definición del rol de tales dispositivos en el marco del Sistema de Protección de Derechos. Los talleres se realizan mensualmente con el acompañamiento de una ONG que lleva adelante el proyecto durante el año 2018 y 2019.

posicionamiento a modo de “asesoría” u “orientación” al equipo local; otros sostienen que el equipo del Servicio Zonal debe llevar adelante intervenciones de manera “directa” en los casos que no sean resueltos por la instancia territorial. En respuesta a esta segunda postura, y en relación a la historia de la institucionalización de los Servicios de Protección, una referente de un Servicio Zonal plantea que “*el caso a caso era una tarea al comienzo cuando se estaban conformando los Servicios Locales*”¹⁴⁸..

Ambas posturas no están saldadas en la actualidad y, a su vez, guardan relación con el posicionamiento que asumen los Servicios Locales que demandan, por un lado, la orientación y el acompañamiento por parte de los equipos provinciales y/o, por otro, el respeto hacia la autonomía municipal. Asimismo influye también el posicionamiento de los otros efectores del Sistema -en particular el poder judicial- que cuando no obtienen la respuesta “esperada” por parte del Servicio Local acuden al Zonal para su resolución.

A partir de lo analizado hasta el momento, se evidencia que la falta de procedimientos uniformes a lo largo y ancho de la PBA, la heterogeneidad de Servicios Locales y Zonales de Protección de Derechos en cuanto a nivel de recursos humanos, materiales, programáticos disponibles y la falta de mecanismos institucionales de coordinación y supervisión, complejiza la trama de relaciones de articulación intergubernamental e interinstitucional entre los distintos efectores del campo de políticas de niñez y adolescencia, en detrimento de la implementación de políticas integrales.

En síntesis, los desafíos que se fueron identificando en esta investigación no se ordenan únicamente en relación a la vigencia de prácticas tutelares, como comúnmente suele aparecer

¹⁴⁸ Intervención de una Coordinadora de un Servicio Zonal del conurbano, taller de “Fortalecimiento de Servicios Zonales” realizado durante el año 2018 y 2019.

en el discurso de los trabajadores, políticos y académicos en relación a las dificultades de implementación de las políticas integrales. Más bien, se relacionan con la forma en la que se fue conformando el propio Sistema en la PBA, ligado a una retórica global que se centró en la oposición de dos doctrinas y no en la planificación de la nueva modalidad de intervención propuesta que tomara en consideración los contextos locales de aplicación.

APORTES Y REFLEXIONES FINALES

Esta investigación buscó identificar y comprender algunos de los desafíos en el diseño e implementación del Sistema de Protección y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, tomando como estudio de caso la Provincia de Buenos Aires, para pensar posibles reformulaciones y reconfiguraciones que propicien la garantía efectiva de derechos de los niños en la realidad en la que vivimos.

Para ello, se estudió el proceso de reforma legislativa, la conformación y funcionamiento del entramado burocrático implicado en el campo de políticas destinadas a la niñez y adolescencia, identificando las distintas retóricas, disputas de sentidos, de competencias y de recursos entre los actores involucrados, así como también las resistencias, heterogeneidades y dificultades en la aplicación concreta de la normativa en contextos históricos e institucionales singulares.

Como se detalló a lo largo de esta tesis, el campo de políticas de niñez y adolescencia está conformado por un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, ejecutan y controlan las políticas de promoción y protección integral de derechos destinadas a la niñez y adolescencia. La satisfacción integral de tales derechos interpela al conjunto del sistema, en tanto se requiere de una mayor articulación entre los distintos actores de diferente nivel de complejidad y de distintos niveles del Estado, así como también de actores de la sociedad civil, para el logro efectivo de la protección y restitución de derechos.

En este sentido, las políticas de niñez y adolescencia ofrecen un campo de estudios particularmente desafiante para trascender los abordajes descontextualizantes y combinar de modo virtuoso los parámetros normativos y las condiciones de aplicabilidad, indagando en las

particularidades que se muestran al examinar las formas concretas que asume la estatalidad en contextos determinados. En particular, el estudio de caso de la PBA permitió ilustrar una de las modalidades y características en la cual el enfoque de derechos es interpretado y utilizado por los actores institucionales para legitimar nuevos dispositivos y procedimientos, demostrando que si bien existe cierto grado de homogeneización en torno a los modos propuestos de gestionar la infancia y adolescencia a nivel global, es a nivel micro donde este enfoque cobra materialidad al insertarse en dinámicas y procesos singulares.

Asimismo este campo de estudios permite también analizar la relación entre la dinámica de las relaciones intergubernamentales y las políticas sociales en contextos signados por la desigualdad. Ello así, no sólo por la complejidad de las problemáticas abordadas por los equipos territoriales, sino también por las condiciones bajo las cuales se realiza la atención y protección de los niños, niñas y adolescentes (en cuanto a dotación y formación de recursos profesionales, equipamiento e infraestructura, recursos y programas disponibles para la comunidad) que varían significativamente entre las localidades.

El proceso de descentralización de las políticas de niñez y adolescencia desde el enfoque de derechos en Argentina, y en particular en la PBA, promovió el surgimiento de nuevos actores a nivel local que asumieron la competencia en la atención y protección de derechos de la niñez como parte de la agenda de gobierno de cada territorio. Ahora bien, este proceso de descentralización administrativa que amplió la autonomía de los gobiernos locales en el gobierno de la infancia fue relativa, en tanto no fue acompañada por una descentralización fiscal que permitiera un piso mínimo de equidad para el funcionamiento del Sistema entre las distintas jurisdicciones.

Sin embargo, el debate en torno a las dificultades en la implementación del sistema de protección integral suele ubicarse en relación al binomio construido entre el sistema tutelar e integral como parámetro para “medir” la “eficacia” del Sistema. Como se ha desarrollado a lo largo de este estudio, así como el enfoque de derechos de los niños adquirió un valor axiomático ajeno a cualquier posibilidad de indagación crítica, también lo ha sido la manera en la cual este enfoque se institucionalizó.

A partir de cierta idealización tanto de los derechos como del sistema a cargo de implementarlos, se genera una dicotomización entre el plano normativo y el de las prácticas concretas de los agentes institucionales y de los propios niños y sus familias. La consecuencia de estos abordajes es la culpabilización de los propios equipos técnicos de los Servicios de Protección y de las propias familias o personas a cargo del cuidado, ya que tanto las prácticas de unos como de otros en el “terreno” están siempre teñidas por la singularidad, la precariedad institucional y “el fango de la realidad” (Barna, 2015), por lo cual no resultan suficientes para alcanzar el requisito ideal. Ello así porque la universalización de la infancia y sus derechos no ha estado acompañada por la universalización de las condiciones reales para garantizarla (Schuch y Fonseca, 2009).

Esta investigación ha dejado en evidencia que los desafíos en torno a la institucionalización del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos no se ordenan únicamente en relación a la vigencia de prácticas tutelares, sino con la singular e histórica forma en la que se fue conformando el propio sistema en la PBA, ligado a una retórica global que se centró más en la oposición de dos doctrinas que en la planificación, en términos de procedimientos y de

recursos, de la nueva modalidad de intervención que tuviera en consideración los contextos locales de aplicación.

Esta particularidad impactó en la propia organización y funcionamiento del entramado burocrático dado que el uso de una retórica contrastiva fue más efectivo a la hora de definir los principios generales y abstractos que de formalizar los procedimientos concretos para su efectiva implementación. Por consiguiente, la puesta en marcha del Sistema que requería para su funcionamiento de una significativa reorganización del entramado burocrático en los distintos niveles de gobierno y dentro del poder ejecutivo como del judicial, se caracterizó por la falta de una debida planificación que tuviera en consideración los siguientes aspectos. Primero, la información y diagnóstico certero sobre las problemáticas sociales y los recursos institucionales. Segundo, el tiempo necesario para dicha reorganización institucional. Tercero, la definición de los nuevos procedimientos que regularan la modalidad de intervención tanto de los Servicios de Protección como del resto de los actores que integran el Sistema y que fueron desarrollándose a partir de pruebas y errores por parte de los propios trabajadores de los Servicios. Y, por último, la heterogeneidad territorial existente en la PBA en términos de capacidad institucional y características sociodemográficas para asumir las nuevas competencias delegadas.

A más de diez años de implementación de la normativa, estos desafíos planteados no han sido superados. Al indagar en torno a la conformación de los Servicios Locales y Zonales, se identifica la falta de sistematicidad y conocimiento en muchos casos en torno al procedimiento de intervención; la alta rotación de los equipos técnicos; la variable forma de organización de los Servicios, de los recursos humanos y materiales y de los programas

disponibles en cada territorio; la ausencia de mecanismos institucionales de supervisión y monitoreo; y por último, las diversas modalidades que asumen las relaciones intergubernamentales e intersectoriales para la satisfacción integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Uno de los principales desafíos entonces en la elaboración e implementación de políticas, programas e intervenciones en el marco de un sistema supone el desarrollo de relaciones de coordinación entre las distintas áreas y niveles del Estado y de éstas con actores y organizaciones no gubernamentales, con las familias y los mismos niños, niñas y adolescentes.

Para ello, resulta fundamental contar con información estadística e investigaciones cuanti y cualitativas actualizadas y de carácter público sobre el presupuesto en niñez y adolescencia, sobre las problemáticas sociales más sobresalientes, sobre la cantidad de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, sobre los recursos y programas disponibles en cada jurisdicción, que generen mayor transparencia y permitan monitorear y evaluar la implementación de las políticas públicas destinadas a los niños, niñas y adolescentes¹⁴⁹.

También deben incluirse mecanismos institucionales de control y exigibilidad por parte del los distintos poderes y niveles del Estado, pero también de la sociedad civil, es decir de las organizaciones sociales y en especial de los propios niños sujetos de derechos. Por tanto, a la hora de diseñar nuevas formas de gobierno se deben considerar los canales específicos de articulación inter e intra interinstitucional y de participación social, que no estarán exentos de conflictos en el marco de las disputas de poder dentro de un mismo campo, pero que

¹⁴⁹ Si bien la ley 13.298 crea un “Observatorio Social” para el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de la promoción y protección de los derechos del niño, el mismo no ha sido puesto en funcionamiento (art. 24)

permitirán ordenar los distintos intereses para que las acciones propuestas efectivamente logren la restitución de los derechos vulnerados de los niños, objetivo que muchas veces en la lógica de disputa de competencias y recursos queda completamente desdibujada.

Asimismo se deben considerar las condiciones de aplicabilidad de las políticas que se componen no sólo por los mecanismos generados para la implementación de las políticas (dispositivos, procedimientos y recursos), sino también por las interacciones entre los agentes estatales, donde la cuestión relativa a la articulación, la motivación, la jerarquización y capacitación de los recursos humanos resulta crucial.

ANEXO I: Organismos del entramado burocrático de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes de la PBA

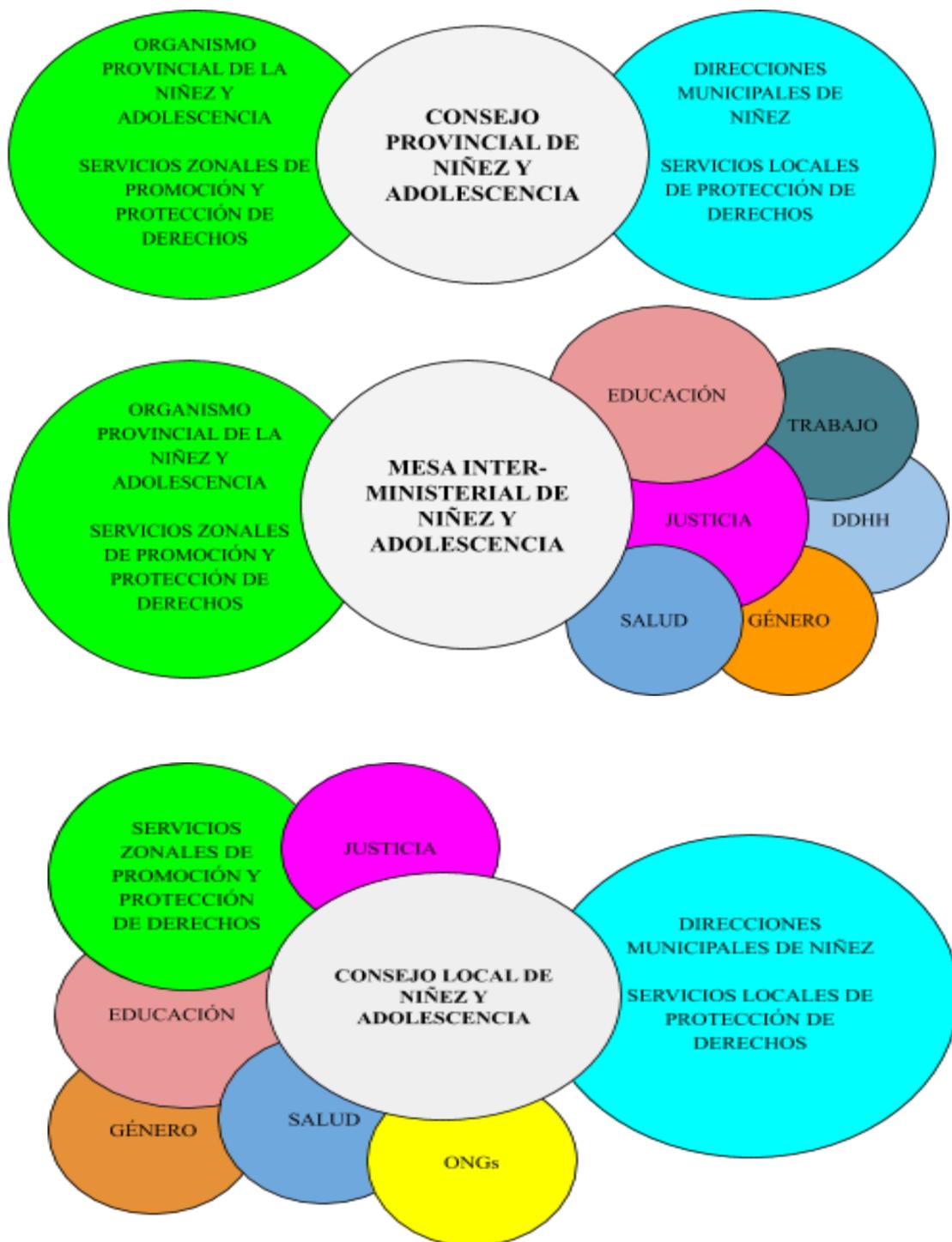
ENTRAMADO BUROCRÁTICO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL GOBIERNO PROVINCIAL	ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL*	ORGANISMOS JUDICIALES PROVINCIALES**
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	SECRETARÍAS DE DESARROLLO SOCIAL	JUZGADOS DE FAMILIAS
		JUZGADOS DE PAZ
ORGANISMO PROVINCIAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	DIRECCIONES MUNICIPALES DE NIÑEZ	DEFENSORÍAS
		ASESORÍAS DE MENORES
SERVICIOS ZONALES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS	SERVICIOS LOCALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS	COLEGIOS DE ABOGADOS
		ABOGADOS DEL NIÑO
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y/O ENTIDADES RELIGIOSAS		
DISPOSITIVOS DE SALUD PROVINCIALES Y/O MUNICIPALES		
DISPOSITIVOS EDUCATIVOS		

* Estructura “tipo” de un Municipio de la PBA. En cada uno de los 135 municipios bonaerenses esta estructura presenta características singulares.

** A los efectos de esta investigación se menciona únicamente los organismos judiciales en el Fuero Civil.

ARTICULACIONES INTERINSTITUCIONAL E INTERGUBERNAMENTAL DEL ENTRAMADO BUROCRÁTICO DE LA PBA



BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”; en Revista de la CEPAL, N° 88.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2006) “La institucionalidad de la políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina”; Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- (2007) “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”; Documento de Trabajo N°44, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993) “Estudio Introductorio y Edición”; en *La Implementación de las Políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Arraiza, E. [et al.] (2016) *Manual de Gestión Municipal*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- Ariès, P. (1973): *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*, Ed. Taurus, Madrid.
- Auyero, J. (2013) *Pacientes del Estado*, Ed. Eudeba, Buenos Aires.
- Barna, A. (2011) “¿Tensiones en un mundo nuevo? Globalización, política y derechos del niño. Una mirada etnográfica”; IX Reunión de Antropología del Mercosur, Curitiba.
- (2012) “Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador”; en KAIROS Revista de Temas Sociales N° 29.
- (2015) *La Gestión de la infancia entre lo local y lo global. Una etnografía sobre intervenciones destinadas a “restituir derechos de niños” en dispositivos estatales en el marco de la Leyes de Protección Integral*; Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Batallán, G. y Neufeld, M. R. (coord.) (2011). *Discusiones sobre infancia y adolescencia: niños y jóvenes, dentro y fuera de la escuela*, Ed. Biblos, Buenos Aires.
- Beloff, M. y García Mendez, E. (1998) *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Ed. Temis-Depalma, Bogotá-Buenos Aires.
- Beloff, M. (2005) “Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía”; Presentación en el IV Séminaire “Perspectives régionales:

intégration économique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques”, organizado por el Centre d’Études sur le Droit International et la Mondialisation, Montreal, Université de Quebec.

- Borja, J. (1987) “Descentralización, una cuestión de método”; en *Organización y Descentralización municipal*, Ed. Eudeba, Buenos Aires.

- Bourdieu, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Ed. Anagrama, Barcelona.

- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. Ed. Grijalbo, México.

- Cardarello, A. (2007) *Traficlégal”d’enfants: la formationd’ unmouvement de familles pauvres contre les politiques de l’adoption au Brésil*. Tesis de Doctorado defendida en el Département d’anthropologie de l’Université de Montréal, Québec, Canadá.

----- (2012) “O interesse da criança e o interesse das elites: “escândalos de tráfico de crianças”, adoção e paternidade no Brasil”; en Fonseca, C. Marre, D., Uziel, A, y Vianna, A. (coords.) *El principio del “interés superior” de la niñez: adopción, políticas de acogimiento y otras intervenciones. Perspectivas espaciales y disciplinares comparativas*, publicado en Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. XVI, N° 395.

- Carli, S. (2002) *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.

----- (2010) “Prólogo”; en: Llobet, V. *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*, Ed. Noveduc, Buenos Aires.

-CASACIDN (2012) “¿Qué es un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes?”. Disponible en:

https://www.casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope_old/adjuntos/Casacidn-Cuadernillo.pdf

- Chiara, M. (2016) “Las relaciones intergubernamentales como problema y territorio como argumento: políticas de salud en Argentina (2008/2014)”, Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 5 N°10, Universidad de Lanús, Buenos Aires.

- Cillero Bruñol, M. (1998) “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”; en García Méndez, E. y Beloff, M. (comps.) *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*, Ed. Temis, Bogotá-Buenos Aires.

- Colangelo, A. (2005). “La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje”, *Serie Encuentros y Seminarios*, disponible en www.me.gov.ar/curriform/publica/oei_20031128/ponencia_colangelo.pdf
- (2011) “El saber médico y la definición de una 'naturaleza infantil' entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX en la Argentina”; en Cosse, I., Llobet, V., Villalta C., y Zapiola, M. C. (eds.) *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. Ed. Teseo, Buenos Aires.
- Costa, M. y Gagliano, S. (2000) “Las infancias de la Minoridad. Una mirada Histórica desde las Políticas Públicas”; en Duschatzky, S. (comp.) *Tutelados y Asistidos, Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (2001) *La niñez ajusticiada*, Ed. Del Puerto, Buenos Aires.
- Domenech, E. y Guido, L. (2003) *El paradigma del patronato. De la salvación a la victimización del niño*. Ed. EDULP, La Plata.
- Donzelot, Jacques (1990) *La policía de las familias*, Ed. Pretextos, Valencia.
- Evans, P. (1992) “El Estado como problema y solución”; en Haggard, S. y Kaufman, R. eds. *The Politics Adjustment*, N.J., Princeton University Press.
- Evans-Pritchard (1940) *Los Nuer*, Ed. Anagrama.
- Falleti, T. (2006) “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 183, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Fleury, S. (1999) “Políticas sociales y ciudadanía”; en CD-ROM, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington D.C.
- Fonseca, C. (2004) “Os direitos da criança. Dialogando com o ECA”; En Fonseca C., Veriano Terto e Caleb F. Alves (orgs.) *Antropología, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares*. Ed. UFRGS, Porto Alegre.
- Fonseca, C. y Schuch, P. (2009) *Políticas de proteção à infância. Um olhar antropológico*, UFRGS-Editora, Porto Alegre.
- Fonseca, C., Marre, D., Uziel A. y Vianna, A. (2012) “El principio del interés superior de la niñez, tras dos décadas de prácticas: perspectivas comparativas”; en Fonseca, C., Marre, D., Uziel A. y Vianna, A. (coords.) *El principio del “interés superior” de la niñez: adopción, políticas de acogimiento y otras intervenciones. Perspectivas espaciales y disciplinares*

comparativas, Publicado en Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XVI, N° 395.

- Fraser, N. (1989) “La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”, disponible en <http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/laluch666.pdf>

- García Méndez, E. (1998) “La Convención Internacional de los Derechos del Niño: del menor como objeto de la compasión-represión a la infancia-adolescencia como sujeto de derechos”; en García Méndez, E. et al. *Derecho de la infancia/adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*, OEA.

----- (2005) *Infancia y Sociedad en la Provincia de Buenos Aires*, Ed. Fundación Sur, UNICEF.

- Gentile, F. (2011) “Niños, ciudadanos y compañeritos: un recorrido por los distintos criterios para el trabajo de inclusión social de niños y adolescentes de sectores vulnerables”; en: Cosse, I., Llobet, V., Villalta, C. y Zapiola, M. C. (comps.) *Infancias: políticas y saberes en Argentina y América Latina (siglos XIX-XX)*, Ed. Teseo, Buenos Aires.

- Goldstein, M. F. (2013) “De la niñez tutelada a la niñez protegida: Alternativas en construcción”, VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

----- (2014) *El ser niño/a. Cruce entre lo público y lo privado*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas. , Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

- Grinberg, J. (2004) *Características y funcionamiento del entramado burocrático de protección y atención a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. Zonas grises en torno a las intervenciones con chicos*, Tesis de Licenciatura en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras, UUniversidad de Buenos Aires.

----- (2008) “Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires”; en Cuadernos de Antropología Social, N° 27, pp. 155-174, Buenos Aires.

----- (2013) “La recepción de ‘los derechos del niño’ en Argentina: trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia; en Revista de Antropología y Sociología Virajes, Universidad de Caldas, Manizales, Colombia.

- Guemureman, S. (2005) “Érase una vez... un tribunal de menores”, Departamento de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Guemureman, S. y Azcárate, J. (2005) “Informe sobre la cuestión legislativa en provincia de Buenos Aires”; Disponible en www.observatoriojovenes.com.ar.
- Guemureman, S. y Daroqui, A. (2001) *La Niñez Ajusticiada*; Ed. del Puerto. Buenos Aires.
- Isuani, E. (1992) “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”; en *Desarrollo Económico*, Vol.32, N° 125, Buenos Aires.
- Kliksberg, B. (1997) “Repensando el estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos”, Washington, DC (mimeo).
- Konterllnik, I. (2004) “La dimensión institucional de las políticas de protección a la infancia y la adolescencia”, Foro mundial *El niño y el adolescente en la agenda política y social*, Buenos Aires.
- Lipsky, M. (1983) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*; Russell Sage Foundation, New York.
- Llobet, V. (2009) “Las políticas sociales para la infancia, la psicología y el problema del reconocimiento”; Investigaciones en Psicología, Revista del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Psicología, Buenos Aires.
- (2010) *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*, Ed. Noveduc, Buenos Aires..
- (2011) “Un mapeo preliminar de investigaciones sobre infancia y adolescencia en las ciencias sociales en Argentina desde mediados de la década de 1990”; en *Kairós. Revista de Temas Sociales*, Año 15, N° 28. Editorial de la Universidad Nacional de San Luis.
- López, A. L. (2008) “Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia”; Publicado en sitio web observatoriojovenes.com.ar
- Magistris, G. (2011) “Procesos de institucionalización de derechos en las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires”; VI Jornada de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, R. (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”; Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.

- Moro, J. (2012) “Un abordaje conceptual y metodológico para investigar la gestión sanitaria local”; en Chiara, M. (comp.) *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

-Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”; en: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, octubre 2007, Buenos Aires, pp. 555-583.

-Perelmiter, L. (2015). “Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal”, *Papeles de Trabajo*, 9 (15), pp. 80-101.

----- (2016) *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, Ed. UNSAM EDITA, Universidad Nacional de Gral. San Martín.

-Repetto, F. (2004) “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, INDES Working paper series; I-52, Washington, D.C.

----- (2009) “El marco institucional de las políticas sociales. Posibilidades y restricciones para la gestión social”; en Chiara, M. y Di Virgilio, M., *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Ed. Prometeo/UNGS, Buenos Aires.

-Rodríguez Gustá, A. L. (2013) “¿Destinatarias emprendedoras o beneficiarias dependientes? Segmentaciones discursivas en la implementación municipal de una política social en la Argentina”; *Cuadernos de Antropología Social* N° 37, pp 139-169, FFyL – UBA – ISSN 0327-3776.

- Santillán, L. (2011) “El cuidado infantil, la vida familiar y las formas en que se territorializan las intervenciones sociales: un estudio en barrios populares del Gran Buenos Aires”; en Cosse, I., Llobet, V., Villalta, C. y Zapiola, M. C. (eds.) *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*, Ed. Teseo, Buenos Aires.

----- (2012) *Quiénes educan a los chicos. Infancia, trayectorias educativas y desigualdad*; Ed. Biblos, Buenos Aires.

- Santos, Boaventura de Sousa (1998) *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*, Eds. Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia, Cap. 10 “Una concepción multicultural de los derechos humanos”.

- Schuch, P. (2006) “Direitos e sensibilidades: uma etnografia das práticas de justiça da infância e juventude”; en *Antropologia e direitos humanos*, N°4, Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Nova Letra, Florianópolis.

----- (2009) “Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA”, Ed. UFRGS, Porto Alegre.

----- (2010) “Uma lei moderna X una cultura tradicional: notas sobre reformulação de campo de atenção á infância e juventude no Brasil”, *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Vol. 2 N° 4, Brasil.

- Souza Lima, A. C. (2002) “Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo”; en Souza Lima, A. C. (org.) *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*, Relume-Dumará, Rio de Janeiro.

-Stoker, R. (1993) “Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas”; en Aguilar Villanueva, L. (comp.) *La implementación de las políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

- Vianna, A. (2010) “Derechos moralidades y desigualdades: consideraciones a partir de procesos de guarda de niños”; en Villalta, Carla (comp.) *Infancia, justicia y derechos humanos*, Colección Derechos Humanos, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

- Villalta, C. (2004) “Una filantrópica posición social: los jueces en la justicia de menores”; en Tiscornia, S. (comp.) *Burocracias y violencia*, Estudios de antropología jurídica, Antropofagia, Buenos Aires.

----- (2005) “¿De quién son los niños pobres? Los debates por la tutela judicial, administrativa o caritativa en Buenos Aires de fin de siglo pasado”; en Tiscornia, S. y Pita, M. (eds.) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil*, Antropofagia, Buenos Aires.

----- (2008) “La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales”; en *Estudios en Antropología Social*, Centro de Antropología Social, IDES, Vol. 1 No. 2, pp. 81- 99.

----- (2010) “La conformación de una matriz interpretativa. La definición jurídica del abandono y la pérdida de la patria potestad”; en Lionetti, L. y Miguez, D. (comps.) *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, Ed. Prohistoria, Rosario.

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

-Wright D. S. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Mexico.

- Zapiola, M. C. (2010) “La ley de Patronato de Menores de 1919. ¿Una bisagra histórica?”; en Lionetti, L. y Miguez, D. (comps.) *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, Ed. Prohistoria, Rosario.

Legislación y fuentes consultadas

- Constitución de la República Argentina

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires

- Código Civil y Comercial de la Nación (2015)

- Ley de Patronato de Menores (10.903/1919).

- Convención Derechos del Niño, ratificada por Ley nacional N° 23.849 (1990).

- Ley nacional Sistema de Protección Integral N° 26.061 (2005).

- Ley provincial Sistema de Protección Integral N° 13.298 (2004), modificada por Ley 14.537 (2013).

- Decreto provincial reglamentario N° 300/2005, modificado por Decreto N° 177/2014.

- Decreto N° 562/2015 Creación del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia.

- Resolución N° 67/2014 de la Secretaría de Niñez y Adolescencia para la Aprobación de la Guía de Procedimiento para los Servicios de Promoción y Protección de los Derechos del Niño.

- Documentos de circulación interna del Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia en el marco de los talleres de capacitación y formación a equipos de Servicios Zonales y Locales.

- Proyectos presentados en las sesiones del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia.