Universidad Nacional de Rosario - Facultad de Psicología
Secretaría Estudios de Posgrado

Doctorado en Psicología

-CAT B CONEAU Res Nº 1038/14-

TESIS

Políticas públicas en infancias vulnerables en la provincia de Santa Fe

Autora: Ps. María Eugenia ARROYO

Directora: **Dra. Zulema MORRESI**

ROSARIO: MARZO de 2024

ÍNDICE

Dedicatoria y agradecimientos **3**
Resumen **5**
INTRODUCCIÓN **6**
CAPÍTULO 1. MATERIALIDAD DISCURSIVA EN TORNO A LA INFANCIA Y LA FAMILIA **12**
Problemática 14
Objetivos 17
Hipótesis de trabajo 17
Alternativa metodológica 17
Infancia y familia. Su emergencia en la trama discursiva moderna *20*
Aproximaciones a la noción de infancia *25*
Políticas públicas en la infancia *28*
Debates contemporáneos sobre la problemática 31
CAPÍTULO 2. MARCO LEGAL DE LA INFANCIA EN ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE SANTA FE **35**
La argentina colonial 35
El Patronato de Estado y la minoridad 40
La Convencion Internacional de los Derechos del Niño 44
La tríada NNyA como sujeto de derecho 47
Avances y desafíos actuales para garantizar los derechos de NNyA 52
CAPÍTULO 3. CARTOGRAFÍA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE **58**
Vulneración de derechos de NNyA 59
Medidas de protección de derechos de NNyA 64
Protocolos y criterios de intervención 73
CAPÍTULO 4. PROGRAMAS DE ACOGIMIENTO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE **85**
Acogimiento institucional 87
Acogimiento Familiar 89
Reseña y protocolos del Programa de Familias Solidarias 94
NNyA dentro del Sistema de Protección Integral de derechos 103
CONCLUSIONES **109**
REFERENCIAS **124**

Dedicatoria y agradecimientos

Iniciar, transitar y concluir el arduo trabajo de escritura de una tesis doctoral requiere, como cualquier otra instancia de producción de conocimiento y aprendizaje, establecer vínculos con otros. Aprender con otros no es ni más ni menos que un ejercicio de interpelación, de revisión crítica de las propias ideas y de los saberes previos.

El acto de conocer resulta transformador cuando se sustenta en una experiencia dialógica de invención, reinvención y búsqueda curiosa de respuestas capaces de repensar la realidad. Es por eso por lo que, más que un acto, adviene un acontecimiento inaugural capaz de nombrar la realidad concreta como un constante devenir.

Se trata de dar lugar a una escucha abierta acerca de cómo, qué y desde dónde se habla o se dice lo que se dice en determinados contextos, espacios y momentos históricos. Para ello, la interpelación de otros resulta imprescindible. Otros sujetos, colegas, pares, profesores, instituciones, amigos, amores. Sin ánimo de herir susceptibilidades y dejar a alguien afuera, me gustaría dar mi más sincero agradecimiento a ellos a través de algunas menciones especiales.

A la Universidad Nacional de Rosario y a la Facultad de Psicología, por darme la posibilidad de acceder al derecho a la educación pública y brindarme múltiples herramientas a lo largo de mi formación profesional durante más de veinte años. Sin su existencia, no hubiera podido llegar a esta instancia.

A la Dra. Elsa Emmanuele, directora de la carrera de Doctorado en Psicología, quien nos acompaña a todos y cada uno de los doctorandos con mucho compromiso, profesionalismo y dedicación.

A la Dra. Zulema Morresi, por aceptar la propuesta de realizar la tesis doctoral bajo su dirección. Su apoyo, revisión, lectura y corrección de mi trabajo han sido fundamentales a largo de estos años de investigación y escritura.

Cecilia Bixio, por sus aportes, su dedicación y desinteresada participación en el desarrollo de la tesis. Por leer de manera crítica y comprometida todos y cada uno de los avances. Por acompañarme y alentarme a no bajar los brazos.

A Laura Manavella, por sus valiosas contribuciones en cada uno de nuestros diálogos y encuentros, gracias a los cuales pude repensar mis ideas, ordenar el caos inicial de la elaboración del proyecto de tesis y delimitar la tarea.

A todos y cada uno de mis colegas y compañeros de la cohorte 2017, por ser sostén, interlocutores y apoyo a lo largo de estos años de cursada. En especial, a Susana Olcese por leerme y aportarme material documental muy valioso.

A Sebastián Vera y a María Belén Gariboldi, colegas y amigos de la cátedra Perspectivas en Educación de la Facultad de Psicología que, no solo me aportaron material de lectura sumamente rico sobre el tema de la tesis, sino también por aceptar paciente y amorosamente mi ausencia en algunos espacios de trabajo en común para que pudiera dedicarme a escribir.

A las maestras y maestros de las escuelas primarias, los profesionales de los equipos técnicos interdisciplinarios y los trabajadores integrantes del dispositivo estatal de Protección Integral de NNyA de la provincia de Santa Fe por participar activa y desinteresadamente de las entrevistas durante el trabajo de investigación y escritura de la tesis.

A Julia Funes, Irina Sánchez y Juan Marcos Salazar por su sincera amistad. Por alentarme a seguir y celebrar conmigo cada logro personal y profesional a lo largo de todos estos años. También por bancar la parada cuando las cosas se ponen difíciles.

A mi familia, por la confianza, el apoyo y el amor incondicional. Sin ellos nada hubiera sido posible.

A Fiorella, la niña que despertó en mí la necesidad de investigar este tema y encontrar algunas respuestas. Espero que, donde sea que estés, te encuentres protegida, cuidada, respetada y amada.

A ustedes, infinitas… ¡gracias!

Resumen

El presente trabajo se propuso esclarecer el lugar que se les asigna a las infancias vulneradas en sus derechos en las políticas y prácticas públicas vigentes. Para ello, se describen y analizan los protocolos y prácticas profesionales de intervención que rigen dentro del dispositivo estatal de Protección Integral de Derechos de la provincia de Santa Fe ante la toma de una medida de protección excepcional. A su vez, se puntualizan los criterios y protocolos implementados por los Equipos Técnicos Interdisciplinarios para definir la modalidad de acogimiento, específicamente, el Programa Familias Solidarias.

El Sistema de Protección Integral de Derechos de las infancias constituye una práctica social discursiva que legitima, vehiculiza y materializa determinaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Por tal motivo, la alternativa metodológica adoptada se circunscribe al enfoque etnográfico que, por su carácter artesanal, descriptivo y cualitativo, resulta el más apropiado para producir conocimiento sobre fenómenos y prácticas sociales.

Las modalidades de intervención estatal y las políticas públicas que se implementan en la provincia de Santa Fe, en nombre de la protección integral de NNyA, implican protocolos y criterios de intervención universalizantes y, por tanto, no contemplan a NNyA como sujetos singulares.

INTRODUCCIÓN

A esta hora exactamente hay un
Niño en la calle, hay un niño en la calle.
Es honra de los hombres proteger lo que crece
Cuidar que no haya infancias,
Dispersas por la calle
Tejada Gómez

La caja de Pandora —el clásico mito griego— constituye una óptima explicación de la condición humana. Figurado en obras literarias, esculturas, pinturas, grabados y medios de comunicación, el mito de Pandora, vigente y actual, testimonia experiencias básicas del ser humano. Difundido a lo largo de la historia, ha sufrido variaciones y puede encontrarse en varias versiones. Sin embargo, todas coinciden en su intento de explicar la emergencia de los males del mundo.

Cuenta la leyenda que la humanidad vivía en forma armoniosa hasta que Prometeo reveló los secretos del fuego, reservado exclusivamente para los dioses. Como venganza y castigo, Zeus entrega a Pandora, primera mujer en la Tierra, una caja, con la advertencia de que jamás debía abrirla. Pandora, movida por la curiosidad, cede a la tentación, la abre para conocer su contenido y, con ello, libera todos los males del mundo, todas las desgracias humanas. No obstante, la cierra justo antes de liberar un elemento oculto que yace en el fondo: la esperanza (Real González: 2010).

Utilizada con frecuencia para develar o poner al descubierto aquello que permanece oculto, la expresión “abrir la caja de pandora” también se emplea para advertir que los actos traen, indefectiblemente, consecuencias o conflictos. No obstante, la inquietud y la imperiosa necesidad de explorar lo desconocido prevalecen sobre cualquier advertencia. La curiosidad constituye el motor principal en la producción de conocimiento y este trabajo no es la excepción. Surge de una inquietud, al comienzo difusamente esbozada, que se origina a partir de dos hechos concretos. El primero de esos hechos tuvo lugar en 2012, cuando la autora se encontraba realizando las Prácticas Profesionales Supervisadas en el marco de la carrera de Especialización en Psicología en Educación dependiente de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Estas consisten en un abordaje profesional en hogares de alojamiento de infancias vulneradas en sus derechos de la ciudad de Rosario y se orienta a trabajar con los actores y equipos de profesionales intervinientes, no solo del hogar sino también de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. En esa instancia, un abogado de la Subsecretaría afirmaba que “la misión de los equipos territoriales que trabajan con NNyA alojados en Familias Solidarias es que las mismas no expresen el deseo de adopción de los NNyA bajo su cuidado” (Comunicación personal, 2012).

El segundo suceso ocurre en 2015 durante la práctica docente en una institución educativa primaria de gestión estatal en Rosario. En ese período, una niña de diez años perdió a su madre —su único referente afectivo adulto— por muerte súbita. La familia ampliada, con la que nunca había tenido contacto, no aceptó alojarla. La niña, a su corta edad, se quedó sola y a la espera de una resolución por parte del Estado. La escuela activó los protocolos pertinentes, pero desde el momento en que se realizó la denuncia hasta que intervino de manera efectiva la Subsecretaría de Niñez, la niña estuvo desprotegida. Esto se prolongó por más de un mes durante el cual solicitó alojamiento nocturno a las familias de sus compañeras de grado y amigos del barrio. Tres meses después, intervino la Dirección de Niñez y se le otorgó la tutela

provisoria al padre de un amigo del barrio. El caso de esta niña impactó de manera abrumadora a gran parte de los docentes y directivos de la institución escolar. Produjo angustia y un amplio abanico de cuestionamientos. La angustia suele ser señal de otra cosa, de algo oculto y que, mediante la introspección y la reflexión, es posible desentrañar, elaborar y tramitar.

El desconocimiento, la falta de herramientas para intervenir o la ausencia de un panorama pormenorizado sobre cómo proceder ante situaciones abruptas y complejas puede llevar a la inacción, a la parálisis, al desentendimiento defensivo o, por el contrario, a una inquietud que por su impacto motoriza la curiosidad, la investigación, el aprendizaje, la reflexión y la búsqueda de posibles respuestas. Por eso, conocer, describir, comprender y analizar las políticas públicas en infancias vulnerables en la provincia de Santa Fe es el objetivo central de este trabajo. Sin embargo, desde el inicio emerge un elemento inesperado, un componente que irrumpe, como en la caja de pandora, y que requiere repensarse y subsanarse: su título.

Las palabras no son ingenuas; responden a significaciones, representaciones sociales y discursos epocales, históricos, políticos, ideológicos y culturales. Por lo tanto, no es lo mismo adjetivar a las infancias como *vulnerables* que como *vulneradas.* Esta diferencia sustancial, no advertida en una primera instancia, surge con posterioridad, cuando se comienzan a transitar los interrogantes principales que sustentan el trabajo de investigación y de escritura. Por consiguiente, resulta imprescindible hacer la salvedad y corregir el título desde el inicio.

Las Reglas de Brasilia surgen luego de la Cumbre Judicial Iberoamericana de 2008 y su objetivo principal es otorgar el acceso a la justicia de las personas que se hallan en condición de vulnerabilidad. Es decir, se propone que los sistemas judiciales constituyan herramientas concretas para la defensa de los derechos humanos, sobre todo de los más vulnerables (Ribotta: 2013). Resulta de escasa o de nula utilidad el reconocimiento de derechos por parte del Estado si las personas no logran acceder de manera efectiva al resguardo de dichos derechos. A su vez, esta problemática se agrava en los sectores sociales en condición de vulnerabilidad. Ahora bien, conforme a la Regla Nº3 de Brasilia se concibe “en condición de vulnerabilidad” a

> … aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. (Ribotta: 2013, p. 6)

Es decir que la vulnerabilidad implicaría la dificultad u obstáculo de algunos ciudadanos en el ejercicio pleno de sus derechos. No obstante, se concibe otra caracterización de este término cuando se alude a los grupos vulnerables: aquellas personas que no acceden al derecho a la vivienda; la población sin techo; o quienes se encuentran en barrios no urbanizados. A partir de la función social de la propiedad, cuando las personas encuentran afectado su derecho a la vivienda, se consideran dentro de grupos poblacionales vulnerables.

De todos modos, Silvana Ribotta (2013) sostiene que cuando se hace referencia a que algo o alguien es vulnerable, se alude a su fragilidad o desprotección ante un peligro o perjuicio: “Desde esta idea, todos los seres vivos somos vulnerables en el sentido de que la misma vida depende de condiciones externas e internas que se encuentran sujetas a condicionamientos variados. […] La vida misma, entonces, es vulnerable” (2013, p. 7). Por consiguiente, existe una diferencia sustancial entre *ser vulnerable* y *estar vulnerable. Ser vulnerable* hace referencia a la condición estructural de los seres vivos —por la simple razón de serlo— y la contingencia de que, al perder la vida, se pierde la condición de ser vivo. *Ser vulnerable* se trata de una particularidad

identitaria de todos los seres vivos. Por otra parte, si bien pueden existir particularidades en lo que se refiere al grado de vulnerabilidad de los seres humanos, estas no se deben a la condición de ser vulnerables sino a la situación de *estar vulnerables:*

> … para explicar por qué una persona o un grupo está vulnerable hace falta explorar situaciones en las cuales alguna característica especial de estos grupos les convierte en vulnerables, según determinadas condiciones sociales, jurídicas, económicas y políticas del escenario social en que se encuentren, y que les condiciona negativamente en su supervivencia o les impide el ejercicio sus derechos y libertades y acceder a la justicia en condiciones de igualdad. (Ribotta: 2013, p. 7-8)

La vulnerabilidad a la que se hace referencia en esta tesis no se orienta a la particularidad originaria de las infancias —*ser* vulnerables—, sino a las derivaciones de determinada organización política, económica, social, cultural, jurídica y familiar que las ubica en la situación de *estar vulnerables* o *vulneradas* en sus derechos. Por lo tanto, el título más apropiado debió ser: *Políticas públicas en infancias vulneradas en la provincia de Santa Fe.* Además, es esta significación la que se sostiene a lo largo de todos los capítulos.

Problematizar en torno a políticas públicas en infancias vulneradas implica adentrarse en tres cuestiones fundamentales: los derechos humanos, el Estado y la familia. La relación Estado-familia es y ha sido desde tiempos remotos un polémico objeto de debate. El dilema se debe a dos interrogantes fundamentales: "¿El Estado tiene derecho a intervenir en la familia? ¿Cuáles podrían ser las actuaciones legítimas y cuáles serían impropias de un sistema democrático?" (Grosman: 1994, p. 106). La promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos es la clave que posibilitaría zanjar el dilema. El establecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNyA) determina, indefectiblemente, deberes y obligaciones para la familia y para el Estado en todos sus niveles. De esta manera, los derechos humanos se consolidan a partir de la puesta en marcha de políticas públicas tendientes a asegurar su pleno goce.

El eje central de este trabajo es delimitar, comprender, describir y analizar las políticas públicas en infancias vulneradas, así como las prácticas profesionales y protocolos de intervención implementados por el Sistema de Protección Integral de derechos de NNyA de la provincia de Santa Fe. Es una ardua misión que, por su complejidad y múltiples derivas, requiere esbozar un camino posible, un mapa que oficie de referencia y guíe la tarea de discernir, desentrañar y diferenciar todo aquello que sale a la luz cuando se abre la caja de Pandora. De lo contrario, se corre el riesgo de perder el rumbo fácilmente. Los mapas son construcciones gráficas que posibilitan llegar a destino. Cuentan con referencias, información o datos que permiten orientarse en un territorio inexplorado. Ahora bien, el mapa no es el territorio, sino su representación y supone tan solo una pequeña parte de este. Por este motivo, gran parte del territorio, sus características, singularidades, accidentes geográficos y transformaciones, no se encuentran expresados en el mapa. Por lo tanto, solo se lo descubre y alcanza a conocer cuando, de manera concreta y con ayuda del mapa, se lo recorre.

El Capítulo 1, titulado "Materialidad discursiva en torno a la infancia y la familia" tiene como finalidad desplegar el mapa y dar inicio al recorrido. Se parte de la problemática, los interrogantes que de ella derivan y los debates actuales. Estos elementos junto con los objetivos, la hipótesis de trabajo, las alternativas metodológicas y el marco teórico referencial del análisis, posibilitan delimitar el campo de trabajo, en tanto segmento específico, del extenso territorio que conforma el Sistema de Protección Integral de derechos de NNyA y las políticas públicas en

infancias vulneradas en la provincia de Santa Fe. Se aspira a conocer, describir y analizar las razones para la toma de una Medida de Protección Excepcional (MPE), los protocolos que se utilizan para su ejecución y los criterios para definir el acogimiento de NNyA vulnerados en sus derechos dentro del programa Familias Solidarias. A su vez, se espera comprender los criterios de intervención de los Equipos Territoriales Interdisciplinarios (ETI) y el lugar que se le asigna a la singularidad de NNyA en estas prácticas profesionales. Por tales motivos, se considera que el enfoque etnográfico es la alternativa metodológica más apropiada para llevar adelante la investigación dado su carácter de artesanal, descriptiva, cualitativa y abierta, elementos adecuados para promover conocimiento sobre los fenómenos sociales. Al final de este capítulo, se realiza un breve —pero no por eso menos relevante y representativo— recorrido en torno a los debates, antecedentes e investigaciones actuales que se encuentran enlazados de manera directa o indirecta a la problemática planteada.

El Capítulo 2, "Marco legal de la infancia en Argentina y en la provincia de Santa Fe" es el primer paraje del camino en el que se vuelve necesario detenerse. En él se efectúa un exhaustivo recorrido y análisis de los documentos fundamentales vinculados a la problemática: la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Honorable Congreso de la Nación —HCNA—: 2005); la ley 12.967, de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Legislatura de Santa Fe —LSF—: 2009); los debates parlamentarios previos a la sanción de estas dos leyes, documentos de índole histórica como la ley 10.903, del Patronato de Menores (Poder Ejecutivo Nacional —PEN—, 1919); el Código Civil y Comercial de la Nación (HCNA: 2015); otras fuentes documentales y jurídicas asociadas como la Ley de Adopciones (HCNA: 1997); la resolución provincial del programa Familias Solidarias; y material proveniente del Sistema Provincial de Protección Integral de la infancia y la familia en Argentina.

Se parte de la sociedad colonial hispanoamericana, las intervenciones del Estado y la Iglesia en asuntos familiares en la época del Virreinato y las transformaciones que acontecen con la emergencia del Estado nación. Ejemplo de ello es la promulgación del primer Código Civil de la República Argentina, con la ley 340 (HCNA: 1869), que reúne las bases del ordenamiento jurídico en materia civil. A continuación, se analizan las prácticas implementadas a partir del Patronato de Estado y el sistema judicial argentino. Este último representa el punto cúlmine de visibilización de la categoría de minoridad y de clasificación institucional de los sujetos infantiles en dos grupos bien diferenciados: niños, por un lado, y menores, por el otro. Tal distinción es resultado inmediato de los dispositivos legales e institucionales propios del Estado moderno argentino.

Seguidamente, se analiza la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) (Asamblea General: 1989) en tanto constituye, a partir de su promulgación, un hito que modifica sustantivamente y desde el punto de vista jurídico, la mirada sobre las infancias a nivel mundial. Al especificar la totalidad de los derechos civiles, sociales, culturales, económicos y políticos de las infancias y adolescencias, la CDN hace hincapié en el principio de *interés superior del niño*. Al reconocer y nombrar a toda persona menor de 18 años como sujeto de pleno derecho, la CDN emerge como un acontecimiento histórico que transforma los modos de observar, analizar e intervenir en torno a las infancias y sus problemáticas. De todos modos, y a pesar de esta mutación jurídica radical, no se logra alterar las prácticas propias del sistema tutelar. Luego se procede al análisis de los debates parlamentarios para la promulgación y sanción de la ley 26.061 (HCNA: 2005) y sus principios fundamentales. Se trata de visibilizar y reflexionar sobre la desinstitucionalización de los menores de edad carentes de cuidados parentales que

intenta implementar esta legislación. Por último, se efectúa un breve recorrido y análisis de las políticas públicas llevadas a cabo por el Estado nacional y la provincia de Santa Fe, a los fines de aclarar los avances y las dificultades que todavía hoy deben sortearse en materia de infancia y familia.

El Capítulo 3, "Cartografía del Sistema de Protección Integral en la provincia de Santa Fe", es otro paraje forzoso. Allí se busca dialogar con otros. A través de entrevistas abiertas a diferentes actores y profesionales que integran el dispositivo estatal de Protección Integral de NNyA de la provincia de Santa Fe, segunda circunscripción, se busca dilucidar, describir y reflexionar sobre las situaciones de vulneración de derechos más comunes en la actualidad. En segundo término, se delimitan aquellas situaciones que determinan la toma de medidas de protección por parte del Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA de la provincia de Santa Fe. A su vez, se realiza una pormenorizada distinción entre las Medidas de Protección Integral (MPI) y las Medidas de Protección Excepcional (MPE). Estas últimas, especificadas en la legislación vigente, puntualizan los niveles de intervención, los protocolos y las prácticas profesionales acordes a cada una. El eje central de este capítulo es el análisis de tales protocolos y prácticas.

El Capítulo 4, "Programas de Acogimiento en la provincia de Santa Fe", es la última parada del viaje. De acuerdo con la legislación vigente, ante la toma de una MPE, el Sistema de Protección Integral de Derechos de la provincia explicita que es responsabilidad del Equipo Técnico Interdisciplinario que interviene con cada NNyA, definir la modalidad de acogimiento más propicia conforme a su situación singular, historia familiar y proyecto de vida. De todos modos, los protocolos actuales prevén dos programas de cuidados alternativos: el Programa de Acogimiento Institucional (en centros residenciales u hogares de permanencia transitoria) y el Programa de Acogimiento Familiar (Familia Ampliada o de la Comunidad, Familias Solidarias y Familias Abiertas). Problematizar, reflexionar y analizar los criterios y las prácticas profesionales de los ETI u otros actores intervinientes en torno a NNyA vulnerados en sus derechos que integran tales programas es el objetivo fundamental de este capítulo.

No obstante, teniendo en cuenta el recorte metodológico del campo de trabajo, la inquietud y eje central del recorrido efectuado, se circunscribe a los criterios, las particularidades y razones por las cuales, ante la toma una MPE, los ETI deciden alojar a NNyA en el programa Familias Solidarias. En este capítulo también se realiza un recorrido historiográfico de este programa: si bien es una mutación del antiguo programa de familias sustitutas —propio del estado moderno y anterior a la CDN—, refuerza la idea de una modalidad de alojamiento alternativo y temporal. Está dirigido a personas o grupos familiares que desean brindar de modo transitorio atención, protección y cuidados a NNyA en situación de vulneración de derechos, sin fines adoptivos, ya que la legislación prevé el retorno de NNyA a su familia de origen.

Si bien, en la letra de la ley y en todos los documentos oficiales que circulan dentro del Sistema de Protección Integral de Derechos, se sostiene firmemente la condición *sine qua non* de respetar y contemplar la opinión, deseos e intereses de cada NNyA en las decisiones que los atañan, se busca conocer y comprender el espacio y el tiempo que se brinda a la singularidad de cada uno en esas cuestiones. Por consiguiente, conocer, describir y analizar las legislaciones, intervenciones y prácticas profesionales llevadas a cabo por los ETI —y el lugar que se le asigna en ellos a la singularidad de cada NNyA— constituyen el eje central y el destino final del presente trabajo. En este punto, resulta indispensable aclarar que, si bien se dedica a este eje un apartado especial en el Capítulo 4, en realidad es transversal a todos los capítulos, en la medida en que la hipótesis de trabajo refiere que: "Los protocolos de

intervención sobre NNyA en situación de vulneración de derechos son universalizantes y, por lo tanto, van a contrapelo de NNyA como sujetos deseantes y singulares".

En lo relativo al marco teórico referencial del análisis interpretativo que se desarrolla en cada uno de los capítulos, es necesario advertir que, si bien se busca respetar su pertinencia y coherencia interna con el enfoque metodológico etnográfico junto con los fragmentos de entrevistas a participantes, documentos, legislaciones, resoluciones, etc., las categorías operativas centrales se circunscriben a tres nociones fundamentales: *infancia, familia* y *políticas públicas.*

En primera instancia, se toma la noción de *infancia* y sus diversas significaciones conforme a la variedad de teorías, prácticas psi y a los discursos médico, pedagógico y jurídico. En segunda instancia, se emplea el concepto de *familia* que, a partir de los aportes de Michel Foucault (2011), se concibe como un enunciado procedente del discurso médico cuya tarea fundamental es la normalización de las infancias y adolescencias. En tercera instancia, se exploran concepciones, alcances, objetivos y limitaciones de las *políticas públicas,* en la medida en que delimitan las prácticas y acciones gubernamentales implementadas en Argentina respecto de infancias en situación de vulneración de derechos.

CAPÍTULO 1. MATERIALIDAD DISCURSIVA EN TORNO A LA INFANCIA Y LA FAMILIA

Que canten los niños, que alcen la voz
que hagan al mundo escuchar
que unan sus voces y lleguen al sol
en ellos está la verdad

Que canten los niños que viven en paz
y aquellos que sufren dolor
Que canten por esos que no cantarán
porque han apagado su voz.
José Luis Perales Morillas

Desde los albores de la modernidad, la infancia y la familia han sido y continúan siendo el blanco por excelencia de las prácticas de gobierno propias de cada época y de grupo social (Bright: 2011). En esta coyuntura, organismos nacionales e internacionales impulsaron en las últimas décadas una multiplicidad de leyes en materia de derechos humanos, salud y educación, afines y solidarias entre sí. Entre las más destacadas pueden mencionarse la ley 25.673, Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (HCNA: 2003); la ley 26.061, de Protección Integral de Niños, Niñas y adolescentes (HCNA: 2005); la ley 26.150, de Educación Sexual Integral (HCNA: 2006); la ley 26.206, de Educación Nacional (HCNA: 2006); la ley 26.618, de Matrimonio Igualitario (HCNA: 2010), la ley 26.657, de Derecho a la Protección de la Salud Mental (HCNA: 2010) y la ley 26.743, Derecho a la identidad de género de las personas (HCNA: 2012). Estas leyes se inscriben entre los principales asuntos políticos inherentes al Estado, al gobierno y a la sociedad. Se configura de este modo una matriz normativa que enfatiza un ordenamiento jurídico de los discursos y las prácticas sociales, delimitando la producción de subjetividad actual y a los sujetos como sujetos de derecho.

Ahora bien, la concepción del niño como persona con derechos emerge en el siglo XX. El primer acontecimiento que da cuenta de ello es la Declaración de Ginebra en 1924 (Sociedad de las Naciones: 1924). Se trata de un documento histórico que, por primera vez, reconoce la existencia de derechos específicos de la infancia y la responsabilidad de los adultos hacia ellos. Luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la creación de la ONU, se firma la *Declaración de los Derechos del Niño,* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 1386-XIV del año 1959. En el Preámbulo se indica que "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento" (ONU: 1959, p. 1). Treinta años más tarde, en 1989, la *Convención sobre los Derechos del Niño,* en su artículo primero (Asamblea General: 1989, p. 2), explicita que "se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

En Argentina, la antigua Ley del Patronato (PEN: 1919) se funda sobre la idea de que el Estado debe intervenir, con la tutela del juez, sobre los denominados *menores en peligro* (niñas y niños pobres, abandonados, delincuentes), pertenecientes a clases sociales bajas, consideradas incapaces de formar familias estables y educar moralmente a sus hijas e hijos. En tanto carentes de derechos, eran recluidos en asilos que, enmarcados en un estricto sistema disciplinar de aislamiento, control y vigilancia, buscaba corregirlos, educarlos y readaptarlos socialmente. A partir del siglo XX y con la adhesión de Argentina a la Convención Internacional de los

Derechos del Niño (CDN) de la ONU (en la que se proclama a la infancia como sujetos de derecho y a la familia, como grupo social fundamental y necesario para el crecimiento, bienestar y desarrollo personal de NNyA), comienza a concebirse la idea de que las familias deben recibir la protección y asistencia necesarias por parte del Estado para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad. Tal es el eje y principio rector que cimienta y da origen a la actual Ley de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (HCNA: 2005). En este sentido, el principal objetivo de las políticas públicas surgidas tanto de la normativa nacional como de la provincial (LSF: 2009) es el fortalecimiento de las familias, entendiéndolas como base para un desarrollo humano sustentable y como espacio afectivo fundamental para el crecimiento de NNyA.

Por lo tanto, las leyes vigentes introducen modificaciones en las políticas públicas regulando y desplazando la responsabilidad de la protección de la niñez del juez al Estado y sus dependencias. Así, se construyen una nueva institucionalidad y responsabilidad en materia de protección de derechos: el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de NNyA, organizado en los niveles local, regional, provincial y nacional. Cabe mencionar que las políticas públicas, tal como lo expresa la legislación vigente de la provincia de Santa Fe, deben ser *integrales, universales y específicas,* a los fines de concretar los derechos que la normativa consagra. La ley provincial 12.967 de Promoción y Protección Integral de NNyA explicita —en conformidad con la normativa nacional— el derecho a la convivencia familiar nuclear y comunitaria, circunscribiendo la crianza en grupos familiares alternativos a casos excepcionales y en los que se observe vulneración de derechos. En tales circunstancias la ley prevé la ejecución de Medidas de Protección Excepcional (MPE).

> ARTÍCULO 51. Las medidas de protección excepcional son aquellas medidas subsidiarias y temporales que importan la privación de la niña, niño o adolescente del medio familiar o de su centro de vida en el que se encuentra cuando el interés superior de estos así lo requiera. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del pleno ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias… (LSF: 2009, p. 22)

Es decir, cuando la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia define una MPE (que no debe superar los ciento ochenta días) y se separa a NNyA vulnerados de su centro de vida, el área legal de la Dirección de niñez redacta la resolución, hace el seguimiento administrativo y la envía al Poder Judicial para el control de legalidad (Tribunales Colegiados de Familia o Juzgados respectivos). A partir de allí, el abordaje con NNyA vulnerados en sus derechos es responsabilidad de los ETI. Es facultad de estos equipos "definir la modalidad de acogimiento y coordinar las estrategias a realizar con las familias de origen, a fin de reparar las situaciones que generaron la vulneración de derechos" (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 18). Es decir, los equipos —integrados por una abogada o abogado, una o un profesional de Trabajo Social y una psicóloga o psicólogo— son la referencia institucional de los NNyA y sus familias de origen.

Cuando se separa a NNyA de su familia de origen, suelen definirse dos programas o modalidades de abordaje. Uno de ellos es el Programa de Acogimiento Institucional, que implica la derivación a un Centro Residencial u Hogares de permanencia transitoria. Interviene en ello el Equipo de Fortalecimiento y Monitoreo (EFM) de estos centros residenciales. El EFM se encarga de administrar las plazas en las diferentes instituciones y de definir la ubicación para cada NNyA. El cuidado cotidiano está a cargo de los equipos profesionales y cuidadores de cada centro residencial y de los acompañantes personalizados. La segunda opción es el Programa

de Acogimiento Familiar que cuenta, a su vez, con tres modalidades. La primera es el Programa de Familia Ampliada o de la comunidad como opción prioritaria, en el que "el alojamiento transitorio tras la MPE se formaliza con personas que tienen vínculo previo con la niña, niño o adolescente, sea por una relación de parentesco, lazos afectivos o ser un referente positivo para las o los mismos" (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 31). Esta modalidad se evalúa en relación con las posibilidades y realidades de cada familia ampliada para dar contención y cuidados adecuados a NNyA.

La segunda modalidad es el Programa de Familias Solidarias, prioritario frente a la institucionalización. En él, mediante "un proceso de selección se eligen personas o grupos familiares para brindar transitoriamente alojamiento y cuidado a niñas, niños y adolescentes sobre los cuales se ha tomado una MPE" (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 31). Y como tercera modalidad, el Programa de Familias Abiertas:

> … se orienta a aquellas situaciones en las que una vez resuelta la MPE con sugerencia de adoptabilidad, no se encuentren familias en el RUAGA, los procesos de vinculación iniciados entre familias aspirantes y niñas y niños no prosperen o las propias chicas y chicos expresen no querer ser adoptados. (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 31)

Una vez que los Equipos Técnicos Interdisciplinarios definen el tipo de Programa para cada caso, el seguimiento queda en manos de los ya mencionados ETI.

La presente tesis se centra en las razones por las que se toma una MPE, el análisis de los protocolos que se activan en tales casos y los criterios para definir, entre las tres opciones que tiene el Programa de Acogimiento Familiar, la familia solidaria para alojar a NNyA. Además, se propone analizar las intervenciones o prácticas de los ETI y el lugar que se asigna en ellas a la singularidad de NNyA. Se propone esta línea de investigación porque se considera, como hipótesis de trabajo, que los protocolos de intervención sobre NNyA en situación de vulneración de derechos tienen un carácter universalizante y, por lo tanto, se oponen a la concepción de NNyA como sujetos deseantes y singulares.

Problemática

Como se explicitó en el apartado anterior, el programa Familias Solidarias (Res.465/07 dictada por la Secretaría de Estado y Promoción Comunitaria de Sta. Fe) es una de las modalidades de alojamiento alternativo dirigido a personas o grupos familiares que desean brindar de modo transitorio atención, protección y cuidados a NNyA en situación de vulneración de derechos, razón por la cual temporalmente no pueden vivir con su grupo familiar de origen. Se trata de una medida de protección que prevé, siempre que sea posible, el retorno de NNyA a su familia de origen. Se gesta en el marco de la Secretaría de Estado y Promoción Comunitaria con el objetivo de generar políticas públicas acordes al Sistema de Protección Integral a partir de la ley 26.061 (HCNA, 2005) y evitar la institucionalización de NNyA. Consiste en la búsqueda de familias, a través de convocatorias públicas, para complementar a la familia de origen. En un documento de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe (2019), se remarca que este programa, en sus inicios, se orientaba a grupos sociales vulnerables con necesidades básicas insatisfechas y por debajo de la línea de pobreza, y se lo confundía con las antiguas Familias Sustitutas. Desde su implementación, se observó

la existencia de *"familias solidarias* que, luego de transcurrido cierto tiempo más o menos prolongado, pretenden la adopción de los niños bajo su cuidado" (Molina: 2018). Además, el ingreso de las familias candidatas pretende ser una alternativa frente al Registro Único de Aspirantes a la Guarda con fines Adoptivos (RUAGA).

Esta situación no contemplada en el programa obliga a reflexionar sobre dos cuestiones fundamentales. Por un lado, los plazos del programa por lo general no se respetan dado que, en la mayoría de los casos, seis meses suelen ser muy poco tiempo para resolver las situaciones de vulneración de derechos. Por otro, las condiciones en que se encuentran las familias para afrontar la tarea de recibir a NNyA y luego desprenderse de ellos debido a las actuaciones administrativas. En este sentido cabe agregar:

> ¿Son ilegales estas pretensiones adoptivas realizadas por "familias solidarias"? Aunque parezca una gran contradicción con lo explicado anteriormente la respuesta es "no". Sucede que por sobre las normas civiles y reglamentarias está la Convención Internacional de los Derechos del Niño que tiene jerarquía constitucional y ordena a los jueces y a los funcionarios estar siempre en favor del "superior interés del niño". […] El "abogado del niño" es quien se encuentra en mejor situación para alertar, demandar, recurrir, denunciar, "zapatear" por los derechos que el propio Estado vulnera a los niños, como por ejemplo el cumplimiento de los plazos. (Molina: 2018, s.p).

A pesar de que varios programas coexisten en pos de la garantía de derechos, los datos estadísticos actuales denotan que las condiciones ominosas de gran parte de la población infantil, lejos de mejorar, empeoran (UNICEF, 2023). Así, diferentes organismos públicos provinciales y locales vinculados a niñez, adolescencia y familia denuncian que las situaciones de vulneración de derechos y los padecimientos psíquicos severos en la infancia no son alojados ni abordados de manera efectiva debido a un notorio retroceso en las políticas públicas (Defensoría del Pueblo, Pcia. De Santa Fe, 2025)

En junio de 2017, el diario *El Litoral* publica la denuncia de una mujer perteneciente al Programa Familias Solidarias a la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia por *hostigamiento estatal*. Una niña de casi dos años se hallaba bajo la tutela del Estado provincial por encontrarse en situación de maltrato en su familia de origen. No obstante, y en sus escasos meses de vida, "pasó por las manos de tres familias solidarias y, por una decisión de la Delegación Reconquista de la Subsecretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia, podría quedarse nuevamente sin hogar" (Salierno: 2017). Apenas un mes después, en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) se llevaron adelante dos jornadas de formación en la temática. Los disertantes e integrantes de los equipos profesionales —abogados, psicólogos, psicoanalistas, trabajadores sociales, etc.— del sistema de Protección de la Infancia, denuncian, a partir de la exposición de una viñeta clínica, un alto nivel de judicialización del niño, lo cual imposibilita escuchar su singularidad. Por otra parte, y más allá de las particularidades del episodio comentado, refieren que el ejercicio del poder dentro del sistema de Protección Integral se asentaría en una *lógica de las buenas intenciones* en nombre del interés superior del niño y que, si bien el Estado y la normativa vigente apuntan a la protección de NNyA, es el mismo Estado con sus prácticas el que los desampara.

En septiembre de 2019, tuvieron lugar las IX Jornadas de Psicoanálisis, Salud y Políticas Públicas en la Facultad de Psicología, UNR. En el panel "Infancias en estado de excepción", se presentaron cuatro ponencias a cargo de reconocidas profesionales y especialistas. Si bien cada oradora abordó las problemáticas en infancias desde un recorrido singular y afín a su práctica profesional, hubo un hilo conductor y común que

atravesó cada presentación: la relevancia de discernir, conocer y delimitar las razones del desfasaje observado entre la base jurídica y la creación y puesta en marcha de estructuras estatales en casos de vulneración de derechos de NNyA. Las profesionales acordaron en que las leyes vigentes, los programas implementados y las políticas públicas legitiman derechos, pero no logran poner fin a la vulneración de la que los NNyA son víctimas. Además, subrayaron que las prácticas, experiencias y dispositivos no alcanzan para transformar el desfasaje entre la norma y la experiencia concreta, lo cual dificulta el cambio de la realidad social.

Como se mencionó, el Estado es el principal vulnerador de derechos, aun cuando debe ser el garante del dispositivo de infancia a partir de la gestión de condiciones de aplicabilidad de la Ley de Protección Integral. Esto último necesariamente implica asignar un presupuesto acorde, brindar capacitación y condiciones laborales dignas para los trabajadores de las distintas áreas vinculadas; crear programas e instituciones acordes a las necesidades actuales; articular políticas públicas serias —entre dirección de infancia, salud, educación, cultura, deporte, etc.—; y repensar las modalidades en que se toman las MPE, dado que muchas veces, convierten a NNyA en *objeto de intervención estatal*. A partir de tales sucesos se destaca entonces que las situaciones de desamparo y vulnerabilidad de NNyA no se subsanarían solo con la existencia de una multiplicidad de leyes y programas que los tengan como sujetos de derechos a la salud, la educación y condiciones de vida digna. No obstante, cabe aclarar que esta problemática no sucede únicamente en Argentina. Se trata de un acontecimiento discursivo propio de la época y visible en otros países, como se verá a continuación.

A principios de 2019 en Brasil, con el apoyo de la Orden de Abogados de Brasil (AOB) y la autorización de una jueza de Derecho de la Infancia, se organizó en un centro comercial de San Pablo un *desfile de menores en busca de adopción.* Difundido bajo el nombre de “Adopción en pasarela”, el evento tenía el objetivo de visibilizar a niños y adolescentes que están a la espera de ser adoptados. En respuesta, la Asociación de Jueces para la Democracia (AJD) divulgó un comunicado en el que lo calificó como “un retroceso al tiempo de la Conquista y que remitía a las ferias de esclavos*”* (La Capital de Mar del Plata: 2019, párr. 5).

Teniendo en cuenta lo visto hasta aquí, podría considerarse, siguiendo a Foucault (2011), que la judicialización de las infancias y las familias no garantiza procesos de subjetivación, más bien los ubica como objeto de disciplinamiento y normalización social. El discurso jurídico, en tanto universalizante, parecería obturar y desoír al sujeto en su singularidad quedando supeditado a las vicisitudes epocales y a prácticas discursivas burocráticas deshumanizantes. En la misma línea, “Ese mismo Derecho por el cual los niños han pasado a ser Sujetos, vuelve en sus prácticas a cosificarlos en nombre de su protección” (Bright: 2011, p. 162).

A partir de todo lo dicho, la presente investigación aspira a responder los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las situaciones de vulneración de derechos en la infancia que determinan la ejecución de una MPE en el Sistema de Protección Integral de la provincia de Santa Fe?
- ¿Qué protocolos y criterios utilizan los Equipos Técnicos Interdisciplinarios ante una medida excepcional?
- ¿Cuáles son los protocolos y criterios para definir la derivación de cada NNyA a un centro residencial de alojamiento o a un programa de Acogimiento Familiar?
- ¿Cuáles son los protocolos y criterios para definir, entre las tres opciones que tiene el Programa de Acogimiento Familiar, la Familia solidaria para alojar a NNyA?

- ¿Cuáles son las intervenciones o prácticas de los Equipos Territoriales Interdisciplinarios?
- ¿Qué lugar se asigna a la singularidad de NNyA en esas prácticas?

Objetivos

Desplegar y transitar estos interrogantes requiere adentrarse en el análisis de la materialidad discursiva que sustenta el Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA, es decir:

- Analizar los protocolos, criterios e intervenciones jurídicas y psicológicas que rigen en el Sistema de Protección Integral de la Provincia de Santa Fe y que se utilizan para definir la modalidad de acogimiento de NNyA vulnerados en sus derechos.
- Analizar los protocolos jurídicos que rigen dentro del Sistema de Protección Integral de Santa Fe, ante situaciones de vulneración de derechos y los criterios para definir la derivación de NNyA al programa Familia Solidaria.
- Describir las intervenciones y prácticas en los Equipos Territoriales Interdisciplinarios.
- Dilucidar qué lugar se le asigna a NNyA en las prácticas públicas vigentes.

Hipótesis de trabajo

Las modalidades de intervención estatal y las políticas públicas que se implementan en la provincia de Santa Fe en nombre de la protección integral de NNyA implican protocolos y criterios de intervención que pueden considerarse universalizantes y, por tanto, no contemplarían a NNyA como sujetos singulares.

Alternativa metodológica

El Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA de la provincia de Santa Fe, en su emergencia, composición y protocolos de intervención en las infancias y adolescencias vulneradas en sus derechos, constituye una práctica discursiva que, en términos de Foucault (2013), legitima, vehiculiza y materializa determinaciones sociales, políticas, económicas y culturales. En este sentido, adquiere el carácter de *acontecimiento discursivo.* Esta caracterización se debe a que el marco normativo y legal del cual nace el Sistema de Protección Integral de Derechos nacional y provincial (HCNA: 2005; LSF: 2009) introduce modificaciones sustanciales, no solo en las infancias entendidas como sujetos de derechos, sino también en el sujeto singular y su subjetividad, en la salud, la educación, la política, la cultura y la sociedad en su conjunto. Desde una perspectiva epistemológica materialista-discontinuista —en contraposición con la idea del progreso lineal del saber—, los acontecimientos discursivos, en tanto históricos, resultan analizadores muy fructíferos para el conocimiento y desarrollo de la historia de las ideas.

Por otra parte, Foucault (2013) advierte que trabajar con la noción de *discontinuidad* implica necesariamente posicionamientos teóricos y de procedimiento, definidos y específicos. Se trata, en primera instancia, de desterrar las nociones que evidencian y diversifican el tema de la continuidad: *tradición, influencia, desarrollo, evolución, mentalidad.* Además, supone renunciar a la idea de la existencia de un *acontecimiento verdadero* cuyo origen se desconoce, es secreto y permanece en las sombras, razón por la cual no es posible captarlo del todo. Por último, y en estrecha ligazón con lo anterior, requiere despojarse de la idea de que un discurso reposa sobre

otro *no-dicho* que lo preexiste y que continúa su presencia represiva por debajo de lo dicho. En este sentido, comprender y describir los acontecimientos discursivos plantea un interrogante fundamental: ¿cómo y qué ha hecho posible su emergencia?

En virtud de lo expuesto, y de acuerdo con la problemática, los objetivos e hipótesis formulados, se considera que el enfoque etnográfico ha de resultar la alternativa metodológica más apropiada para la presente investigación. Se parte de la idea de que las metodologías cualitativas resultan las más apropiadas cuando el investigador se propone estudiar "la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales, las condiciones de la vida cotidiana o brindar una descripción detallada de la realidad" (Wainerman & Sautu: 2001, p. 236). El enfoque etnográfico (Guber: 2016) se orienta hacia una metodología artesanal, descriptiva y cualitativa, y si bien puede considerarse arcaico, es uno de los más adecuados para producir conocimiento sobre los fenómenos sociales.

A su vez, los estudios descriptivos tienen el objetivo de detallar cómo es y cómo se manifiesta determinada situación, acontecimiento o fenómeno de interés para el investigador. Estos buscan especificar, con la mayor precisión posible, las características de cualquier fenómeno, grupo social, comunidad o persona que sea sometida al análisis y evalúan sus diferentes aspectos, dimensiones y componentes (Sampieri *et al.*: 2000). En este sentido, el enfoque etnográfico es un método de conocimiento "que busca comprender fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros (entendidos como actores, agentes o sujetos sociales)" (Guber: 2016, p. 16). Para ello, se distinguen tres niveles de comprensión: el primero informa el suceso, es decir *el qué*; el segundo nivel es la explicación y alude a las causas, *el porqué;* y el tercer nivel, se ocupa de describir el fenómeno desde el punto de vista de los agentes involucrados, *el cómo es para ellos.* Por tales motivos, los agentes intervinientes resultan informantes privilegiados en la medida en que solo ellos podrán dar cuenta de sus pensamientos, sentimientos y acciones en torno a los sucesos de los cuales forman parte.

En tanto método de investigación, la etnografía es abierta y en terreno. Es el investigador quien se aproxima al lugar donde residen los sujetos de estudio, razón por la cual suele denominarse *trabajo de campo.* Es flexible y no directiva, en la medida en que son los agentes involucrados —y no el investigador— los privilegiados al momento de poner en palabras sus prácticas, su cotidianeidad y sus sentires. Esto obliga al investigador a replantear de modo crítico su lugar en el proceso, advertir lo imprevisible y buscar ser asertivo respecto del conocimiento que lo preexiste para convertirse, más bien, "en un sujeto cognoscente que deberá recorrer el arduo camino del des-conocimiento al reconocimiento" (Guber: 2016, p. 19). Tal proceso implica dos cuestiones fundamentales que debe contemplar el investigador. La primera es partir de la llamada *ignorancia metodológica* y acercarse a la realidad en estudio para conocerla. Esto requiere, necesariamente, cuestionar sus certezas para aprehender la realidad en términos diferentes. La segunda se orienta a que el investigador logre *describir-interpretar* un acontecimiento, grupo social o fenómeno a los fines de hacerlo comprensible para quienes no pertenecen a él.

Para su abordaje, las técnicas de recolección de datos más distintivas son: las entrevistas abiertas o en profundidad (cuya principal ventaja es que estimulan el flujo de información clave acerca de los actores y que de otro modo sería imposible conocer); la observación (cuyos datos pueden recogerse con diferentes instrumentos como diarios de campo, registros anecdóticos, grabaciones, etc.); el almacenamiento o registro de información; y el análisis documental (como periódicos, libros de texto, artículos, epitafios, casos, historias de vida, panfletos, publicaciones oficiales o

fotografías), pues todos ellos, potencialmente, brindan información amplia y variada que es preciso contemplar (Álvarez: 2008).

Por consiguiente, y con el objetivo de describir las modalidades de intervención estatal y las políticas públicas que se implementan a diario en la provincia de Santa Fe en nombre de la protección integral de NNyA, así como también los criterios, protocolos y prácticas de los ETI ante una MPE, la presente investigación incluye distintos momentos. En primer lugar, se analizan los documentos que se listan a continuación:

- Ley Nacional de Infancia Nº 26.061 (HCNA: 2005).
- Ley Provincial de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Nº 12.967 (LSF: 2009).
- Otras fuentes documentales y jurídicas asociadas como la Ley de Adopciones N° 24.779 y la resolución provincial de *Familias Solidarias (*Res. 465/07).
- Debates parlamentarios previos a la sanción de dichas leyes (Cámara de Senadores de la Nación, 2005)
- Material proveniente del Sistema Provincial de Protección Integral de la infancia y la familia.
- Otros documentos de índole histórica como la Ley del Patronato de Menores 10.903 (PEN: 1919) y el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC) (HCNA: 1869).

En segundo lugar, se rastrean y seleccionan otros textos o archivos documentales, como circulares, comunicados oficiales del Sistema de Protección Integral de Derechos provincial —desde 2005 y durante el transcurso de la escritura de esta tesis—. Estos incluyen episodios o microrrelatos significativos de diversos protagonistas o situaciones relativas a la temática, dado que constituyen “espacios por donde la materialidad discursiva circula, prolífica o restringida” (Emmanuele: 2012, p. 18), además de fuentes periodísticas: artículos, folletería, volantes, producciones gráficas, etc., de difusión en organismos públicos locales vinculados a la problemática.

En tercer lugar, se llevan a cabo entrevistas a profesionales del dispositivo estatal de Protección Integral de NNyA de la provincia de Santa fe, segunda circunscripción. A saber:

- Entrevista 1: Psicóloga de un Equipo Territorial Interdisciplinario (ETI)
- Entrevista 2: Psicóloga de un Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI)
- Entrevista 3: Psicóloga del Programa de Autonomía Progresiva (PAP)
- Entrevista 4: Abogada del Programa Familias Solidarias (FS)
- Entrevista 5: Psicóloga del Programa de Acompañantes Personalizados (AP)
- Entrevista 6: Trabajador Social del Programa de Acompañantes Personalizados (AP)
- Entrevista 7: Trabajador Social del programa Familias Solidarias (FS)
- Entrevista 8: Psicóloga del Programa Familias Solidarias (FS)
- Entrevista 9: Trabajadora Social de los Equipos de Admisión (FS)
- Entrevista 10: Psicóloga de un Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI)

También se incluye la recopilación y análisis de los protocolos jurídicos que rigen actualmente ante situaciones de vulneración de derechos a partir del acopio de documentación pública cuyas fuentes pertenecen a los distintos niveles del Sistema de Protección Integral local, así como también de otros organismos afines, como la Defensoría del niño, niña y adolescente. Cabe aclarar que, en las indagaciones documentales señaladas, se respetan las normativas éticas vigentes sobre consentimiento informado o confidencialidad, según corresponda.

Los tres momentos especificados tienen como propósito la recopilación y análisis de los elementos que dan cuenta de la materialidad discursiva, no solo en sus aspectos singulares, sino también en el establecimiento de relaciones posibles con otros acontecimientos discursivos.

El resultado de este recorrido (Guber: 2016), tercera acepción del enfoque etnográfico es la descripción como producto del trabajo de campo. Se trata de una presentación escrita y monográfica en la que se representa, traduce e interpreta un fenómeno social. Aquí es imprescindible el ejercicio permanente de interpretación de significados y la articulación teórica de los datos recabados en el campo, es decir, tensionar los datos empíricos con referentes teóricos, con el objetivo de alcanzar nuevos conocimientos. En otros términos, el análisis de los datos no es ni más ni menos que una reflexión analítica para construir nuevos sentidos, nuevas significaciones:

> Permanentemente el etnógrafo, en su esfuerzo por dar sentido a los datos recogidos genera y regenera categorías explicativas en las que agrupa los significados más relevantes recogidos. Esta categorización no es una tarea sencilla, ni definitiva, pues se encuentra sometida a permanente revisión y transformación, en cuanto aparece un nuevo dato que nos hace repensarla. (Álvarez: 2008, p. 10)

Así, en lo relativo al análisis interpretativo que se efectuará, las categorías operatorias centrales se circunscriben a tres nociones fundamentales: *infancia, familia* y *políticas públicas*. En cuanto a la noción de *infancia,* si bien presenta múltiples significaciones conforme a la pluralidad de teorías, prácticas y discursos, en el ámbito jurídico se restringe a los menores de edad. El concepto de *familia,* desde Foucault (2011), puede caracterizarse como un enunciado determinado por los juegos de poder y saber provenientes del discurso médico y cuya función primordial es la normalización del sujeto. Por último, la categoría *políticas públicas* alude a las prácticas y acciones gubernamentales implementadas en la actualidad —según el marco legal vigente— en situaciones de vulneración de derechos de la infancia, dado que determinan procesos de subjetivación.

Infancia y familia. Su emergencia en la trama discursiva moderna

Familias monoparentales, hogares encabezados por mujeres solas u hombres solos; matrimonios que derivan en divorcio; familias con hijos involuntariamente concebidos; familias ensambladas; parejas sin hijos; hogares formados por parejas homosexuales, bisexuales o heterosexuales que deciden adoptar o recurren a tratamientos médicos para gestar; abuelos, tíos, hermanos mayores que tienen bajo su cuidado a NNyA; etc.: todas ellas constituyen los signos del *vivir en familia* (Wainerman: 1994) que se incrementa en el mundo desde hace ya más de tres décadas: “¿La familia está en crisis?, ¿la familia desaparece?, o ¿la familia se transforma? ¿Cuál es el futuro de la familia?” (p. 13). Tales interrogantes son el punto de partida de sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales, abogados, filósofos, historiadores, etc., para reflexionar, estudiar y ensayar posibles respuestas.

De acuerdo con la socióloga Elizabeth Jelin (1994), los teóricos clásicos conciben la familia tradicional como una institución social que regula, encauza y atribuye significación social y cultural a la sexualidad y la procreación. Además, se circunscribe a la convivencia nuclear y a la noción de hogar, en tanto sustento, techo, economía y vida doméstica compartida. Sin embargo, la sexualidad, la procreación y la convivencia —tres dimensiones fundantes de la familia clásica— experimentan considerables transformaciones y caminos divergentes a lo largo de los años. Por esta

razón, no hay certezas ni consensos acerca de la categoría de familia y su significación social, "… con lo cual comenzamos a dudar acerca de qué estamos hablando cuando hablamos de familia. De ahí surge la imagen, convertida ya en lugar común, de que la familia está en crisis" (p. 24). No obstante, si se enfatiza en los procesos de democratización social y de ampliación de derechos civiles —que redefinen la vehiculización de los placeres—, la idea de crisis queda en suspenso y puede desplazarse a la de una transformación creativa. En este sentido, resulta fundamental rastrear la categoría *familia* desde una perspectiva histórica y entramada en el contexto político, económico, social y cultural propio de cada época.

En tanto fenómeno de carácter universal y presente en toda sociedad, la familia tradicional supone dos aspectos fundamentales: la alianza del matrimonio y la filiación de los hijos, como afirma Élisabeth Roudinesco (2013). La autora, apoyándose en Claude Lévi-Strauss, subraya que, para la emergencia de la familia nuclear restringida propia de la cultura occidental, se requiere como condición previa la existencia de otras dos familias capaces de proporcionar un hombre y una mujer. La unión de ambos, a través del sacramento del matrimonio, y los hijos da lugar a una tercera; se establecen de ese modo relaciones de parentesco. Así, Roudinesco se aparta de lo que otrora conformaba la familia: un conjunto o grupo familiar de parientes, allegados, amigos cercanos, etc.

De todas maneras, la autora aclara que la universalidad de la familia se sostiene en un enfoque *naturalista* —ligado a la diferencia sexual—, que se enlaza con otros dos enfoques: el sociológico y el antropológico. El primero, de carácter histórico, hace referencia al perfil de las filiaciones y la transmisión de la cultura de una generación a otra. El segundo se orienta hacia una descripción estructural de las alianzas, dando lugar a las relaciones de parentesco. No obstante, y citando a Lévi-Strauss, remarca:

> … lo que diferencia realmente al hombre del animal es que, en la humanidad, una familia no puede existir sin sociedad, es decir, sin una pluralidad de familias dispuestas a reconocer la existencia de otros vínculos al margen de los lazos de consanguinidad, y que el proceso natural de la filiación solo puede proseguir a través del proceso social de la alianza. (Roudinesco: 2013, p. 15)

Tal caracterización da lugar a la práctica del intercambio y sus modalidades, siendo allí la prohibición del incesto una pieza fundamental. Esta última adviene como un hecho de lenguaje en tanto instala la interdicción en lo simbólico de actos incestuosos que, no obstante, existen en la realidad.

A su vez, Roudinesco (2013) explicita que pueden distinguirse, a lo largo de la historia, tres períodos bien diferenciados respecto de la noción de familia. El primero remite a la familia caracterizada como tradicional cuya función primordial es asegurar la preservación del patrimonio por derecho: uniones civiles pautadas en función de la herencia material descartando la afectividad de los esposos. El segundo refiere a la familia moderna —propia del siglo XVIII— como unión afectiva y sexual de los cónyuges cuyos hijos deben ser cuidados, protegidos, educados y confiados al Estado. El tercer período es el de la familia contemporánea definida como una alianza entre dos personas por un determinado lapso dando lugar a uniones, separaciones y recomposiciones permanentes.

Por su parte, Foucault (2006) explica que la familia moderna, característica de nuestra sociedad, nace a fines del siglo XVIII y en estrecha relación de dependencia con el discurso médico. En ese entonces, se vuelve objeto de análisis e intervención médica la masturbación infantil y sus consecuencias, aparentemente nefastas, para el cuerpo. Además, se publica una serie de libros y recomendaciones para padres a

fin de evitarla. Nominada como *cruzada antimasturbatoria*, responde al proceso de represión del cuerpo del placer y exaltación del cuerpo productivo y rendidor propio de la sociedad capitalista. Se trata de una culpabilización a los padres por no ocuparse de sus hijos, por su negligencia. A partir de aquí, el cuerpo del niño debe ser el principal objeto de su atención. Emerge de este modo, la familia como un espacio de vigilancia constante en el que los padres deben estar al acecho de todo lo que ocurra: "desaparición de los intermediarios; pero esto quiere decir, en términos positivos: en lo sucesivo, el cuerpo de los niños deberá ser vigilado, en una especie de cuerpo a cuerpo, por el de los padres" (Foucault: 2011, p. 233).

El espacio de la familia —como núcleo sustancial, restringido, afectivo y sexual de padres-hijos— se inviste con una racionalidad que lo conecta al poder y al saber médico. Se trata, para Foucault, de una familia *medicalizada* con función normalizadora. Ahora bien, respondiendo a intereses políticos y económicos propios del Estado liberal moderno, se exige a los padres mayores cuidados para garantizar la supervivencia de los hijos y evitar las pérdidas económicas que implicaría su muerte. El incesto adquiere relevancia dado que, como crimen absoluto de las relaciones padres-hijos, fortalece la necesidad de intervención exterior, una tecnología médica que analiza, controla y corrige. Esta cruzada, aclara el autor, se dirige de modo casi exclusivo a la familia burguesa, mientras que la familia popular forma parte de otra muy diferente y orientada al matrimonio, es decir, a poner fin a la unión libre y el concubinato. En otras palabras, la cruzada determina una distribución diferente de los cuerpos individuales. La ley del incesto apunta a evitar la promiscuidad: el sexo entre hermanos, entre padres e hijos. Lo peligroso aquí es la sexualidad adulta, por eso la racionalidad externa que interviene en la familia popular para controlar y corregir proviene del discurso jurídico. En este marco, surgen las instituciones de relevamiento de la familia popular cuya función es "… proteger a los niños en peligro —es decir, protegerlos del deseo incestuoso del padre y la madre— y retirarlos precisamente, del medio familiar…" (Foucault: 2011, p. 253).

Al respecto, Roudinesco (2013) señala que la familia burguesa se sustenta en tres argumentos fundamentales: el marido como figura de autoridad, la subordinación de la mujer y la dependencia de los niños. Con todo, cabe destacar que a la mujer se le asigna el lugar de madre a los fines de atenuar, en el imaginario social, el goce sexual femenino. Así, y luego de la Revolución Francesa (1789-1799), el Estado se erige como garante de la autoridad del padre. Este, investido de poder, se somete a la ley, en tanto debe respetar los derechos adquiridos a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre (1789). En este contexto, el matrimonio y la familia cambian de naturaleza. Deja de ser un acuerdo indisoluble para convertirse en un contrato libre y consentido entre las partes. Sostenido en la existencia del amor, el matrimonio supone, frente a la ausencia de amor, el derecho al divorcio. No obstante, "… prolonga asimismo la idea de que todo niño —ilegítimo, adulterino o abandonado— tiene derecho a una familia, un padre, una madre. Se constatará entonces, en la sociedad posrevolucionaria, cierta actualización de los principios de la paternidad adoptiva" (Roudinesco: 2013, p. 41).

La relación entre individuo, sociedad y Estado, instaurada aquí, convierte a la familia en una de las estructuras básicas de la vida social. De lo contrario, el Estado se enfrentaría a hordas despóticas o tribales. Garante de la moral y las buenas costumbres, la familia moderna se funde con la institución del matrimonio monógamo y este último, en tanto consentimiento mutuo entre un hombre y una mujer, se concibe como unión espiritual por encima de la pasión sexual.

El movimiento de reforma sobre el que se funda la familia moderna va "del gobierno de las familias al gobierno a través de la familia" (Donzelot: 2008, p. 10). El

primero alude a la familia del Antiguo Régimen, órgano político capaz de organizar a sus miembros, delimitar sus comportamientos ante el poder real y definir su destino. En el gobierno a través de la familia, esta pasa a ser objeto de una política, es decir, un medio a través del cual se gestionan las alianzas y las filiaciones. Según Jacques Donzelot (2008), la familia contemporánea es controlada y liberada a la vez, pues se convierte en el instrumento por excelencia del desarrollo individual al anclar en su seno las exigencias normativas del buen comportamiento sexual y conyugal. En esta dirección, la familia es, al mismo tiempo, reina y cautiva del orden social. Todos los procedimientos de transformación de la familia a lo largo de la historia son también los que instauran los formatos sociales y culturales a partir de los cuales las sociedades adquieren su carácter refinado. En este sentido, la crisis de la familia no sería un acontecimiento anómalo y opuesto al orden social actual, sino la condición misma de su emergencia.

> Ni destruida ni piadosamente conservada, la familia es una instancia cuya heterogeneidad respecto de las exigencias sociales puede ser reducida o funcionalizada por el establecimiento de un procedimiento de puesta en flotación de las normas sociales y de los valores familiares. Del mismo modo que a un mismo tiempo se establece una circularidad funcional entre lo social y lo económico (Donzelot: 2008, p.17).

En consonancia con esta definición, Roudinesco (2013) subraya que la aparición de la familia edípica —gestada por el psicoanálisis a partir del complejo de Edipo y de gran impacto en las sociedades del siglo XX— es concebida por Sigmund Freud como el fundamento de la vida social ya que aseguraría, en la vida adulta, elecciones de amor normal. Esta autora formula la hipótesis de que Freud reinventa el mito de Edipo para encontrar una respuesta ante el terror del avance femenino y la borradura de la diferencia sexual que embarga a la sociedad europea de fin de siglo, tras la caída del poder de las monarquías imperiales. Con la familia edípica, entonces, se restablece simbólicamente la diferencia sexual para mantener un modelo familiar y social cuya desaparición se teme.

Por su parte, Ignacio Lewkowicz (2004) sostiene que las instituciones modernas sientan sus bases a partir de supuestos —la educación supone un tipo de alumno, la sociedad un tipo de individuo, la salud un tipo de paciente— en función de los cuales delimitan la producción de subjetividad. En la modernidad, el Estado cumple la función de albergar y amalgamar dichas instituciones y, a partir del niño, se orienta a la constitución de ciudadanos. En este proyecto, la familia y la escuela adquieren un rol fundamental.

> La escuela y la familia instituyen la figura del infante: un futuro ciudadano inocente y frágil, que aún no es sujeto de la conciencia y que tiene que ser tutelado pues ahí, en el origen, está contenido el desarrollo posterior. (Lewkowicz: 2004, p. 2)

Ahora bien, el neoliberalismo introduce transformaciones no solo en la gubernamentalidad estatal, sino también en las instituciones encargadas de la infancia. Estas se encuentran destituidas y en permanente estado de fluctuación, por lo cual ya no oficiarían de andamiaje fundamental en la constitución subjetiva. De este modo, la familia deja de ser la base sólida encargada por excelencia del cuidado y protección de sus miembros, y ello incide de manera determinante en los niños, niñas y adolescentes. Para el autor, en la coyuntura actual —caracterizada como la era de la fluidez—, “hay chicos frágiles con adultos frágiles” (p. 4).

Asimismo, Silvia Bleichmar (2014) destaca que es necesario repensar y modificar el concepto de familia, la cual se caracteriza por la asimetría entre un niño y un adulto. Este último tiene la responsabilidad indeclinable e intransferible de la transmisión cultural de la comunidad al niño que tiene bajo su crianza. Para la autora, la relación que se establece entre un niño y un adulto, cualquiera sea el vínculo filial, conforma una familia. Ahora bien, la condición fundamental es que el adulto asuma la

responsabilidad de proteger, criar y transmitir legalidades al niño. Respecto de la construcción de legalidades, subraya que es fundamental para la constitución subjetiva. Diferenciada de lo que la tradición en psicoanálisis nomina como "ley paterna" o función paterna estructurante —a partir del complejo de Edipo y la interdicción del goce—, la construcción de legalidades implica "abandonar, definitivamente, el modelo patriarcal de la familia de occidente para ceñirse a las condiciones racionales —vale decir reales— de producción de subjetividad" (p. 19).

En este sentido, se vuelve prioritario recuperar la noción de filiación. Aquí la existencia de una pareja estable no garantiza la conformación de una familia. Esta se constituye a partir de la existencia de dos generaciones que sostienen cierta estabilidad en sus funciones: un adulto capaz de cuidar a un niño y un niño que se deja cuidar por el adulto. El adulto respalda en la medida en que asume su responsabilidad en torno a la supervivencia y desarrollo simbólico del niño que tiene bajo su cuidado; y esto puede efectuarse dentro de una misma generación, por ejemplo, un hermano mayor que asume el cuidado de otro más pequeño.

Sobre este tema, Silvia Lampugnani (2019) señala que la filiación hace referencia a dos cuestiones fundamentales. En primer término, a la noción de niño como un eslabón de la cadena generacional y, en segundo término, respecto al Otro social como parte de una serie.

> El sujeto humano emerge diferenciado del otro por el ordenamiento genealógico que instituye el principio de diferenciación. Para diferenciarse como hijo, el cachorro humano necesita ser investido amorosamente con un nombre, necesita ser reconocido como otro y admitido en un ritual social. Esos actos demarcarán la hiancia que alojará al sujeto en el linaje humano (Lampugnani: 2019, p. 38).

La autora retoma a Freud y aclara que la filiación es una respuesta singular del sujeto frente a su grupo de pertenencia o linaje. Es resultado del lugar particular que logra construir dentro de su familia. A su vez, la posición de hijo o hija en dicha cadena filiatoria requiere de un otro que garantice determinadas condiciones de existencia: que se sostenga en el doble juego de dar lugar a lo permitido y lo prohibido del goce, y que lo reconozca como semejante y diferente a la vez.

En Argentina, desde la sanción de la Real Pragmática de 1776 en España, cuyo fin es evitar el abuso de contraer matrimonios desiguales, se legitima el necesario consentimiento paterno para la consumación del matrimonio de los menores de 25 años (Cicerchia: 1998). A partir de aquí, comienza a evidenciarse la intención del Estado de recortar las atribuciones de la Iglesia y ampliar su jurisdicción en asuntos familiares. Tal secularización de las relaciones de parentesco se basa en dos cuestiones: el refuerzo de la autoridad paterna y la creación de un espacio doméstico privado libre de la mirada externa. No obstante, "dado que el objetivo de tal negociación es el mantenimiento del orden social, aquellos incidentes que lo alteran se instalan automáticamente en la órbita de lo público" (Cicerchia: 1998, p. 65). La línea difusa entre lo privado y lo público es, sin lugar a dudas, lo que caracteriza a la sociedad argentina de aquella época y las revoluciones independentistas no modificaron la normativa legal en materia de familia, heredada de la colonia. El único rasgo distintivo que emerge aquí es la prohibición del matrimonio entre españoles y americanas en 1817, y un proyecto de ley no reglamentado de 1824 sobre separación conyugal voluntaria y divorcio.

Se instaura la figura del Defensor de Menores e indigentes, que data de la época previrreinal, y en 1821 se le confiere la función de intervenir en las disputas ocurridas en el ámbito familiar de las clases populares y los menores abandonados. A su vez, los Juzgados de Paz toman bajo su jurisdicción los asuntos de delitos y de desorden público

vinculados a la minoridad. Posteriormente, con la Ley del Patronato (PEN: 1919), se regula la función del Estado como interventor de la vida familiar. Aquí la figura del juez adquiere la plena potestad de decidir ante los menores en peligro material o moral. Estos —en su mayoría abandonados, delincuentes y pertenecientes a clases sociales bajas y familias inestables— son retirados de sus familias y recluidos en asilos y orfanatos para su cuidado, control, vigilancia y readaptación social. A partir de 1989, con la proclama de la CDN, "que representa el traspaso de la figura del menor objeto de compasión-represión al sujeto pleno de derechos" (Vitaliti: 2015, p. 7), el Estado argentino comienza a desarrollar políticas públicas tendientes a proteger a los niños y sus familias, ya que estás resultan fundamentales para el desarrollo, crecimiento y bienestar de sus hijos. Por último, en materia de legislación, se sanciona la ley 26.061, de Protección Integral de derechos de NNyA (HCNA, 2005), que busca proteger el interés superior del niño/a y fortalecer la institución familiar concebida como espacio afectivo indispensable para el crecimiento de niños y niñas. Por tales motivos, resulta fundamental garantizar y priorizar el derecho de NNyA a la convivencia familiar.

Aproximaciones a la noción de infancia

Philippe Aries (1979), referente destacado en el estudio de la noción de infancia, afirma que esta presenta múltiples variaciones a lo largo de la historia. Tales mutaciones, muchas veces imperceptibles, logran hacerse visibles cuando adquieren un grado tal de densidad que las vuelve evidentes. El autor parte de la idea de que la historia del niño —y la de la familia— en la antigua Roma se ve afectada por el pasaje de la familia gentilicia a la nuclear y formula la siguiente observación:

> Se sabe que al niño romano recién nacido se lo posaba en el suelo. Correspondía entonces al padre reconocerlo cogiéndolo en brazos: es decir, elevarlo (*elevare*) del suelo: elevación física que, en sentido figurado, se ha convertido en criarlo. Si el padre no *elevaba* al niño, este era abandonado, expuesto ante la puerta, al igual que sucedía con los hijos de los esclavos cuando el amo no sabía qué hacer con ellos. (p. 2)

Puede registrarse en este punto, según el autor, un primer indicio de adopción. El niño recibe la vida dos veces: la primera, al nacer, y la segunda, cuando el padre lo eleva. Favorecido por la elección voluntaria del padre, el niño conserva la vida y accede a una familia; de lo contrario, es abandonado. Esta práctica se modifica entre los siglos II y III, cuando surge un formato diferente de familia y, por ende, de niño. Por ese entonces, el matrimonio adquiere un carácter moral que no se registra en la antigua Roma. La unión matrimonial se vuelve sagrada y eterna, y los hijos fruto de dicha unión se tornan más importantes que la decisión voluntaria de elegirlos. Se origina así un largo período que, Iglesia y Estado mediante, culmina en la actualidad. El infanticidio o abandono del niño se convierte en delito y pasa a ser fuertemente tutelado por la ley de la Iglesia y el Estado.

Más adelante, Aries señala que durante la Edad Media, el niño parece perder el valor que había adquirido. Si bien el sacramento del matrimonio se mantiene e incluso se refuerza, los hijos se ven condicionados a ocupar un espacio aparte, limitado: "parece como si el hombre de principios de la Edad Media solo viese en el niño un hombre pequeño o, mejor dicho, un hombre aún pequeño que pronto se haría —o debía hacerse— un hombre" (p. 5). Durante siglos, la infancia permanece en sombras. Recién con la emergencia de la escritura y la escuela, obtiene derechos y reaparece su figura. La escolarización de la educación y la vestimenta de clases

asignan un rasgo distintivo para la infancia y a partir del siglo XVI, se otorga al niño un modo de vestir que le es propio.

Françoise Dolto (2008) analiza la representación del cuerpo infantil en la pintura clásica y sostiene que, hasta el siglo XVIII, el cuerpo infantil se encuentra oculto en las vestiduras que son las mismas que las de los adultos. Se trata de un cuerpo encarcelado y sepultado en la imagen de un adulto en miniatura. La autora agrega que "la representación del niño pequeño, aun en la pintura clásica, muestra a las claras que su cuerpo no es considerado por lo que realmente es sino por lo que la sociedad quiere ocultar de la infancia" (p. 17). Sin embargo, los niños y niñas, con sus vestimentas de adultos, se diferencian de la adultez, dado que aún no se consideran humanos y quedan ligados a la naturaleza y los animales. Recién a partir del siglo XIX el niño emerge como tal, es decir, aparece "él solo en traje de colegial con actitudes de niño" (p. 19). Aquí, y diferenciado del adulto, se vuelve un ser humano con identidad, expresiones y afectividad propia.

Por otra parte, resulta primordial hacer la salvedad de que, más allá de esta sucinta historización de la figura infantil, el interés por definir, conocer y educar al niño no es patrimonio exclusivo de la época clásica. Sin embargo, es en esa época cuando la infancia aparece reconocida como tal de modo explícito: como un período vital con características y necesidades que le son propias. Sandra Carli (1999) recupera al historiador francés Jean-Louis Flandrin y sostiene que la infancia emerge en el siglo XX, como objeto emblemático, a partir de distintas disciplinas. Como etapa vital, es capturada por diferentes dispositivos institucionales, proyectada hacia el futuro por políticas de Estado y transformada en metáfora de utopías sociales y pedagógicas. La historia de la infancia se encuentra íntimamente enlazada con la de las luchas políticas, económicas, culturales e ideologías propias de cada época. Los ideales de la modernidad, con su fuerte apuesta a la educación como base para el progreso y ascenso social, sientan las bases para concebir a la niñez como la etapa nodal de la vida que debe ser educada a los fines de alcanzar un orden social y cultural nuevo. Esto permitiría poner fin al atraso y la barbarie de la época medieval y colonial. En este sentido, según Carli, los historiadores coinciden en vincular la modernidad con "la emergencia de un nuevo tipo de sentimientos, de políticas y de prácticas sociales relacionadas con el niño" (p. 3).

Es importante destacar que el desarrollo de Aries (1979) respecto de la emergencia de la infancia como etapa diferenciada del adulto remite a la experiencia europea. En Argentina, recién durante la primera mitad del siglo XVIII (Cicerchia: 1998) empieza a pensarse la existencia de tres etapas evolutivas diferentes en la niñez: la pequeña infancia de 0 a 7 años, la infancia entre los 7 y los 14 años, y la adolescencia de 14 a 21 años. Solo entonces la infancia adquiere relevancia para el discurso médico, jurídico y pedagógico, y comienzan a poner sus ojos en ella.

> El descubrimiento de la niñez estimula el debate y solicita respuestas oficiales frente al fenómeno del abandono, la regularización de los hospicios y la condena del infanticidio —esto es, la práctica de dejar morir o ayudar a morir a la prole—, un secreto a voces durante el siglo anterior. (p. 75)

Entre los siglos XVIII y XIX, se busca controlar la supervivencia de los menores, precisar con mayor interés en torno a sus derechos y una tendencia a reconfigurar las conformaciones familiares. Es decir, pasar de familias extensas a familias pequeñas y nucleares. En esta misma dirección, Carli (1999) explicita que los debates parlamentarios en torno a la sanción de la Ley 1420 de educación obligatoria, laica y gratuita (HCNA, 1884) reflejan la polémica de la época con respecto a los límites entre lo público y lo privado, entre la familia y el niño/a. De esta manera, puede decirse que

la construcción de noción de infancia se entrama con las mutaciones de la familia y con la emergencia de la escolaridad obligatoria.

Luego, a lo largo de los siglos XIX y XX, la infancia se ubica en dos polos opuestos: es el centro de la escena y se pondera cierta "naturaleza propia del niño" (Carli: 1999, p. 5), o es borrada y queda sujeta a la población, la raza o la nación. En el primer caso, se reconocen sus derechos e intereses y las disciplinas (en especial la medicina, la psicología y el psicoanálisis) posan su mirada sobre ella y el niño deviene sujeto y objeto de estudio a la vez. Posteriormente, y más en la actualidad, vuelve a ser el foco de atención como objeto del mercado, de las nuevas políticas económicas, de la publicidad y de los medios masivos de comunicación. En el segundo caso, el borramiento de la infancia está vinculado a políticas represivas y períodos de la historia de fuerte subordinación al poder estatal. Uno de ellos se asocia al nazismo, cuando emerge "una teoría del niño relacionada con la selección racial de los elementos de la población infantil, el desprecio del débil y la obediencia al poderoso son el núcleo de toda ideología fascista" (p. 5). En Argentina, los gobiernos conservadores de los años 30 y su política educativa son permeables a esta teoría. Luego, en la década de 1970, con la dictadura militar, la infancia se convierte en el *botín de guerra* (bebés desaparecidos, secuestrados, violentados en su identidad) necesario para instalar las diferentes formas de control, individual y familiar, por parte del Estado. En estas fragmentaciones de la cadena generacional, los niños, niñas y adolescentes son anulados como sujetos.

Más allá del conjunto de referencias históricas, autores diversos y concepciones en torno a la infancia desplegados hasta aquí, es necesario destacar que, de acuerdo con el *Diccionario,* de la Real Academia Española (2018), la palabra *infancia* deriva del latín *infans* y significa "el que no habla" o "el que no tiene voz", y comprende el período de la vida que se extiende desde el nacimiento hasta la pubertad. Esta definición no hace más que mostrar la amplitud o la polisemia del término, que varía conforme al discurso que intente definirlo (pedagógico, médico, jurídico, etc). La infancia, en tanto categoría o concepto, varía en su significación; es entonces el discurso del derecho el que le asigna una denominación legal aplicada a los menores de edad.

En este mismo sentido, Ana Bloj (2009) señala que se suele suponer una idéntica representación o cierto consenso en torno a la definición de *niño.* También existe la falsa creencia de que la infancia siempre fue considerada del mismo modo en todos los momentos histórico-culturales. Sin embargo, como se vio, no es así. A partir de un exhaustivo rastreo de las elaboraciones teóricas efectuadas por algunos psicoanalistas de niños, pioneros en la Argentina, la autora destaca que estos logran erigir representaciones sumamente valiosas, con fuerte incidencia en las prácticas sociales en torno a la niñez. En la segunda década del siglo XX, se inaugura con Lanfranco Ciampi (1885-1962) en nuestra ciudad el trabajo asistencial que cuenta al niño como interlocutor, como un ser que tiene una voz. Que sepamos, se trata del primero en sostener entrevistas con niños, en escucharlos y darle validez a sus relatos en una búsqueda de protección de la niñez marginal (especialmente de los discapacitados) (Bloj: 2009). De esta manera, se inaugura otra manera de llevar adelante las prácticas psi haciendo hincapié en la necesidad de persuadir a NNyA, ya que poseen autonomía de pensamiento y libertad para decidir.

Otra referente en la psiquiatría de niños citada por Bloj es Telma Reca, quien introduce la noción de niño como un *oscuro objeto* ante la mirada de los adultos. Sería una suerte de enigma por descubrir. Esta oscuridad se vuelve una limitación y a la vez un atractivo. "Algo así como el ombligo del sueño planteado por Freud: el niño antepone al terapeuta un núcleo oscuro difícil de penetrar de tal modo que ese

aspecto, la oscuridad, hiciera a su propia esencia" (p. 62). Las prácticas psi con NNyA se centran entonces en esclarecer dicha oscuridad con el objetivo de conocer y comprender los orígenes de sus síntomas y padecimientos, sin perder de vista la dimensión inconsciente.

Por su parte, Mercedes Minnicelli (2008) explica que hablar de infancia implica considerar la polisemia del término. Así, si se la adjetiva, se encuentran términos como: "infancia abandonada, infancia pobre, infancia rica, infancia instituida, infancia destituida, infancia judicializada…" (p. 13). Si se predica de ella, como sujeto gramatical en la oración, posibilita múltiples definiciones. Es decir que "*Infancia* admite diferentes posiciones gramaticales, pudiendo ubicarse como sujeto o como predicado; admite ser adjetivada […] o derivar en adverbio *(infantilmente)*" (2008, p. 14). Por consiguiente, infancia y niñez no son sinónimos ni pueden ser homologables y es posible aseverar que el pronunciamiento de la palabra infancia produce efectos variados y disímiles en tanto ingresa a la cadena significante. Se la concibe entonces como un significante y "En tanto tal opera en el hablante y se hace presente en 'dichos y decires' gracias a los que tanto se habla como también se calla" (Minnicelli: 2008, p. 13).

Por todo lo expuesto, se considera que la infancia no puede ser capturada en un concepto unívoco ya que, como significante, pone en juego la polisemia del lenguaje. Esto significa que, cuando se escucha la palabra *infancia,* esta resuena en la historia singular del oyente. De modo que para cada sujeto tendrá un significado diferente conforme al juego significante y lo reprimido de la propia infancia.

Políticas públicas en la infancia

Las acciones de un Estado —en cualquiera de sus niveles— se expresan en sus políticas públicas (Giglio: 2017). A partir de ellas, se puede conocer cómo proyecta, cómo diseña estrategias y cómo interviene ante situaciones problemáticas que atañen a buena parte de la población. Es decir, un problema se incluye en la agenda de gobierno, dado que se ha convertido en un problema público, y es entonces cuando el Estado debe tomar acciones para resolverlo. No obstante, desde la perspectiva y el corpus normativo de los Derechos Humanos, los Estados no solo tienen la indelegable obligación de resguardar su pleno ejercicio, sino también la obligación de restituirlos en aquellos casos en que son vulnerados. De esta manera:

> Los problemas públicos, entonces, estarán atravesados tanto para garantizar el cumplimiento de esos derechos como para atender las situaciones de vulneración de los mismos. Las Políticas Públicas Sociales se orientarán a cumplir este doble objetivo tendiente a resguardar los derechos sociales de todos los ciudadanos (p. 41).

En lo que respecta a la provincia de Santa Fe, las políticas públicas en materia de salud, educación y derechos humanos se materializan en el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de NNyA conforme a las legislaciones vigentes (HCNA: 2005; LSF:2009), en la Constitución Nacional (HCNA: 1994) y en la CDN (Asamblea General: 1989). Tales derechos proclamados son el horizonte, el parámetro que tiene el Estado para evaluar su efectivo cumplimiento o su vulneración. Cabe aclarar que, en tal marco normativo, se define que las políticas públicas relativas a NNyA deben elaborarse de acuerdo con determinadas pautas (como el fortalecimiento del rol de la familia, elaboración de planes y programas específicos de protección de derechos, etc). Además, es prioritario, tanto en su ejecución como en su prestación, que se respete el interés superior de NNyA además de la asignación de los recursos públicos para garantizarlo: "Toda acción u omisión que se oponga a este

principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes" (HCNA: 2005, art. 5).

Ahora bien, las luchas y tensiones existentes entre las sociedades, el discurso jurídico, la política, las disciplinas y los modelos económico-ideológicos, en tanto narrativa de las políticas públicas, vehiculizan prácticas sociales "que sostienen instituciones que habilitan u obstaculizan el acceso a los derechos de una pluralidad de infancias" (Lenta & Zaldúa: 2011, p. 4). En este marco, se vuelve necesario efectuar un breve recorrido histórico que puede dar cuenta de las políticas públicas en las infancias en Argentina. A tal efecto, Mercedes Minnicelli (2004) desarrolla cinco períodos específicos y diferenciados que dan cuenta de la racionalidad discursiva propia de cada época para la creación y sostenimiento de las instituciones encargadas de la minoridad en Argentina.

El primer período, basado en la noción del menor como objeto de control social, se inicia a fines del siglo XIX principios del XX, en el marco de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Entonces, el orden urbano, desbordado por las masivas corrientes inmigratorias, arrojó a miles de niños a las calles. La solución, frente a dicha problemática, fue la Tutela de Estado basada en la concepción del menor en situación irregular. Prevalece la idea del *menor huérfano peligroso* por lo cual, el objetivo primordial es *corregir su conducta* en instituciones de encierro. Nacen los primeros reformatorios y asilos estatales; macro-institutos con función hospitalaria que alojan a miles de niños huérfanos. El segundo período, ya en el siglo XX, abarca las décadas de 1910 a 1930. Se consolida la doctrina de la irregularidad y el papel tutelar del Estado con la sanción de la ley 10.903, del Patronato de Menores (PEN: 1919) y la reforma del Código civil en 1919. Se legaliza, a partir de la figura del juez, la intromisión del Estado en el ámbito familiar privado "… al definir a la patria potestad como un conjunto de obligaciones y derechos del padre sobre el menor" (Minnicelli: 2004, p. 87).

El tercer período se extiende entre los años 1930 y 1950, cuando se producen modificaciones sustantivas en las prácticas de intervención en torno a la niñez y los menores comienzan a ser considerados objetos de asistencia y beneficencia. Ya no se trata del menor huérfano y potencialmente peligroso, sino más bien de un niño desvalido que requiere protección. Las prácticas institucionales se orientan a apuntar a la familia para evitar su disolución y los espacios de encierro cambian su nominación por hogares e internados. Adquiere relevancia la Sociedad de Beneficencia y, en 1948, se crean la Dirección Nacional de Asistencia Social y la Fundación Eva Perón. Tales organismos aspiran al tratamiento integral de los niños en riesgo, y centran su tarea en la prevención, la educación y los planes de trabajo asistenciales para los sectores vulnerables. La internación se limita a casos excepcionales.

El cuarto período abarca los años comprendidos entre 1950 y 1990. Retorna la doctrina del menor peligroso como objeto de control y disciplinamiento en instituciones de encierro capaces de reformar la conducta desviada. El quinto y último período comprende la década del 90. A partir de la CDN (Asamblea General: 1989), emerge la noción del niño como sujeto de derechos y la doctrina de la protección integral. Se evidencian los efectos nefastos de la tradición asilar e institucionalización de la infancia, y se crean nuevos planes y programas, cuyo objetivo es la protección y la desinstitucionalización del niño. En 1994, con el impulso de organismos de Derechos Humanos, se incorporan los principios de la Convención a la Constitución Nacional Argentina (HCNA: 1994). No obstante, las políticas públicas se encuentran lejos de alcanzar modificaciones sustantivas en sus intervenciones en infancia y familia.

En el marco de las actuales condiciones macroeconómicas neoliberales —que se caracterizan por la desresponsabilización del Estado y la delegación en agentes

externos de su obligación constitucional-, el sufrimiento y padecimiento subjetivo de las nuevas generaciones no alcanzan a ser simbolizados. Con una sociedad fragmentada e injustamente desigual, ningún grupo social —y la infancia no es la excepción— puede asegurar que sus derechos estén garantizados. Podría decirse además que, desde que emerge discursivamente en la historia de la humanidad como una etapa de la vida valiosa en sí misma, "el campo de la infancia nunca había presentado tantos rasgos convergentes de regresión como los observados en los inicios del siglo XXI" (Costa & Gagliano: 2000, p. 95).

Al respecto, Silvia Duschatzky (2008) sostiene que las políticas públicas del siglo XXI muestran sin velo las ruinas de un Estado capaz de afrontar las problemáticas sociales y son reemplazadas por programas sociales focalizados. Explica que los programas sociales focalizados son de corto alcance, ya que solo aspiran a resolver problemas o necesidades básicas insatisfechas de los sectores pobres o marginales de una sociedad. Estos se vuelven beneficiarios de programas, pero no desde la perspectiva de garantía de derechos ciudadanos, sino para contrarrestar los efectos negativos del modelo económico neoliberal. De esta manera, crecen los programas focalizados a la par de los problemas originados por las condiciones de vida deterioradas, es decir, los programas se destinan solo a aquellas personas incapaces de solucionar las problemáticas que presentan por estar privadas de derechos y bienes básicos. Duschatzky (2008) recupera a Robert Castel y explica que en la actualidad la ausencia de políticas públicas genera una individualización de la pobreza y la marginalidad, en vez de interpelar y eliminar las condiciones de su producción:

> En palabras de Castel, intervenir en situaciones de pobreza y marginalidad desde la focalización corre el riesgo de convertirse en una trampa tanto para la reflexión como para la acción. […]. No se trata de analizar por separado los *in* y los *out* de una sociedad sino encontrar la relación entre *in* y *out,* más concretamente los modos en que los *in* produjeron los *out.* (Duschatzky: 2008, p. 137)

Por consiguiente, intervenir sobre los procesos de producción de la pobreza, la marginalidad y la exclusión requiere indefectiblemente de un tratamiento político y crítico de los modos de producción. La ausencia de políticas públicas integrales y de mecanismos trasversales de integración social —que reconozcan y garanticen derechos ciudadanos— y su reemplazo por programas compensatorios y focalizados determina que solo se intervenga en la emergencia sin reparar jamás la desigualdad social (Duschatzky:2008).

Por su parte, Sofía Thisted (2013) explica que las políticas neoliberales, fuertemente instaladas a partir de la década de 1990 en Argentina, profundizan las desigualdades sociales. Tales políticas, al organizar la sociedad de acuerdo con las lógicas mercantiles, se manifiestan como un acceso asistencial y focalizado de bienes y servicios (educación, salud, vivienda, protección social, etc). Esto genera una clara distinción y brecha entre quienes pueden acceder a ellos y quienes quedan al margen o en un lugar de no derecho. En contraposición, la autora sostiene que diseñar e implementar políticas públicas para todas y todos requiere reconocer a cada sujeto como un sujeto de y con derechos. Para ello, es fundamental la presencia de un Estado que garantice políticas sociales universales y políticas sociales focalizadas a la vez. Estas no se excluyen, por el contrario, se complementan ya que la articulación entre lo universal y lo particular posibilita conjeturar una sociedad más justa (Thisted: 2013).

Entre la plena vigencia del discurso jurídico respecto de los derechos de la infancia y de NNyA actuales, dos fuerzas se contraponen. Por un lado, el acceso a la realización plena de sus derechos y, por el otro, su vulneración en la globalización del consumo cultural y material neoliberal. Esto produce prácticas discursivas en las que

se velan y desconocen las determinaciones sociales, políticas, económicas y culturales de las infancias locales singulares. En otras palabras:

> Hay un olvido progresivo de la realidad de ser niño de este lugar y de esta cultura. Pareciera que hemos adoptado como moda o imperativo cultural una definición de la infancia desde la perspectiva judicial de los derechos del niño. […] Hemos favorecido este imperativo cultural porque en la moral de nuestra época los conflictos se dirimen en tribunales, donde concurren sujetos inscritos en las mismas asimetrías de poder, información y voz que les dieron identidad. (Costa & Gagliano: 2000, p. 117)

En Argentina, si bien se presentan cambios sustantivos en materia legislativa de la infancia, no se observa su efectivo ejercicio en las prácticas de las organizaciones encargadas de velar por el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos (Minnicelli: 2004): “La paradoja pareciera ser que nunca hubo en la historia tantos instrumentos legales como aquellos de los que disponemos hoy y, a su vez, nunca hubo tantas personas, adultos, niños y otros colectivos, con sus derechos tan vulnerados” (Costa & Gagliano: 2000, p. 117).

¿A qué puede atribuirse esta distancia entre la Ley y las problemáticas infantiles actuales? Desde un posicionamiento crítico (Giglio: 2017), pareciera existir, en Argentina y otros países latinoamericanos, una especie de consenso en que la reforma legal es necesaria, pero en sí misma, no alcanza para revertir los problemas sociales. Tal posicionamiento se enfrenta con otro sector que sí cree que la formulación de derechos puede conducir al cambio social. Con la primera postura coinciden quienes, a partir de ejercicio del psicoanálisis, buscan articular con el discurso jurídico: “La tensión, en este encuentro se centra en que el universal —como categoría— del discurso jurídico y sus leyes, nunca podrá regular por completo la particularidad de cada caso” (p. 43). Para el discurso proveniente del campo psi, el sujeto y su padecimiento adquieren una significación diferente a la del discurso jurídico. Se trata más bien de un sujeto deseante habitado por el lenguaje y del síntoma como un acontecimiento singular; por lo tanto, no regido por preceptos ni leyes universales.

Debates contemporáneos sobre la problemática

Gran parte de las investigaciones consultadas en lo que respecta a infancias y familias en el marco de la Ley de Protección Integral de Derechos (HCNA: 2005) hace hincapié en las prácticas públicas implementadas desde su sanción y aplicación a lo largo y ancho del país. Desde perspectivas teóricas diversas y una variada gama de abordajes metodológicos, en su gran mayoría destacan ciertas dificultades en la aplicación de la ley y, por lo tanto, en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En este mismo sentido, las intervenciones de los organismos estatales y de los equipos interdisciplinarios actuantes resultan fallidas e ineficaces, y que —en tanto autoridades encargadas de la aplicación de la ley— sus prácticas institucionales paradójicamente desprotegen al niño (Fontao: 2016).

Una investigación efectuada en el Servicio de Protección de Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia de Comodoro Rivadavia, Chubut, Argentina, refiere que las políticas públicas implementadas y destinadas a la protección integral de las infancias se instrumentan de forma fragmentada y focalizada debido a carencias de presupuesto estatal (Sebastián: 2011). Otra investigación centrada en los equipos técnicos de niñez del área Metropolitana de la provincia de Buenos Aires y en los dispositivos y prácticas basadas en la restitución de derechos, sostiene que “las intervenciones fallidas en el acceso a derechos señalan obstáculos micro y macro

políticos" (Lenta: 2015, p. 117), además de reproducir las desigualdades con resultados desubjetivantes.

De manera análoga y, haciendo hincapié en las prácticas públicas de los profesionales de la Salud Mental en el marco de las instituciones pertenecientes al Sistema de Protección Integral de Derechos, un trabajo realizado en la provincia de Entre Ríos, Argentina, propone la puesta en tensión de las interpretaciones sobre los lineamientos de la ley 26.061 y las políticas públicas que, por ambiguas, descuidan o se muestran contradictorias con las prácticas que intentan superar (Surraco: 2013). Por otra parte, se considera que, en torno a la aplicación de la mencionada ley, el Estado interviene de manera determinante en las prácticas de los profesionales psicólogos que deben implementarla (Aliani *et al.:* 2017).

Desde el área de la psicología jurídica, una investigación centrada en los menores judicializados —en el marco de la ley 24.417 de Protección contra la violencia familiar (HCNA: 1994)— intenta describir la práctica profesional a partir de una revisión sociohistórica de las infancias institucionalizadas y la intervención en niñeces sostenida en la fantasía de *salvar a un niño* (De la Iglesia & Di Lorio: 2006).

Otra investigación, de tipo cualitativo y abocada al estudio del campo de minoridad, se ocupa de abordar el mapa institucional de NNyA en conflicto con la ley penal y los procesos de intervención en el ámbito de la provincia de Santa Fe con incumbencia en la ciudad de Rosario, durante el período 1999-2010. En este trabajo se analizan las categorías de Estado, burocracia y violencia y se problematizan nociones como poder, disciplina y castigo. Se sostiene que, en las modalidades estatales de intervención, subyace una concepción que se dirime entre la protección y el castigo (Polola: 2011).

Otra línea de abordaje del denominado Paradigma de Protección Integral se orienta a las representaciones o significaciones sociales sobre las infancias y las familias. De este modo, el acompañamiento familiar y comunitario resulta una herramienta de intervención privilegiada en la promoción de derechos y en el abordaje de la situación de vulneración, buscando interpelar las representaciones sociales de las/los trabajadores en tanto ubicarían toda la responsabilidad del cuidado en la familia (Pipo: 2015). De manera similar, otra investigación —centrada en el análisis de las representaciones sociales existente en torno al cuidado de niños y niñas víctimas de maltrato intrafamiliar— establece una relación con las propias prácticas de cuidado, mostrando que el niño no solo es receptor, sino que también, en tanto sujeto activo, produce sus prácticas propias de cuidado (Saccone *et al.:* 2015).

A partir de la polisemia del término infancia y legalidad, Minnicelli (2006) efectúa un análisis teórico, clínico e institucional orientado a describir el quebrantamiento del sostén intergeneracional de las infancias arribando a la hipótesis de *Infancia en estado de excepción.* Por su parte, una investigación proveniente de Chile se orienta a dar cuenta de la multiplicidad de consideraciones respecto de las infancias presentes en el imaginario social, y a partir de la figura del niño como sujeto activo, busca poner en discusión el imaginario social del niño como objeto de cuidado (Garrido Carrasco: 2006).

Desde otra perspectiva de análisis, focalizado en la función de la familia y la producción de subjetividad, un estudio proveniente de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires, y enmarcado en la Ley de Protección Integral, destaca la importancia de las funciones parentales en la primera infancia. Sostiene que su ausencia, sumada a situaciones de violencia y de vulneración económica y social, conllevaría consecuencias para la constitución psíquica, el desarrollo afectivo y el despliegue simbólico del juego; resultando fundamental la creación de espacios de simbolización y expresión del conflicto psíquico para una mayor autorregulación afectiva (Russi: 2015).

Otra investigación aborda el proceso de subjetivación de niños, niñas y adolescentes en situación de calle a partir de la puesta en tensión entre el paradigma de Protección Integral y el Paradigma Tutelar —sus discursos, prácticas, dispositivos y obstáculos—, en tanto modo de visibilizar tensiones, paradojas y contradicciones, así como también proyectos de autonomía singulares y colectivos habilitantes para la vida política, la ciudadanía y los derechos (Lenta: 2013). En esta misma línea de análisis —y a partir de la relación infancia, escucha e interdisciplina—, otro trabajo sostiene que la figura del niño como sujeto de derecho se constituye en la práctica como opción falsa en tanto no se contempla la constitución subjetiva y sus tiempos, lo que genera consecuencias a la hora del abordaje de situaciones problemáticas en niños (Dell´Acqua: 2015).

Por su parte, la tesis de doctorado de Silvana Vignale (2013) parte de la ontología histórica de la subjetividad y sostiene —a partir del enfoque arqueológico y genealógico— que los procesos de subjetivación actuales involucran una tensión entre libertad e historia, dado que "constituyen modos de resistencia a técnicas coercitivas en la formación subjetiva" (p. 1). A partir del abordaje de los diversos modos de vida actuales, la autora considera entonces que estos constituirían formas de resistencia en los procesos de sujeción y subjetivación. Asimismo, la tesis doctoral de Lampugnani (2014) analiza "la problemática de la filiación de niños y niñas desplazados de su ámbito familiar por decisiones jurídico administrativas" (p. 4) y se centra en la indefensión y dependencia en la primera infancia y las modalidades epocales de respuesta. Se orienta a recuperar el valor de la filiación respecto de la subjetivación más allá de lo jurídico y de la intervención del Estado.

En cuanto a políticas públicas efectuadas en infancias vulneradas, una investigación de la universidad de Medellín, Colombia, analiza el Código de la Infancia y la Adolescencia —ley 1098 de 2006— en torno a las decisiones de los funcionarios competentes "de tal manera que se evite la causación del daño o la agravación de la situación disfuncional" (Londoño Jaramillo: 2007, s.p).

A modo de contribución a ese campo, una investigación doctoral explora —en dos municipios del conurbano bonaerense, Argentina— la manera en que "son construidos los niños/as en tanto beneficiarios de las prácticas de protección de derechos" y evidencia los efectos que generan. Al mismo tiempo, el análisis se vincula con la incorporación de la voz y agencia de los niños y niñas en los dispositivos de protección integral "con el objetivo de identificar y problematizar la manera en que estas construcciones habilitan, permiten u obturan la agencia infantil" (Magistris: 2018, p. 1)

Una investigación de carácter etnográfico —y llevada adelante en el servicio local de Promoción y Protección de Derechos de Niños y Niñas de Olavarría— pretende analizar las modalidades de tratamiento estatal ante diversas situaciones problemáticas asociadas a NNyA con derechos vulnerados. Plantea que el entramado institucional encargado de proteger y restituir sus derechos, "se presenta atravesado por diversas tensiones y disputas asociadas a la definición de facultades, alcances de actuación y legitimidades" (Larrea: 2018, p. 1), suscitadas sobre todo por la interinstitucionalidad en la administración local.

Por su parte, otra investigación se ocupa de contextualizar las principales políticas públicas para la niñez y adolescencia en Argentina desde una perspectiva histórica y social. Parte de la Ley de Patronato de Menores de 1919 —que legitima el encierro como estrategia estatal— hasta la sanción de las normativas actuales de Protección Integral de Derechos. Centrada en las políticas públicas e instituciones para la niñez implementadas en la provincia de Buenos Aires, sostiene que la "efectiva

implementación aún es un desafío caracterizado por innumerables tensiones, contradicciones, resistencias e intereses en pugna" (Lucesole: 2016, p. 1).

Respecto de las prácticas de intervención profesional en la infancia, una investigación aborda los escenarios institucionales en la ciudad de La plata durante 2010 y 2012, y sostiene que: "El encuentro con la historia de las políticas públicas de infancia en nuestro país y los cambios de paradigma jurídico en los últimos años ponen en interrogación las complicidades y alianzas que el Estado y el conjunto de la sociedad fueron produciendo para su definición y control, protección o vulnerabilización…" (Seoane Toimil: 2012, p. 1).

Por último, un estudio afín a la presente investigación y llevado a cabo en la ciudad de Buenos Aires, analiza desde la perspectiva etnográfica cómo son interpretados e implementados, en las políticas públicas de protección de la infancia y la adolescencia, dos derechos fundamentales: "el de vivir en familia y el de participación, en las situaciones en que se evalúa un cambio en los adultos responsables de los niños" (Ciordia: 2020, p. 1). El objetivo fue analizar las narrativas hegemónicas construidas sobre esos derechos y los efectos de las políticas públicas.

En todos estos antecedentes, se advierten tres ejes comunes: dificultades en la implementación de la Ley de Protección integral de Derechos de NNyA; contradicciones y superposición de prácticas que conviven entre las difundidas por la vieja legislación o modelo tutelar y la actual de protección de derechos; y las causaciones subjetivas de estas para NNyA. En el caso específico de la implementación del Programa Familias Solidarias, si bien es posible suponer que estos ejes pueden ser encontrados, interesa para esta tesis investigar cuáles son los criterios y protocolos para definir, entre las tres opciones que tiene el Programa de Acogimiento Familiar, la Familia solidaria para alojar a NNyA vulnerados en sus derechos, analizar las intervenciones y prácticas en los ETI responsables de implementar dicho programa y dilucidar qué lugar se asigna al infante en las prácticas públicas vigentes.

CAPÍTULO 2. MARCO LEGAL DE LA INFANCIA EN ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Cuidado Patri, guarda Ezequiel
cuidado el bolso con cosas de valor
Cuidado Nancy, poné el brazo adentro
de un manotazo te sacan el reloj.

Soy su padre y les voy a explicar
que piden para no trabajar
No tuvieron la suerte de ustedes
de tener un padre como el que tienen…
León Gieco / Eduardo Rogatti

El abordaje de la infancia en Argentina y el marco legal regulatorio son el resultado de múltiples factores sociales, económicos, políticos y culturales que acontecieron a lo largo de la historia. No obstante, el umbral máximo de visibilización e intervención en NNyA coincide con el surgimiento de los Estados modernos. En otros términos, la emergencia de la infancia como etapa vital específica y diferenciada del adulto se corresponde con el proceso de conformación de los Estados modernos. En este sentido, Minnicelli (2004) sostiene que "Todo aquello que durante el Antiguo Régimen fuera considerado una cuestión de familia, la modernidad lo instala como una cuestión de Estado" (p. 41). Por otra parte, la autora retoma a Donzelot (2008), quien asocia la modernidad con la emergencia de la vigilancia médico-estatal. Así, y dadas las transformaciones del discurso médico desde fines del siglo XVII en lo relativo a la salud, la sexualidad, el cuidado y la crianza de los niños, se refuerza el objetivo de conciliar el interés de la familia con el interés del Estado nación.

A su vez, se destaca la preeminencia del discurso pedagógico que, con la creación de los sistemas educativos nacionales y la escolaridad obligatoria, tiene por objetivo educar, socializar, normalizar y homogeneizar a los sujetos desde la más temprana infancia a los fines de construir ciudadanos capaces de producir e insertarse en el mercado laboral. La modernidad instaura entonces una gubernamentalidad específica de regulación de prácticas sociales por parte del Estado en la que confluyen y se entrelazan el discurso jurídico, el discurso médico y el discurso pedagógico.

La argentina colonial

En la sociedad colonial hispanoamericana, la familia se considera la columna vertebral y pieza fundamental del armazón social (Minnicelli: 2004). Desde finales del siglo XVII, tanto el Estado como la Iglesia se tornan instituciones fundamentales en el sostenimiento del matrimonio como *unión consagrada*. La Iglesia tiene como función primordial el control y la vigilancia de este en sus aspectos culturales y morales, las relaciones intrafamiliares y los bienes. El Estado suministra la base legal de las relaciones de parentesco. No obstante, como señala Cicerchia: "Los tribunales eclesiásticos fueron, hasta avanzado el siglo XVIII, poder absoluto y exclusivo en tales asuntos" (2000, p. 333).

El Concilio de Trento (1545-1563), con su profundización de la doctrina católica, sostiene que el honor familiar se cimienta en dos aspectos fundamentales: la castidad y fidelidad de la mujer, y el valor del hombre como soporte económico y material del grupo familiar. Solo los hijos de dicha unión conyugal son considerados legítimos.

> Sin embargo, en la práctica, la existencia de una parte considerable de la sociedad colonial que no seguía estas convenciones es la evidencia de cierta coexistencia de diferentes modelos familiares y de los matices sociales acerca de la influencia de los postulados de la Iglesia sobre la sociedad matrimonial. (Cicerchia: 2000, p. 334)

Así, la existencia de matrimonios mixtos o interraciales corrompe la calidad social, por lo que comienza a ser asunto de Estado y se aplica la Real Pragmática (1776). Con esta ley se define la obligación del consentimiento paterno para la efectivización de los matrimonios de menores de 25 años. Se observa en ello una de las primeras intervenciones del Estado en asuntos familiares, además del inicio del proceso de secularización, al recortar las atribuciones de la Iglesia en estos asuntos (Cicerchia: 2000). En un claro avance de profesionalización del sistema judicial, los alcaldes de barrio se convierten en funcionarios auxiliares del Cabildo cuya tarea es mantener el orden, las buenas costumbres y la moral ciudadana. En 1772, el Virrey Vértiz establece los primeros comisarios barriales quienes tienen como una sus funciones "… transar y componer por sí mismos, aquellas ligeras desavenencias y riñas que ocurren frecuentemente entre marido y mujer, padres e hijos…" (Cicerchia: 1998, p. 73).

Acontecida ya la Revolución de Mayo, no se observan modificaciones en la legislación heredada de la colonia. Aunque el pensamiento de la época modifica las relaciones entre moral, religión y justicia —proveniente de la jurisprudencia imperial—, las innovaciones llevadas a cabo se centran en necesidades políticas y se orientan a la administración de justicia (Cicerchia: 1994), pero no modifican el sistema de derecho ni el proceso judicial heredado. En cambio, sí se cuenta con la figura del defensor de menores, pobres e indigentes, que data de la etapa previrreinal. A partir de 1776 se le asignan funciones específicas y de rápida resolución de los conflictos: "La idea era establecer y garantizar la existencia de un tipo de pleito barato y sumario, una válvula de escape a las constantes injusticias creadas por la situación colonial" (pp. 59-60).

Recién en 1821, bajo el gobierno de Rivadavia, el defensor de menores surge como la figura por excelencia encargada de velar por el orden familiar de las masas populares y, sobre todo, de los niños abandonados (Cicerchia: 1998). En este contexto se reproduce el modelo de infancia ilegítima, abandonada o delincuente que debe ser corregida, castigada, aislada y encerrada en diferentes instituciones de intervención estatal. Así, en 1779, el Virrey Vértiz funda la primera Casa de Expósitos de Buenos Aires que, sostenida por fondos provenientes de rentas de edificios gubernamentales, se encarga de alojar a los niños arrojados a la calle. Se crean también:

> … el Ministerio Pupilar (creado por el Director Supremo Gervasio Posadas para cuidar huérfanos), la Sociedad de Beneficencia (1823) y el Patronato de la Infancia (1892), entre otros. De este modo el modelo de intervención estatal en cuestiones de infancia se fue afianzando y sentó las bases de la legislación que vendría después. (Vasile *et al.*: 2012, p. 36)

Puede decirse que, ya desde su fundación, Argentina incorpora como problemática pública el ingreso dentro de los procesos de normalización social a las infancias marginales. De acuerdo con el historiador Ricardo Cicerchia (1998), se suma a esto la atracción que comienza a despertar la minoridad para la medicina, la justicia y la educación. Empiezan a cuestionarse la figura de la nodriza —ama de leche y crianza—, los contratos de cesión o entrega privada de menores, su abandono o infanticidio. Se avanza en precisar los derechos de los menores y se reglamentan las instituciones de beneficencia. En enero de 1823, a partir de un decreto del gobernador porteño Martín Rodríguez, se conforma la Sociedad de Damas de la Beneficencia en

Buenos Aires. Inspiradas en los ideales filantrópicos de la Ilustración, asumen, tal como se lee en el artículo 4 del Decreto de Creación de la Sociedad de Beneficencia, las siguientes atribuciones:

> … la dirección e inspección de las escuelas de niñas; b) la dirección e inspección de la casa de expósitos, de la casa de partos públicos y ocultos, hospitales de mujeres, colegio de huérfanas y de todo establecimiento público dirigido al bien de los individuos de este sexo. (Archivo General de la Nación: 1999, p. 14)

Lentamente, debido al conflicto entre el Estado reformista y la Iglesia católica, la vida social y privada pasa a estar regulada por el Poder Judicial (Cicerchia: 1998). No obstante, se apunta aquí a instaurar un orden institucional que busca la negociación en los pleitos familiares y no tanto la represión de las conductas desviadas. Otro aspecto para considerar es la preocupación por las altas tasas de mortalidad de niños y niñas provenientes de familias de sectores pobres, incapaces de brindar alimento y cuidado. Por lo tanto, abandonaban a los menores en el dispositivo "el torno" en las casas de expósitos o los cedían a otras familias para su crianza.

Los contratos de cesión voluntaria se llevaban a cabo con intervención del defensor de menores. Su tarea consistía en establecer con claridad los derechos y obligaciones de las partes involucradas y los plazos estipulados (Cicerchia: 1994). El conflicto, que derivaba en proceso judicial, era resolver los litigios frente a los reclamos de devolución de menores, luego de la cesión voluntaria o en guardia, por incumplimiento de las responsabilidades del depositario, maltrato o necesidades de los reclamantes:

> … los motivos que me habían obligado a separar *del maternal* seno a mis dos hijas. Acto de dolor que no puede el corazón transmitirlo a la pluma, sino dejarlo a la sabia y prudente penetración del Juez, habían sido el fallecimiento de mi primer marido y legítimo padre de las niñas; la falta de recursos para subsistir; y no haber querido dar lugar a que la necesidad arrastrase a mis hijas a la prostitución (Cicerchia: 1998, p. 80).

Cicerchia (1998) aclara que en general eran las mujeres quienes demandaban la restitución, apoyadas en el derecho natural por su condición de madres y argumentando que la situación de pobreza, la enfermedad o muerte de un familiar, la educación o su condición de solteras habían sido impedimentos para ocuparse de sus hijos e hijas. No obstante, una vez resueltos, podían y querían ocuparse de su progenie. En estos casos, el 64 % de las sentencias judiciales determinaban la devolución del menor a su grupo familiar de origen en pos de lograr estabilidad familiar. Es decir, para los tribunales de la época, esto resultaba más factible en la familia de origen dado que las devoluciones no alteraban demasiado a la familia receptora. "Por cada varón retornaron tres niñas al seno familiar de origen. Una de las razones de tal desbalance es que la evidencia de malos tratos y abusos de menores mujeres determinaba casi automáticamente su devolución" (p. 61).

En paralelo a tales decisiones judiciales, operaban también las leyes que regulaban el derecho a la patria potestad: la madre tenía el derecho de tenencia en el período de lactancia y hasta los tres años de edad. De ahí en adelante, el poder era trasladado al padre, y no solo sobre sus hijos e hijas sino también sobre sus nietos, nietas, biznietos y biznietas. Sobre la patria potestad, la ley explicita: "la facultad exclusiva que tiene el padre de reclamar en juicio la devolución o entrega de su hijo que se halla en poder de otro ya sea por la fuerza o por voluntad" (p. 82). En contrapartida, los querellados exigían una reparación económica por los gastos ocasionados en la crianza. Denunciaban el desamor de los progenitores de origen y la sospecha de que, el pedido de la restitución era para la explotación de los menores

pues ocurría cuando estos alcanzaban la edad para llevar a cabo un oficio laboral, en el caso de los hijos varones, o tareas domésticas, en el caso de las hijas mujeres. De esta manera, le reclamaban al Estado la obligación moral y afectiva de protección de esos menores desamparados.

Este mecanismo se observa, casi de manera análoga, en aquellos menores depositados en el torno de los hospicios: un cilindro abierto que giraba sobre su eje y permitía que, luego de tocar el timbre, se depositara al bebé recién nacido. Siguiendo el movimiento giratorio, se lo introducía al hospicio sin que nadie del interior pudiera ver o saber quién lo había depositado.

> Y ese es su objetivo: romper, sin errores ni escándalos, el vínculo con el origen de esos productos de alianzas no deseables, purificar las relaciones sociales de las progenituras no conformes a la ley familiar, a sus ambiciones, a su reputación (Donzelot: 2008, p. 34).

Creado como símbolo de honor familiar, el torno representaba la preocupación por dos cuestiones: garantizar el respeto por la vida de niños y niñas que de otra manera iban morir, y salvaguardar el honor familiar por la existencia de hijos ilegítimos. No obstante, Minnicelli (2004) aclara que su implementación provocó resultados adversos. Además del incremento exponencial de abandonos y la mortalidad infantil en las instituciones, propició un circuito de fraude al Estado. Las madres, que abandonaban a sus hijos en el hospicio, buscaban luego recuperarlos como nodrizas asalariadas. Podría decirse que tanto en los reclamos judiciales por el pedido de restitución como en la recuperación como nodriza asalariada, y en las políticas estatales implementadas en estos casos, los niños y niñas, en su mayoría pobres y carentes de cuidados familiares, eran objeto de intervención en calidad de menores de edad. No obstante, dada la existencia de estos conflictos se volvió necesario unificar y regular las prácticas sociales habituales.

En 1869 se aprueba y promulga el Código Civil de la República Argentina, ley 340, de Dalmacio Vélez Sarsfield, que reúne las bases del ordenamiento jurídico en materia civil. Allí puede leerse:

> Art. 264. La patria potestad es el conjunto de los derechos que las leyes conceden a los padres desde la concepción de los hijos legítimos, en las personas y bienes de dichos hijos, mientras sean menores de edad y no estén emancipados. […]
>
> Art. 305. Los derechos y deberes del padre sobre sus hijos y los bienes de ellos corresponden a la madre viuda. […]
>
> Art. 306. La patria potestad se acaba: 1° Por la muerte de los padres o de los hijos. 2° Por profesión de los padres en institutos monásticos o por profesión de los hijos con autorización de los padres. 3° Por incurrir el padre o madre en la pérdida de ella. 4° Por llegar los hijos a la mayoría de edad. 5° Por emancipación de los hijos […]
>
> Art. 307. Los padres que exponen o abandonan a sus hijos en la infancia pierden la patria potestad. […]
>
> Art. 377. La tutela es el derecho que la ley confiere para gobernar la persona y bienes del menor de edad, que no está sujeto a la patria potestad, y para representarlo en todos los actos de la vida civil […]
>
> Art. 381. La tutela se ejerce bajo la inspección y vigilancia del ministerio de menores. Art. 382. - La tutela se da, o por los padres, o por la ley, o por el juez. […]
>
> Art. 396. - Los niños admitidos en los hospicios, o en las casas de expósitos por cualquier título, y por cualquier denominación que sea, estarán bajo la tutela de las comisiones administrativas (HCNA: 1869, pp. 71-96).

La aprobación del Código Civil era necesaria por motivos jurídicos y políticos (ya que se buscaba afianzar la independencia política y legislativa en todo el territorio nacional). Con su promulgación se brindó unidad y coherencia a la legislación civil, hasta entonces ausente o dispersa. Además, trajo dos beneficios jurídicos fundamentales: el conocimiento de derechos y obligaciones para los habitantes y su aplicación por parte de los jueces. Cabe destacar que no se contemplaba ni era determinante, para tales prácticas públicas y sociales, la voz infantil. El niño o niña carecía de derechos y era, más bien, una propiedad familiar o Estatal. En este sentido, puede leerse en las primeras páginas de Código Civil que se considera persona a todo ente que presente signos de humanidad y es de existencia visible y es susceptible de adquirir derechos y obligaciones. Quedaban exceptuados de tales derechos las personas por nacer, lo menores impúberes, los dementes y los sordos-mudos que no podían escribir (HCNA: 1869).

También se describía una clara distinción en la infancia. Por un lado, se consideraba legítimos a las hijas y los hijos gestados en matrimonios consumados y nacidos después de los 180 días del casamiento válido. Por otro, se consideraban ilegítimos las hijas y los hijos adulterinos, procedentes de la unión de dos personas que al momento de la concepción no habían contraído matrimonio; las hijas y los hijos incestuosos, fruto de relaciones de parentesco prohibidas según los cánones de la iglesia católica; y las hijas y los hijos sacrílegos, de padres clérigos o personas ligadas a votos de castidad. Estos últimos se consideraban huérfanos y quedaban bajo tutela del Estado, ya que, tal como lo expresa el art. 542 del Código Civil (HCNA:1869) no tenían, para las leyes, padre o madre ni parientes algunos por parte de padre o madre. Ahora bien,

> … la clasificación institucional de los sujetos infantiles en niños propiamente dichos (hijos de familia legítima) y en menores (carentes de familia) es consecuencia directa de los dispositivos legales e institucionales desplegados en la propia constitución del Estado moderno en la Argentina. (Costa &Gagliano: 2000, p.70)

Por otra parte, y ligada a las diversas corrientes inmigratorias que se incorporan a la vida nacional y al proyecto de país —sostenido en el trabajo y la educación pública—, el Estado argentino busca gobernar “la compleja variedad de infancias que la explosión demográfica del *crisol de razas* producía” (p. 71, las cursivas pertenecen al original). En este marco, el circuito de integración (o su contracara, la exclusión) se sostenía para la vida adulta en binarios dicotómicos: trabadores-parias, proletarios-anarquistas, obreros-vagabundos. La misma racionalidad ética y política se sustentaba para la infancia: hijos e hijastros, legítimos e ilegítimos, niños y menores, descendientes y expósitos, alumnos y pupilos. La ignominia conformaba la insignia constitutiva, no solo de la minoridad sino también de la familia tradicional argentina (Costa &Gagliano: 2000).

El modelo liberal moderno promovía ideales conservadores en cuanto a la procreación y la conformación de la familia a partir del respaldo al modelo patriarcal y la estructura conyugal. En los ámbitos urbanos y gran parte de los ámbitos rurales, se conforman dos esferas sociales claramente diferenciadas: la del trabajo y los modos de producción por un lado y, por el otro, la del hogar y la familia (Jelin: 1994). Tal distinción moldea, configura y visibiliza las modalidades cotidianas de vida, los espacios, los tiempos y las tareas asignadas a cada uno de los miembros del grupo familiar.

> En el modelo ideal, la división social del trabajo entre miembros de la familia es clara: hay expectativas sociales diferentes para el trabajo de hombres y de mujeres (el hombre trabaja afuera, la mujer es la responsable de la domesticidad), y diferencias por edad (los niños y los ancianos son “dependientes”). Estos dos criterios, sexo y edad, son el eje del patrón normativo de la división del trabajo cotidiano. (p. 25)

La familia tipo, en la medida en que es considerada una unidad productiva, se sustenta en una organización patriarcal en la que el hombre dirige, trabaja y organiza al resto de los miembros familiares. La mujer tiene a su cargo las tareas reproductivas, de cuidado y crianza, junto con las domésticas. Se requiere de ella un trabajo no remunerado para que la empresa familiar pueda funcionar. En muchas familias se amplía el grupo doméstico incorporando otros miembros (abuelas, tías, cuñadas, etc.) que puedan colaborar con las tareas. En otras, se incorpora personal doméstico asalariado (damas de leche y crianza, nodrizas, etc.). El problema ocurre cuando en las clases populares los miembros adultos, hombres y mujeres, no cuentan con los medios necesarios para ocuparse de sus hijos porque trabajan fuera del hogar o, por el contrario, no trabajan y carecen de medios económicos. Tales sectores son destinatarios de las políticas públicas. De este modo, la descendencia de aquellas familias que no cumplían con los requisitos del modelo familiar impuesto ingresaban al circuito del sistema tutelar estatal. Este buscaba garantizar el rescate de estas niñas y niños —en su mayoría provenientes de sectores populares pobres y los ilegítimos de sectores medios y altos— para ingresarlos en circuitos paralelos de socialización.

El menor, como categoría social, se construye dentro del circuito de clasificación, nominación y tutela que, en un mismo movimiento, coartaba el ingreso a otros espacios sociales y culturales, lo cual arrojaba a las infancias a una situación de inferioridad y subordinación. Este discurso de la protección termina por afianzarse en las instituciones de encierro. En otros términos:

> Si el menor es inscrito en su condición de “des-afiliado” de la familia normal y corriente de su época, las instituciones que lo capturan no lo afilian en su índole de sujeto vinculado a las redes de la sociedad de su tiempo, simplemente lo confirman en su identidad deficitaria. (Costa & Gagliano: 2000, p. 76)

Entonces, las instituciones encargadas de la minoridad se vuelven la pieza fundamental para mantener la estructura social de la época y perpetuar la desigualdad. De la naturalización de esta desigualdad de origen deviene el sistema institucional compensatorio de tutela de Estado.

El Patronato de Estado y la minoridad

A mediados del siglo XIX, con el proceso de modernización en Argentina, se da un crecimiento demográfico en todo el territorio nacional como consecuencia de las corrientes inmigratorias fomentadas por la élite gobernante. A ello se suma un aumento de la delincuencia en todas las franjas etarias (Olaza Pallero: 2019). En la apertura de las sesiones del Congreso Legislativo Federal en 1864, el presidente Bartolomé Mitre declaraba:

> Tenemos una población que, por una ley demostrada por la estadística, combinadas las fuerzas de la reproducción con las de inmigración, debe doblarse cada veinticinco años; siendo nuestra inmigración actual, mayor que la que reciben todas las Repúblicas Sud Americanas juntas, y superior a la que los Estados Unidos recibían cincuenta años después de su fundación (Dossier Legislativo: 2013, p. 11).

La inmigración que destacaba Bartolomé Mitre se sostenía bajo la premisa de que aportaría en gran medida al progreso de la nueva nación al conformar una nueva raza con la llegada de todas las razas nobles del mundo civilizado. Además, a pesar de sus deficiencias, desvíos políticos y disturbios sociales, conformaba un organismo sano y robusto en un territorio vasto y feraz (Dossier Legislativo: 2013).

No obstante, el incremento de los delitos impulsó a profesionales médicos y abogados a estudiar y buscar soluciones en la criminología positivista. El objetivo era determinar las causas que llevaban a delinquir. Los médicos Luis Agote, Carlos de Arenaza y Virgilio Ducceschi vincularon el aumento de la delincuencia infantil a los trabajos efectuados por los menores en la vía pública. Así, la problemática del menor abandonado y delincuente se volvió foco de atención en pos de encontrar soluciones al crimen. Desde el discurso jurídico, la preocupación por la minoridad abandonada y delincuente estaba fuertemente influenciada por el pensamiento europeo sobre el derecho y la psiquiatría infantil (Olaza Pallero: 2019). En este sentido, Foucault (2011) sostiene que la psiquiatría legal de los años 1820-1880 (y más), se sustentaba en una batalla jurídico-psiquiátrica alrededor de la maldad infantil. Se consideraba que podía ser el signo de un posible adulto criminal. Así, la infancia, en tanto fase importante del desarrollo y forma general del comportamiento, emerge como una bisagra en el funcionamiento de la psiquiatría.

> Para que una conducta sea de la competencia de la psiquiatría […], bastará que sea portadora de una huella cualquiera de infantilismo. Por eso, quedarán sometidas con pleno derecho a la inspección psiquiátrica todas las conductas del niño, en la medida en que sean capaces de fijar, bloquear, interrumpir la conducta del adulto y reproducirse en ella. Y, a la inversa, serán psiquiatrizables todas las conductas del adulto en la medida en que […] puedan asimilarse y referirse a las conductas del niño. (p. 282).

En esta línea, Donzelot (2008) señala que, a fines del siglo XIX, se conforma un polo filantrópico en cuestiones de infancia. Se reúnen aquí, en un mismo objetivo, la infancia en peligro o aquello que puede amenazarla y la infancia peligrosa o aquello que puede volverla amenazante. A partir de 1840 se multiplican, en Europa, las leyes que regulan la protección de la infancia: “ley sobre el trabajo infantil (1840), ley sobre el contrato de aprendizaje (1851), sobre la vigilancia de las nodrizas (1876), sobre la utilización de los niños por comerciantes y feriantes (1874), sobre la escuela obligatoria (1881)” (p. 80). Según el autor, con ellas se aspiraba estratégicamente a conformar un movimiento sanitario y político de normalización de la relación adulto-niño. En esta rúbrica se ordenan y multiplican todos los patronatos de la infancia que se ocupan de la gestión de los niños vagabundos o moralmente abandonados, los delincuentes o insumisos a la autoridad familiar con el fin moralizarlos e inculcarles las sanas costumbres de trabajo.

En Argentina, a medida que avanza el crecimiento poblacional, de manera exponencial en los sectores urbanos y las regiones de mayor desarrollo económico, aumentan la delincuencia y los conflictos sociales y, con esto, la preocupación de la élite académica. Desde allí, se argumenta que el sector político carece de capacidad para dar soluciones a estás problemáticas, razón por la cual efectúan propuestas en torno a la gestión de la niñez y juventud abandonadas encaminadas al delito. Abogados, médicos y escritores esbozan un repertorio de soluciones dado que, para estos círculos intelectuales, el menor abandonado es sinónimo de delincuente o futuro delincuente. Entre ellos, César Lombroso, médico y criminólogo italiano fundador de la antropología criminal y de gran influencia en los intelectuales argentinos, decía:

> … en el niño se encontraba también, al igual que en los animales y en los salvajes, una multitud de actos y de sentimientos, que serían anormales y verdaderamente criminales en los adultos, pero que eran en él normales. Correspondían al estado de suspensión del desarrollo psíquico en que el niño se encontraba, es decir, porque obraba como un hombre privado de sentido moral. (Olaza Pallero: 2019, p. 121)

Por su parte, Francisco de Veyga —médico legista contemporáneo de José Ingenieros y discípulo de Ramos Mejía, uno de los principales representantes del positivismo médico argentino y figura central en el desarrollo de la criminología nacional— advierte que la pubertad es la etapa en la que nace la criminalidad en forma de indisciplina en el hogar y en la escuela. Analiza el Código Civil vigente y lo compara con el Código Penal como un modo de dar respuesta a los delitos cometidos por los menores de edad. A su vez, junto con José Ingenieros, empieza a difundir el determinismo sociológico, aunque sin descartar los factores orgánicos: "… las condiciones del medio físico o cósmico influyen de una manera indudable en la determinación del fenómeno delictuoso […] las condiciones del medio social son, en muchos casos, las que impulsan al hombre al delito" (Weissmann: 1999, p. 1).

Desde la postura positivista de la delincuencia infanto-juvenil, se priorizaba una serie de factores, como la política criminal, el estudio científico y biológico de la niñez y de todo aquello que pudiera incidir (situación económica, conformación del hogar, escolaridad, horas de descanso y ocio, etc.). Julio Herrera, abogado y político argentino (gobernador de la provincia de Catamarca entre 1894 y 1897) declaraba en 1911 que, ya desde mediados del siglo XIX, "criminalistas, sociólogos, antropólogos, participantes en congresos penitenciarios y legisladores discutían la reincidencia en la delincuencia juvenil" (Olaza Pallero: 2019, p. 124). Es necesario entonces que, en la actualidad, se den por finalizadas las penas cortas a menores de edad para reemplazarlas con educación, dado que la infancia y la adolescencia son las únicas etapas de la vida en las que se puede enmendar conductas. Según Rodolfo Rivarola —abogado, filósofo, profesor, juez y presidente de la Universidad Nacional de La Plata entre 1918 y 1920—, no es posible aseverar si un acto delictivo se debe a la maldad o a la falta de discernimiento. En cambio, sí se puede establecer que es obra del instinto dado que, en la primera edad, vive más el animal que el hombre. Por esta razón, no puede castigarse haber violado las restricciones sociales, ya que se observa en la infancia falta de conocimiento.

Por otra parte, referentes en temas educativos también tomaron posición con respecto a temas de minoridad. José Berrutti, escritor, pedagogo e inspector de escuelas, manifiesta su preocupación por la infancia en las grandes urbes, niños canillitas, niños explotados en fábricas, niños delincuentes, rateros. Estudia las condiciones de vida, el hacinamiento en conventillos sucios y carentes de agua, aire y luz. La violencia de la que son víctimas los conduce a la calle como válvula de escape de un peligro mayor (Olaza Pallero: 2019). Estos niños y jóvenes, juzgados y procesados, son trasladados a penitenciarias y cárceles comunes junto con los presos y delincuentes adultos. Aquí, se ven expuestos a situaciones de promiscuidad y mayor violencia, por no contar con lugares apropiados ni leyes que se ocupen específicamente de ellos.

Tal era el panorama de la época que dio origen al proyecto de la Ley del Patronato de Menores o Ley Agote (PEN: 1919). Esta ley, sancionada y aprobada en el año 1919 por el Congreso de la Nación Argentina, constituye un hito en la conformación de la categoría de minoridad al instituir las bases normativas para su tratamiento jurídico y penal en Argentina. A su vez, modificó el Código Civil de Vélez Sarsfield en materia de familia y el régimen de la patria potestad al convertir en ley el proyecto del diputado Luis Agote.

En el marco de la llamada Semana Trágica durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen, que dejó un saldo de cientos de trabajadores muertos y desaparecidos, la rebelión de las escobas y la huelga de inquilinos en 1907protagonizada en su mayoría por niños y jóvenes anarquistas, se incrementa la noción del niño pobre considerado

delincuente (Somovilla: 2010). Frente a esta situación, Luis Agote sostiene: “yo tengo la convicción profunda de que nuestra Ley falla si no llegamos a suprimir el cáncer social que representan 12 a 15 mil niños abandonados moral y materialmente que finalmente caen en la vagancia y después en el crimen” (Demaría & Figueroa: 2007, p. 1). Durante la sesión, en la Cámara de Diputados de la Nación, en la que se debatía el proyecto de la Ley del Patronato, el diputado Nicolás A. Avellaneda afirma que ya no es posible hacer caso omiso a la imperiosa necesidad de tomar en consideración las nuevas orientaciones en derecho civil, las demandas sociales actuales y “el anhelo aceptado por las naciones libres y cultas de que el Estado ejerciera cada día más su alta tutela para proteger y mejorar el desenvolvimiento y las condiciones de vida de los seres humanos” (Olaza Pallero: 2019, p. 144). Esta idea fue la que dio lugar a la derogación de los Artículos 264, 306 a 310 y 329 del Código Civil vigente en la época.

Tal como lo expresa el art. 1 de la Ley de Patronato, a partir de ahora, la Patria Potestad no es solo el conjunto de derechos, como indicaba el Código Civil, sino que también implica, y esta es la modificación, obligaciones que corresponden a los padres. Asimismo, reglamenta la función de los defensores de menores y fija las facultades de los jueces para disponer, de manera preventiva o definitiva de los menores delincuentes o víctimas de delitos. Establece que el ejercicio de la patria potestad, en tanto conjunto de derechos y obligaciones de los padres sobre sus hijos, se pierde por:

> … delitos cometidos por el padre o madre contra su hijo o hijos menores, por la exposición o el abandono que el padre o madre hiciera de sus hijos, por dar el padre o la madre a los hijos consejos inmorales o colocarlos dolosamente en peligro material o moral (art. 307); el padre o madre que haya sido condenado por delito grave o que haya sido objeto de varias condenas, que demuestre que se trata de un delincuente profesional o peligroso (art. 308) y por último, en ausencia de los padres ignorando su paradero, por incapacidad mental en tanto dure la ausencia o la incapacidad, si 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 sus hijos. (PEN: 1919, art. 3)

En estos casos los menores quedaban bajo el patronato del Estado nacional o provincial ejercido por los jueces con la concurrencia del Consejo Nacional del Menor o del Ministerio Público de Menores. El juez disponía tres destinos posibles para ellos: entrega en guarda a persona honesta (pariente o no), internación en asilos y reformatorios o libertad vigilada (Minnicelli, 2004). Los establecimientos de encierro estaban obligados a recibir un número determinado de chicos y eran controlados al menos una vez por mes por el Consejo Nacional del Menor a través de sus visitadores, asistentes o inspectores.

Cabe destacar que el Estado moderno argentino brindaba educación básica, gratuita, común y obligatoria a los hijos legítimos de las familias tradicionales. A los hijos de las clases bajas, pobres o abandonados, considerados menores, les ofrecía un sistema paralelo y subordinado “… pero en ningún caso políticas reales de integración social efectiva” (Costa & Gagliano: 2000, p. 105). En este sentido, la Ley del Patronato no era tan rupturista como se tiende a afirmar. Si bien legitimaba muchas de las prácticas públicas que ya se venían implementando con los niños y jóvenes huérfanos, abandonados, procesados y condenados, “contradijo en varias de sus disposiciones las vanguardistas propuestas contemporáneas de tratamiento de menores de los círculos científicos y jurídicos nacionales e internacionales” (Olaza Pallero: 2019, p, 147). Por otra parte, por resolución del Ministerio de Bienestar Social se aplica, desde 1975, el Programa de Pequeños Hogares. Implementado primero a

pequeña escala, se trató de un plan que luego se multiplicó en todo el territorio nacional. Los hogares funcionaban en lugares semicerrados e intentaban contrarrestar los mecanismos represivos y autoritarios de las viejas instituciones del Patronato, aunque “no escapan al lenguaje del derecho que esconde la judicialización de la pobreza con la retórica de la protección” (Costa &Gagliano: 2000, p. 99).

En cierto punto, como señala Minnicelli (2004), se observa que la legislación como forma de protección de la infancia que buscaban los intelectuales del progreso, denota su eficacia para el montaje del complejo tutelar y no para proteger a los niños, niñas y jóvenes, quienes empiezan a ser reconocidos con voz propia recién en el siglo XX. Su palabra era silenciada o no escuchada. El complejo tutelar sirve únicamente al Estado en su afán de destronar al poder eclesiástico. Más que proteger al niño, se trató de encerrarlo “hasta la mayoría de edad, ya sea para que fuera productivo y adaptado al sistema, ya sea para utilizarlo como cuerpo para la milicia” (p. 75).

La Convencion Internacional de los Derechos del Niño

La CDN es el tratado que firma la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y que reconoce a toda persona menor de 18 años como sujeto de pleno derecho. Elaborada durante aproximadamente diez años con los aportes de representantes de diversas sociedades, culturas y religiones, es un tratado revalidado por la gran mayoría de los países del mundo. Los acontecimientos que la anteceden son: la Declaración de Ginebra en 1924 sobre los Derechos del Niño, la Declaración de los Derechos del Niño de la Asamblea General en 1959, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los estatutos internacionales que se interesan en el bienestar del niño (citados en Asamblea General: 2006). Todos estos dan cuenta de la necesidad de brindar a niñas y niños protección especial.

En este marco, los Estados Parte se comprometen a respetar y hacer cumplir la Convención “sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones, procedencia, posición económica, creencias, impedimentos, nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales” (Asamblea General: 2006, art. 2). La CDN se apoya en cuatro principios fundamentales, a saber: la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y la participación infantil. Esta ley cuenta con 54 artículos que reconocen a niñas y niños como individuos con derecho al pleno desarrollo físico, mental y social, y a expresar libremente sus opiniones. Considera primordial que todas las medidas ejecutadas por las instituciones públicas o privadas y que conciernen a las niñas y niños atiendan a su interés superior.

Afines al presente trabajo de investigación, varios artículos de la CDN destacan como fundamental, para el interés superior del niño, la asistencia a la familia a los fines de que pueda cumplir sus funciones:

> … la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad. (Asamblea General: 2006, preámbulo)

Ambos progenitores tienen obligaciones comunes en lo que respecta al cuidado, crianza y desarrollo del niño, y los Estados Parte prestarán la asistencia apropiada a estos o a los representantes legales para el desempeño de sus funciones.

Asimismo, los Estados Parte deben velar por la no separación del niño de sus padres, a excepción —y bajo reserva judicial en conformidad con la Ley— de aquellas situaciones en las que se violen sus derechos: "… en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño" (Asamblea General: 2006, art. 9). Se deben adoptar también "… todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, explotación, incluido el abuso sexual…" (art. 19). No obstante, y cuando esto ocurra, se debe garantizar que el niño mantenga contacto con sus progenitores o familiares. En tales asuntos que le conciernen, el niño tiene derecho de expresar su opinión y que esta sea tenida en cuenta. Con respecto a las medidas de protección por parte del Estado, estas comprenden programas sociales de asistencia, prevención, tratamiento y monitoreo. Por último, los niños privados de su medio familiar, de modo permanente o temporal, son remitidos a hogares de guarda, otras instituciones de protección de menores o a la guarda con fines de adopción.

A más de tres décadas de la aprobación y puesta en vigor de la CDN, se puede registrar el gran impacto que este tratado internacional introduce para la transformación de la condición jurídica en infancia y adolescencia. Con certeza, se puede aseverar fue un acontecimiento histórico que marcó un antes y un después. Farith Simon (2019) retoma esta idea de Eugeen Verhellen y resalta: "… se ha consolidado además la imagen del niño ante el Derecho Internacional como sujeto de derechos cambiando definitivamente la forma jurídica de las normas, de al niño se le dará… (niño-objeto) a el niño tiene derecho a (niño sujeto)" (p. 43). Además, la CDN es la primera herramienta legal vinculante y universal que reúne la totalidad de los derechos de la infancia, al contener derechos civiles, sociales, culturales, económicos y políticos. Establece también de manera centralizada el principio contemporáneo de interés superior del niño. Su incorporación es fruto de la modificación, a nivel social, jurídico y cultural, de la categoría de *infancia.* Rubrica, por primera vez, que el foco es el bienestar de los niños y niñas y pone fin a siglos de historia del Derecho. Simon (2019) asevera que, desde el derecho romano, que adjudicaba un poder absoluto al padre para disponer de la vida o la muerte de su progenie, la CDN es el primer instrumento legal en introducir otro estatuto jurídico.

De este modo, la emergencia de la categoría interés superior del niño significa:

> … el resultado de un cambio de percepción y la aparición de una visión romántica de la infancia que reemplazó a la idea predominante —antes del siglo XVII— de que los hijos eran propiedad de los progenitores; en particular del padre, que tenía un rol dominante en la familia donde —obviamente— los deseos e intereses de los niños no contaban. (Simon: 2019, p. 46)

A principios del siglo XX y fuertemente difundidos por el discurso médico, se ponen en valor los cuidados maternos. En la medida en que la niña o el niño se encuentran en el seno materno, están mejor protegidos, sobre todo en las primeras etapas vitales. Esto incide fuertemente en el discurso jurídico y los jueces comienzan a tomar decisiones más precisas en función de las circunstancias que rodean al niño. Tal giro es el umbral de la puesta en vigor del interés superior del niño frente al de sus progenitores (Simon: 2019). Antes de 1989, y a nivel internacional, se encuentran escasas referencias a este principio. En la Declaración de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (ONU: 1959), se menciona esta categoría, pero se trata de un instrumento no vinculante. Otro antecedente es la Declaración de Naciones Unidas, de 1986, en torno a principios sociales y jurídicos sobre la protección y el bienestar de los niños. Respecto de la adopción y la colocación

en hogares de guarda, se dispone que para determinar el cuidado de un niño por otra persona que no sea algunos de sus progenitores, deben ser considerados los intereses del niño (citado en Simon: 2019).

A partir de la incorporación del principio de interés superior del niño en la CDN y de considerarlo esencial para el derecho internacional y el derecho de familia contemporáneo, algunos países latinoamericanos lo incorporan a sus respectivas constituciones nacionales de forma directa. De este modo Argentina, con la ley nacional 23.849 de 1990, incluye dentro de su ordenamiento jurídico la CDN y en 1994 la incorpora a la Constitución Nacional (HCNA: 1990, 1994). Es aceptada, aunque como señalan Costa y Gagliano (2000) carece de un exhaustivo debate interno por parte de las distintas disciplinas encargadas de abordar la problemática de la niñez. Aun con marcos jurídico-discursivos disímiles y opuestos a los de la Ley del Patronato de Menores (PEN: 1919), la CDN convivió con esta ley, que continuaba en plena vigencia, avalando políticas públicas contradictorias. “Surge una tolerancia y convivencia *pacífica* de escuelas para niños, instituciones para menores y múltiples espacios híbridos que combinan sin derogar ambas infancias” (Costa & Gagliano: 2000, p. 84).

Emerge aquí el interrogante sobre qué prácticas sociales se vehiculizan en este panorama jurídico. Al respecto, Costa y Gagliano expresan que las más usuales son aquellas en la que, a pesar de las transformaciones que busca la CDN, los niños en riesgo siguen siendo “menores” en los legajos, en las historias clínicas, en las instituciones. Es decir, son objeto de un proceso de minorización, que no refiere a una etapa vital, sino más bien al ingreso y permanencia en diferentes dispositivos institucionales de manera casi destinal. Los autores subrayan: “Minorizar a un niño no es solamente acogerlo y protegerlo dentro de las instituciones de la minoridad, sino también suscribir e instalar desde las prácticas sociales una subjetivad que transite por un surco predestinado” (p. 85).

Por lo tanto, ser menor o ser niño conforma una subjetividad que parece perdurar en el tiempo y se vuelve difícil de revertir. Conviven entonces dos caminos paralelos. En uno circulan las niñas y los niños con sus derechos e intereses como prioridad. En el otro, las y los menores institucionalizados, blanco de políticas públicas cuyas marcas resultan indelebles en la vida adulta. Además, la pobreza parecería ser uno de los factores determinantes para ubicarlos en uno u otro camino: “El sentido común político y social nomina judicialmente a la pobreza, recluyendo a los niños pobres al ámbito de la tutela estatal. La definición de la situación irregular encubrió discursivamente la situación real de la pobreza” (p. 86).

El diagnóstico es la clave aquí. Un robo, por ejemplo, no es leído de la misma manera si trata de un niño o de un menor. Si es un niño el que roba, se trata de la expresión de un síntoma, de una señal que requiere un abordaje terapéutico. Si el que roba es un menor, el hecho hace referencia a su condición y requiere acciones estatales. Es decir, los menores transitan por un carril que determina la lectura social de sus conductas. De esta manera, la minoridad refuerza la estructura clasista de la sociedad. En este mismo sentido Cristina Corea e Ignacio Lewkowicz (1999) recuperan a Donzelot en su análisis historiográfico respecto de la familia. Allí se observa, entre los siglos XVIII y XIX, la presencia de dos infancias:

> … una infancia peligrosa, la de los sectores populares; una infancia en peligro, la de los sectores burgueses. Las prácticas de control y asistencia se ejercen sobre la primera, gobernada por la noción de prevención; la educación y la protección están destinadas a intervenir sobre la segunda. (p. 40)

Por su parte, Minnicelli (2004) subraya que la incorporación de la categoría de niño y adolescente como sujeto de pleno derecho en Argentina en los años 90,

además de introducir una nueva figura jurídica, es un intento de frenar los efectos nocivos de la institucionalización de niños y niñas. Aclara que la CDN busca poner coto a la idea del menor peligroso u objeto de asistencia cuestionada fuertemente por los organismos de defensa de los derechos humanos, no obstante lo cual parece no traducirse en las prácticas públicas. El complejo tutelar y sus micro capilaridades, en tanto sistema de legitimación de prácticas, acciones e intervenciones, da cuenta de una brecha que pone en contraposición "un discurso sobre la infancia y la niñez de los *niños en general y de los niños bajo tutela judicial, institucionalizados o afectados por la institucionalización particular"* (p. 91, en cursivas en el original).

La infancia tutelada parecería ingresar a un laberinto con callejones y prácticas propias del sistema carcelario enraizadas y naturalizadas por todos los actores involucrados. Se advierten dos posturas: la de quienes la ponen en cuestión desde el interior del sistema y la de quienes lo hacen desde afuera. En general, quienes observan la problemática desde afuera y como espectadores lo hacen afectados por el espanto y, desde allí, critican duramente las prácticas estatales sin percatarse de que son la otra cara de una misma moneda. Otros, desde dentro, y afectados por el pensamiento mágico, adquieren una posición ascética, trabajan en instituciones y creen no ser afectados por la tradición en minoridad. Médicos, psicólogos, trabajadores sociales, abogados y funcionarios se encuentran con lo inexorable y entonces adquieren una actitud transformadora que cae rápidamente cuando sufren los embates de la tradición institucional, o bien son tomados por ella: se adaptan a las prácticas establecidas y aflora en ellos una suerte de mirar para otro lado ante lo inadmisible.

> Nada más parecido a lo siniestro cuando se trata del encuentro con la ausencia de las mínimas condiciones necesarias; con un ambiente por demás de insuficiente para los conflictos […] a los que se agregan los conflictos en los cuales quedan atrapados los niños en extremo desvalimiento […]. Sobre todo, porque aquello que da origen a la internación, mayormente casos de delitos penales cometidos por los adultos no son sancionados como tales y recae la culpa y el encierro sobre el niño. (Minnicelli: 2004, p. 92)

Parecería ser, entonces, que no se ha logrado encontrar hasta el momento, aun con la CDN en plena vigencia, una salida posible al laberinto ni ha sido posible construir alternativas saludables y viables frente a lo siniestro. La transformación jurídica que la CDN introduce, con la categoría del niño como sujeto de derecho, es disruptiva, pero no logra sistematizar prácticas transformadoras del sistema tutelar. Se precisan otras condiciones y prácticas que acompañen la reforma legal.

La tríada NNyA como sujeto de derecho

En 2005, durante la presidencia de Néstor Kirchner, se sanciona la Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, N.º 26.061 (HCNA: 2005), buscando saldar una deuda que se arrastra desde 1990 con la adhesión de Argentina a la CDN. Fuertemente debatido en las cámaras de senadores y diputados, se comienza a dar forma al proyecto de ley, en su momento titulado "Ley del niño", luego de sucesivas reuniones con autoridades de UNICEF y con el apoyo de 54 representantes de diversos partidos políticos. En mayo de 2005, la senadora Liliana Negre de Alonso, perteneciente al partido justicialista, solicitó la votación de la Cámara legislativa para debatir dicho proyecto. Este permitiría la creación del primer Sistema de Protección Integral del Niño en pos de hacer efectiva y operativa la CDN. La senadora afirmaba en aquella sesión:

> Esta Convención fue suscripta por la Argentina y ratificada por la ley en 1990. Desde la fecha hasta ahora han existido innumerables proyectos tendientes a ponerla en marcha. Si bien desde el punto de vista constitucional, se encuentra en vigencia, sabemos que fácticamente esta Convención no se aplica. (Cámara de Senadores de la Nación: 2005, p. 115)

De esta manera, y con una amplia mayoría de votos afirmativos, se inicia un largo camino de reformas legislativas en lo que respecta a la infancia. El objetivo fundamental es transformar la concepción de los menores como objetos de protección de Estado y su institucionalización en hogares de alojamiento, para considerar a la tríada NNyA como sujetos de derecho. Con ello se busca limitar la facultad de los jueces que, según la senadora Lylia Arancio de Beller, abre el camino a todo tipo de injusticias que estigmatizan a NNyA (Cámara de Senadores: 2005). Con este nuevo proyecto de ley, se aspira a terminar con la judicialización de los menores que, en situación de pobreza y marginalidad, son criminalizados por no haber tenido garantizadas las condiciones para una vida digna. La senadora destaca: "La idea de ver a ese niño pobre y sin futuro como un peligro es injusta. Y mucho más lo es la posibilidad que ofrece un Estado de segregarlo como un mecanismo de defensa de la sociedad" (p. 36).

En este punto, es necesario mencionar que por aquel entonces se instala, a nivel político y social, el debate sobre la baja en la edad de imputabilidad frente al avance del crimen, los secuestros y asesinatos efectuados por menores de 18 años, considerados inimputables dentro del Código Penal argentino. Uno de los más reconocidos mediáticamente es el *caso* Blumberg. Axel Blumberg fue secuestrado y asesinado en marzo de 2004, en el partido de Moreno, en Buenos Aires, por cinco personas —entre ellos, dos menores—. Su padre, el ingeniero Juan Carlos Blumberg, se convierte en un referente por la lucha contra la inseguridad y lleva adelante marchas multitudinarias exigiendo justicia, esclarecimiento del caso, endurecimiento de penas y bajas en la edad de imputabilidad. Estos reclamos se convierten luego en un proyecto de ley que logra modificar el Código Penal argentino a partir de la sanción de la ley 25.886 de 2004 conocida como la Ley Blumberg (HCNA: 2004). Esta solo introduce modificaciones respecto de las penas y condenas no excarcelables por delitos con portación de armas; el reclamo por la baja en la edad de imputabilidad queda en suspenso, pero se instala en la sociedad argentina. Tal contexto social y cultural subyace al debate del proyecto de ley de Protección Integral de NNyA. El senador Morales declara:

> A partir del esquema Blumberg se trajeron a la discusión, al debate, las políticas de seguridad. En ese sentido, se planteó el tema de la edad de inimputabilidad de los menores. Gracias a Dios, no solo por una actitud de este Congreso Nacional sino también por la participación de distintos actores sociales, hemos logrado postergar ese debate hasta tanto se discuta esto, que es anterior: cuál es el marco conceptual de aplicación efectiva de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño y de un sistema de protección integral. Esto es previo al debate sobre cualquier tipo de modificación del Código Penal. (Cámara de Senadores: 2005, p. 38)

Este es un tema que, según el senador, reclama el conjunto de la sociedad argentina y es transversal a todos los partidos políticos, dado que tiene que ver con tres cuestiones fundamentales: la democracia, el respecto por la Constitución Nacional y hacer efectivos los derechos humanos. Para Morales, si se aprueba la nueva ley de infancia sin transformar de fondo estas cuestiones, se corre el riesgo de retornar, en algunos aspectos, al esquema del patronato.

En consonancia, el senador Norberto Massoni, de la Unión Cívica Radical, y la senadora María Cristina Perceval, del Partido Justicialista, afirman que el sistema del

patronato, vigente hasta el momento, deja un saldo negativo para la sociedad argentina. Ambos mencionan que, de acuerdo con las cifras y relevamientos efectuados del sistema penitenciario argentino, el 75 % de la población carcelaria había pasado por institutos de minoridad y que, el 90 % se encontraba allí por causas asistenciales o situaciones de pobreza. Subrayan además que de acuerdo con datos estadísticos de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, "7 de cada 10 delincuentes adultos han pasado en su juventud por uno o más de los institutos de menores" (Cámara de Senadores: 2005, p. 46). En este sentido, podría decirse que apostar por la desinstitucionalización de los menores de edad carentes de cuidados parentales no solo haría efectiva la CDN y los derechos de NNyA, sino también sería una apuesta a la prevención de los efectos negativos de las políticas públicas implementadas hasta el momento en la medida en que parecerían ser la causa y el origen de futuros actos delictivos y la perpetuación del estigma de la pobreza.

Más allá de algunas discrepancias en cuestiones de forma sobre el proyecto de ley, a lo largo del debate parlamentario parece haber consenso en que el nuevo Sistema de Protección Integral de Derechos posibilitaría unificar el universo de la infancia, sin importar si tienen o no sus necesidades básicas satisfechas. Esta nueva norma plantearía un desafío para el Estado, con nuevos principios para abordar a las infancias y adolescencias desde otro punto de vista. Se otorga centralidad al rescate del rol familiar y los vínculos afectivos como contención natural de NNyA. Tal desafío conlleva entonces, en palabras de la senadora Vilma Ibarra, a repensar no solo las situaciones de vulneración sino también la restitución de los derechos de NNyA, además de elaborar e implementar políticas públicas universales. La senadora agrega:

> Si los senadores y diputados no entendemos que las leyes, por sí mismas, no cambian la realidad sino que es necesario asumir esto, con consensos, como políticas de Estado, y hacer posible la aplicación […], poco sentido tiene dictar una norma maravillosa que determine una cantidad de derechos de los niños que vamos a proteger, a garantizar y restituir, si son vulnerados, sino podemos avanzar en una aplicación que será difícil, para la que habrá que disponer de recursos y consensuar políticas (Cámara de Senadores: 2005, p. 41).

Tal orden de cosas consiste en federalizar el Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA, antes centralizado en el Estado nacional y en la figura del juez, para dar lugar a las provincias, los municipios y las jurisdicciones, que deberán llevar adelante la aplicación de la ley.

Luego de largos debates y reformas específicas, pero con un alto consenso legislativo, el 28 de septiembre de 2005 el Congreso de la Nación sanciona la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y se promulga de hecho en octubre de ese mismo año (HCNA: 2005). Esta ley instituye el Sistema de Protección Integral de los Derechos de NNyA conformado por organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas de gestión estatal o privada en los ámbitos nacionales, provinciales o municipales. Su sanción y promulgación pone fin en el ámbito jurídico a la antigua Ley del Patronato de Menores (PEN: 1919). Ansía transformar la concepción de los menores como objetos de protección de Estado y su institucionalización en hogares de alojamiento, para considerar a la tríada NNyA como sujetos de derecho. Además, se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, encargada de implementar y dar seguimiento a las medidas de protección integral, en conjunto con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (CONAF). Por último, erige la figura del Defensor de los Derechos de NNyA como el representante

fundamental para velar por el cumplimiento de los derechos contemplados en dicha ley y anteriormente atribuidos a los jueces.

En 2009, bajo la gobernación del Dr. Hermes Binner, la Legislatura de la provincia de Santa Fe adhiere a la normativa nacional y sanciona a ley provincial 12.967, de Promoción y Protección Integral de los Derechos de NNyA. Se basa en los lineamientos nacionales parentales aprobados por el CONAF en materia de infancia carente de cuidados. Tanto en la normativa nacional como en la provincial se destaca que el principal objetivo de las políticas públicas consiste en fortalecer a la familia, entendiéndola como base para un desarrollo humano sustentable y como espacio afectivo fundamental para el crecimiento de NNyA.

De esta manera, la normativa vigente introduce modificaciones en las políticas públicas al regular y determinar la responsabilidad de la protección de la niñez en la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la provincia. Se origina una nueva institucionalidad en materia de protección de derechos alejada de los establecimientos de encierro. Esto hizo que se reformularan los modos de abordaje en territorio y que se comenzara a dibujar una nueva organización a partir del paradigma de la protección integral y el criterio de territorialidad (LSF: 2009). En este marco, se conforma el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de NNyA organizado en niveles: local, regional y provincial. Dentro de los lineamientos, criterios y principios rectores de la práctica institucional es importante destacar:

> Las familias son responsables en forma prioritaria de asegurar a los niños y adolescentes el disfrute pleno de sus derechos;
>
> Las acciones de la Subsecretaría, el total de las políticas públicas (salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.), sus efectores y diferentes niveles, deberán estar orientadas al fortalecimiento de las familias a fin de garantizar la efectivización de derechos;
>
> Cuando las familias no pueden garantizar los derechos de sus miembros, la Subsecretaría, los otros organismos del estado en todos sus niveles y los organismos de la sociedad civil, deben desarrollar acciones de colaboración y asistencia apropiados para que ellas mismas puedan afrontar su responsabilidad y obligaciones;
>
> Toda estrategia de intervención debe concebir al niño o adolescente como un sujeto único, con una particular historia y situación personal y familiar, debiendo las medidas de protección ser adecuadas a su interés superior. (CONAF: 2007, p. 3)

A partir de tales principios, y ante situaciones familiares que vulneran o amenazan los derechos, se delimitan dos niveles de intervención. El primer nivel está integrado por centros de salud y hospitales generales, centros de día, centros territoriales de referencias, centros de acción familiar, escuelas y equipos socioeducativos del Ministerio de Educación provincial, organizaciones vecinales, servicios Locales de promoción y protección de derechos en las distintas municipalidades y comunas, centros de orientación a la víctima de violencia familiar y sexual y comisarías. Tales instituciones se consideran primer nivel de intervención por tener sus miembros, actores y funcionarios la inexorable obligación de comunicar a la autoridad local administrativa o judicial de protección de derechos si tienen conocimiento de amenaza o vulneración de derechos de NNyA debido al desempeño de su cargo y bajo apercibimiento de incurrir en su omisión (LSF: 2009).

El segundo nivel tiene a su cargo brindar asistencia técnica y jurídica a los servicios locales para la intervención concreta, el diseño de programas y la aplicación de medidas de protección excepcional. Está integrado por los equipos de guardias ante urgencias, equipos territoriales de niñez, adolescencia y familia, instituciones de

alojamiento transitorio para niños carentes de cuidados parentales (hogares oficiales y ONG) y el Equipo de Vinculación Familiar Permanente. Todos ellos dependen del Ministerio de Desarrollo Social provincial.

Más allá del organigrama institucional del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de NNyA, la doctrina de la Protección Integral se apoya en cinco principios básicos que todos los niveles de intervención deben respetar como condición *sine qua non* (Polola: 2004). En primer lugar, el niño como sujeto de derecho. Este principio cambia las necesidades de NNyA en derechos civiles, sociales, económicos y culturales. Se asienta en el principio de universalidad y de no discriminación. Avala para aquellos adolescentes en conflicto con la ley penal una justicia que respete los derechos procesales. Se los supone sujetos en formación y, como tales, se les reconoce derechos específicos básicos "que se agrupan en 4 categorías: derecho de supervivencia, derecho al desarrollo, derecho a la protección, derecho a la participación" (p. 39). En segundo lugar, el interés superior del niño. Aquí, todas las medidas concernientes a NNyA deben atender a este principio por sobre cualquier otra decisión o medida. En tercer lugar, el principio de prioridad absoluta, que radica en contemplar ante todo las necesidades y derechos de NNyA. Se origina a partir de considerarlos como personas en condiciones de desarrollo particulares, pero al mismo tiempo, seres humanos completos en cada una de las fases de crecimiento. Tiene en cuenta también su *valor prospectivo*, porque cada niño es la continuidad de su familia y su pueblo (p. 39). En cuarto lugar, el principio de la participación, por el cual la responsabilidad de la protección de NNyA está bajo la responsabilidad de tres actores fundamentales: el Estado, la familia y la comunidad. Por último, el principio del rol fundamental de la familia. Esta despliega la función primordial en la garantía de los derechos de NNyA. De este modo, se privilegia la permanencia de NNyA en su ámbito familiar de origen como el medio natural y afectivo. El Estado "debe garantizar que este principio se cumpla, otorgando la ayuda necesaria a la familia, en caso de que sus propios medios, no fueran suficiente para hacerse cargo del niño" (p. 39).

Todos estos principios determinan la transformación, producción y ejecución de nuevas políticas públicas en todo el territorio nacional. Si tradicionalmente se recurría a las instituciones de internación de menores con fines proteccionales, a partir de ahora, y desde la CDN, el ámbito más propicio para el desarrollo de NNyA es primero la familia de origen, luego los parientes cercanos y, solo de manera excepcional las familias solidarias, familias sustitutas o la adopción —todos pertenecientes al Programa provincial de Acogimiento Familiar—. Lo último en esta serie es la institucionalización en hogares de permanencia transitoria o centros residenciales, dependientes del Programa provincial de Acogimiento Institucional. De todos modos, como se mencionó, ante cualquier decisión que ataña específicamente al NNyA, en tanto sujeto de derecho, su opinión debe ser escuchada y tenida en cuenta:

> Derecho a opinar y a ser oído. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho en todos los ámbitos en que se desenvuelven: a) A participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés. b) A recibir la información necesaria y oportuna para formar su opinión. c) A que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo. (LSF: 2009, art. 21)

De esta manera y, tal como se señala el artículo 56 de la ley 12.967, cuando los servicios locales toman conocimiento de alguna situación de vulneración de derechos de NNyA deben intervenir los equipos interdisciplinarios de actuación para relevar la situación y diseñar estrategias de abordaje. Deben llevar a cabo una entrevista personalizada al NNyA en un espacio adecuado a su edad y etapa evolutiva. Luego debe citar a su familia, representantes o allegados y ponerlos en conocimiento de la situación, el marco legal, los

protocolos y las pautas de intervención. Luego deben elaborar un dictamen escrito y elevarlo a las autoridades administrativas regionales o de aplicación, que son las que adoptan las medidas de protección que dispone la ley. Cada actuación debe estar acompañada por la debida documentación de todos los organismos intervinientes dado que, como señala el artículo 57, constituye "… prueba necesaria para la probable adopción de medidas de protección excepcionales" (HCNA: 2009). Este procedimiento debe realizarse con la activa participación del NNyA y su familia. De lo contrario se estaría incumpliendo un derecho que ya les pertenece, es decir, el derecho a ser oídos y a participar en las decisiones que les atañen.

Luego del exhaustivo recorrido efectuado por los documentos oficiales provenientes del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de NNyA nacionales y provinciales, se debe destacar que el espíritu mismo de estas legislaciones viene a poner fin al modelo del patronato de menores y a hacer efectiva la CDN. No obstante, como todo proceso de transformación histórica, social, política y cultural, si bien legitima demandas sociales que la preexisten, su efectivización e implementación, a nivel de las prácticas públicas e institucionales, requiere de otros tiempos. A manera de ejemplo, puede mencionarse el reconocido caso del Hogar del Huérfano de la ciudad de Rosario, provincia Santa Fe.

El Hogar del Huérfano es una de las instituciones más antiguas de la ciudad, creada por las Damas de Beneficencia en 1870, cuya labor continuó hasta 2012, seis años después de la sanción de la ley 26.061 y tres después de la ley 12.967. Allí, como en otras instituciones de alojamiento de NNyA, el proceso de desinstitucionalización requirió varios años. Según datos oficiales, publicados por un medio periodístico local, en 2012 el Hogar del Huérfano seguía alojando niños y niñas superando ampliamente los plazos estipulados por la ley y sin ninguna estrategia de externación. (Asociación Pensamiento Penal, 2012)

Avances y desafíos actuales para garantizar los derechos de NNyA

Las políticas públicas, en tanto gestiones o decisiones de un gobierno, se orientan a la resolución de problemáticas sociales de interés público, por lo cual merecen especial atención. De este modo, resulta fundamental evaluar no solo los objetivos que persiguen, sino también sus resultados e impacto en la población; es decir, si continúan reproduciendo las problemáticas prexistentes o logran resolverlas al menos de manera parcial. "Es por ello que cuando la atención se centra en las políticas públicas se vuelve importante analizar no solo la dimensión sustantiva de las políticas, sus contenidos, sino también la dimensión operativa, esto es su implementación" (Jaime *et al.*: 2013, p. 57). Por consiguiente, las políticas públicas se expresan en el conjunto de prácticas, normas y consensos entre diferentes actores sociales para ponerlas en funcionamiento. Evaluar sus alcances, progresos y obstáculos se vuelve central a los fines de rediseñar prácticas y estrategias de acción.

Actualmente, en un mundo fragmentado, desigual e injusto, ninguna sociedad —y la sociedad argentina no es la excepción— puede dar fe de que sus derechos estén garantizados, mucho menos NNyA. En este sentido, los estudios del *Barómetro de la Deuda Social con la Infancia en Argentina 2010-2024* llevados a cabo por la Universidad Católica Argentina, reflejan que, si bien se ha avanzado en materia de derechos de NNyA, aún resta mucho por hacer y los déficits históricos en materia de salud, educación, hábitat, alimentación, crianza y protección continúan siendo la gran deuda de la Argentina e (…) incluso, durante el año 2024 se identifica un deterioro aún más pronunciado con respecto a los años previos" (Tuñon: 2025, p. 9).

> En cada una de las publicaciones nos proponemos poder someter a examen crítico y al debate público los datos que señalan la dimensión de las deudas en el campo del desarrollo humano y social de la niñez y adolescencia, y lo que no es menos importante, las desigualdades sociales e inequidades persistentes en el acceso a derechos. (Tuñon: 2012, p.16)

De todas maneras, se subraya que se ha avanzado de modo considerable respecto de la situación crítica —a nivel económico, político, social y cultural— de 2001, punto máximo de devastación en la historia reciente del país. Desde una mirada retrospectiva, entre los años 2010 y 2011 el país experimentaba un proceso de recuperación económica inusitada, transformación de la matriz productiva, aumento de consumo interno y recuperación del empleo. En esa etapa macroeconómica floreciente, el Estado Nacional creó un abanico de políticas públicas a los fines de expandir la cobertura social a muchos sectores sociales así como a NNyA vulnerables y vulnerados en sus derechos: "En el marco de esta investigación adquiere especial relevancia el sistema de Asignación Universal por Hijo (AUH), como política de transferencia de ingresos destinada a la niñez y adolescencia" (Tuñon: 2012, p. 17). Esta se crea en 2009 con el fin de acrecentar el alcance de las asignaciones familiares contributivas a sectores sociales, hasta el momento relegados y precarizados laboralmente, con el objetivo de brindar una cobertura económica que permita garantizar el acceso salud y educación de sus hijos e hijas.

Tras la implementación de esta política de protección social, el Estado avanza de modo notable en materia de derechos ciudadanos y sobre todo de NNYA. Así, acompañando la ley 26.061 (HCNA: 2005), se sancionan la ley 26.206 de Educación Nacional (HCNA: 2006), la ley 26.233 sobre Centros de Desarrollo Infantil (HCNA: 2007), la ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (HCNA: 2008), la ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres (HCNA: 2009) y la ley 26.657 de Salud Pública (HCNA: 2010).

Tales progresos en el reconocimiento de NNYA como sujetos de derecho son asistidos con la institucionalidad requerida para el efectivo cumplimiento de las normas legales vigentes y los objetivos trazados a partir de la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. De este modo, Argentina reconstruye el tejido social forzosamente erosionado durante la crisis de 2001 (Tuñon: 2012). Sin embargo, como expresa Ianina Tuñon (2012), es importante advertir lo que aún falta, es decir: si bien se destacan progresos en algunas dimensiones de los derechos de NNYA, aún se observa cierta distancia entre el pleno y efectivo cumplimiento de las metas del Estado y sus políticas públicas, y la concreta satisfacción de necesidades humanas básicas. La autora también observa un progreso económico y social entre 2010 y 2016, pero advierte que llega de manera desigual o más lenta a NNYA vulnerables.

En este mismo sentido, sobre finales de 2019 y en el contexto de cambio de autoridades provinciales tras las elecciones, la Defensoría de NNYA de Santa Fe, a través del Observatorio de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (creado en 2013), elabora un estudio para aportar al gobierno entrante su mirada y evaluación respecto del funcionamiento de las políticas públicas provinciales dirigidas a NNYA a diez años de sanción de la ley 12.967 (LSF: 2009). En el informe se indica que, si bien la CDN y la citada ley señalan que frente a una MPE por vulneración de derechos debe priorizarse el acogimiento en un ámbito familiar frente a la institucionalización, en los últimos años esta medida se ve dificultada. Por un lado, se han incrementado las MPE con carácter de urgencia, mientras que son comunes las dilaciones en el cumplimiento de la temporalidad de las medidas impuestas por los marcos normativos. Este panorama se completa con el incremento de instituciones de alojamiento en más del

100 % desde 2017 a la actualidad (de 41 a 83), a la par de un marcado debilitamiento del Acogimiento Familiar como modalidad alternativa frente a la institucionalización (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 5).

En este punto, se debe aclarar que esta problemática no es privativa de la provincia de Santa Fe, sino más bien un escenario que exhibe toda la región. No obstante, se desvía de los encargos difundidos en las normativas (internacional, nacional y provincial) respecto del derecho de NNYA a vivir en ámbitos familiares. Por ello, en el documento de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019) se propone analizar el diseño e implementación del Programa de Acogimiento Familiar, desde una perspectiva sistémica e integral, con el objetivo de reducir los índices actuales de institucionalización de NNYA (en el marco de las MPE) y la labor del Sistema de Protección Integral Provincial hasta el momento. Otro aspecto que debe revertirse es el aumento considerable de tomas de MPE, ya que es una señal de alarma del funcionamiento del Sistema Provincial en su conjunto. También la persistencia de NNYA en sus ámbitos familiares de origen aun cuando se encuentran expuestos a vulneraciones de derechos o, luego de emitida la MPE, el retorno cuando aún no están dadas las condiciones que garanticen que sus derechos no vuelvan a ser vulnerados. Se propone fortalecer la prevención de situaciones de vulneración de derechos a partir de la temprana detección y actuación.

Otra dificultad es que las reparticiones del Sistema de Protección Provincial no disponen de recursos, infraestructura y la cantidad de profesionales necesarios para ejercer la labor. “Se identifican procesos de trabajos fragmentados, superpuestos, débiles o asistemáticos, quedando las niñas y niños desplazados del centro de las intervenciones” (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 68). Se agregan también obstáculos en la articulación de las estrategias de abordaje, excesivos procesos burocráticos administrativo-judiciales que se convierten en días, meses y hasta años en la vida de NNYA, e impactan en su presente y futuro, así como en las familias de origen, de tránsito o adoptivas.

> La extensión temporal de las MPE es uno de los aspectos problemáticos que atraviesan los procesos previos, durante y posteriores a las mismas. Se evidencia que la proyección de las intervenciones parece organizarse con frecuencia en torno a los plazos instituidos por las lógicas administrativas de cada una de las instituciones más que en las etapas vitales y necesidades de las chicas y chicos. (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 68)

Tal situación, tiene como efecto que NNYA vivan en instituciones o en familias de acogida por extensos períodos que superan en mucho los plazos previstos en la ley. Como contracara, se producen procesos intempestivos de egresos, sin contemplar los tiempos de NNYA y de las familias que los reciben, sean las de origen o aspirantes a su adopción. Otra variable del problema tiene que ver con las vicisitudes en la efectivización de las políticas públicas en los estadios administrativos, judiciales y de control, que se imponen por sobre las necesidades y derechos de NNYA, vulnerados en sus derechos y sin cuidados parentales. Por lo tanto, resulta fundamental la “revisión integral del funcionamiento del Sistema de Protección —tanto en sus lineamientos técnicos como normativos— que los reposicione a ellas y a ellos como reales sujetos de derecho” (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 69).

Por todo lo expuesto, desde la Defensoría del Pueblo (2019) se recomienda al gobierno entrante de ese momento, como desafío, alcanzar los siguientes ejes de trabajo: implementar verdaderas políticas públicas de prevención de situaciones de vulneración de derechos de NNYA; fortalecer el rol del Estado en las políticas sociales a partir de la designación de más y mejores recursos; reordenar la implementación de las MPE; reducir

la fragmentación y superposición de tareas de los Equipos Interdisciplinarios; mejorar los procesos de comunicación, articulación y control de las MPE; fomentar el abordaje con perspectiva de género; brindar capacitación en los temas relativos a vulneraciones de derechos de NNYA para que se aborden de manera adecuada; por último, promover el fortalecimiento del Programa de Acogimiento Familiar por sobre el institucional. Todos estos desafíos, que no son pocos, son recomendados, en diciembre de 2019, a días del cambio de gobierno por los mismos funcionarios que venían gobernando la provincia desde el año 2007; es decir, quienes sancionaron la ley 12.967 (LSF: 2009) y tuvieron a cargo su implementación hasta 2019.

En diciembre de 2020, a un año de iniciada la presidencia de Alberto Fernández, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia emite un documento público que evalúa la implementación de la ley 26.061 (HCNA: 2005) en los últimos quince años. El entonces ministro de Desarrollo Social de la Nación, Daniel Arroyo, expresa que Argentina tiene asignaturas pendientes en materia de protección de derechos de NNyA:

> Hoy no sirven los programas aislados, porque enfrentamos problemas que involucran a grandes mayorías, que se resuelven con planes masivos y de gran escala, con políticas públicas en la que estén involucrados todos los sectores de la población, bajo el liderazgo del Estado nacional. Saldar la deuda social con las niñas, niños y adolescentes debe ser una gran política de Estado ética y estratégica en los años que vienen. (Arroyo: 2020, p. 6)

Elaborado por diversos especialistas, el documento se orienta a reflexionar sobre la Ley de Protección Integral desde diferentes ángulos, intereses y perspectivas teóricas. Del gran abanico de artículos que integran el documento, es importante detenerse en el Acta N.º 37 del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. En ella se indica que desde la conformación de dicho organismo en 2007 mediante el decreto N.º 415 (PEN: 2006) hasta diciembre de 2020, se logró llevar adelante treinta y seis reuniones plenarias a los fines de establecer acuerdos interjurisdiccionales en el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a NNyA. Sin embargo, la pandemia de covid-19 tornó el escenario más complejo, en especial para NNyA de los sectores más vulnerables del país. La pobreza y marginalidad ya representaba un grave problema al iniciarse el año 2020, pero con la emergencia sanitaria y la crisis internacional se agudizó.

Además, la medida preventiva de no concurrir a las instituciones educativas de manera presencial alteró la vida de millones de NNyA, perturbando sus trayectorias educativas, su vida social y el contacto con sus pares y sus docentes: “Las desigualdades de los hogares en materia de ingresos, conectividad, clima educativo o condiciones de la vivienda han incidido fuertemente en el acceso de las infancias a sus derechos, por lo que los padecimientos han sido y son desiguales” (Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia: 2020, p. 11). No obstante, los efectores gubernamentales desplegaron acciones en pos de la protección de derechos. Los Centros de Desarrollo Infantil comunitarios lograron, durante la cuarentena, mantener el acompañamiento a las familias y NNyA, aunque de manera remota o virtual. Dicha transformación del trabajo territorial implicó diseñar nuevas maneras de acompañar. Estas acciones se sostuvieron y entrecruzaron con otras, a saber:

> … planes y programas que se orientan a prevenir los contagios —participando en los comités y mesas de coordinación en los territorios—, a mejorar la situación social de las familias —promoviendo el acceso a la AUH, la Tarjeta Alimentar, el IFE, entre otros—, a facilitar el acceso a la educación —contribuyendo a que los materiales lleguen a todos los hogares—, a ayudar a las familias a incorporar en los chicos y chicas los

> nuevos hábitos de cuidado o a capitalizar, con precauciones, el disfrute de las salidas de esparcimiento. (Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia: 2020, p. 12)

De todos modos, la pandemia y sus consecuencias exigen duplicar las acciones tendientes a garantizar los derechos básicos de NNyA en todo el país. Priorizar en las agendas políticas de todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal, etc.) a sus requerimientos y necesidades se vuelve un desafío urgente, sobre todo con NNyA en situación de vulneración de derechos. Las acciones y tareas en los próximos años deberían orientarse a subsanar las dificultades halladas en el Sistema de Protección integral de derechos. En este aspecto, resulta urgente priorizar la escucha de NNyA, dar lugar a sus opiniones, perspectivas, propuestas y sentires en la medida en que resultan recursos inexcusables para el diseño e implementación de nuevas y mejores políticas públicas.

Para concretar estos avances es preciso el fortalecimiento y la jerarquización de diversos organismos estatales en todos los niveles. Además, se debe mejorar la coordinación entre el sistema educativo y de salud, las fuerzas de seguridad, el poder judicial y sus diversos actores institucionales. Ampliar y potenciar las redes comunitarias, brindarle mayor protagonismo a las organizaciones sociales y religiosas del territorio ya existentes (clubes, centros barriales, comedores, centros culturales y sociedades de fomento) es el objetivo en medio de la crisis social y sanitaria de los años 2020 y 2021. En este sentido, "… los niveles de pobreza representan el 40,9 % y la indigencia el 10,5 % y ascienden al 56,3 % y 15,6 % respectivamente para los niños y niñas de 0 a 14 años…" (Isaza: 2020, pp. 19-20). Esto denota un incremento las situaciones de vulneración de derechos de NNyA, por lo que se refuerza la necesidad de rediseñar y mejorar las políticas públicas a fin de lograr reformas estructurales que reviertan las problemáticas. Estás deberían orientarse a:

> Revertir la situación de familias en situación de pobreza e indigencia, y en especial de niños, niñas y adolescentes quienes son los más afectados. Garantizar el derecho a la alimentación y nutrición saludable niños y niñas en el marco de la soberanía alimentaria. Lograr incluir a aquellos que están fuera de la escuela, sin acceso a la salud y/o sin protección social adecuada. Universalizar la educación inicial y ampliar la oferta de espacios de cuidado y educación para la primera infancia. Generar políticas para promover el buen trato y fortalecer a las familias en el proceso de crianza en el marco de enfoques de género que operen sobre la redistribución de los cuidados y su visibilidad en las familias y sus comunidades. Promover políticas públicas integrales para proteger y restituir derechos para los niños y niñas víctimas de violencia, maltrato y abuso sexual, con especial foco en la mirada de igualdad de género de estas políticas. […] Garantizar el acceso a derechos de las poblaciones en especial situación de vulneración, como los niños y niñas de pueblos indígenas, migrantes y población con discapacidad. (Roffler: 2020, p. 27)

Sancionar, promulgar y dar a conocer una ley implica tener expectativas claras acerca de los deberes y derechos ciudadanos y sus diversos intercambios sociales. Es delimitar la dinámica de roles, prácticas, funciones y explicitarlos en el texto de la ley.

La normativa ofrece a NNyA vulnerados en sus derechos protección, una mejor calidad de vida, educación, salud. No obstante, los documentos oficiales dan cuenta de que lejos se está de su efectivo cumplimiento. Podría decirse que, desde la CDN hasta la actualidad, existe una desarmonía o abismo entre lo que la ley proclama y lo que sucede efectivamente tanto en las prácticas sociales como en las judiciales. Cecilia Grosman (1994) señala que "… tales normas se hallan en contradicción con las políticas de estado, el comportamiento ciudadano y la actuación de los jueces" (p. 74).

Paola Vessvessian (2020) sostiene que el futuro del Sistema de Protección Integral de derechos de NNyA depende de la reconstrucción económica y social de Argentina.

Por su parte, La Defe (Defensoría de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes), institución que comienza a funcionar a principios del año 2020 en Argentina con la misión de cuidar y monitorear el reconocimiento, respeto y restitución de los derechos de NNyA por parte del Estado y la sociedad en su conjunto, elabora informes anuales y recomendaciones al Sistema de Protección integral.

El último informe anual 2025 explicita claramente la persistencia de dificultades en el proceso de restitución de Derechos de NNyA. Las mismas se agrupan en cinco ejes:

> Diseño e implementación de las medidas de protección orientadas al fortalecimiento y/o revinculación familiar; Abordaje interseccional en clave de derechos humanos de la niñez, género, diversidad, salud mental, discapacidad, identidad étnica, nacionalidad, entre otras dimensiones; Acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes y de las familias, Consideración y registro de la voz y participación de las niñas, niños y adolescentes; Supervisión y monitoreo de las medidas de protección integral y excepcional (La Defe: 2025, p. 15).

Por consiguiente, recomienda a los organismos administrativos y judiciales con competencia local, provincial y nacional, ajustar la adopción de medidas de protección a los estándares de Derechos Humanos de NNyA. Si bien, reconoce mejoras significativas en el fortalecimiento del Sistema de Protección de Derechos en todo el país, (…) “las capacidades estatales en materia de políticas y recursos destinados a la promoción y protección de derechos de la niñez y adolescencia son muy dispares y presentan serios déficits que requieren mayor inversión y mayor institucionalidad política” (La Defe: 2025, p. 16).

En virtud de ello y considerando la crisis social y económica mundial y local actual es esperable, sin ánimos de ser pájaro de mal agüero, que las problemáticas de vulneración de derechos que atraviesan nnya aún persisten. El Estado en todos sus niveles continúa en deuda en la efectiva garantía y protección de sus derechos.

CAPÍTULO 3. CARTOGRAFÍA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Yo quiero que a mí me quieran
Yo quiero tener un nombre
Yo quiero que a mí me cuiden
Si me enfermo o estoy triste
Porque yo quiero crecer

Yo quiero saberlo todo
Yo quiero que a mí me enseñen
Mi familia y mi maestra
A contar y a hacer las letras
Y me quiero divertir

A jugar, a cantar
Que me enseñen a ser libre
Y me digan la verdad…
Rubén Rada

A partir de la CDN y toda la normativa legal subsiguiente, se reconoce que toda persona menor de dieciocho años es un sujeto pleno de derechos civiles, sociales, culturales, económicos y políticos. En adelante, se establece que todo NNyA tiene derecho a la identidad, un nombre y nacionalidad; a la salud, alimentación y desarrollo infantil integral temprano; a la educación; a una vivienda digna; a la convivencia familiar y comunitaria; a la protección especial y al respeto a su intimidad; a hacer deporte, jugar y disfrutar de un ambiente sano; a no sufrir humillaciones, explotación ni abusos de ningún tipo; a la no discriminación; a la libertad de expresión, ser oído y que se respete su opinión; a ser protegido del uso de estupefacientes o sustancias psicotrópicas y que se impida que esté involucrado en la producción o distribución de tales sustancias. Por otra parte, la CDN aclara que, NNyA que sufran algún impedimento mental o físico, tienen derecho a recibir cuidados, educación y adiestramiento especiales (Asamblea General: 2006).

El Estado argentino, al haber suscripto y ratificado la Convención, adquiere la obligación de procurar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de tales derechos en todas provincias del país. Si bien la CDN constituye un hito fundamental, "… con ella no se acabaron los obstáculos legales e institucionales para instituir un sistema de protección integral exhaustivo y uniforme a lo largo del territorio" (UNICEF: 2016, p. 16). La disparidad entre las provincias para la adopción de un compromiso legal explícito de protección integral de derechos da cuenta de la existencia de interpretaciones diversas en torno a responsabilidades, obligaciones y atribuciones de los poderes públicos del Estado. En muchos casos, los diferentes agentes estatales continúan acudiendo a prácticas heredadas del patronato, desconocen la normativa o carecen de los recursos económicos y la capacidad institucional para proteger a NNyA en situación de vulnerabilidad (UNICEF: 2016). A esta situación se le suman las sucesivas crisis financieras, económicas, sociales y políticas que se vienen sucediendo desde mediados del siglo XX en Argentina.

En este sentido, Carli (2010) expresa que, desde la última dictadura militar Argentina (1976-1983) y la violación a los derechos humanos propia de este período, se puede visualizar un largo proceso de encierro de la infancia a la esfera familiar. Esto se debería a una interpelación estatal que sataniza la peligrosidad del espacio

público en contrapartida a los supuestos beneficios provenientes del espacio privado. La imagen de *nación* como conglomerado de familias, propia del discurso militar, asienta otras variables respecto del vínculo infancia y sociedad. Según la autora, el retorno a la democracia con la asunción de Raúl Alfonsín como presidente de la Nación en 1983 se funda en:

> a) las evidencias de un genocidio, que incluyó la sustracción de menores, rompiendo con las formas de continuidad de la sociedad, en la medida en que la eliminación del otro (los desaparecidos) incluyó la apropiación por parte del poder militar de sus descendientes;
>
> b) las evidencias del cierre de un ciclo económico que comienza a impactar en forma notoria sobre la población infantil provocando, también, rupturas en la continuidad de la cadena generacional;
>
> c) un debate acerca de las formas y sentidos de la representación política y social de la población infantil… (p. 356)

En este aspecto, diferentes autores asocian la dictadura militar y el retorno a la democracia de los años 80 con un largo y creciente proceso de crisis institucional y política —agravada por el empobrecimiento y el endeudamiento del país— con efectos perjudiciales para la sociedad. Desde entonces, la población experimenta el gradual menoscabo económico respecto de la generación precedente. Se produce, como dice Carli, "un lento y gradual deterioro económico que dejaba de representar la mezcla social prototípica del país impidiendo su reproducción en el futuro" (2010, p. 256). También se acentúan las brechas entre clases sociales bien diferenciadas.

Durante los años 90, se profundiza la crisis económica, social y política. Se incrementan los procesos de ajuste y privatización económica que afectan con especial dureza a NNyA de los sectores más empobrecidos, socavando derechos fundamentales como salud, alimentación, vivienda y educación. Prolifera "el deterioro económico de los sectores medios y la aparición de los llamados nuevos pobres, dando lugar a una pobreza adquirida, no heredada, fenómeno que condujo a nuevas conceptualizaciones sobre la pobreza…" (p. 357). Un examen retrospectivo de las décadas de los 70, 80 y 90 en Argentina muestra un marcado retroceso en el bienestar infantil con efectos traumáticos sobre sus trayectorias de vida y la de sus familias. Se subraya que, en los años 70 el 5 % de los hogares contaba con ingresos por debajo de la línea de pobreza. En los años 80 ascendía al 12 % y a mediados de los 90 superaba el 30 % de la población. El inicio del siglo XXI revela una situación aún más crítica. Los datos reflejan que, a fines de 2001, el 55,6 % de los menores de 18 años eran pobres. Esto muestra el quiebre de las bases para la efectiva vigencia del compromiso social democrático (Carli: 2010).

A la pauperización y empobrecimiento de una vasta porción de la sociedad argentina, se suman la concentración de la riqueza en sectores minoritarios y la polarización social. Es decir que, mientras una pequeña porción social mejoraba considerablemente sus condiciones de vida, un amplio sector de la población tenía sus necesidades básicas insatisfechas.

Vulneración de derechos de NNyA

El espíritu de la Ley de Promoción y Protección Integral de Derechos (HCNA: 2005) y sus principios fundamentales nacen como un modo de dar respuesta a NNyA con derechos vulnerados. Se trataría de un "conjunto de acciones destinadas a prevenir o remediar las violaciones más serias de los derechos de las niñas, los niños y los

adolescentes, como la violencia, el abuso, el abandono, el maltrato, el trabajo infantil y la explotación sexual" (UNICEF: 2016, p. 105).

En lo relativo al escenario socioeconómico, en el que se origina la nueva legislación relativa a NNyA, cabe enfatizar que la economía evidencia una marcada recuperación durante los años 2003 a 2009. Esto posibilita la implementación de múltiples políticas de empleo y protección social que mejoran las condiciones de vida y desarrollo de NNyA y generan mayor inclusión social. Sin embargo, NNyA "… todavía experimentan brechas entre el derecho formal y su ejercicio efectivo según el lugar donde nacen y las características socioeconómicas y laborales de sus hogares" (UNICEF: 2016, p. 16). Por aquel entonces, el desafío es proteger a NNyA más vulnerables

Actualmente, en la provincia de Santa Fe, este panorama parece no haberse revertido. Todos los actores entrevistados en la presente investigación (psicólogos, trabajadores sociales, abogados y acompañantes personalizados), pertenecientes al dispositivo estatal de protección integral de NNyA de la provincia de Santa Fe, segunda circunscripción, refieren que las situaciones de vulneración de derechos en la infancia persisten. No obstante, son las producidas en el seno familiar las que se dan a conocer, dado que son las que requieren la intervención del Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA. Por otra parte, dado que los registros públicos detallan solo los casos que se denuncian de manera oficial, es probable que sean más los que ocurren efectivamente. Además, no se documentan con un criterio común (UNICEF: 2016). Y si bien se presentan sin distinción de clases sociales, es en los sectores marginales y pobres donde se visibiliza el fenómeno. En esta misma línea, un integrante del Programa de Acompañantes Personalizados del Equipo de Guardia (EG) del dispositivo estatal de protección integral de NNyA de la provincia de Santa Fe, segunda circunscripción, señala:

> *No es el 100 %, pero casi sí, de pibes en situación de pobreza extrema. Cuando entra un pibe blanco o blanca y con cierta afinidad a sectores de la clase, se nota la excepcionalidad. O sea, hay una homogeneidad en la población a la cual se interviene y a la cual se le restituyen derechos. En ese marco, no está mal decir que la pobreza extrema y la falta de acceso a derechos, como el hábitat, hacen un sedimento sobre el cual se da un montón de violencia.* (Entrevista 6: 2022)

Según el entrevistado, se interviene en las situaciones vinculadas a la clase trabajadora desocupada y al trabajo informal. La clase trabajadora formal tiene la posibilidad de acceder a servicios —obra social, psicólogo o abogado—. Esto permite resolver los conflictos en el ámbito de lo privado. Además, en general existe un familiar que puede hacerse cargo de NNyA vulnerados. Es decir, *"se problematiza dentro de la familia y no por fuera. Quedan escondidas bajo la alfombra. En cambio, en los sectores pobres sucede lo contrario, se expone a toda la familia"* (Entrevista 6: 2022).

Esta cuestión implica bastante más que una mera caracterización descriptiva de la población con la cual se interviene. Da cuenta de la visión acerca de las políticas públicas actuales que tienen los entrevistados. Es decir, el lugar del Estado y cómo concibe a los sujetos con los cuales interviene. En este sentido, una psicóloga integrante de un ETI expresa: *"no es ingenuo, la mayor parte de los niños que están en la Dirección de Niñez, salen de condiciones habitacionales muy precarias. Siempre el ojo está puesto en el pobre"* (Entrevista 1: 2022). En la Entrevista 2, otra psicóloga de un ETI refiere:

> *A Niñez llegan los pobres. Y cuando haces una genealogía, son generaciones y generaciones de una misma familia. O sea, ya sus padres han estado en hogares o vinculados de alguna manera a Desarrollo Social. La gente humilde tiene, por su*

condición, la obligación de que el Estado mire y el Estado está todo el tiempo rascando, hurgando. (Entrevista 2: 2022)

Como puede observarse, en las entrevistas se alude a un Estado cuya tarea principal es mirar, observar y analizar a los sectores vulnerados y vulnerables de la población. Ahora bien, de acuerdo con estos decires, pareciera que los participantes conciben esta tarea desde una perspectiva meramente punitiva de control social. En contraposición, Castel (2020) considera que los derechos de NNyA deben respetarse, garantizarse o restituirse y es el Estado en todos sus niveles, instituciones, actores y prácticas el que debe asumir, ejecutar e instrumentar dicha función. En este sentido, que el Estado focalice en los sectores vulnerados y pobres de la población se convierte en el punto de partida para el despliegue de dispositivos, intervenciones, programas y políticas públicas que garanticen el pleno goce de los derechos de NNyA.

Ahora bien, las políticas públicas implementadas no alcanzan a dar respuesta ni solución a las problemáticas sociales de estos sectores. Además, el abordaje judicial, administrativo y burocrático del Sistema, sumado a la nula o escasa articulación de los diferentes dispositivos, no ofrece la protección ni las garantías que ordenan las leyes vigentes. Estos obstáculos serían las fracturas del sistema que vehiculiza e incrementa la injusticia social acrecentando las desigualdades ya existentes. Por todos estos motivos, NNyA vulnerados, en lugar de concebirse como sujetos de derechos, son simplemente objetos pasivos conminados a mostrar y exponer sus condiciones de vida. A esto debe añadirse lo que los entrevistados interpretan como condena social o criminalización de las familias más vulneradas, sobre todo hacia las mujeres. Ellas, en calidad de madres, son identificadas como quienes deben ser portadoras de cuidado, contención, cariño y protección; si no lo hacen, se convierten en "malas madres". En general, *"no cuidar a tu propio hijo o hija tiene un castigo moral muy severo sobre las mujeres, no tanto sobre los varones"* (Entrevista 6: 2022).

El mundo globalizado actual se dirime entre los integrados y los expulsados o desafiliados. Estos últimos no serían un problema, una falla producto de la globalización, sino una forma constitutiva del orden social. Están fuera de las instituciones (Duschatzky & Corea: 2009). Carli (2010) señala que, en las últimas cuatro décadas se efectúa una notoria transformación del tejido social de la República Argentina que produce nuevas figuras de la infancia: "el niño de la calle y el niño consumidor, figuras que condensan transformaciones globales y locales y encarnan la nueva estructura social del país" (p. 357). El primero simboliza la persistencia e irreversibilidad de la exclusión social de los sectores pobres; el segundo, los anhelos de la clase media alta. Si bien la problemática de NNyA en la calle consta de antecedentes remotos en la historia argentina, durante las últimas cuatro décadas adquiere mayor relevancia y preocupación. Por otro lado, la figura polarizada de niños de la calle y niños consumidores se instaura en espejo, es decir, son las caras opuestas de la polarización social en ascenso. Reflejan el corolario de la decadencia de los modos de producción y la caída del empleo, factores que deterioran las dinámicas familiares y sociales, e impactan fuertemente en la población infantil.

Múltiples son las consecuencias que acarrea este escenario. Carli (2010) expresa que una de las más representativas es la explosión de conflictos y problemáticas en adultos y en NNyA. Se hacen presentes situaciones complejas y de vulneración de derechos fundamentales, como la violencia física en diversas circunstancias, lo cual evidencia la compleja trama social y cultural actual. Tales conflictos pueden considerarse también típicos de un período histórico caracterizado por la nominada *crisis de autoridad.* Esta se caracteriza por el deslizamiento a modos

más flexibles de crianza y a cambios civilizatorios, tecnológicos y mediáticos de gran incidencia en la cultura de cada generación. No obstante, Carli sostiene que, en el caso específico de Argentina, se armoniza con los efectos secundarios de la última dictadura militar: disolución del lazo social, crisis financiera fruto de la permuta del modelo económico y abandono de las responsabilidades básicas del Estado nación. La autora aclara:

> El aumento exponencial de los conflictos violentos en las relaciones sociales entre adultos y niños/jóvenes […] y de las muertes violentas en las últimas décadas […], se entrama a su vez con las consecuencias de la reducción del universo material y cultural del trabajo como espacio de inclusión, de pertenencia imaginaria y de definición de horizontes de futuro para las familias y sus hijos. (Carli: 2010, p. 361)

Tal problemática se ve agravada de modo considerable si a la marginalidad se le añaden el narcotráfico y el comercio ilegal de armas, presentes en los barrios caracterizados socialmente como *las zonas rojas*. En Rosario, tanto el centro de salud como la Escuela o los centros de día evitan hacer las visitas domiciliarias correspondientes ante una situación de vulneración de derechos. Tampoco las realizan los integrantes de los ETI dependientes del dispositivo estatal de protección integral de NNyA de la provincia de Santa Fe, segunda circunscripción. Aunque por ley deberían hacerlo, es un acuerdo tácito a fines de garantizar el resguardo del personal. Se explicita: *"Si la familia está marcada como peligrosa, metida en algún conflicto con narcotráfico, se ha recomendado no acercase al domicilio por resguardo personal"* (Entrevista 2: 2022). Otro de los entrevistados declara:

> *Hemos trabajados con familias y con NNyA de familias narcos, pero está dentro de lo no dicho. Son los de sangre azul, están denominados así porque un funcionario provincial tuvo esa expresión: son de sangre azul, no se tocan.* (Entrevista 9: 2022)

En lo que respecta a la dinámica familiar o los vínculos intrafamiliares, los entrevistados señalan que, además de la falta de cuidados parentales, la mayoría de las situaciones de vulneración de derechos que llegan a la Dirección de Niñez son las tipificadas como *formas graves de violencia* y *formas indirectas de violencia.* Las primeras son aquellas que involucran al abuso sexual, la corrupción o trata y la violencia física extrema hacia NNyA que ponen en riesgo su vida. Respecto del abuso sexual y la trata "… estudios parciales disponibles revelan que la asistencia y el tratamiento judicial y administrativo de estos casos graves no ofrecen la protección ni las garantías para las víctimas que mandan las leyes vigentes" (UNICEF: 2016, p. 14). No obstante, son determinantes para la toma de una MPE.

En cuanto a las formas indirectas de violencia, son aquellas que evidencian una vulneración del padre hacia la madre o viceversa, el consumo problemático de sustancias de los progenitores o casos graves de Salud Mental, por lo que no pueden hacerse responsables de sus hijos. En tales situaciones, según un integrante de un ETI entrevistado, también interviene el Estado provincial porque, indirectamente, los progenitores terminan vulnerando a NNyA. El participante explica:

> *Los padres no pueden salir del circuito violento, por falta de organismos o porque los efectores públicos no tienen dispositivos que aborden consumo problemático, violencia de género. Quedan en el aire. No tenés dónde articular en el territorio para trabajar.* (Entrevista 1: 2022)

Otra entrevistada, integrante de un Equipo Interdisciplinario de Admisión (EIA) añade que, en los últimos años, las situaciones vinculadas a salud mental están en aumento. Se observan muchos casos graves en NNyA, lo cual *"… es un problemón porque no hay o son escasos los servicios en salud mental para NNyA. No tienen, en*

salud pública servicios de psiquiatría y psicología infantil o, en los servicios locales, hay un profesional para toda una comunidad" (Entrevista 9: 2022). En tales sectores sociales es común observar también dificultades en el acceso a la educación y a la salud de NNyA. Esto se incrementa a medida que avanzan en edad. Es decir, los progenitores se ocupan de que sus hijos finalicen la escolaridad primaria, pero parecen no prestar la misma atención durante la escolaridad secundaria. Esta última parecería quedar supeditada a la voluntad de los hijos.

Por su parte, las instituciones educativas del nivel inicial y de escolaridad primaria también están pendientes de las posibles deserciones escolares, mientras que, en el nivel secundario las instituciones no se ocupan de la misma manera cuando un estudiante no asiste regularmente a clases. Nuevamente, esto parecería estar sujeto a la voluntad de las familias, pese que desde 2006, con la sanción de la Ley Nacional de Educación (HCNA: 2006), es un nivel obligatorio del sistema educativo y, por tanto, un derecho respaldado por el Estado a través de las instituciones educativas. Cabe destacar que las escuelas están obligadas a elevar a los equipos socioeducativos (primer nivel de intervención) las trayectorias escolares interrumpidas, pero según los entrevistados, no es frecuente que suceda. Algo similar ocurre con respecto al acceso a controles médicos, vacunas y prevención de enfermedades:

> *Es muy raro encontrar adolescentes que sigan la secundaria. A lo sumo hacen el primer año y abandonan. Suele saltar la situación cuando hace mucho tiempo que no van a la escuela, pero muchas no informan. El que sí enfoca un poco más es el centro de salud, cuando los pibes no se hacen los controles. Aunque, pasados los 10 años de edad, también van zafando porque ya los controles no son tan regulares y si está sano menos van al centro de salud.* (Entrevista 2: 2022)

Estas problemáticas reflejan las desigualdades en las posibilidades de acceso a la educación y salud pública en Argentina. En lo relativo a la educación, un hito importante es la sanción de la Ley Federal de Educación (HCNA: 1993) que, si bien la concibe un derecho resultante de la CDN, debe leerse bajo la lupa de premisas que refuerzan los derechos y deberes de las familias, y la notoria valorización de la educación de gestión privada, con una significativa desregularización y corrimiento del Estado.

Esto abre el juego a una nueva diferenciación social y cultural que deslegitima la importancia de la cobertura estatal en educación. Las definiciones de los servicios educativos de gestión privada y de la familia como agente natural y primario de la educación, permiten visualizar su contribución al incremento de las desigualdades socioeducativas, sobre todo "… teniendo en cuenta que la sociedad argentina arribó al siglo XXI con los peores indicadores de pobreza infantil y que la educación estatal fue tema de conflictos notorios vinculados con el financiamiento…" (Carli: 2010, p. 365).

En este mismo contexto, otros derechos de NNyA se ven vulnerados de manera directa o indirecta por el Estado municipal, provincial o nacional; dado que la misma desigualdad e inequidad puede observarse en el acceso a la salud, a una vivienda digna, a la alimentación, recreación y protección frente a cualquier situación de abuso o violencia. En cuanto al derecho a la salud, la adhesión de Argentina a la Declaración del Milenio (ONU: 2000) señala lineamientos, compromisos y metas en este sentido. Los esfuerzos de los programas del Ministerio de Salud de la Nación aspiraban al cumplimiento de dichas metas para 2015.

En Argentina, el sistema de salud está compuesto por tres subsistemas que ofrecen atención a diferentes fracciones poblacionales: a) servicios públicos de salud a cargo del gobierno nacional, provincial y municipal; b) seguros sociales conformados por las obras sociales; y c) servicios privados. De todas maneras, la cobertura en salud del subsistema público es universal: cualquier persona puede y debe ser atendida

gratuitamente en un hospital público, centro de atención sanitaria u otros efectores. Sin embargo, las posibilidades de acceder a servicios de salud difieren cuantiosamente entre las provincias —y al interior de cada una de ellas—, respecto de la cercanía de centros de atención, capacidad, calidad y recursos institucionales. Por eso, en los hechos, las personas acceden de modo desigual a estos servicios. Tal inequidad se refleja en indicadores de mortalidad materna y neonatal, mortalidad infantil, desnutrición, enfermedades, adicciones y embarazo adolescente, entre los más destacados. (UNICEF: 2016)

En lo que respecta al contexto económico, existen determinantes como el bajo presupuesto participativo y el desigual gasto público en salud. Además, su coordinación y descentralización en las jurisdicciones, con posibilidades financieras disímiles, acentúan las brechas y operan como cuellos de botella en el acceso a la salud:

> El presupuesto destinado a la salud de la niñez, (…) se contrajo 21% en términos reales en los primeros meses de 2025. La caída es transversal a prácticamente todos los programas de la cartera sanitaria: Prevención de Enfermedades Transferibles e Inmunoprevenibles (-37%), transferencias al Hospital Garrahan (-7%); Salud Sexual y Procreación Responsable (-40%); Respuestas a VIH y otras ETS (-18%); Acceso a Medicamentos, Insumos y Tecnologías médicas (-81%); Fortalecimiento de los Sistemas Provinciales de Salud (-15%). (UNICEF: 2025, p. 24)

Dado el panorama descripto, podría afirmarse que la protección de NNyA víctimas de violencia, directa o indirecta, enfrenta varios obstáculos. En primer lugar, algunas conductas y situaciones violentas (o facilitadoras de violencia) no se reconocen como ilegítimas. En segundo lugar, los organismos públicos se encuentran lejos de los inconvenientes o no interceden de manera eficiente, oportuna y concertada. A su vez, la situación de víctima de violencia resulta, en sí misma, un obstáculo para ejecutar reclamos y el sostén institucional del Estado es exiguo para facilitarlos. La información acerca de la presencia y el acceso a los sistemas públicos de protección de derechos están distribuidos asimétricamente en la población. Esta disparidad afecta sobre todo a las niñas y a los sectores más vulnerables. (UNICEF: 2016).

Medidas de protección de derechos de NNyA

La ley provincial 12.967 (LSF: 2009) expresa en el artículo 30 que las Autoridades Administrativas de Promoción y Protección de Derechos locales constituyen las áreas responsables de desplegar procedimientos y Programas de Promoción y Protección de Derechos de NNyA en el espacio territorial de Municipios y Comunas de la provincia. En cada uno de estos ámbitos propone órganos descentralizados, denominados Servicios Locales (SL) que dependen de la provincia o de gestiones conjuntas, por convenios con municipalidades o comunas. Los SL son unidades técnico-operativas, con una o más sedes y su tarea principal es intervenir frente a situaciones de vulneración de derechos o de urgencia que involucren a NNyA. También deben facilitar que NNyA logren acceder a los programas disponibles en su comunidad. Para esto, se crean equipos de profesionales (integrados por un abogado, un psicólogo, un trabajador social, un antropólogo o un técnico en familia), denominados Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI).

Los ETI son los encargados de evaluar, adoptar y aplicar las Medidas de Protección Integral con la asistencia técnico-financiera del Estado Nacional —de acuerdo con lo establecido en la ley nacional 26.061 (HCNA: 2005)— y la asistencia técnico-financiera y supervisión del Estado provincial. También tienen la facultad de implementar las MPE, definidas por la Autoridad de Aplicación provincial. Deben

garantizar los objetivos enunciados en la normativa, coordinar la aplicación de los programas vigentes y llevar adelante la articulación de los abordajes institucionales disponibles dentro del Sistema de Protección de Derechos. En caso de persistir en el tiempo la situación de vulneración de derechos de NNyA, pueden solicitar Medidas de Protección Permanente (MPP) o declarar el estado de Adoptabilidad (LSF: 2009). De lo expuesto se destaca que la normativa prevé tres tipos de Medidas de Protección de Derechos: Medidas de Protección Integrales (MPI), Medidas de Protección Excepcionales (MPE) y Medidas de Protección Permanentes (MPP).

Las MPI son aquellas que se adoptan y aplican ante la amenaza o la vulneración de derechos y garantías de NNyA. Su fin es preservar o restituir el goce de los derechos amenazados o vulnerados y reparar las consecuencias (LSF: 2009). En este caso, la amenaza o violación a la que se hace referencia puede derivar de la acción u omisión del Estado, la sociedad, los particulares, los padres, el grupo familiar, representantes legales y responsables, o de la propia conducta de cada NNyA. En ninguna circunstancia, una MPI radicará en la separación de NNyA de su familia (nuclear o ampliada) o con quienes conserve lazos afectivos, a excepción de aquellas situaciones en las que la persistencia en su medio familiar implique una intimidación o vulneración de sus derechos.

Respecto de las MPI, los profesionales entrevistados refieren que el SL trabaja, de manera integral, con todas las instituciones del primer nivel para reparar la situación de vulneración de derechos en la que se encuentra el NNyA. Por ejemplo: *"si un chico no va a la escuela, es claramente una vulneración de derechos, pero veamos qué hacemos. Quizá haya que laburar, acompañar y ver qué pasa. A veces son cuestiones culturales y laburándolas podés modificar"* (Entrevista 10: 2022). Lo mismo sucede si se observan irregularidades en los controles sanitarios, vacunas o problemáticas de salud leves. Estas cuestiones, siempre y cuando no pongan en peligro la vida de NNyA, no ameritan la toma de una MPE, sí de una MPI. Otro entrevistado aclara que *"Ante el hecho de que no se vacune o no reciba controles médicos, no se toma una MPE, se trabaja en el territorio"* (Entrevista 4: 2022). Muchas de estas problemáticas son consecuencia de modalidades culturales, desorientación o ignorancia, dificultades económicas o familiares. Debido a ellas, los adultos a cargo no pueden hacerse responsables de NNyA y garantizar el efectivo cumplimiento de sus derechos.

En estos casos, los ETI articulan con el primer nivel a los fines de planificar estrategias de abordaje, como visitas domiciliarias, asesoramiento para sacar turno en los centros médicos, entrevistas con docentes, asignar programas provinciales de ayuda u orientar y acompañar la organización familiar. Los participantes subrayan que con este proceder no pretenden ser intrusivos ni hacer juicios morales, sino brindar herramientas para resolver la problemática. La premisa es que *"… el Estado no tiene que arrasar ese saber cultural. Ese saber tiene que estar puesto en juego también"* (Entrevista 10: 2022). Ahora bien, ¿qué implica orientar a las familias para restituir derechos sin arrasar ese saber cultural?

Minnicelli (2004) señala que a fines del siglo XIX se produce un nuevo período filantrópico. Este se apoya en el Estado, se financia a través de la asistencia, se escuda políticamente en los procesos administrativos y, en la práctica, se ejerce por técnicos remunerados: psicólogos, trabajadores sociales y médicos. Estos actores se convierten en los protagonistas fundamentales por los que deben pasar NNyA en riesgo y sus familias: "Así, el informe social, psicológico, médico, se convierte en un medio controlador de la moral familiar y administrador de medidas educativas. Lo que otrora decidiera el juez […] es desplazado hacia informes que producen los profesionales" (p. 71). En este caso no se separa a NNyA de la familia o se lo encierra por vagabundo,

inadaptado o mal atendido; más bien se ejerce una *política familiar* decididamente judicial (Donzelot: 2008). La legislación —en términos de protección de las infancias— reubica al juez y a los técnicos respecto de su función de autoridad sobre la familia: "Ahora se exhorta a los asistentes sociales y a los educadores a que vayan a observarlos en el terreno y a que se obligue a los padres a cumplir con su deber" (Minnicelli: 2004, p. 72).

En esta política familiar, la novedad del trabajo social está en incrementar la atención a los problemas de la infancia, pero no con prácticas represivas y de sanción judicial, sino para promover el cuidado con educación y comprensión. Esta es la manera en que las instituciones de reeducación comunican su trabajo y narran las fases del avance.

> El trabajo social parte de una voluntad de reducir el recurso a lo judicial y a lo penal, y se funda en un saber psiquiátrico, sociológico y psicoanalítico orientado a anticipar el drama, el accionar policial y a sustituir el brazo secular de la ley por la mano abierta del educador. (Donzelot: 2008, p. 96)

De fase en fase, el trabajo frenado por la inercia de pensamientos represivos, pero felizmente capitaneado por el saber, finalizaría de manera ideal con la eliminación de cualquier sanción estigmatizante en beneficio de un examen fino de los casos particulares. Para el autor, esta aparente sustitución de lo judicial por lo educativo es en realidad su continuación enmascarada: "… puede leerse como una extensión de lo judicial, como el refinamiento de sus procedimientos, como una ramificación infinita de sus poderes" (p. 97).

Por otro lado, los entrevistados refieren que la dificultad mayor para el abordaje de las MPI tiene que ver con la falta de articulación entre los efectores territoriales del primer nivel y los ETI; es decir, cuando la escuela o el centro de salud no está al tanto de la situación o desconoce a NNyA y su familia. Uno de los participantes relata: *"A veces hay inconvenientes en el trabajo del primer nivel. No los conocen en el territorio porque no se referenciaban en el centro de salud, pero si hay trabajo territorial previo, allana el camino y sabés cómo seguir"* (Entrevista 10: 2022). Por lo tanto, se vuelve indispensable analizar la concepción de abordaje territorial que subyace en el decir: ¿el territorio se reduce a la materialidad de un espacio concreto, un barrio, una localidad? ¿Las instituciones, los ETI, no forman parte del territorio? ¿Cómo potenciar la articulación de los efectores territoriales?

Daniel Korinfeld (2019) define a las instituciones como un territorio, como un marco y espacio que fija límites, codifica intercambios y propone formas de pensar, decir y hacer. Para el autor, un territorio nunca se sujeta a su materialidad y las instituciones no son solo edificios. Tal definición brinda la posibilidad de repensar las prácticas profesionales, sus posiciones, supuestos y funciones, para traspasar la opacidad con la que a veces se presenta la institución:

> Ver aquello que no se está viendo […] suele ser atribución o expectativa para ciertas funciones, ¿pero acaso no es una prerrogativa para pocos?, o se trata de tomar una posición que va más allá del organigrama, una posición en la que todos pueden "ver" —y donde, por supuesto, no todos ven lo mismo— y reponer en la escena institucional aquello que se opaca o invisibiliza por la propia dinámica del funcionamiento institucional (p. 30).

Repensar las instituciones se vuelve indispensable cuando las prácticas se debilitan, están desarticuladas o pierden lo que les da sentido. Esto requiere interpelar consideraciones epistemológicas, es decir, las formas en que se conciben los saberes y las técnicas en la producción de las prácticas (Korinfeld: 2019). A su vez, Castel (2020) señala que las políticas territoriales deben orientarse en primera medida a

reconocer los derechos ciudadanos y, en paralelo, promover la continuidad y sinergia de las prácticas orientadas a los sectores sociales con dificultades para acceder a ellos. Concebir "verdaderos colectivos de inserción" (p. 99) que reagrupen las diversas instancias encargadas de suministrar protección y ayuda ante la segregación, la pobreza y la exclusión.

Cuando las circunstancias familiares implican una intimidación o vulneración de derechos grave, que pone en peligro la vida o la integridad de NNyA, se evalúa la toma de una MPE. Aquí todos los entrevistados refieren que el abuso sexual intrafamiliar, la violencia física intrafamiliar, la falta de cuidados profundos —que puede llevar a situaciones delictivas como prostitución o trata— son circunstancias determinantes para la adopción de una MPE. Esta consiste en el retiro de NNyA del medio familiar o centro de vida a los fines de conservar o restituir los derechos que han sido vulnerados por un período acotado de tiempo que no puede exceder los noventa días (LSF: 2009). Otras circunstancias, como la violencia de género o el consumo problemático de sustancias o adicciones, y los trastornos mentales severos en las figuras parentales, también determinan la toma de una MPE. Se considera que, si bien no están dirigidas de manera directa a NNyA, su persistencia los pone en peligro.

En lo que se refiere a violencia de género —y las dificultades de las mujeres para encontrar ayuda y alternativas de solución—, los entrevistados refieren que la ausencia de organismos y dispositivos territoriales públicos de abordaje de esta problemática hace que ellas no puedan irse de sus casas. Tampoco interviene el Poder Judicial de manera inmediata ya que, a pesar de la existencia de múltiples denuncias, el agresor goza de privilegios y no se protege a la víctima. Frente a este panorama, si la mujer se anima a denunciar, posiblemente sean ella y sus hijos quienes sean retirados del espacio familiar.

Respecto de las patologías de salud mental y el consumo problemático de sustancias o adicciones, varios entrevistados refieren que también se enmarcan como situaciones de violencia indirecta. Su persistencia impide que los progenitores puedan cuidar o hacerse responsables de sus hijos. Más aún: *"Últimamente hay muchos niños que llegan con cocaína en sangre por consumo de las progenitoras durante el embarazo"* (Entrevista 8: 2022). En general, los bebés llegan a las guardias en estado crítico, descompensados, con bajo peso u otros problemas de salud graves. Desde la guardia del hospital se hace efectiva la denuncia y se lo retira de su centro de vida a través de una MPE de urgencia.

Como se enuncia en la ley 12.967 (LSF: 2009), las MPE no pueden exceder los noventa días. Este plazo debe estar palmariamente señalado al momento de adoptarse la medida y puede extenderse por noventa días más, con el debido control de legalidad, mientras persistan las causas que le dieron origen. La posibilidad de extensión se desprende de la última reforma del CCyC (HCNA: 2014). Tal modificación genera controversias en los trabajadores. Por un lado, les permite contar con más tiempo para el abordaje de la problemática, lo cual contribuye a la solución y posterior revinculación de NNyA con su familia de origen. Por el otro, tiene consecuencias subjetivas significativas en NNyA, al tener que permanecer en hogares, centros residenciales o Familias Solidarias por mucho más tiempo del acordado, sabiendo que, cuando se resuelva la situación de manera definitiva, deberá irse de donde se encuentra y alojarse en otro lugar.

> *A mí me generó muchas preguntas ese plazo que impone la reforma del Código de 180 días. Antes teníamos plazos de 90 días, pero teníamos prorrogas y podíamos ir hasta un año y medio como máximo. Ahora ese año y medio termina siendo más y*

tiene un impacto. Hay un niño, una niña. No es lo mismo dos años o seis meses. (Entrevista 3: 2022)

De acuerdo con la normativa vigente, el abogado del ETI se ocupa de elaborar el pedido de una MPE, realiza el control de legalidad y lo eleva al juez, quien debe consignar la fecha de inicio, sus ocasionales prórrogas y el plazo máximo de vigencia. Por consiguiente, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, a través de los ETI, es el organismo facultado para la adopción de la MPE y, transcurrido el tiempo total de 180 días, el juez debe resolverla de manera definitiva.

Respecto de los plazos, todos los actores entrevistados refieren que resulta muy difícil, casi imposible, su cumplimiento. Esto se debe a que, con frecuencia, trabajar con la familia para revertir la problemática de origen es muy complicado. Por ejemplo, en situaciones de abuso sexual, violencia física o trata de personas, es difícil que se logre la revinculación. Una psicóloga integrante de un ETI manifiesta:

Hay situaciones en que se pueden respetar los plazos y lo ves claro de entrada, pero hay otras en que es todo muy sinuoso. Ahí se piden prórrogas. El Poder Judicial te intima a que resuelvas y des cuenta de la situación, pero a veces hay contingencias en que no podés respetar los plazos, entonces el abogado del ETI va dando respuesta. (Entrevista 10: 2022)

Desde otra perspectiva, se pone de manifiesto que los plazos de la MPE no se respetan porque la temporalidad se ve muy influida por la capacidad institucional de abordaje y no tanto por la problemática singular de la familia. Tal es el caso en cuestiones de violencia de género o consumo problemático de sustancias. Aquí los participantes refieren que los efectores de salud pública y de salud mental están colapsados o no cuentan con suficientes profesionales especializados. Además, en el territorio no hay o son escasos los dispositivos de abordaje (por ejemplo, ONG que trabajen con adicciones).

Cuando se recurre al pedido de prórroga de la MPE suele ocurrir que, por cuestiones técnico-administrativas del área legal, los plazos se vencen. Esto implica mucho más que un dato numérico temporal: se trata de una irregularidad legal preocupante para los trabajadores.

Hay un montón de situaciones en las que ni siquiera se es inteligente en estar atento a que no se venza la MPE. Ahí se entra en un tema legal grave. Si soy un tío y sé que en 180 días se vence y al día 181 Niñez no tiene un papel firmado, no tiene la tutela y yo me lo puedo llevar. Hay muchos NN en el sistema. No tienen tutela, ni de la familia ni del Estado, no hay nada. (Entrevista 6: 2022)

Tal irregularidad legal es atribuida a lo que se caracteriza como una burocratización de las prácticas de intervención que impacta de modo significativo en la singularidad de NNyA que ingresan al Sistema de Protección. Cuando las políticas públicas no se orientan a la prevención o no dan los resultados esperados y NNyA ingresan al sistema de Protección integral —en cualquiera de sus modalidades de acogimiento—, se está frente a una deuda política, jurídica, institucional, técnica y profesional (Otero: 2018).

> Si bien el lapso en que NNyA perduran en un dispositivo de protección debe ser lo más breve posible, el escenario actual denota que esto no se cumple en todos los casos, […] y se ha constatado que muchos chicos y chicas transcurren gran parte de su infancia y/o adolescencia en un hogar o residencia. (p. 44)

Por estos motivos, se torna urgente contemplar que los primeros años en la vida de NNyA son imprescindibles e inciden de modo categórico en su crecimiento y desarrollo cognitivo, emocional, psicológico y social. También se debe comprender que las privaciones que padecen NNyA sin cuidados parentales son un problema que

requiere solución. No puede perderse de vista que se está frente a sujetos sufrientes que vivencian o han vivenciado "… situaciones traumáticas a muy corta edad, en el momento de construcción de su propia subjetividad" (Otero: 2018, p. 46).

La subjetividad (Degano: 2008), en tanto zona de la dimensión humana, requiere la eficacia de lo simbólico. Este último es un eje primordial en la constitución subjetiva, implica la determinación y el sostenimiento de acciones que brinden un espacio y un tiempo para NNyA en su singularidad. Además, la sola institucionalización de sujetos de derechos sin que estén garantizados o no tengan afianzada su realización en una superficie de contenido, "… pone al propósito al borde del precipicio de su ineficacia y, como consecuencia inevitable, la primacía de un enunciado normativo vacío que dogmatiza formulaciones extrañas a la circulación de la soberanía subjetiva, desconociéndola" (p. 140).

En este sentido, los lemas en pos de los derechos de NNyA mediatizados por el marco legal pierden la posibilidad de hacerse realmente efectivos, se fragilizan, se vuelven dogmáticos, extraños, ajenos y sin posibilidad de elaboración subjetiva. Por lo tanto, NNyA corren peligro de quedar al margen de nuevo y ser objetalizados; es decir "… quedar potencialmente convocados en el texto de la ley, pero desarraigados de su propuesta enunciativa" (p. 141). Así pues, se vuelve indispensable revisar, interpelar y sistematizar la dinámica estatal, las intervenciones, los modos de acompañar y las prácticas de psicólogos, abogados, defensores, trabajadores sociales, jueces y de todos los actores que tienen algún grado de participación en las decisiones de vida de NNyA (Otero: 2018).

La ley 12.967 (LSF: 2009) determina, en su artículo 52, que las MPE deben aplicarse de acuerdo con siete criterios específicos, que se delimitan para dejar documentado que estas medidas se implementan en casos excepcionales, por primar el derecho fundamental de NNyA de permanecer en el núcleo familiar de origen. El primer criterio es la permanencia transitoria en ámbitos familiares calificados como alternativos. La MPE implica la búsqueda e identificación de personas vinculadas a cada NNyA por la línea de parentesco, por consanguinidad o por afinidad, miembros de la familia ampliada o de la comunidad, y siempre contemplando la opinión del NNyA. El segundo criterio consigna que solo de manera excepcional, secundaria y por el más corto lapso posible, puede acudirse a una forma convivencial alternativa al grupo familiar, y se debe propiciar, con mecanismos expeditivos y ágiles, el regreso al medio familiar o comunitario. Al discurrir las posibles soluciones, se debe suministrar especial atención a la continuidad en la educación de NNyA además de su origen étnico, religioso, cultural o lingüístico.

El tercer criterio explicita que la permanencia en centros terapéuticos de salud mental o adicciones debe ser temporal y en caso de que sean requeridos por NNyA. El cuarto criterio remarca que las MPE se efectúan como una forma de intervención no sustitutiva del grupo familiar de origen, con el fin de salvaguardar la identidad familiar de NNyA. El quinto criterio proclama que las MPE aplicadas a grupos de hermanos deben resguardar la convivencia de estos. El sexto criterio aclara que las MPE no deben ni pueden radicar en la privación de la libertad de NNyA. El séptimo y último criterio subraya que nunca será argumento, para la aplicación de una MPE, la ausencia de recursos económicos, físicos, de políticas o programas por parte de la autoridad administrativa (LSF: 2009). Si bien estos siete criterios se reflejan en la CDN, en las "Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños" (Asamblea General: 2010) y en la legislación vigente, los entrevistados y los documentos oficiales dan cuenta de su incumplimiento.

En primer término, se observa un incremento exponencial de MPE en los últimos años. En 2018 se registran 1283 NNyA con MPE, que en 2019 asciende a 1351 (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019). Además, alrededor del 50 % de NNyA se encuentra en una situación irregular dado que las MPE están vencidas en los plazos estipulados. Esto conlleva al aumento de NNyA alojados en centros residenciales u hogares de permanencia transitoria dependientes del Programa de Acogimiento Institucional. Tal fenómeno se hace evidente a partir de 2017, año en que se realizan las denuncias públicas al Programa Familias Solidarias. Dichas denuncias generan el debilitamiento del Programa de Acogimiento Familiar —en tanto alternativa a la institucionalización— y un distanciamiento en torno a las recomendaciones vertidas en las normativas legales, a saber: el derecho de NNyA a vivir en ámbitos familiares. Una entrevistada refiere:

> *El 2017 fue terrible, se tomaban muchas MPE. Ahora hay otros criterios. Eso es porque a partir del 2020, con el cambio de gestión, se creó el Servicio Local que antes no existía. Se apunta a que las MPE sean verdaderamente excepcionales. Creo que antes se tomaban en exceso por miedo a tener problemas, haya denuncias y salga en los medios.* (Entrevista 10: 2022)

Otras dificultades en torno a las MPE, que van a contrapelo de los criterios mencionados, emergen cuando involucran dificultades económicas de la familia ampliada, grupo de hermanos o adolescentes vinculados al narcotráfico. Respecto de la familia ampliada, cuando se toma una MPE, muchas veces sucede que los ETI logran contactar a familiares o referentes afectivos que tienen condiciones subjetivas para alojar a NNyA, pero no cuentan con recursos económicos para garantizar su subsistencia; *"A veces hay un tío o una abuela que, afectivamente, puede hacerse cargo. Lo llamás al tío y te dice: 'No, ¿cómo hago? No tengo cómo darle de comer a mis hijos'. No acepta. El factor económico es fundamental"* (Entrevista 1: 2022). Cabe aclarar que existe un programa de becas para estas situaciones. La beca es mensual y se asigna a cada NNyA al momento de ingresar al Sistema de Protección a los fines de cubrir sus necesidades. Se cobra a mes vencido, mientras dure la MPE. No obstante, resulta insuficiente o, dicho por los actores entrevistados, se utiliza para que se costee un tratamiento psicológico si así lo requiere el NNyA: *"El tema de la plata es todo un tema porque cobran una beca de Niñez mensual de $2.500. No les alcanza para nada. ¿Qué comprás por esa plata?*" (Entrevista 5: 2022).

Para los entrevistados, revisar lo que sucede con el programa de becas es fundamental, ya que es un ejemplo que evidencia las falencias de las políticas públicas actuales y su efectividad para resolver las problemáticas. Cabe recordar que las políticas públicas son "el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político" (Vilas: 2011, p. 1). Son aquellas acciones que se conciben como vigentes, relevantes, pertinentes y con esperable incidencia en alcanzar la meta propuesta.

En lo relativo al programa de becas para NNyA, si bien es un beneficio orientado a garantizar el ejercicio de un derecho, su implementación parece no dar respuesta ni cubrir la demanda para la cual fue creado. Por ende, no garantiza ni restituye derechos, mucho menos si determina e influye tan fuertemente en las posibilidades de alojamiento de NNyA. En este sentido, Silvia Grande (2022) sostiene que las instituciones públicas que promueven o restituyen derechos se vuelven poco creíbles cuando no garantizan procesos de autonomía: "… [si] lo que se propicia desde las políticas públicas es una accesibilidad recortada por beneficios y no por derechos, la subjetividad propuesta cae lejos de la supuesta autonomía" (p. 139). Es decir, no es lo mismo recibir un programa que ser pensado como sujeto de derecho.

Por su parte, Castel (2020) explica que buscar modificar las conductas de los individuos con dificultades es una de las características de las políticas públicas actuales. Se hace hincapié en que sean ellos mismos los que cambien sus representaciones, conductas y motivaciones. En otras palabras, se vuelven los principales responsables de la situación en la que se encuentran y su posible solución. Pero para que un individuo lo logre efectivamente, debe poder sostenerse en recursos objetivos capaces de brindarle un mínimo de seguridad. "En consecuencia, […] poner a su disposición esos soportes que le faltan para conducirse como un individuo pleno" (p. 98). Estos soportes no serían solo recursos materiales, acompañamiento, asistencia, sino también el reconocimiento y la garantía de sus derechos a los fines de asegurar las condiciones necesarias para su independencia. Tratarlos como miembros sociales, como iguales provisoriamente privados de las prerrogativas ciudadanas y no como personas asistidas. En definitiva, el foco de las políticas públicas debería apuntar a procurarles los medios necesarios para que logren recuperar la ciudadanía.

Otra cuestión por analizar respecto de las MPE tiene que ver con el grupo de hermanos. A pesar de que uno de los criterios explicita que deben permanecer juntos, es muy difícil cumplirlo en la práctica. En primer lugar, porque los centros residenciales y hogares transitorios (oficiales o conveniados) alojan por edad y por género. En segundo lugar, porque muchas veces no tienen la cantidad de plazas necesarias. *"Es otro punto de la ley que no se respeta. Suelen sepáralos. Incluso de ciudades. Ahora, por ejemplo, tenemos un chico en Alvear y los dos hermanos en Cañada de Gómez"* (Entrevista 1: 2022). Si bien los ETI involucrados intentan coordinar encuentros o visitas con frecuencia periódica, no cuentan con los recursos necesarios o no logran acordar criterios para hacerlas efectivas: *"Si el pibe quiere ver su hermano/a, no es en razón de su deseo, sino de los recursos financieros, de la movilidad y de la correspondencia política entre los dos alojamientos. O sea, que se pongan de acuerdo"* (Entrevista 6: 2022).

A partir de un análisis sobre la institucionalización del sistema de Protección en Argentina, Degano (2008) advierte varios peligros en torno a la infancia. Algunos de ellos son de vieja data: ser objeto de goce morboso o sustrato de las pasiones de los adultos (por ejemplo, en el abuso sexual); ser objeto de los funcionarios que disponen de NNyA en calidad de menores y pregonan protegerlos; del goce narcisista de sus progenitores que los muestran como una propiedad, pero no logran vehiculizar procesos filiatorios; y ser objeto de aquellos que dicen proteger sus derechos. El autor subraya un peligro esencial:

> … es el de quedar semantizados por la Minoridad siendo enunciados por la Niñez, paradoja cruel con la que puede resolverse la situación actual, sancionada por el uso como la legitimación de la ley, siendo que en los hechos subvierte su contenido; los niños todavía se encuentran en peligro, el peligro de ser objetalizados (Degano:2008, p. 142).

El peligro consiste en que NNyA quedan aprisionados en un laberinto jurídico. La cuestión está entonces en interpelar de modo crítico y preguntarse si solo el edificio normativo, los instrumentos jurídicos y las instituciones encargadas de garantizar esos derechos reconocen la *dimensión crítica* de la niñez (Degano: 2008). Esto implica una formulación política capaz de ofrecer, a la estructura institucional, la creación de lugares que posibiliten la emergencia de la niñez como un espacio y tiempo subjetivo.

La niñez pone a jugar una posición crítica que irrumpe en lo ya existente (por ejemplo, al momento de nacer modifica y alteriza toda una modalidad de organización intersubjetiva previa a su llegada). De no modificarse lo ya existente en respuesta a lo que NNyA ponen en juego, "… no es posible pensar que se le pueda dar acogida; tal

vez pueda ocurrir su crianza, disciplinamiento y ocultamiento de su pasión, pero no el montaje de un deseo en su condición de expuesto" (p. 153).

En lo relativo a NNyA vinculados al narcotráfico, los entrevistados mencionan que difícilmente el Sistema de Protección Integral pueda dar respuesta a esa problemática. Primero, porque implica un riesgo para los trabajadores, dado que suele estar acompañado de violencia y delitos con armas de fuego. Segundo, porque no hay o son escasas las políticas públicas serias para el abordaje de estas cuestiones en el territorio y los efectores de salud. Tercero, porque una vez que NNyA entraron en ese circuito, no se logra convocarlos hacia otras alternativas de vida. Una integrante de un equipo de admisión refiere:

> *Ahora está apareciendo mucho la violencia de los barrios, de los soldaditos, de los narcos, de niños violadores, situaciones extremas en las que te acomodas en la silla, respiras y decís ¿qué hacemos con esto? Ahí el accionar es muy limitado. Hay toda una estructura y armamos con los recursos que hay, pero a un pibe de 14 años, líder de una banda y que por semana gana 300 mil pesos, ¿te parece que le puedo decir volvé a la escuela? ¿te gusta la carpintería o la guitarra? Eso funciona con un montón de pibes, pero no con este sector.* (Entrevista 10: 2022)

Duschatzky y Corea (2009) expresan que la escuela no constituye un valor de referencia para NNyA, no está presente en su discurso y con ello no se refieren al pronunciamiento explícito de la palabra, sino al registro de sus huellas. Ya no simboliza la confianza en el futuro y referencia de autoridad, parece estar desdibujada. No solo ella, también hay un declive de todas las instituciones, que produce un escenario de expulsión social con efectos en la subjetividad. En este punto, se debe establecer una diferencia entre expulsión y exclusión social. La exclusión refiere a un estado, un resultado, es decir estar fuera del orden social. La expulsión social hace referencia a las condiciones productoras, o sea, aquellas que hacen posible el estado de exclusión. "Mientras el excluido es meramente un producto, un dato, un resultado de la imposibilidad de integración, el expulsado es resultado de una operación social, una producción, tiene un carácter móvil" (p. 18).

Entonces, la expulsión entendida como una serie de operaciones permite visualizar su funcionamiento, sus formas de producción y constitución de lo social. Produce *des-existentes* de los escenarios públicos y de intercambio. Los expulsados pierden visibilidad, palabra, nombre, son *nuda vida,* en términos de Walter Benjamin (citado en Duschatzky y Corea: 2009):

> *Nuda vida*, porque se trata de sujetos que han perdido su visibilidad en la vida pública, porque han entrado en el universo de la indiferencia, porque transitan por una sociedad que parece no esperar nada de ellos […] han consumido sus potencias, sus posibilidades (p.18).

En esta condición, los sujetos suelen recurrir a modos de supervivencia que rozan lo ilegal, la violencia, disolución de los vínculos, drogadicción, ausencia de escolarización. Iván Branner sostiene que es común que los "adolescentes y jóvenes sigan ofertas alternativas, aunque para nada promisorias; que comiencen a habitar otros espacios, otros sentidos, otras prácticas, con valores y códigos diferentes" (2022, p. 23). Fuera de las instituciones, en dichos espacios menoscaban sus posibilidades y horizontes, pero encuentran modelos identificatorios, sensación de poder y pertenencia. "A la larga, (re)aparecen para el Estado, convocando su costado más punitivo: las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial. Devienen entonces adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal" (p. 24).

Entonces, para promover y proteger derechos, quizás haya que alejarse de los enfoques punitivos y en su lugar ofrecer otros escenarios posibles, por ejemplo, una escuela, una institución, un espacio cultural y políticas públicas capaces de generar afectación subjetiva. Afectación que habilite el intercambio, la travesía del deseo y la esperanza de un futuro para los jóvenes (Duschatzky y Corea: 2009).

Las MPP se aplican cuando el abordaje se orienta a declarar a NNyA en estado de adoptabilidad, es el juez quien la dictamina y el Equipo de Fortalecimiento de Procesos Adoptivos asume el seguimiento de la situación articuladamente con el Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (RUAGA). Se explica que, si bien se busca no llegar a esa instancia, las MPP se toman cuando, después de agotar todas las posibilidades y los recursos en el trabajo territorial, no se logra revertir la situación grave de vulneración de derechos de NNyA.

> *Las MPP o con fines adoptivos, se toman cuando no hay cambios o es imposible el trabajo. O sea, se buscan estrategias para cambiar la situación familiar que llevó a la adopción de la MPE, pero no acontece. Son situaciones extremas. Cuando se llega a la adopción es porque no hubo otra opción.* (Entrevista 10: 2022)

Al respecto, María Federica Otero (2018) señala que, durante el siglo XIX en Argentina, la adopción se concibe como una suerte de auxilio de NNyA huérfanos o abandonados. Tal concepción dejó como huella fundamental que se piense a la adopción como una medida jurídica y filiatoria que "… vendría a saciar el deseo de ser padre o madre de quien no puede serlo de modo natural, asimilándolo al mismo tiempo con actos de misericordia, beneficencia y auxilio" (p. 20).

El camino de transformación de los últimos años, que reconoce a NNyA como sujetos de pleno derecho, modifica lentamente, aunque con obstáculos, esta concepción de la adopción. Ya no se trata de darle un hijo o una hija a quienes no pueden gestarlos, sino más bien del derecho de NNyA a tener una familia cuando se hayan agotado todas las instancias y se haya probado de modo fehaciente que no pueden ser cuidados por la suya de origen. En estos casos, el Estado debe asumir la responsabilidad de brindarles una familia capaz de garantizar el ejercicio y goce pleno de sus derechos. El Estado, a través de los diferentes equipos técnicos de cada jurisdicción, debe realizar el registro y diagnóstico de los adultos postulantes para evaluar si son compatibles con las necesidades de cada NNyA (Otero: 2018).

Protocolos y criterios de intervención

Los protocolos e intervenciones del Sistema de Protección Integral de Derechos se activan ante la efectiva existencia de una denuncia que dé cuenta de la presencia de NNyA en situación de vulneración de derechos. Respecto de la denuncia, la normativa expresa que:

> … la persona física o jurídica, pública o privada, gubernamental o no gubernamental que haya, por cualquier medio, tomado conocimiento de un hecho o acto que vulnere, impida o afecte de cualquier modo la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, puede formular denuncia ante el Servicio de Promoción y Protección de Derechos Local o ante la Autoridad administrativa del ámbito regional o de la Autoridad de Aplicación provincial o ante cualquier agente público. (LSF: 2009, p. 24)

Al momento de denunciar, lo que se debe evaluar es el grado de peligrosidad o riesgo para NNyA. Tales peligros en general se observan en el primer nivel. La escuela, el centro de salud, los médicos de una guardia, los vecinos o incluso

miembros de la familia —por estar en contacto permanente— son quienes observan la problemática o NNyA se las expresa. Todos estos actores tienen la obligación legal de denunciar al SL: *"Lo primero que hay que hacer es denunciar, pero mucha gente no lo sabe. Lo segundo, es que genera mucho miedo. La Ley Vanesa es una síntesis de lo que pasa. […] el miedo está latente"* (Entrevista 6: 2022).

Vanesa Castillo, docente de la escuela Nº 533 en Alto Verde, provincia de Santa Fe, fue asesinada el 15 de febrero de 2018 cuando salía de trabajar. En días previos había acompañado a una alumna embarazada a realizar la denuncia por abuso sexual y, por esa intervención, recibió amenazas. La docente no contó ni antes ni durante con el necesario respaldo institucional. Se trata de un caso emblemático porque "Castillo en su rol de funcionaria pública asistió a una menor víctima de abuso sexual en absoluta soledad. Y en ese compromiso asumido como adulto responsable, no recibió ni el acompañamiento ni la protección de ningún organismo el Estado" (Busnadiego: 2021, párr. 5).

Luego de reiterados reclamos de distintos gremios, sindicatos y organizaciones de trabajadores estatales, se elabora -en 2019- un Proyecto de Ley que lleva su nombre. Esta herramienta legal resultaría fundamental para garantizar la protección de los agentes estatales que trabajan con NNyA ya que preveía licencias, reserva de identidad y/o traslado de aquellos actores que efectivicen la denuncia. Dicho proyecto de ley llegó a la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe, pero nunca se efectivizó el oportuno y necesario debate para su sanción y promulgación efectiva. En el año 2024, se informa que la Ley Vanesa perdió el estado parlamentario dejando a los trabajadores desprotegidos (Langone: 2024).

De todos modos, ante la efectivización de una denuncia, la normativa provincial detalla procedimientos específicos de intervención. En primera instancia, el agente público debe derivar al SL o a la Autoridad Administrativa de Aplicación local o provincial, la información recibida acerca de la situación grave en que se encuentra el NNyA vulnerado. Tiene que ser documentada en un formulario previsto por la reglamentación, en el que se asientan todos los datos recolectados al momento de la denuncia. Aquí debe sortearse toda importunación u ostentación al relato voluntario o provocado de NNyA o de la persona que da a conocer las situaciones que determinan la intervención (LSF: 2009). Luego, de necesitarse atención médica para NNyA, se recurre al servicio de salud estatal más próximo, informando de forma clara y precisa que se trata de un caso de protección de derechos. Si es una situación urgente, en la que no se pudieron efectivizar los pasos mencionados, el servicio de salud debe hacer la denuncia y dar intervención al SL o a la Autoridad Administrativa de Aplicación local o provincial.

En los casos urgentes, interviene el Equipo de Guardia para las Urgencias (EGU), que evalúa la situación y decide si amerita la toma de una MPE (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019). El EGU cuenta con abogados, psicólogos, trabajadores sociales y la figura de Acompañantes Personalizados (AP). El EGU trabaja las 24 horas, todos los días. La guardia es fija y se divide en dos turnos diurnos de seis horas y un turno nocturno de doce horas. Un integrante del EGU expresa: *"Se trata de una guardia pasiva. Estamos pendientes del teléfono. Se nos llama para trabajar, generalmente en contexto hospitalario o alguna situación de NNyA con un cronograma o criterio de acompañamiento por situaciones de Salud Mental"* (Entrevista 6: 2022).

Según los entrevistados, el EGU tiene un convenio con los Hospitales Públicos. Es un acuerdo para que NNyA que ingresan a la guardia tengan garantizado un alojamiento, una comida y un techo, frente a la emergencia y hasta que el ETI pueda tomar el pedido. El problema es que muchas veces esto se vuelve crónico. *"Hay NNyA que pasan meses y meses en hospitales. No se revincula con la familia, no se busca alojamiento, no hay*

una decisión o el equipo no trabaja la situación. Y el pibe pidiendo ir a la escuela" (Entrevista 6: 2022). Si bien los entrevistados refieren que con las diferentes gestiones de gobierno observan un intento de regularizar la situación, esta indefinición o demora en la toma de decisiones es un hecho habitual dentro del Sistema.

Sobre ello, Otero (2018) sostiene que el Estado tiene el deber de diseñar circuitos y criterios apropiados e idóneos para los profesionales que trabajen con NNyA. De esta manera, todas las decisiones relativas al cuidado alternativo de NNyA tienen que contemplar varios aspectos: cercanía a su lugar de residencia, vínculo seguro y continuo con sus cuidadores, que sean tratados con respeto y que todos los demás derechos sean garantizados. Además, la institución que los albergue es responsable de atender las necesidades concretas y materiales velando por su cuidado personal y físico, alimentación, educación, tiempo libre, recreación, etc. Todas ellas son centrales y deben ser contempladas sin excepción; es decir, van más allá de las reglas de funcionamiento habitual de la institución. "Sin esta detección y sin cubrir esas necesidades, no estaríamos más que reforzando negativamente la vulnerabilidad y, con ella, instalando un proceso de revictimización" (Otero: 2018, p. 49).

Por consiguiente, proteger, atender y acompañar a NNyA vulneradas y vulnerados en sus derechos implica ofrecer procesos saludables, en un ambiente de seguridad, que contribuya al desarrollo emocional mientras dure la medida de protección. En contraposición, los entrevistados refieren que la existencia del EGU y los AP da cuenta de las fallas del Sistema de Protección de Derechos. O sea, la no intervención del primer nivel que, por estar en contacto directo con NNyA, debería haber implementado antes medidas de protección y no llegar hasta esa instancia crítica. Para los trabajadores, esto dificulta la práctica profesional porque muchas veces se encuentran teniendo que intervenir con NNyA de los cuales desconocen hasta la identidad:

> *Los AP no tendríamos que existir porque, que estemos, muestra las fallas del Sistema. En la urgencia se activa el AP y ahí estamos acostumbrados a no saber qué pasa con ese pibe. Muchas veces, el laburo es empezar de cero y construir una estructura de intervención que debería haberse hecho mucho antes en el territorio.* (Entrevista 6: 2022)

A su vez, cuando el SL recibe la denuncia y toma conocimiento de la situación de vulneración de derechos de NNyA debe dar intervención al ETI de actuación. Cada ETI tiene asignado un número y funcionan con un sistema de turnos semanales. Esto significa que el que está de turno debe tomar todas las denuncias que lleguen al SL durante esa semana. Para los profesionales, está modificación no es favorable. Anteriormente, la distribución de los ETI era por zonas geográficas y esto les facilitaba el trabajo ya que podían capitalizar los lazos y articulaciones hechas con los efectores del primer nivel. Tal reforma entorpece el trabajo. Argumentan:

> *Pasamos de ser equipos distritales a ser equipos por número. Lo quisieron armar a semejanza del Poder Judicial, por sorteo, y cada semana al equipo que le toca le entran las MPE. Antes los equipos conocíamos los territorios, las organizaciones barriales, políticas, centros de salud, las escuelas, pero ahora te toca cualquier territorio que no conoces.* (Entrevista 3: 2022)

Podría pensarse que esta estructura de intervención territorial —en situaciones de emergencia y emulando al poder judicial— da cuenta de la necesidad de políticas públicas integrales, universales y sistemáticas destinadas a garantizar los derechos de NNyA. Entonces, lo que se concibe como fallas del sistema de protección integral de derechos, es decir, el escaso o nulo abordaje territorial previo al estallido de las problemáticas, daría cuenta de la ausencia de tales políticas públicas.

Thisted (2013) destaca que las políticas neoliberales, implementadas desde la última dictadura militar y fuertemente instaladas a partir de los 90 en Argentina, no aspiran a desterrar las desigualdades sociales, sino más bien a profundizarlas. En la medida en que a partir de allí la sociedad se organiza en lógicas mercantiles, las políticas neoliberales se conciben como asistenciales, focalizadas y destinadas al acceso de bienes y servicios de gran parte de la población ubicada en un lugar de no derecho. No obstante, resultan insuficientes y no pueden subsanarse con recursos brindados por otros —docentes, trabajadores sociales, familias, etc.— que de alguna manera intentan suplir lo que el Estado no provee. Ante esto, los agentes se ven sobrepasados en cantidad y tipos de tareas que deben enfrentar, además de culpabilizados por las escasas o ineficientes acciones realizadas. Por lo tanto, pensar e instrumentar políticas sociales para todas y todos implica reconocer, como condición *sine qua non,* a cada NNyA como sujeto de y con derechos. Esto involucra diseñar e implementar políticas universales y, también focalizadas, ya que "… es en la tensión entre lo universal y lo particular donde se puede vislumbrar un horizonte más justo" (p. 41).

Por eso, construir un horizonte común reconociendo las desigualdades requiere posicionarse críticamente para intervenir en el territorio, además de complejizar la mirada ante problemáticas sociales que son estructurales y analizar si las prácticas en territorio posibilitan o no que los sujetos puedan acceder a otro futuro posible. La legislación vigente explicita que al ETI le incumbe relevar la situación y plantear las estrategias de abordaje. Para eso, deben entrevistar al NNyA en un espacio acorde a su edad o etapa evolutiva y luego, nuevamente con la familia, representante o responsable legal. Se los debe poner en conocimiento del pedido efectuado, la forma de funcionamiento del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, los programas existentes y su forma de ejecución (LSF: 2009).

Acerca del protocolo de entrevista estipulado por la ley, los profesionales refieren que —en términos administrativos y legales— se respetan todos los puntos. El profesional de abogacía que integra el ETI cumple un rol fundamental, ya que todo debe expedirse por escrito y elevarse al área legal para su control. El dilema que aparece son las condiciones en que las deben llevarse adelante las entrevistas con NNyA. Los profesionales detallan varios obstáculos que entorpecen la tarea. Uno de ellos tiene que ver con cuestiones edilicias. Refieren que, desde los inicios, cuando empezó a conformarse la Dirección de Niñez, nunca contaron con un espacio físico acorde para realizar las entrevistas a NNyA. Aunque desde hace unos años se alquila un edificio en el centro de la ciudad de Rosario, el espacio no es propicio para la tarea:

> *Antes estábamos repartidos por toda la ciudad hasta que alquilan el edificio actual. Tuvimos que hacer sentadas porque era un solo espacio grande para todos los equipos. Pensaban que así podíamos hacer la escucha. Que un pibe hablara de un abuso sexual y todos estén circulando. Luego de las sentadas y de no recibir situaciones, se hizo lo que denominamos la Durlock manía. Espacios cerrados y pequeños para un equipo de cuatro integrantes que de casualidad entramos. Eso es parte de la Política Pública, de cómo se piensa que se escucha y se aloja, como si fuese un call center.* (Entrevista 3: 2022)

Los participantes consideran que las condiciones para la escucha no son favorables. Los ETI comparten oficina. Llevan una agenda común para no superponer los días y horarios de las citas, pero suele suceder que se encuentren haciendo entrevistas al mismo tiempo. Para los profesionales, esto no es una cuestión menor. Brindar un ambiente propicio, cómodo y confortable es fundamental para garantizar la intimidad necesaria y poder alojar a NNyA víctimas de abuso, violencia o con sus derechos vulnerados. Además, refieren que escuchar a NNyA no se trata simplemente

de pautar citas en una oficina. Implica establecer condiciones necesarias de tiempo y espacio para que puedan poner en palabras su malestar y su posición en las cuestiones que las y los involucran. Los profesionales señalan que constituye algo fundamental para trabajar y repensar los siguientes interrogantes: *"¿Qué es escuchar a un NNyA vulnerado en sus derechos? ¿Cuáles son las condiciones necesarias? ¿Es hacer una entrevista con juguetes rotos porque son donados? ¿Eso es ofrecer un espacio de escucha?"* (Entrevista 10: 2022).

Se parte de la premisa de que NNyA víctimas de violencia directa o indirecta se encuentran en una situación en la que sus derechos han sido vulnerados. En este sentido, Calvi (2008) afirma que padecer violencia genera efectos subjetivos significativos similares a las catástrofes sociales. La violencia ejercida sobre NNyA sería una catástrofe privada, ya que sobreviene en la intimidad y en la más absoluta indefensión. Aquí las palabras no resultan suficientes para poder dar cuenta, explicar o describir el trauma y, por esta razón, el sujeto se silencia. El silencio genera desubjetivación. Las víctimas emergen como únicas testigos de lo ocurrido. La vivencia traumática solo tiene pruebas de verdad en el cuerpo y su memoria frágil, parcial, fragmentada.

> La verdadera memoria se guarda en silencio y provoca un desmantelamiento de la lógica existente, sin tiempo ni preparación para la creación de una lógica nueva, situación que produce un efecto desubjetivante que no implica la institución de nuevas marcas, sino la destitución de todas ellas; tiene lugar, así una especie de borramiento subjetivo. (Calvi: 2008, p. 104)

Por tales motivos, el abordaje profesional en tanto repuesta a la denuncia de NNyA resulta fundamental y definitorio en la dimensión de los efectos traumáticos. Se advierte que la práctica profesional debería orientarse a una recomposición subjetiva y singular que posibilite adquirir nuevas huellas: esto es, la posibilidad de historizar y producir nuevas simbolizaciones, nuevos sentidos y elaborar el trauma.

Ahora bien, cuando NNyA padecen este tipo de catástrofes privadas (un abuso sexual, por ejemplo) a las que se añaden otros derechos vulnerados (desprotección del adulto, falta de cuidados, amenazas, etc.), se encuentran en un estado de abolición de las garantías constitucionales. En estos casos, los efectos psíquicos son devastadores, por ende, toda práctica profesional, "… toda intervención que no otorgue a estos traumatismos el estatuto que les corresponde, revictimiza a quienes han debido soportar estos hechos" (Calvi: 2008, p. 112).

Según se puede observar en las entrevistas, la queja y el malestar de los ETI se expresa en decires tales como: condiciones laborales precarias y sin espacios ni dispositivos para analizar y repensar críticamente sus intervenciones. Señalan que el contexto los apabulla y sobrepasa violentándolos en su quehacer profesional. Otro obstáculo, según lo recabado en las entrevistas, es el excesivo número de pedidos de intervención. Esto conlleva que no tengan el tiempo material de ejercer su tarea como quisieran. Explican: *"El equipo es de tres personas con 30 o 40 situaciones. En un cargo de 20 horas semanales. Son menos de 3 horas por mes que le podés dedicar a cada una"* (Entrevista 6: 2022). Por esta razón, muchas veces la tarea se circunscribe a cuestiones técnico-administrativas, como actualizar el legajo de NNyA, aunque muchos están desactualizados.

Los decires sobre el excesivo nivel de demanda versus el tiempo disponible para trabajar las situaciones se reiteran a lo largo de las entrevistas. Este punto amerita reflexionar: ¿Qué se entiende por *situación* y cómo se piensa la intervención? Para los entrevistados, *situación de vulneración de derechos* hace referencia a NNyA particulares, es decir, lo que algunas disciplinas denominan *casos*. Cada NNyA sería

una situación, un caso que requiere intervención del ETI. Este, muchas veces no interviene porque tiene muchos casos. Es un circuito sin aparente salida.

Sobre este tema, Carmen Rodríguez (2019) parte de la idea de que en las instituciones se habla de *vulneración de derechos, inclusión, objetivos, indicadores, prioridades, metas, trabajo territorial, plazos, recursos,* etc., y se los piensa caso por caso, con porcentajes, con números (tantos casos). Ahora bien, muchas de las acciones que se desarrollan buscan proteger e incluir a NNyA, pero "… es en esas mismas instituciones donde se configuran los lazos constitutivos de la exclusión social" (p. 128). Como alternativa de solución brinda una definición de *caso* que recupera de Jean-Claude Passeron y Jacques Revel. Con ella también plantea una práctica posible para el trabajo en instituciones, sobre todo en aquellas abocadas a la protección de las infancias. Propone *pensar por caso.* Destierra en tal definición posibles conexiones a lo que se conoce como estudio de casos, análisis de casos. El acento está puesto en el pensar, en el modo de pensar. Esto supone, en primer lugar, una extracción; es decir, la selección de un único caso que posibilite reflexionar sobre las prácticas. Explica que un caso no se trata de algo excepcional, sino que:

> … un caso se presenta allí como algo que impide la aplicación automática de lo pensado, de lo formulado, de lo ya dicho como conclusión […]. Se constituye como tal, en tanto exige una solución distinta, requiere la instalación de un marco nuevo de razonamiento. (Rodríguez: 2019, p. 121)

En tanto adviene *caso*, crea un problema, genera preguntas no formuladas anteriormente. Exige una solución diferente a las habituales. Lo ya sabido no puede aplicarse en él; es susceptible de redefiniciones. Procura una tensión tal que habilita enunciaciones distintas. Requiere un exhaustivo seguimiento temporal sobre su pasado y contexto. Produce afectación. Y en la medida en que habita lo no pensado, lo novedoso, produce líneas posibles de acción que pueden aplicarse a otras situaciones que se presentan, a otros *casos*. Ya no se trataría entonces de pensar caso por caso, uno por uno, situación por situación, sino pensar un caso y, a partir de allí, rediseñar el abordaje e intervención sobre los demás. Quizás si esta propuesta se aplicara, sería una posible solución al alto nivel de demanda tan mencionado.

Un análisis aparte merece los legajos de NNyA, que no son un tema menor: se trata de su historia de vida materializada y relatada por los profesionales intervinientes. Por ende, la actualización es en función de las trayectorias y abordajes del primer nivel u otros referentes territoriales que intervienen con NNyA. Conforme a ese relevamiento, el ETI evalúa y diseña las estrategias siguientes. Por protocolo, están obligados a completarlos. No obstante, muchas veces están desactualizados. Ahora bien, ¿qué escribir y cómo hacerlo? ¿Se trata de escribir todo, de registrar todo? Y si se efectúa un recorte, ¿desde dónde se hace? ¿Con qué criterios? De acuerdo con Graciela Frigerio (2019), quienes ejercen en instituciones tienen la exigencia de registrar, ya que es una característica inherente a la tarea, pero paradojalmente allí mismo se observa de diferentes maneras, con insistencia, la falta de registros o su alteración:

> Abundan registros extraviados, incompletos, trastocados. Así la información se vuelve indisponible, o…se pierde. Por supuesto que no puede ignorarse lo que se deja perder […] porque da pudor, miedo, preocupación registrar los avatares de las vidas de aquellos con los que se trabaja. (p. 63)

En algunos espacios escribir produce temor, sobre todo en lo que queda escrito. Genera intranquilidad la creencia de posibles usos posteriores de ese registro. Además, parte de lo que sucede se extravía y obliga a empezar de nuevo, llevando al sujeto al punto de partida una y otra vez. Los datos, los intercambios, la información conducen a

preguntarse sobre lo que se registra, cómo y qué hacer con eso. “Esto abre mil debates, dudas, perplejidades, indiferencias, coartadas, responsabilidades y responsabilizaciones que conciernen a unas éticas de los oficios” (p. 63). En este punto, la autora refiere que siempre algo se pierde. El *no todo* es inherente al sujeto, pero es sobre la base de lo perdido que adviene la curiosidad, la palabra. De allí, es posible pensar que no todo será escrito porque no es posible registrar todo. Es entonces desde un posicionamiento ético y profesional que se definen y van completando los legajos. Nada más alejado de la obligación burocrática de registrar todo.

Cuando el SL y el ETI determinan que se agotaron las posibilidades de intervención y las MPI no dieron los resultados esperados, solicitan la adopción de una MPE. El pedido debe constar de una descripción detallada de todas las MPI adoptadas, la evaluación de las posibles razones de su fracaso y la sugerencia de la MPE que resulta conveniente adoptar. Tal pedido se acompaña con los informes de los profesionales intervinientes (LSF: 2009). Cabe mencionar que, en los últimos años, frente a estas situaciones, el Sistema Provincial incorpora el Dispositivo de Admisión, conformado por Equipos de Admisión departamentales e interdisciplinarios (EA), cuya tarea es analizar los procedimientos y abordajes llevados a cabo hasta el momento y evaluar el pedido de la MPE. Surgen a los fines de disminuir el número de MPE de años anteriores. Se detalla: *“Ahora nos fuimos al otro extremo. Antes se tomaban demasiadas MPE porque era accesible pedirlas. Ahora hay una orden clara, con la creación de los Equipos de Admisión, el objetivo es filtrar”* (Entrevista 9: 2022).

Para el EA, filtrar significa evaluar las acciones llevadas adelante hasta el momento, buscar otras líneas posibles de intervención, evaluar si alguna alternativa se pasó por alto o no se tuvo en cuenta antes de solicitar la MPE. El objetivo no es cuestionar el trabajo de los profesionales que vienen interviniendo, sino hacer otra lectura de la situación que contribuya a evitarla. Que sea, tal como expresa la ley, realmente excepcional: *“Como Equipo nos preguntamos: ¿la MPE va a resolver esto? Porque a lo mejor no lo resuelve. La idea es evitar la MPE, todo el tiempo”* (Entrevista 9: 2022). El EA no evalúa en soledad dicho pedido. La Defensoría de Niñez hace la auditoría permanente. Si luego de estos pasos, se considera que la situación de NNyA amerita una MPE, porque se encuentra realmente en riesgo o no hay nadie que pueda cuidar y alojar, se activa el protocolo de solicitud. Luego, en función de la respuesta, se define cómo avanzar:

> *Cuando la respuesta es sí, la MPE se adopta, va al control de legalidad, el seguimiento lo hace el ETI y el territorio nunca deja de trabajar. Cuando la respuesta es un no, hay que retrabajar. Seguimos retrabajando con los Equipos Territoriales y los Servicios Locales porque estamos obligados a encontrarle la vuelta*. (Entrevista 9: 2022)

Desde la perspectiva de las políticas públicas, los equipos territoriales tienen a su cargo implementar estrategias de abordaje en terreno para subsanar los efectos negativos que dichas políticas generan por sí mismas. Es decir, como señala Frigerio (2019) deben hacer algo con los expulsados del orden social común y, por esa razón, son testigos directos de los efectos de ciertas políticas públicas. Son quienes “… se encuentran con los perdidos que las estadísticas invisibilizan y las acciones de ciertos hombres que definiendo ciertas políticas no cesan de fabricar” (p. 69). Esta idea permitiría comprender también que el excesivo número de toma de MPE que se intenta filtrar y revertir no sería a partir de la reformulación de las condiciones que le dieron origen —es decir las políticas públicas responsables de su formación—. Se trata más bien de atacar los efectos, actuar sobre el hecho consumado: excesivas situaciones de NNyA con sus derechos vulnerados. O sea, acallar las estadísticas alarmantes de MPE en lugar de prevenir su gestación.

Cabe destacar que los protocolos se alteran o realizan con posterioridad, cuando la situación denunciada amerita la adopción de una MPE de urgencia por tratarse de un riesgo grave para la vida e integridad psicofísica de NNyA. En estos casos, el agente territorial que recibe la situación elabora el pedido en forma escrita, consignando los motivos de la urgencia y todas las pruebas que fundamenten el pedido. En caso de ser ineludible, se solicitará a la autoridad judicial la actuación de la fuerza pública para hacer efectiva la medida y retirar a NNyA de su centro de vida o grupo familiar de origen (LSF: 2009). De esto se ocupa un EGU específico que, según los entrevistados, suele estar integrado por un abogado, un AP y la policía: *"Es una situación muy tensa, muy fea, muy invasiva porque es el Estado metiéndose en tu casa a sacarte al pibe, por voluntad o por la fuerza"* (Entrevista 6: 2022).

Una ley, en tanto marco prescriptivo de regulación de conductas y relaciones sociales, se diferencia de las leyes de la naturaleza porque no tiene el carácter de necesaria. Las leyes de la naturaleza, por causalidad, describen acontecimientos necesarios. En cambio, las leyes del derecho regulan conductas y se instituyen en principios de imputación (Calo: 2008). Ambas aparecen como juicios hipotéticos que marcan la vinculación entre causa o condición y consecuencia. Orlando Calo (2008) argumenta: "Para las ciencias naturales, tal enunciado se escribe: 'Si la condición A se realiza, la consecuencia B se producirá'. Mientras que, para el principio de imputación, tendremos: 'si la condición A se realiza, la consecuencia B debe producirse'" (p. 73). De manera que las leyes del derecho poseen el carácter obligatorio de imputación. Esto se debe a que las leyes prescriben comportamientos deseables, es decir, son normativas, mandan y perfilan un modo de ser debido; por ende, toda norma social se acompaña de un castigo en caso de desobediencia.

Definida y adoptada la MPE, el abordaje de la situación vuelve al ETI. De ahora en más, constituye la referencia institucional de NNyA y de su familia de origen. En esta etapa del protocolo, el ETI debe: a) definir la modalidad de acogimiento; b) coordinar las estrategias de los equipos, AP u otros actores que intervienen directamente con NNyA; c) coordinar las estrategias a realizar, por parte del primer nivel, con la familia de origen a fin de reparar la situación y lograr la revinculación de NNyA; d) evaluar la finalización de la MPE (LSF: 2009). Para el resto de los trabajadores territoriales, que el ETI sea la referencia institucional de NNyA, quien se ocupa del legajo y toma las decisiones, pero no quien trabaja cotidianamente con NNyA, suele ser un contratiempo. Consideran que su escucha es relativa y parcial porque se les escapa lo que sucede a diario con NNyA. Además, los obliga a estar de modo permanente elevando informes y solicitudes de permiso al ETI, cuya respuesta tarda en llegar. A esto se añaden dificultades en la comunicación, líneas de acción poco claras, superposición de tareas y escasas o nulas reuniones para evaluar las estrategias implementadas. Los trabajadores refieren:

> *El ETI tiene la tutela y no trabaja en el territorio con el pibe, está a distancia en lo cotidiano del pibe y la comunicación entre colegas no está.* (Entrevista 6: 2022)

> *El ETI no nos da ni a gancho información de los pibes. Ahí está la falla, casi nunca hace reuniones conmigo. Solamente, cada tanto, me pregunta y me piden el informe mensual. No sé si lo leen o no.* (Entrevista 5: 2022)

> *Los equipos territoriales no tenemos mucho margen de acción, estamos supeditados a las decisiones del ETI. Ellos siguen manteniendo el fantasmita del juez, toman las decisiones, pero después por meses no saben nada del chico.* (Entrevista 2: 2022)

En contraposición, los profesionales del ETI entrevistados argumentan que gran parte de los inconvenientes se deben a múltiples variables: excesivo nivel de demanda

hacia el Sistema de Protección Integral, condiciones laborales adversas (por ejemplo edilicias), precarización laboral, presiones del área legal en torno a los plazos, directivas poco claras desde la Dirección de Niñez, disputas políticas entre los cargos jerárquicos que inciden en las posibles líneas de acción de los profesionales, falta de acuerdos y sistematización de las prácticas que no pueden quedar a criterio individual, desimplicancia de los equipos territoriales en la toma decisiones de cuestiones cotidianas de NNyA (como visitas familiares, salidas escolares, controles y turnos médicos, etc.), pero se las trasladan al ETI porque ejerce legalmente la tutela. Agregan:

> *Es el ETI con un chico, con un montón de otros profesionales que intervienen y que hay que coordinar, con todo un grupo familiar atrás, que en seis meses tienen que resolver una medida y armar algo en situaciones sumamente complejas. Tenemos muchas situaciones y somos tres. Tenemos todo el tiempo el plazo en la cabeza y no te da el tiempo material para trabajar.* (Entrevista 8: 2022)

> *Escuchar al chico no es solo escuchar solo al chico, es también a todos los que están en el territorio. Si vos estás en el cotidiano con el chico, ¿por qué pedir permiso al ETI? Eso depende de cómo cada profesional se posicione.* (Entrevista 10: 2022)

Resulta evidente la tensión entre los ETI y los trabajadores territoriales. Cada uno tiene funciones específicas tipificadas en la normativa, sin embargo, las acciones de uno y otro parecen estar difusas, desarticuladas y supeditadas a la implicancia o no del otro. Se trata de un Sistema de Protección, pero dicha tensión pone en evidencia la desconexión y fragmentación institucional.

Korinfeld (2019) enuncia que en las instituciones suele observarse una desarticulación y superposición de las prácticas. Estas están deslibidinizadas o pierden su sentido, su razón de ser. Entonces suele ocurrir también la queja, el malestar, los conflictos. Por otra parte, las disciplinas no encuentran o ven limitada su capacidad de respuesta ante las transformaciones sociales y sus complejas problemáticas. También emergen divergencias o cuestionamientos entre disciplinas diversas. Entonces, como alternativa de solución, suelen salir a la luz los llamados desesperados al trabajo en equipo, a la interdisciplina, la transdisciplina o la multidisciplina. Para el autor, tales llamados son el resultado de la fragmentación y desconexión institucional: “Instituciones fragmentadas, prácticas y oficiantes desconectados actuando una marca de origen positivista y liberal, prácticas de individuos dirigidas a otros presuntamente aislados” (p. 35).

En contraposición, como alternativa para salir del atolladero, propone asumir la posición de extranjero; es decir, alguien ligero de equipaje que desprejuiciado se dispone a recorrer caminos desconocidos, poco claros. Con esta figura intenta subrayar la necesidad de asumir una posición crítica respecto de la propia disciplina y sus limitaciones o insuficiencias estructurales para disponerse al encuentro, desprejuiciado, con otra disciplina. Producir un encuentro sería generar un intercambio sobre un problema común. Esta posición requiere des-enmarcarse de los conocimientos adquiridos.

> Si andamos en, por, a través de las instituciones no podemos menos que pensar el campo de intervención como un campo teórico-práctico siempre en construcción, lo que nos obliga a revisar los pilares que dominaron nuestras formaciones disciplinares y nuestro quehacer profesional y nos lleva a la búsqueda activa y creativa de alternativas en conversación con otros saberes y prácticas (p. 36).

Tarea para nada fácil, porque requiere trabajar la propia implicación. Para Korinfeld (2019), implicarse es también tomar la posición de extranjero, de ajenidad. La implicación requiere un distanciamiento operativo que permite hacer frente a las

disímiles capturas y espejismos que suelen acontecer en las instituciones. Implicarse no es sin tensión, pero posibilita estar presente en las diversas condiciones institucionales y mantener el compromiso con la tarea que se desempeña.

Cumplido el plazo de la MPE, el ETI debe evaluar su resolución. Puede ser el cese, lo que significa la revinculación de NNyA con su familia de origen, o la resolución definitiva. Esta implica dos posibilidades de MPP: sugerir el pase al estado de adoptabilidad o el ingreso al Programa de Autonomía Progresiva. En ambos casos, el área legal se ocupa de redactar la resolución administrativa respectiva y solicitar el control de legalidad al Poder Judicial (LSF: 2009). En el primer caso, se produce un cambio de equipo. El ETI deja de ser la referencia de NNyA y el Equipo de Fortalecimiento de Procesos Adoptivos asume el seguimiento de la situación. Este equipo debe tomar conocimiento de la historia de vida de NNyA, acompañar el tránsito hacia una posible adopción, articular con el RUAGA y con el Poder Judicial. Aquí los entrevistados explican que la ley introduce modificaciones sustantivas con respecto a cómo concebir la adopción de NNyA, pero no siempre los resultados son positivos, sobre todo si trata de mayores de 11 o 12 años. Agregan:

> *… venían de adopciones frustradas. Ha pasado que no quieren permanecer más, que la familia adoptiva no quiere seguir adoptando. Acá, algo que se dice: la devuelven o lo devuelven… Digo "se dice" porque son palabras que se escuchan. También ha habido vulneración de derechos, nuevamente, en las casas adoptivas.* (Entrevista 3: 2022)

El término *devolución,* utilizado cuando una familia en contexto de guarda adoptiva decide no continuar con el proceso, responde al modelo tutelar y excluyente que refuerza la posición de disponibilidad adoptiva (Otero: 2018). En contraposición, la categoría de familias incluyentes implica a las que se encuentran en una posición de compatibilidad adoptiva.

Por su parte, la *disponibilidad adoptiva* refiere a la disposición emocional, afectiva, subjetiva y material para asumir la responsabilidad parental de NNyA de acuerdo con las necesidades, características e historia previa de los adultos postulantes para adoptar. En la compatibilidad adoptiva, el eje central no se trata de que el adulto elija y acepte o no a ese NNyA, "… sino de determinar transdisciplinariamente la compatibilidad de las capacidades parentales adoptivas" (p. 34) con respecto a las necesidades (afectivas, emocionales y materiales) de NNyA. Deviene como resultado entre el deseo de los adultos postulantes para la adopción y un proceso diagnóstico y profesional de sus capacidades parentales. Aquí el proceso de adopción se basa en cada NNyA y se volverá posible de acuerdo con las circunstancias singulares de cada caso. En este marco, resulta fundamental el acompañamiento, la escucha y preparación de NNyA respetando sus tiempos, opiniones, sentimientos y expectativas. Tales aspectos serán la guía para el armado de estrategias de vinculación con la familia adoptante. "Escuchar a los niños, permitir que expresen sus emociones, darles la oportunidad de elegir y transmitirles seguridad de que serán "sostenidos" en esta emoción que trae esta nueva etapa que se avecina" (p. 78).

Si la guarda con fines adoptivos no logra efectivizarse, se activa el Programa de Autonomía Progresiva, dirigido a adolescentes sin familia que, por la edad o porque así lo desean, no ingresan a procesos adoptivos. Lleva adelante diferentes estrategias para abordar de modo integral la situación en la que se encuentran en su transición hacia la vida adulta. El acompañamiento se realiza hasta la mayoría de edad y cuenta con dos recursos principales: una asignación económica mensual y un equipo específico destinado a acompañar dicho proceso. Alcanzada la mayoría de edad, los jóvenes egresan del Programa y del Sistema de Protección Integral de Derechos. Entonces, se da por concluida la intervención del Estado y su responsabilidad legal.

Dentro de los protocolos y criterios de intervención, los AP son una figura transversal a todo el proceso. En general, llevan adelante estrategias con NNyA alojados en centros residenciales y en ámbitos familiares que requieren mayor intervención profesional. Estos trabajadores "representan el eslabón más frágil del sistema de protección en lo que refiere a condiciones y recursos de trabajo" (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 21). Y si bien los AP tienen a su cargo la tarea de implementar las estrategias definidas por el ETI, aducen no ser informados claramente acerca de ellas. No acceden al legajo de NNyA, tampoco le brindan información relevante para tener en cuenta. Un AP relata: *"Me convocaron. Me dijeron, nos gustaría que seas AP de esta situación. Fue por videollamada, ni siquiera una reunión. Así empezás. Durante el trabajo yo hice preguntas. Entré sin saber nada. Lo que sabía era por los pibes"* (Entrevista 5: 2022). La mayoría de ellos no pertenece a la planta de personal dependiente Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. Son monotributistas o contratados informalmente. No cuentan con obra social, aportes jubilatorios, goce de licencias u otros derechos laborales. Tienen un seguro de vida mínimo, es decir, una cobertura en caso de accidente laboral. Están muy mal pagos, con salarios mínimos y con una carga horaria variable, depende de lo que el ETI estima que cada NNyA requiere.

Conforme a su situación, cada NNyA puede llegar a tener más de un AP, pero según ellos, no hay líneas claras de intervención por parte de los equipos actuantes. Cada AP interviene según criterios propios y a lo que NNyA expresan. Debido a estas problemáticas, la anterior gestión de gobierno (2019-2023) crea un Equipo de Asesoramiento para AP. Su objetivo es interrumpir la superposición de tareas y los criterios difusos de intervención a los que se enfrenta el Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA en la provincia de Santa Fe.

Como se expuso a lo largo de este apartado, hay un equipo, agente institucional y protocolo para cada etapa desde el momento en que el ingresan a la Dirección de Niñez hasta su egreso definitivo. Todo está bastante pautado, regulado, preestablecido y burocratizado, aun así (o quizás también por eso), el panorama es sumamente complejo, y resulta difícil tomar decisiones creativas acordes a la singularidad de cada situación. Puede inferirse de los datos analizados que, si bien la normativa establece protocolos y criterios de acción que van delineando la práctica profesional, pareciera que no son suficientes para dar respuesta a muchas de las situaciones que emergen en el cotidiano y al interior del Sistema de Protección de Derechos.

Las condiciones de precarización laboral y otras adversidades como la superposición de tareas, la fragmentación o ausencia de abordaje territorial, el no cumplimiento de los plazos estipulados, excesiva demanda de intervención y la ausencia de espacios de reflexión y supervisión de las prácticas profesionales, mencionadas a lo largo de las entrevistas, entorpecen el abordaje integral de las problemáticas de NNyA vulnerados en sus derechos. Tales escollos, sumados a la escasa o nula existencia de políticas públicas capaces de dar respuesta, limitan, según los entrevistados, cualquier práctica profesional posible. A fines ilustrativos, se retoman los siguientes decires:

> *Cuando tenés 200.000 pibes, trabajas la urgencia.* (Entrevista: 2022)
>
> *Es caótico Niñez, todo el tiempo.* (Entrevista 3: 2022)
>
> *Las situaciones llegan prendidas fuego. El trabajo que se puede hacer es reflejo de lo que ocurre en el territorio. Nos tiramos la pelota. Es sincericidio, estoy requemado, nos ponemos toda la institucionalidad en la espalda.* (Entrevista 6: 2022)

En este sentido, Duschatzky (2008) argumenta que, pese a las buenas intenciones, las políticas sociales del siglo XXI ponen en evidencia los vestigios de

iniciativas por parte de un Estado debilitado para afrontar las problemáticas sociales. La autora retoma a Castel, quien remarca que la coyuntura ubica a un gran número de personas en el sector de marginales o excluidos y los programas sociales —en tanto medida focalizada para combatir la exclusión— vienen a reemplazar a las llamadas políticas públicas. Tales acciones o medidas focalizadas solo se orientan a reparar los efectos visibles más que a intervenir sobre los procesos de producción de la pobreza. Esto último requeriría un tratamiento político más que técnico. De todos modos, incluso si logran resolver con eficacia sus propósitos, los programas sociales revelan límites y muestran sin velo las falencias de los resortes institucionales de integración social. El momento decisivo es cuando se naturaliza un modo de intervención que despoja estas problemáticas de sus aristas políticas y se legitiman prácticas que producen identidades tuteladas (Duschatzky: 2008).

Por consiguiente, se trataría de la ausencia de mecanismos trasversales de integración social y su reemplazo por políticas compensatorias y focalizadas que se ocupan de intervenir en la emergencia, pero no resultan reparadoras de la desigualdad. Tal panorama, lejos de prevenir las problemáticas y de reconocer y garantizar derechos ciudadanos, territorializa la desigualdad social; es decir, una desigual posición ante derechos universales como salud, educación, protección social, vivienda digna. Se actúa sobre la emergencia sin cuestionar las orientaciones de las políticas públicas vigentes. Más allá de esto, lo cierto es que todos los actores intervinientes, con independencia del lugar que ocupen, llevan adelante prácticas que impactan, directa o indirectamente, en la historia de vida de cada NNyA que se encuentra dentro del Sistema de Protección Integral de Derechos. Cabe preguntarse entonces, cómo incide o qué consecuencias trae para cada uno en su singularidad. Se adelanta una primera respuesta: *"La vida de estos niños y niñas, desde el primer momento en que pisan la Dirección provincial de Niñez, comienza a ser una burocracia. Niñez es una burocratización total de todo"* (Entrevista 2: 2022).

Castel (2020) sostiene que apelar al derecho sería la única solución posible para desprenderse de prácticas paternalistas, iatrogénicas y filantrópicas que se llevan adelante en diferentes instancias gubernamentales o por los llamados profesionales de ayuda social. Para el autor, estas llevan a concebir con más o menos benevolencia el destino de las personas desgraciadas, excluidas o desamparadas. Remarca:

> Se puede *reivindicar* un derecho porque un derecho es una garantía colectiva, legalmente instituida, que más allá de las particularidades del individuo, le reconoce el status de miembro de hecho y derecho de la sociedad, por ello mismo *derecho habiente* para participar y gozar de las prerrogativas esenciales de la ciudadanía… (p. 101, en cursivas en el original)

En este sentido, argumenta que las circunstancias de aplicación de un derecho pueden negociarse, ya que no es equiparable la universalidad del derecho con la de las prácticas para hacerlo efectivo. No obstante, los derechos no se negocian, se respetan y garantizan. Por consiguiente, es posible destacar aquellos esfuerzos y acciones realizadas en pos de la protección social y las necesidades individuales, pero existe un límite infranqueable. Se trata de no confundir el derecho a la protección "… con un intercambio de tipo mercantil, que subordina el acceso a las prestaciones únicamente a los méritos de los beneficiarios o, incluso, al carácter más o menos patético de la situación en la que se hallan" (p. 102).

Resulta imprescindible no olvidar que la protección social no es pura y exclusivamente brindar ayuda a los más desprotegidos para evitar su caída completa. En el sentido pleno de la palabra, la protección de derechos es la condición de base para que todos los sujetos logren pertenecer a una sociedad de semejantes.

CAPÍTULO 4. PROGRAMAS DE ACOGIMIENTO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Cuenta el abuelo que de niño él jugó
Entre árboles y risas, y alcatraces de color
Recuerda un río transparente y sin olor
Donde abundaban peces, no sufrían ni dolor.

Cuenta el abuelo de un cielo muy azul
En donde voló papalotes que él mismo construyó
El tiempo pasó, y nuestro viejo ya murió
Y hoy me pregunté, después de tanta destrucción

¿Dónde diablos jugarán los pobres niños?
¡Ay, ay, ay! ¿En dónde jugarán?
Se está pudriendo el mundo
Ya no hay lugar
Olvera Sierra & González Trujillo

Conforme a la ley 12.967 (LSF: 2009), ante la toma de una MPE, es responsabilidad del ETI definir la modalidad de acogimiento más propicia para cada NNyA de acuerdo con su situación particular e historia familiar. El Sistema de Protección Integral provincial prevé dos programas de cuidados alternativos: el Programa de Acogimiento Institucional —en centros residenciales u hogares de permanencia transitoria— y el Programa de Acogimiento Familiar —Familia Ampliada o de la Comunidad, Familias Solidarias y Familias Abiertas— (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019). Como primera opción, por primar el derecho de NNyA a vivir y permanecer en su ámbito familiar de origen, el ETI releva la posibilidad de que sea alojado en la modalidad de Familia Ampliada o de la Comunidad. No obstante, luego del relevamiento territorial, muchas veces no es posible encontrar un familiar que pueda alojarlo o, si se encuentra, quizás no dispone de los medios necesarios para hacerlo (económicos, ambientales, subjetivos, etc).

> *Cuando se toma la MPE, si en una semana no apareció nadie, se lo lleva a un Centro Residencial. A veces, con el tiempo aparece una tía, pero es muy raro. Estamos hablando de chicos rodeados de gente, con lazos parentales consanguíneos, pero no hay un otro cuidador, no hay otro. Mejor dicho, sí lo hay, pero es un otro del orden de lo ominoso, es un otro siniestro.* (Entrevista 2: 2022)

Resulta necesario contemplar las consecuencias que conlleva para NNyA que los adultos, que deben protegerlos, criarlos y brindarles sostén, devengan peligrosos en tanto los vulneran de modo sistemático. En estas situaciones, NNyA se ven expuestos a un exceso de apremios difíciles de simbolizar y de los cuales muchas veces no pueden protegerse. El efecto suele ser "… el encierro en una especie de caparazón que intenta encapsular esos elementos que, por su cantidad e intensidad, arrasarían la superficie psíquica" (Calvi: 2008, p. 120). Se produce, lo que muchos otros autores llaman destitución subjetiva. NNyA son tomados por el temor que los invade y, cuando el suceso traumático se reitera de manera permanente, adviene el terror; es decir, saben y anticipan lo que va a suceder, pero no pueden implementar las defensas necesarias para evitarlo (Calvi: 2008).

En estos casos, las prácticas profesionales tienen el compromiso ético de propiciar el bienestar de NNyA a los fines de aliviar su padecimiento. Además, como agrega Calvi, en lo relativo a abusos sexuales o diferentes formas de maltrato, el

compromiso político y constitucional de protegerlos. Por consiguiente, cuando no es factible que sean alojados dentro de su Familia Ampliada, mientras dure la MPE, el ETI define según el resto de las modalidades de alojamiento existentes dentro del Sistema de Protección. En este sentido, todos los actores entrevistados refieren que el criterio para decidir entre una u otra modalidad es la edad: *"Si hay un bebé o un niño o niña menor de 5 años, lo primero que buscamos es Familia Solidaria, tratamos de agotar eso. Si es mayor, va a un Centro Residencial"* (Entrevista 10: 2022).

El criterio se sostiene aun si se trata de un grupo de hermanos. Aquí, si bien la normativa legal explicita que deberían permanecer juntos, las variables edad y género determinan la modalidad de alojamiento. La principal razón es que el Sistema no posee centros residenciales u hogares mixtos (ni propios, ni conveniados) y el Programa Familias Solidarias aloja a un solo niño o niña de entre 0 y 5 años, aproximadamente. Una Familia Solidaria, como excepción, puede llegar a alojar dos hermanos, pero dentro de dicha franja etaria, no más. Los entrevistados detallan:

> *Si son dos hermanos, por ejemplo, uno de 3 y otro de 10, lo más probable es que para el de 3 se busque Familias Solidarias y para el de 10 un hogar. O los dos van a hogares diferentes porque se dividen por género y edad. Se los separa. No existe un lugar para grupos familiares.* (Entrevista 2: 2022)

> *Los pibes van cambiando a medida que van creciendo. Si el hogar es hasta tal edad y cumple los años, va otro hogar. Y así, los vínculos afectivos que tiene, los pierde. Pierde todo.* (Entrevista 6: 2022)

Estos protocolos y criterios de definición sobre el alojamiento y la institucionalización requieren ser pensados a la luz de los efectos que producen en la subjetividad. En este aspecto, la institucionalización puede desencadenar angustia, estrés, multiplicidad de síntomas o enfermedades psicosomáticas por no poder comprender o elaborar las razones por las cuales son separados de sus familias. En reiteradas ocasiones, NNyA interpretan el hecho como un abandono, falta de cariño o se culpabilizan (Otero: 2018). A esto se añade que la distribución del grupo de hermanos en modalidades de alojamiento diferentes suele dificultar luego posibles encuentros o visitas, debido a la distancia geográfica entre los centros residenciales, a las dificultades para establecer acuerdos entre los profesionales intervinientes y a la falta de movilidad para trasladar a NNyA de un sitio a otro. Por lo tanto, los encuentros o visitas entre grupos de hermanos son esporádicos o inexistentes.

Ahora bien, ¿cómo intervenir y qué prácticas de cuidado se recomienda implementar ante NNyA que ya han sufrido la separación previa de su grupo familiar y deben egresar de los hogares? ¿Cómo atenuar los efectos de una nueva separación para que no les resulte dañina? Según Otero (2018), es fundamental no perder de vista la temporalidad transitoria de la institucionalización, por lo cual las prácticas profesionales deberían orientarse a prever modalidades vinculares flexibles (de apego y desapego, de dependencia e independencia), a los fines de facilitar la proyección de nuevos vínculos en el futuro próximo. El autor explica que NNyA en cuidados alternativos suelen tener tres destinos: regresar con su familia de origen, revincularse con referentes afectivos distintos a la familia nuclear o ingresar a procesos adoptivos con una nueva familia. Cualquiera sea el desenlace, en la etapa de cuidados alternativos institucionales, es importante que puedan vivir experiencias que fortalezcan los lazos y vínculos saludables.

Por todo ello, resulta fundamental escuchar a NNyA, sus deseos e inquietudes, garantizar la protección, atender sus necesidades y acompañarlos desde un enfoque de derechos, pero teniendo en cuenta sus opiniones: "… que ellos mismos sean partícipes activos de todo el proceso y estén en conocimiento pleno de las diferentes

instancias que va atravesando su situación, tanto a nivel administrativo como judicial" (Otero: 2018, p. 46).

Acogimiento institucional

De acuerdo con el protocolo estipulado en la normativa, cuando se define alojar a NNyA en un centro residencial u hogar conveniado, interviene el Equipo de Fortalecimiento y Monitoreo. Este se encarga de administrar las plazas de las diferentes instituciones, determinar el lugar para cada NNyA y monitorear los abordajes institucionales en esos espacios. El cuidado diario está a cargo de los Equipos Territoriales Interdisciplinarios y los celadores del centro residencial (LSF: 2009). Se abre así todo un panorama en torno a las prácticas de intervención que debe tenerse en cuenta.

Los equipos territoriales tienen a su cargo articular tareas y establecer acuerdos con el ETI, implementar el plan de estadía de cada NNyA, articular con los efectores del primer nivel a los que asiste (escuela, centro de salud, centros de día, etc.), coordinar visitas, salidas, llamadas telefónicas con familiares o referentes afectivos, es decir, acompañarlos e intervenir en todo lo que atañe a su estadía en la institución. Los entrevistados detallan: *"… trabajamos en la cotidianeidad. Cómo integrarse, introyectar normas, establecer hábitos, la autonomía del niño. Que aprenda a lavarse los dientes, bañarse, de horarios, que vaya a la escuela e intervenir con los celadores del hogar"* (Entrevista 1: 2022). Según los trabajadores, estas tareas, tradicionalmente atribuidas a la familia, no se han producido o resultan fallidas, por lo que deben aprenderlas en el hogar.

Diversos autores contemporáneos han contribuido a echar luz sobre lo que se considera una caída de los ideales de la modernidad —sus promesas e instituciones—, en tanto ordenadores y posibilitadores del lazo social. Tal como indica Lewkowicz (2004), podría decirse que el neoliberalismo introduce transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales que inciden de modo sustantivo en los procesos de subjetivación y en las prácticas de sujeción. En este sentido, la decadencia y disgregación de la autoridad tradicional denota una caída de las instituciones propias de la modernidad —entre ellas, la familia— y el recrudecimiento de las condiciones de desamparo, exclusión y padecimiento subjetivo de NNyA. La modernidad y su andamiaje, en tanto sostén de la sociedad, ya no existen (Bright: 2011). El sujeto se encuentra en soledad debido a que las redes institucionales de contención se hallan debilitadas, desdibujadas o en permanente redefinición. En otros términos:

> La labilidad de las relaciones limita la posibilidad de acordar una terminología acabada para definir una trama de consanguineidades diluidas en el espacio y en el tiempo. Familia, pareja, padres, hijos, son conceptos que se multiplican en las percepciones subjetivas hasta convertirse en inteligibles. (Bright: 2011, p. 154)

En este sentido, Branner (2022) explica que, más allá de las formas en que se puede nombrar a las instituciones públicas que promueven y restituyen derechos a NNyA (hogares, centros de día, centro residencial), su función es recibir a quienes se encuentran sin un sostén familiar efectivo. Según el autor, no son estrictamente espacios para educar ni para curar, aunque suponen algo de esto. En la medida en que son lugares para cuidar y crecer, son complementarios, alternativos o sustitutivos de los agentes primarios de socialización como la familia y la escuela. "Son nodos estratégicos que integran redes de crianza y participan en la socialización primaria de niñas, niños, adolescentes y jóvenes" (p. 27).

Sin embargo, para los profesionales de los equipos territoriales, llevar adelante esta tarea conlleva muchas dificultades. Entre las más mencionadas, a lo largo de las

entrevistas, pueden destacarse las deficitarias condiciones edilicias de los hogares, divergencias con los modos de intervenir de los celadores que, muchas veces, se asemejan a los del paradigma tutelar del Patronato (encierro, castigos, maltratos), ausencia de auditorías y contralorías de los hogares conveniados por parte del Estado Provincial, cuestiones burocráticas que aplazan los tiempos de las intervenciones, conflictos para establecer acuerdos con el ETI —en tanto referente de NNyA y quien tiene la tutela—. Por ejemplo:

> *… discutíamos, ¿por qué no puede estar en el hogar y los fines de semana ir con su familia? Y el problema era las plazas, ocupan una plaza. Todos queremos ser progres y decir que son casas, pero en realidad son plazas. Eso también es la historia del patronato que reaparece, sigue apareciendo.* (Entrevista 3: 2022)

> *Es una puja constante con el servicio de alojamiento. La mayoría están tercerizados y sin contraloría. Esto hace que los pibes sufran situaciones de vulneración también en los hogares, como comida en mal estado, la falta higiene y limpieza del hogar, violencia, abusos sexuales. Se han denunciado y en varias oportunidades. Nadie controla. La tercerización le quita responsabilidad política al Estado.* (Entrevista 6: 2022)

La situación de los hogares y centros residenciales visibiliza, en principio, dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, la clara política económica estatal en materia de gasto público propia de los gobiernos neoliberales o neoconservadores. Esto es, la transferencia de fondos públicos al sector privado para la prestación de servicios, pero sin regulación ni intervención estatal. La no intervención —o ausencia contraloría— deja supeditado a que el sector privado, en tanto empresa privada no regulada por el Estado, tenga la posibilidad de cumplir o no con los contratos preestablecidos o, lo que sucede habitualmente, disminuir la calidad de los servicios por los cuales se generó el convenio. En segundo lugar, lo que podría considerarse una continuidad de las prácticas propias del patronato.

Silvia Barco (2003) sostiene que la coyuntura argentina se caracteriza por una crisis del Estado como regulador social. La no regulación da rienda suelta al modelo neoconservador del libre mercado (de oferta y demanda) y sus supuestos beneficios. Esto se traduce en políticas de ajuste en las que el Estado adquiere un papel subsidiario que abre el camino a la legitimación y profundización de las desigualdades. No obstante, efectúa una distinción fundamental entre políticas públicas asistenciales —que garantizan los derechos de todos los sujetos— y las propuestas compensatorias —que reproducen la desigualdad social—. Posicionarse desde la perspectiva de los sujetos de y con derechos supone la necesidad de un Estado garante y responsable principal del Sistema de Protección integral. Para esto se vuelve prioritario desplegar políticas públicas que resistan a las propuestas neoconservadoras (Barco: 2003).

Por otra parte, Minnicelli (2017) describe el complejo tutelar moderno y lo define como un aparataje administrativo de las instituciones cuyo fin es el encierro (discursivo y fáctico) de NNyA. Destinado a aquellos que se encuentran en situación irregular, el complejo tutelar —sus prácticas y discrecionalidades— persisten a lo largo de los años. Si bien el siglo XX, con la emergencia de los derechos de NNyA, intentó ponerle fin, en el siglo XXI varios indicios dan cuenta de su persistencia.

> Consideramos que hace falta la desmitificación de la creencia de que la protección integral del niño se logra simplemente por la función enunciativa del sintagma *niño, niña y adolescente sujeto pleno de derechos* cuando la fórmula de la excepción, es decir, la fórmula de la suspensión de la ley en el marco del derecho, se instala como regla… (Minnicelli: 2017, p. 35, las cursivas pertenecen al original)

La autora retoma la teoría de *estado de excepción*, de Giorgio Agamben y la categoría de *posición de excepción,* de Paul-Laurent Assoun para sostener y fundamentar que la infancia en estado de excepción produce nuevas generaciones en banda. Con esto se refiere a la no implementación efectiva de una ley. O bien, a cuando se aplica la ley, pero desaplicándose. *En banda* no significa fuera de la ley, sino abandonado por ella. El estado de excepción alude entonces a acciones de gobierno que, en el marco del derecho jurídico, son extrajurídicas. El problema allí es que "… su propia definición, reside en que no es ni externo ni interno al ordenamiento jurídico. Concierne precisamente al umbral, a una zona de in-diferenciación, en la cual dentro y fuera no se excluyen" (Minnicelli: 2017, p. 173). Por consiguiente, resulta paradójico que, aun en vigencia del enunciado de NNyA como sujetos de derechos, en lo concreto se encuentren en estado de excepción, es decir, bajo disposiciones, medidas, normas, acciones y decisiones que se llevan a cabo en las instituciones y que no son ley, pero adquieren fuerza de hecho.

En este sentido, la autora señala que suspender una norma no equivale a abolirla. La diferencia entre norma y derecho —elementos del sistema jurídico— origina el lazo entre violencia y derecho, volviendo eficaces los dispositivos que rompen ese lazo. De esta manera, se abre una hiancia que permite la interpelación entre lo naturalizado o cristalizado como norma y lo que permite y prohíbe una ley. Por tales motivos, los profesionales refieren que el alojamiento en hogares y centros residenciales es el último recurso, pero un relevamiento oficial de la Defensoría de Niñez, Adolescencia y Familia expone mayor número de NNyA alojados allí.

En 2013, la Defensoría informa que en la provincia sobre un total de 467 NNyA con MPE, hay 366 alojados en hogares o centros Residenciales y 101 en FS. En 2015, la información obtenida muestra un total de 604 NNyA, de los cuales 455 viven en centros residenciales y 149 en Acogimiento Familiar. Entre 2016 y 2017, hay aproximadamente 503 NNyA alojados en centros residenciales de la provincia. En 2018, del total de 1283 NNyA con MPE, 838 se encuentran en instituciones (centros residenciales oficiales, centros residenciales conveniados, comunidades terapéuticas) y 445 en Acogimiento Familiar (Familias Solidarias, Familias Ampliadas o de la Comunidad, Familia Abierta). En 2019, del total de 1351 NNyA con MPE, 926 se encuentran alojados en instituciones y 425 en Acogimiento Familiar (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019.

Cabe aclarar que en estos datos no se contemplan NNyA alojados en otros espacios como hospitales generales, clínicas privadas de salud mental y hogares para personas con discapacidad; "Se trata de chicas y chicos cuyas situaciones el Sistema de Protección no brinda abordajes apropiados o suficientes garantizando sus derechos conforme a la Ley de Salud Mental" (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe: 2019, p. 15).

Acogimiento Familiar

El programa de Acogimiento Familiar cuenta con tres modalidades: Familia Ampliada —explicado al inicio de este capítulo—, Familias Solidarias (FS) y Familias Abiertas (FA). Cada modalidad cuenta con equipos interdisciplinarios específicos encargados del seguimiento de NNyA en la familia de acogida. El ETI que toma la MPE, quien tiene la tutela de NNyA, continúa trabajando con la familia de origen para evaluar una posible revinculación, una MPP o para declararlo en estado de adoptabilidad (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Sta. Fe: 2019).

Las modalidades de acogida familiar deben ser, por ley, priorizadas frente a la institucionalización. No obstante, todos los entrevistados refieren que, en la práctica,

son los bebés o niñas y niños menores de 6 años los que se alojan en estas modalidades. La razón principal es que se considera el ámbito familiar más benéfico debido a los cuidados que requieren por su corta edad. Además, el Sistema de Protección provincial no cuenta con hogares o centros residenciales que puedan alojar a niñas y niños tan pequeños. Otra variable para destacar, respecto de la decisión en la modalidad de acogimiento, tiene que ver con lo que algunos entrevistados nombran como cierta representación social en torno a la adolescencia. Aducen que, por su edad y las experiencias de vida trascurridas, difícilmente logren acceder a una familia, solidaria o adoptiva. Argumentan que al interior de la Dirección de Niñez existe la creencia de que las familias que se postulan —como FS o como familias adoptantes en el RUAGA— buscan bebés. Para ellos la sociedad actual criminaliza a jóvenes y adolescentes. Los llena de atribuciones para condenarlos y no para protegerlos (por su edad, condición socioeconómica, historia familiar, lugar de procedencia): *"Que un adolescente vaya a una familia […] no se lo pensaba. Tenía 13 años, ya está. Ya sos grande para jugar a la pelota. No podés ser adoptado, no podés jugar en primera"* (Entrevista 6: 2022).

El hecho de que no se evalúe o se considere tardío el posible ingreso de adolescentes a modalidades familiares de acogimiento se corresponde con lo que Otero (2018) define como la vieja noción de adopción propia del complejo tutelar y la Ley del Patronato de Menores. Aunque la legislación vigente busca desterrar la vieja noción de adopción, fue necesaria otra norma legal específica para estos casos. De esta manera, en 2015 con la reforma del CCyC se modifica la Ley de Adopción (HCNA: 1997). Esta establece que jóvenes y adolescentes poseen el derecho a vivir y desarrollarse en una familia capaz de brindarles los cuidados que requieren cuando no pueden obtenerlos de su familia de origen. En este contexto, nuevos interrogantes deberían oficiar de guía en el abordaje profesional a los fines de ubicar a NNyA en el lugar central que les corresponde y conocer la significación que tiene para ellos la adopción, a saber:

> ¿Cuál es la fantasía de familia que tiene cada chico? ¿Qué familia le gustaría o necesita tener? ¿Cuáles son sus miedos, dificultades, síntomas y mecanismos defensivos? ¿Qué precisa el niño que vive en un hogar o "con familias sustitutas"? ¿Cómo podemos promover experiencias reparadoras y enriquecedoras para su vida actual y futura? (Otero: 2018, p. 25)

La adopción no es un acontecimiento nuevo. Nuevas deberían ser las formas de concebirla, mirarla, pensarla y ejecutarla. De todos modos, a pesar de que resulta difícil desterrar viejas categorías y prácticas, permanentemente se debate sobre ella al interior de la Dirección Provincial. Con ello se busca diseñar lo que se denomina una política de concientización en torno a las posibilidades de adoptar adolescentes: *"Ahora se está pensando que el adolescente puede tener ese deseo y que las personas pueden tener el deseo de adoptar a un adolescente"* (Entrevista 6: 2022).

Este es marco que da origen al Programa de Familias Abiertas (FA), orientado a todas aquellas situaciones en las que se resuelve la MPE y se sugiere la adopción, pero no se encuentran familias postulantes en el RUAGA, los procesos adoptivos no prosperan o NNyA expresan no querer ser adoptados (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Sta. Fe: 2019). Está destinado a los mayores de 13 años —porque el Programa de Procesos Adoptivos toma adolescentes hasta esa edad— y se asemeja a la figura de un tutor o tutora del adolescente. FA puede ser con convivencia o sin ella. *"La idea es sumar una referencia más en la vida de ese joven. A veces se da de hecho, papás de amigos de la escuela, un profe de un club, un operador que creó un vínculo con ese joven"* (Entrevista 8: 2022).

FA se diferencia de Familia Ampliada o de la Comunidad por el momento en que se encuentra la MPE: si está tomada, pero no cerrada, se recurre a Familia Ampliada o de la Comunidad mientras se trabaja sobre la posibilidad de revinculación con su familia de origen. Si está cerrada, se define la separación definitiva de su familia de origen y si no se pudo alojar por diversos motivos con miembros de la Familia Ampliada, pero no ingresa a procesos adoptivos por ser mayor de 13 años, se recurre al programa de FA.

En lo que se refiere a las niñas o adolescentes embarazas y con una MPE —por constatarse un abuso sexual u otras formas de violencia directa hacia ellas—, el panorama se vuelve bastante más complejo. Según los entrevistados, suele ocurrir que las adolescentes no están en condiciones subjetivas para maternar o expresan claramente no querer hacerlo. El problema es que, por ser menores de edad con una MPE, no están facultadas legalmente para decidir entregar al bebé en adopción. Esto debe hacerlo el juez, quien a su vez debe esperar a la mayoría de edad de las adolescentes para que puedan dar su efectivo consentimiento. En este sentido, profesionales integrantes de ETI consideran que resulta fundamental instalar el debate de esta situación en la sociedad y al interior del Sistema de Protección Integral en torno a dos variables. Por lado, la diferencia entre ser progenitora (que para ellas se ligaría a una cuestión biológico-anatómica) y ser madre (que implicaría el deseo de maternar). Por el otro, se preguntan: ¿Hasta dónde hay que sostener, *a rajatabla*, el derecho de NNyA a vivir con su familia de origen? Pareciera ser que, por garantizar los derechos del bebé, se vulneran los derechos de la adolescente que ha expresado no querer hacerse cargo de él.

> *Se habla mucho de la identidad, del derecho a la identidad, pero se mezcla todo, por ejemplo, que no vaya adopción por el derecho a la identidad. Hay una predominancia de la biología por encima de todas las cosas. Muy moralista, la sangre y la ley.* (Entrevista 2: 2022)

> *Desde la Dirección, apoyándose en el discurso jurídico y el derecho del niño a vivir con su familia de origen, es como si hubiéramos vuelto a esa cosa de la familia de sangre a como dé lugar, ¿qué concepto de familia vamos a manejar?* (Entrevista 3: 2022)

De estos decires puede inferirse que las nociones de maternidad, familia, crianza e identidad aparecerían enlazadas, como si cada una formara parte de un engranaje que posibilita la filiación de NNyA, cuando en realidad deberían ser claramente diferenciadas. Eva Giberti (2006) sostiene que cuando se habla de madre biológica, de sangre o naturales, se hace a manera de insinuación y para referirse a mujeres en conflicto con su maternidad. También para diferenciarlas de aquellas otras mujeres que además de gestar y parir, logran asumir la función de maternar. Esta diferenciación

> … se postula como una petición de principio (afirmar aquello que se quiere demostrar), puesto que en ella “la maternidad” se entiende como algo naturalmente dado; luego aquella mujer que no mantiene a su hijo consigo sería aquella que se encuentra en conflicto con su maternidad. (p. 1, las comillas pertenecen al original)

Estar en conflicto con la maternidad implicaría que esa mujer se oponga a la función que le corresponde de manera natural e ineludible. De modo que no cuidar, criar, atender o vivir con su hijo la encuadraría en un área en la que hay que intervenir. Además, en general, la mujer que dice no a la permanencia con ella de la criatura que ha parido produce incomodidad, temor, rechazo e interrogantes al poner en cuestión un imaginario: el deber-ser materno. En contraposición, esta temática se concibe como un problema social y político que interpela no solo a las mujeres, sino también a los hombres y a las relaciones de género. Por lo general, estas mujeres engendran

hijos sin desearlos, lo cual lleva a preguntarse no solo por la profilaxis y los cuidados necesarios, sino también por el lugar que ocupan los hombres en tales engendramientos. Tal estado de cosas muestra las fallas de las políticas públicas en torno a los derechos sexuales y reproductivos.

> Todas las mujeres deben disponer de información, educación y recursos para disfrutar de sus cuerpos y de sus sexualidades sin depender de las imposiciones coitales provenientes del varón. Al mismo tiempo, las características de la vinculación de esa mujer con su compañero (ocasional y/o permanente) pone de manifiesto un dato de la realidad: la partenogénesis parece regular la entrega de la criatura ya que solo excepcionalmente se encuentra referencia al coautor del engendramiento. (Giberti: 2006, p. 1)

Ahora bien, ¿qué movimientos subjetivos deben producirse para que la cría humana devenga hijo? Frigerio (2019) explica que asignar un nombre, nombrar a otro ser humano, es un acto filiatorio. Para esto retoma a Pierre Legendre quien, a lo largo de su extensa obra, desarrolla de manera exhaustiva el anudamiento entre lo biológico, lo social y lo subjetivo que se plasma en el acto de nombrar; es decir, de ingresar a los lazos filiatorios. Para devenir hijo, el cachorro humano necesita mucho más que adultos engendradores. Requiere de anfitriones y de una inscripción que lo reconozcan, lo alojen, le brinden significaciones, cuidados, le hablen, lo nombren. A su vez, la llegada de un ser al que se nombra hijo puede ser registrada como indicador del paso del tiempo y de la proximidad de la muerte. “Anoticiarse que el tiempo ha transcurrido, he aquí algo que está relacionado con devenir, volverse, estar-siendo padre […]. Para que alguien devenga *hijo* hace falta que alguien devenga *padre*” (p. 154, las cursivas pertenecen al original). También puede enunciarse a la inversa, o sea, que sea el hijo quien crea al padre.

Por consiguiente, engendrar a un ser y tener un hijo tienen significaciones diferentes. El amor hacia un bebé no es *a priori,* ni una constante, ni viene *per se* al momento de parir. El proceso biológico de engendrar y parir a un bebé puede no enlazarse al orden simbólico de nombrarlo como hijo; pasaje fundamental para que advengan los procesos filiatorios. Esto se ve claramente cuando en las instituciones pueden encontrarse situaciones como: “… el niño mal querido, el descartado, el ofrecido, el filiado, el tirano, el amado, el concernido por un *amor mal à propos* (inadecuado, inconveniente, inaceptable, prohibido), el errante, el desaparecido…” (p. 169).

Por otra parte, apelando al derecho a la identidad, suele ocurrir que las adolescentes embarazadas sean alojadas junto con su bebé en un centro residencial, en el Hogar de Menores Madres (HOMEMa) o —si es una situación grave en la cual las adolescentes no pueden garantizar los cuidados mínimos— se toma una MPE sobre el bebé y se los separa. Un entrevistado explica:

> *Ese bebé no va a Familias Solidarias. Legalmente tampoco puede tomarse una Medida Permanente y darlo en adopción. Empieza el derrotero del bebé, criarse en un centro residencial con o sin la mamá. Si se evalúa que la progenitora no puede estar con ese bebé, porque no lo desea o porque su subjetividad no se lo permite, se toma la MPE de la MPE, es una MPE al cuadrado.* (Entrevista 2: 2022)

En pos de priorizar el interés superior de la niña o el niño, el bebé nace y llega a permanecer dos o tres años en un hogar: *“¿Qué pasa con las menores madres? ¿Qué pasa con esos bebés? Pareciera ser que son chicos de hogar como en la Ley del Patronato”* (Entrevista 2: 2022). En estos decires reaparece el anudamiento conceptual entre progenitores, padres, madres, hijos, crianza y filiación.

En lo relativo al derecho a la identidad, como reparación y resguardo de los lazos filiatorios de pertenencia familiar, social y cultural, Lampugnani (2019) explica

que muchas de las situaciones de NNyA con MPE —o declarados en estado de adoptabilidad— no cuentan con suficientes abordajes o estrategias tendientes a ensanchar la pertenencia familiar. Es decir, "No hay ninguna alusión a referencias comunitarias extra-familiares que podrían constituirse en soportes alternativos, no sustitutivos de crianza, respetando un sentido de pertenencia social y cultural" (p. 48). Con filiaciones intervenidas por el Estado y sus dispositivos, NNyA muestran la necesidad de hallarse en una trama generacional, saber acerca de sus orígenes, su lugar de pertenencia, su historia antes de ingresar a las instituciones. No tener respuestas a estas inquietudes —o que sean difusas y poco claras— produce lo que se denomina una pérdida de las referencias. "No constituirse como la satisfacción humanizante de alguien, en el reconocimiento, es una experiencia deconstituyente, desmantelante. Arroja a destinos de marginalidad y violencia que, de persistir, desligan de los lazos humanos y de la vida" (pp. 48-49).

La gran dificultad de NNyA sin cuidados parentales, o cuyos progenitores no logran ser sostén de los procesos filiatorios, radica en que las prácticas e instituciones estatales reiteran el fracaso y los reconducen al desamparo. Al no lograr articular y facilitar procesos filiatorios —o porque están desgastadas, desbordadas, desarticuladas—, las instituciones terminan recurriendo como única referencia posible a los mismos progenitores ya destituidos de su función. Esto se debería a una suerte de equiparación entre progenitores, familia nuclear, crianza, filiación e identidad. Por consiguiente, siguiendo a la autora, podría inferirse que vehiculizar nuevas estrategias destinadas a ampliar las referencias familiares o extra-familiares —no necesariamente encargadas de la crianza— posibilitaría el advenimiento y sostén de procesos filiatorios que darían cuenta de un efectivo cumplimiento del derecho a la identidad. En este sentido, las prácticas e intervenciones respecto de los bebés y los cuidados que estos requieren para vehiculizar procesos filiatorios implicarían mucho más que la toma de una MPE sobre otra, tal como refieren los entrevistados. Quizá se trate de ofrecerles un tiempo y un espacio en el que otros adultos —familia extensa, de la comunidad, extrafamiliares, etc.— puedan ejercer la función de la crianza, protegerlos del desvalimiento al que se enfrentan al no haber sido alojados y nombrados como hijos.

Una vez que los ETI definen la modalidad de acogimiento para cada NNyA, el seguimiento de la situación se traslada a los Equipos Territoriales Interdisciplinarios de cada modalidad y a los AP. Estos últimos se asignan cuando el ETI evalúa que NNyA lo requieren por su situación específica. Los AP son quienes más frecuentan los hogares, los centros residenciales, las FS o las FA y quienes más están en contacto con NNyA en la cotidianeidad. Uno de ellos refiere que:

> *Es un sistema que deposita pibes en un centro residencial. Y se olvidan que cumple los años, que extraña a su hermana, que tiene derecho a elegir qué color de remera ponerse, qué le gusta comer. Es lo que hay y punto. Y si el Equipo no labura, termina como en las colonias de antes. Hay gente muy incapacitada tomando decisiones y no se argumentan. Hay incertidumbre. Los pibes nunca saben qué va a pasar con ellos.* (Entrevista 1: 2022)

NNyA deben ser separados de sus familias de origen de manera ineludible cuando la situación en la que se encuentran se vuelve apremiante y peligrosa. Es dable esperar, entonces, que el Estado intervenga para restituir los derechos vulnerados y aspire a reparar dichas problemáticas. No solo porque se trata de un legítimo derecho, sino también por las consecuencias que conlleva —para NNyA en su subjetividad— permanecer en situaciones de desprotección deshumanizantes. Ahora bien, ¿qué implicancias tiene para NNyA cuando dichas intervenciones son infructuosas? ¿Cuáles serían los efectos? ¿Cómo revertirlos? Lampugnani (2019)

sostiene que las prácticas e intervenciones convencionales y ya perimidas conducen a efectos arrasadores en la subjetividad de NNyA al no permitir que se puedan enlazar en una cadena filiatoria. Las trayectorias institucionales de NNyA muestran que las MPE por sí mismas no posibilitan las condiciones necesarias para generar nuevas experiencias y lazos filiatorios reparadores.

Además, la historia que antecede a la llegada de NNyA a una institución muchas veces refleja que sus experiencias previas se caracterizan por lo in-familiar o lo familiar en su vertiente siniestra, es decir incestuosa, funciones que se sustituyen o están ausentes, vínculos abusivos, no mediatizados por la ternura ni el reconocimiento del otro como sujeto.

> En esos casos la alteridad queda aplastada en la dimensión excluyente que es fratricida. La relación con ese otro es una relación que queda cristalizada en la intrusión, en la disyunción excluyente mortífera: o "soy yo, o es él". Esta situación, deja al sujeto atrapado en el deseo de muerte y destrucción dirigido al otro que recae sobre el sí mismo como confirmación de deseo de muerte del Otro (Otro social). (Lampugnani: 2019, p. 50)

En este contexto deshumanizante previo, la separación de NNyA de su familia de origen reemplazada por una institucionalización que, además de prolongarse indefinidamente los mantiene en una incertidumbre constante al no reconocer ni alojar sus deseos, necesidades e inquietudes —tal como expresan los trabajadores entrevistados—, no hace más que perpetuar la cara más mortífera de su existencia.

NNyA, en tanto sujetos y en tanto otros, requieren un mínimo de seguridad, sostén y referencias claras sostenidas en el tiempo. Su grupo de hermanos, sus abuelos, tíos, amigos de la escuela, también forman parte de su historia y ofician de referencia filiatoria. Propiciar el encuentro, dar lugar al deseo de NNyA de mantener esos otros lazos permitiría ligar su historia. Si esto no se produce, es escaso o interrumpido, se corre el riesgo de fragmentación subjetiva como explica Lampugnani (2019). Podría decirse que las intervenciones y prácticas profesionales deberían tender a generar procesos filiatorios: "Propiciar un trabajo de filiación implicará religar la prehistoria y la historia de ese sujeto a su presente, proponiendo intermediaciones que vehiculicen la posibilidad de un lugar para cada uno" (p. 50).

Reseña y protocolos del Programa de Familias Solidarias

Las modalidades de acogimiento de NNyA víctimas de violencia o carentes de cuidados parentales en familias alternativas presenta diferentes formatos y objetivos a lo largo de la historia. En lo que se refiere a la provincia de Santa Fe, documentos oficiales mencionan dos modalidades que ofician como antecesoras a los programas de FS y FA actualmente vigentes. La primera de ellas se remonta al año 1974, cuando el gobernador Carlos Sylvestre Begnis reglamenta el funcionamiento de las familias sustitutas (Decreto 20048/74). Su objetivo consiste en recibir a menores de edad en riesgo de vida o que se encuentran ante situaciones que atentan contra su desarrollo —condiciones socioambientales, conductas u omisiones de los adultos que los rodean—, a los fines de garantizar protección y educación física y moral. Por aquel entonces, las familias aspirantes a ser sustitutas debían inscribirse en el registro provincial y luego "… podían recibir a las niñas y niños a título de tenencia hasta que los padres estén, en condiciones de hacerse cargo de ellos, o como período de prueba para la adopción legal" (Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe: 2015, p. 178). Por su parte, los menores indicados para el ingreso a este programa eran aquellos que se encontraban sanos —es decir, sin la presencia de enfermedades infectocontagiosas u otra

enfermedad por la que fuera recomendable la internación— y no tenían trastornos de conducta severos. Se considera que la existencia de estos factores dificultaría su inserción y adaptación a la dinámica de la familia sustituta.

Por esta época, además, se producen transformaciones socioculturales que recaen sobre la familia y las infancias. Emerge un modelo de crianza fuertemente atravesado por disciplinas como la psicología, la pedagogía y la psiquiatría que conduce a la gestación de programas basados en la emulación del cobijo familiar.

> Bajo la forma de pequeños hogares y familias sustitutas, las intervenciones de reemplazo de las familias inadecuadas se concebían como las estrategias de preferencia, sobre todo para atender a la "delincuencia juvenil", el "maltrato" y el "abandono", incluso si su extensión y capacidad objetiva nunca alcanzó la masividad que su relevancia discursiva hubiera requerido. (Llobet & Villalta: 2021, p. 232, las comillas pertenecen al original)

La segunda modalidad de acogimiento familiar se instala en 1985 y se denomina Hogares de Tránsito. Se trata de grupos de familias vinculadas al Poder Judicial que firman convenios con el Poder Ejecutivo para albergar a niñas y niños de entre 0 y 4 años de edad. Si bien, la organización de Hogares de Tránsito tiene como misión ofrecer apoyo al Estado, muchas de las familias pertenecientes a esta modalidad aspiran luego a lograr la adopción efectiva. A su vez, surgen dificultades para lograr la revinculación con la familia de origen, ya que las familias pertenecientes a Hogares de Tránsito se niegan o desaprueban restituirlos argumentando que no resulta justo devolverlos luego de haberles ofrecido mejores condiciones de vida (Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe: 2015). Las dificultades mencionadas generan varios escándalos públicos y, en un contexto muy marcado por la CDN, se percibe la hostilidad de la organización a las nuevas disposiciones legales relativas a NNyA.

Posteriormente, con la sanción de la ley 26.061 de Promoción y Protección Integral de derechos de NNyA (HCNA: 2005), el poder ejecutivo provincial crea el Programa FS en 2007 (Resolución 465/07) (Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe: 2015). Este se gesta antes de la sanción de la ley provincial, pero con el fin de implementar políticas públicas acordes a la normativa nacional, como evitar la institucionalización de NNyA seleccionando familias que puedan complementar a la familia de origen sin pretensiones de sustituirla. Durante 2010 y 2012 se realiza una primera evaluación y revisión de este programa y se reglamenta la no incorporación de adultos o familias inscriptas en el RUAGA. Con ello se busca visibilizar y dejar claro a los postulantes y a la familia de origen su carácter transitorio.

A partir de 2014-2015, FS se concibe como una modalidad más de alojamiento y comienza a formar parte del Programa de Acogimiento Familiar junto con Familia Ampliada o de la Comunidad. Se reorganizan los Equipos Técnicos y Territoriales en función de la admisión al programa y las formas de intervención y seguimiento. En 2017 se añade la modalidad de FA (Resoluciones 378/17 y 1091/17). Por último, entre los años 2017 y 2018 —último relevamiento oficial de la provincia— se observa un debilitamiento del Programa de Acogimiento Familiar, fundamentalmente en FS y, como contrapartida, un ascenso en la institucionalización de NNyA. Esto concuerda con tres denuncias efectivas al programa FS de público conocimiento en los medios de comunicación, tal como se ha dejado constancia en el Capítulo 1 de la presente tesis.

En este sentido, los entrevistados refieren que, en 2017 varias FS denunciaron al Dispositivo estatal de Protección Integral de NNyA de la provincia de Santa Fe. Ante el escándalo mediático y para mitigar las consecuencias políticas para la gestión de gobierno, las autoridades provinciales dan la orden expresa de suspender FS como

modalidad de acogimiento. Definen alojar a los bebés en hogares creados exclusivamente para esta franja etaria.

> *Nos dijeron que había que frizar el Programa. Abrieron tres Hogares para bebés, lo cual iba en contra a lo que se promueve a nivel nacional e internacional. […] colapsaron los Hogares. ¿Cómo alojas en un Hogar a 18 bebés? ¿Cuántos trabajadores tenés que tener? No fue pensada esa decisión. Llenaron los Hogares, no tenían con qué y, además, se muere un niño. Nunca se supo por qué. Y los mismos que dijeron frízenlo, tuvieron que decir ábranlo.* (Entrevista 7: 2022)

Con la CDN y la sanción de leyes de Protección Integral de Derechos emergen discursos que interpelan a la noción de familia como agente natural y primario de NNyA. No obstante, en pos de la garantía de acceso a los derechos, los estados neoliberales ponen el foco nuevamente en ella como sitio privilegiado de intervención. Constituida como un espacio idealizado para la crianza y cuidado, la familia nuclear de origen es reemplazada por otras familias a los fines de evitar la institucionalización de NNyA. Se busca desterrar la intervención fría, anónima, cerrada y total del Estado para hacer ingresar, a través del programa de FS, a miembros de la sociedad civil como ejecutores de las nuevas políticas públicas. De esta manera, los procesos de reubicación de NNyA en otra familia, como estrategia de intervención y prácticas de protección, dan cuenta del viraje de las políticas públicas.

> En especial, las prácticas de reubicación de niños y niñas, la inscripción y des inscripción de los niños en relaciones familiares y filiatorias, constituyen estrategias de ordenamiento a través de las cuales se procura materializar la "protección de los derechos de la niñez" y en ese sentido son productivas de específicos sentidos sobre lo que tal protección debe ser. (Llobet & Villalta: 2021, p. 233)

Por otra parte, la formalización de programas en torno a redes familiares junto con el establecimiento de los plazos acotados para las MPE promueve contratos familiares informales y transitorios entre el Estado y los miembros de la sociedad civil que acceden de manera voluntaria. NNyA y familias advienen "… capital emocional a la vez que recursos" (p. 234).

Al programa FS solo pueden acceder grupos familiares, parejas y adultos mayores de 25 años con residencia fijada en Santa Fe. Deben contar con un trabajo formal, alcanzar los ingresos económicos necesarios para el sostén de una familia (acorde a la canasta básica de alimentos) y no encontrarse inscriptos en el RUAGA ni manifestar deseos de adoptar a NNyA. Deben estar dispuestos a brindar atención y cuidado a NNyA gravemente vulnerados en sus derechos de manera transitoria y mientras dure la MPE.

Las convocatorias al programa FS no se realizan de manera pública ni por medios oficiales. La efectúan los profesionales del ETI específico del programa en sus redes sociales personales (Facebook, Instagram, WhatsApp, etc). Se trata de un *flyer*, sin membrete oficial, en el que se publicita la búsqueda de FS para alojar. Por ejemplo: "Se necesita Familias Solidarias para alojar transitoriamente: Niño de 1 año y medio de edad, Niña de 6 meses de edad" (estado de WhatsApp de una trabajadora de FS: 2023). La imagen se acompaña con una dirección de correo electrónico y un celular de contacto para que los interesados reciban más información. Según los profesionales entrevistados, se procede de esta forma luego de las denuncias al Programa FS en el año 2017. Explican:

> *Con el programa FS es un problema la falta de difusión y sensibilización. Esto tiene que ver con los casos famosos y con no asumir la respuesta que tenés que dar como gobierno. No promocionarlo como una política pública. Falta una sensibilización*

porque se mezcla con el tema de la adopción. Siempre aparece "¿Por qué no puede adoptar una FS?" Y habría que poder explicar eso. Los trabajadores lo hacemos, pero en realidad no tiene que quedar a criterio nuestro. Tendría que ser explicado, en el marco de una política pública, que el primer objetivo del sistema de protección es revincular. Oficialmente no hay difusión. No hay nada. Lo que hay, lo hacemos los trabajadores con nuestros teléfonos personales. (Entrevista 7: 2022)

FS se implementa en casi todas las provincias y jurisdicciones de Argentina. Se trata de un programa estatal inspirado en las recomendaciones internacionales y en las directrices de la ONU (aprobadas en 2009) respecto de los cuidados alternativos de NNyA. En líneas generales, se componen de un equipo técnico profesional cuya tarea es seleccionar a las familias postulantes, supervisarlas y acompañarlas durante el lapso que dure el acogimiento (Llobet & Villalta: 2021). No obstante, en casi todas las provincias del país, este programa recibe a un porcentaje muy ínfimo de NNyA —alrededor del 10 % de los que cuentan con MPE—. Las causas del bajo impacto se relacionan con dos factores: en primer lugar, las significaciones sociales y locales en torno a la familia y la adopción. En segundo lugar, la forma en que se diseña el programa y las posibilidades de ubicar a NNyA en familias ajenas. Ambos factores conducirían a incrementar el temor sobre posibles apropiaciones ilegales de NNyA; "… cuestión que adquiere relevancia en nuestro país al conectar con las prácticas criminales de apropiación ocurridas durante la última dictadura militar" (Llobet & Villalta: 2021, p. 235).

Hecha la convocatoria, los aspirantes completan un formulario de inscripción y asisten a cuatro entrevistas de selección. Se los pone en conocimiento de las características del programa, las responsabilidades e implicancias de ingresar y cómo se interviene desde el ETI. El ingreso se legitima con la firma de un acta acuerdo.

Nosotros planteamos, para lo que es la admisión de familias, aproximadamente 4-5 entrevistas por familia, por grupo familiar. Lo primero es despejar las intenciones de adoptar. Les explicamos que es un como si, sobre todo cuando son familias que tienen hijos, si va a ocupar el rol como si fuera un hijo más, pero no va a ser un hijo más porque es por un tiempo y después se va a ir. (Entrevista 4: 2022)

Esta primera entrevista suele ser informativa respecto de los protocolos del programa, los plazos de duración del alojamiento y los compromisos que deben asumirse. En la segunda, se busca despejar dudas, prejuicios e imaginarios de los postulantes en torno a las situaciones por las cuales se toma una MPE. A partir de la tercera entrevista, la FS, la pareja o la persona postulante debe llenar un formulario de preguntas personales: *"… hacer un recuento de su historia de vida, cómo fue su infancia, si tiene algún problema de salud, si sufrió un duelo en el último tiempo. Alguna operación importante o pérdida importantes"* (Entrevista 4: 2022). Esta etapa suele ser determinante para que el ETI defina o no aceptar el ingreso de una familia al programa. Explican que si en la escucha emerge algún indicio de duelo no resulto, pérdida de hijos o impedimentos para gestarlos, definen no continuar con el protocolo:

Hay cuestiones de salud o físicas, duelos recientes, por ejemplo, se murió hace dos meses un hijo o viene realizando un tratamiento, entonces ahí es indagar un poco más. Recuerdo un caso, que venía haciendo tratamiento de fertilidad y cada vez que no sucedía sentía que perdía un hijo. Dijo la cantidad de tratamientos y le dijimos que no. De repente que yo te dé un bebé y te invite a jugar como si fuera un hijo, es complejo. (Entrevista 7: 2022)

Si luego de la tercera entrevista, el ETI decide continuar con el proceso de admisión, se pauta una cuarta y última. En esta etapa se hace una visita domiciliaria para evaluar las condiciones socioambientales en las que viven los aspirantes. Cómo

está conformado el grupo familiar, si hay otros miembros (hijos, abuelos, tíos) que puedan colaborar en las tareas de cuidado y crianza, ritmos y horarios laborales de los adultos, quién pasa más tiempo en el hogar, quién se ocupa de las tareas domésticas, etc. Se explica que la mayoría de los aspirantes argumentan haberse inscripto al programa *"… para ayudar, porque estamos económicamente cómodos en nuestra familia y podemos dar algo a alguien que lo necesite"* (Entrevista 4: 2022).

Ahora bien, cuando se realiza un análisis profundo de las características que posee este Programa de Acogimiento, "… resulta notorio el sesgo generalizado y clasista que ha adquirido en su implementación" (Llobet & Villalta: 2021, p. 240). Esto se debería a cierta vinculación con posiciones ideológicas propias del discurso religioso como el altruismo, la salvación, la caridad, la solidaridad que se mezclan con frustraciones, padecimientos o deseos de las familias postulantes. También, cuando se problematizan las modalidades de cuidado que se solicitan a las familias postulantes, se vuelve evidente que se asienta —de manera oculta y no dicha— en el esquema tradicional de familia. La mayoría de las veces, son las mujeres las que tienen mayor participación en las tareas de crianza, aunque cuentan con redes familiares y sociales de apoyo. Esto es valorado de modo positivo por los profesionales de los equipos y un punto a favor para el acceso al Programa.

Además, los aspirantes no reciben una remuneración económica por ingresar al programa, por lo que al momento de la admisión deben presentar certificado laboral. Sí se les asigna un subsidio mensual que se cobra a mes vencido. *"Está pautado por la edad del niño que alojan, de 0 a 3 años cobran x, de 4 a 6 otro tanto. Más una ayuda extra por algo específico, por ejemplo, si evaluamos que el niño necesita una terapia"* (Entrevista 4: 2022). Esto visibilizaría representaciones fuertemente instaladas en torno a familias cuyas mujeres están fuera del mercado laboral o, si tienen empleo, es a tiempo parcial o cuentan con otros miembros que colaborarían en el cuidado, como adolescentes o jóvenes convivientes que acuerdan participar del programa. "El carácter 'solidario' y no remunerado de esta tarea es un rasgo especialmente valorado por el diseño del programa y por los agentes" (Llobet & Villalta: 2021, p. 241, las comillas pertenecen al original).

Al respecto, Lampugnani (2019) subraya que el encuentro con NNyA desenlazados del seno familiar y sus cuidados suele ser una experiencia impactante y estremecedora para quienes deben intervenir. Esta situación insta a una suerte de interpelación institucional, social y jurídica que los pone en jaque respecto de la capacidad de respuesta para vehiculizar el advenimiento de procesos filiatorios. Es decir, "… implicará una lectura respecto del forzamiento institucional necesario para que el cachorro humano devenga otro" (2019, p. 37). En este sentido, sostiene que la filiación posibilita el advenimiento del sujeto como otro, como un hijo diferenciado, pero a la vez miembro de la cadena generacional. Para ello, la cría humana requiere ser nombrada e investida amorosamente y, al mismo tiempo, ser reconocida como diferente y singular. En el proceso de constitución subjetiva, los actos y significaciones del adulto —en tanto otro garante y sostén— circunscribirán una hiancia que, al producirse, permitirá su humanización. En contraposición, la ausencia de este sostén genera incertidumbre y atenta o fragiliza los procesos de subjetivación. Se requiere entonces de otros profesionales e instituciones que intervengan para dar curso a tales procesos interrumpidos.

> Definiendo lo institucional como el proceso simbólico por el cual el sujeto se inscribe en la cultura a través de mediaciones, […], se puede pensar la función de filiación como una función institucional que organiza un orden de asimetría en el lazo social, un orden genealógico que implica tanto al padre como a la madre de un niño o a los

> referentes en su crianza y que hace salir al sujeto del acoplamiento totalizador. (Lampugnani: 2019, p. 38)

De ello puede deducirse que habilitar procesos filiatorios debería ser el eje central de las políticas públicas destinadas a NNyA vulnerados y sin cuidados parentales. Para esto sería necesario poner en tensión el entramado discursivo y las relaciones de poder que inciden todavía hoy sobre las prácticas profesionales. Advertir reiteraciones de modelos ya perimidos y disonantes con las transformaciones sociales actuales tendría que ser el objetivo primordial de cualquier intervención dentro del Sistema de Protección. Respecto de NNyA que acceden a la modalidad de FS, el protocolo tiene como criterio de definición la edad y los perfiles. La mayoría de las veces son menores de entre 0 y 5 años (máximo 6 años) y cuya MPE se resolverá pronto porque se estima una rápida revinculación con su familia de origen o porque se prevé una MPP e ingresará a procesos adoptivos. También se contempla el tiempo estimado de trabajo con la familia de origen para la superación de sus problemáticas. Si se estima que será menos de un año, se recurre a FS. Si se evalúa que se superará dicho plazo, se buscan instituciones de alojamiento. De todas maneras, es importante resaltar que el ETI del programa FS no es el que se ocupa de trabajar en pos de la revinculación. Dichos profesionales se ocupan de acompañar, asesorar y monitorear a las FS. De la familia de origen y la posible revinculación, se encarga el ETI que define la MPE.

Si bien la legislación es clara con respecto a la prioridad que debe asignarse a la familia nuclear de origen, ampliada o de la comunidad, no se especifica claramente cuáles serían los recursos que se destinarán para lograr la revinculación de NNyA. Solo se menciona la ejecución de visitas domiciliarias y entrevistas supervisadas que, la mayoría de las veces, son obturantes y desalentadoras, y dejan en evidencia las imposibilidades, falencias e incumplimientos que tienen como familia: "Lo estipulado normativamente y los protocolos de actuación parecen así funcionar muchas veces como obstáculos para la revinculación con las familias de origen" (Llobet & Villalta: 2021, p. 239).

> Idealmente estos programas se deben acompañar de medidas de apoyo a las familias de origen para "desarrollar adecuadamente sus funciones de cuidado", ya sea mediante recursos materiales y/o diferentes formas de apoyo tales como gestión de turnos para la asistencia en salud mental, subsidios para resolver situaciones de extremo hacinamiento en el hogar, etc. Sin embargo, en ninguna jurisdicción se relevó la existencia de programas específicos de fortalecimiento a la familia de origen. (Llobet & Villalta: 2021, p. 238, las comillas pertenecen al original)

Además, si cuentan con la Asignación Universal por Hijo (AUH) —transferencia de ingresos por cada hijo/a—, cuando es retirado del seno familiar de origen, los adultos pierden este recurso económico. Por consiguiente, se infiere que las políticas públicas para el fortalecimiento familiar son escasas o van a contrapelo de los principios fundamentales estipulados en las leyes vigentes relativas a NNyA vulnerados en sus derechos en la mayoría de las provincias del país.

Según los profesionales del ETI, ingresar al programa FS implica un reacomodamiento familiar que requiere brindar información clara a todos los actores involucrados (NNyA, familia de origen, FS) y seguimiento permanente de la situación. El vínculo debe sostenerse desde el afecto, pero sin perder de vista que será por poco tiempo:

> *El vínculo afectivo que se va generando lo trabajamos desde el inicio. Funciona con afecto y pedimos que sea así, pero sin olvidar la transitoriedad. Se juega mucho, por ejemplo, con que le dice papá o mamá. Yo no tengo problemas con eso, es un rol, una función. Estamos incitando a la FS a que juegue a ser la familia de y pretendemos que no le diga nada, eso es erróneo. La idea es trabajar los diferentes momentos y para eso te ayuda la información.* (Entrevista 7: 2022)

Para los profesionales, las FS al ingresar al programa pasan a ser un recurso del Estado, pero eso no debería significar interferir en sus vidas, generarles angustia o incertidumbre. Explican: *"Muchos dicen tengo miedo de encariñarme. Y sí, te vas a encariñar, te tenés que encariñar, pero tenés que saber también que va a llegar un día en el que se va. Damos baños de realidad"* (Entrevista 4: 2022).

Con el fin de que las FS no pierdan nunca de vista su rol transitorio y acotado en la crianza, los profesionales realizan visitas domiciliarias. Suelen ir por dupla con una frecuencia mensual y el resto del tiempo se hace el seguimiento por WhatsApp. En cada visita se observa cómo está la dinámica familiar, si se logra la adaptación y si se produce o no el aprendizaje de nuevos hábitos en el niño o niña alojado y calmar las ansiedades que puedan emerger en los adultos: *"Cómo duermen, si comen, cuánto lloran, con quién no quiere estar, con quién sí quiere estar. Acompañar ciertas ansiedades que se van generando en las familias, por ejemplo, qué pueden decir y qué no"* (Entrevista 8: 2022). De todas maneras, algunos profesionales refieren tener contradicciones en este aspecto, ya que si bien es recomendable que NNyA sean alojados en una familia, el desapego posterior implica un duelo. Argumentan: *"¿Y el desapego después? ¿Qué hacemos con eso? ¿Y el afecto? ¿Qué hacemos con todo eso? Lo sacaste una vez, lo sacás dos veces"* (Entrevista 1: 2022).

De estos decires emergen varias cuestiones para analizar. Si la función de los adultos es de cuidado y crianza, y ambas tareas requieren del afecto, ¿es posible que la separación posterior sea menos dolorosa si, como mencionan los entrevistados, se suministran información y baños de realidad? ¿Qué significación tiene el criar y cuidar cómo si fuera un hijo que se le pide a las FS? ¿Qué consecuencias subjetivas generan estas prácticas y dispositivos en infancias vulneradas? Freud (1978 [1932]) detalla que los primeros años de vida —hasta los 5 años aproximadamente—, tienen gran significatividad para los sujetos debido a tres cuestiones preponderantes. La primera es el florecimiento de la sexualidad infantil que tiene derivaciones en la vida adulta. La segunda se debe a que las vivencias experimentadas en dicho período se producen en un ser inacabado y frágil, por lo que pueden tener efectos traumáticos. La tercera hace referencia a que una de las mayores dificultades para la infancia es tener que apropiarse, en un breve lapso, de todo el capital cultural que la precede, dominar sus pulsiones y alcanzar la adaptación social.

Ahora bien, por sí mismos y a medida que crecen, los niños pueden, aunque de manera inacabada, lograr esos cambios, pero gran parte es impuesta por los adultos. Estos, a través de la educación, deben contribuir a que logre el gobierno de sus pulsiones. La educación entonces debe aspirar a inhibir, prohibir y sofocar las pulsiones, pero si solo se tratara de esto, conllevaría el riesgo, como dice Freud (1978 [1932]), de contraer neurosis. Debe acontecer algo más, es decir, otra vertiente que posibilite la constitución subjetiva y habilite procesos saludables. Esta no es una tarea sencilla. El adulto debe brindar una medida justa de amor y, a la vez, de autoridad. Por consiguiente, la educación tiene que desplegarse en un camino muy estrecho entre lo permitido y lo prohibido. "Si esa tarea no es del todo insoluble, será preciso descubrir para la educación un *optimum* en que consiga lo más posible y perjudique lo menos" (p. 138).

Los adultos deben decidir cuándo, cómo y qué conductas, deseos, pulsiones y expresiones del niño deben sofocar y prohibir o al revés, qué conductas, deseos, pulsiones son legítimas por lo que debe darles lugar y permitirlas.

> Y además de esto, es preciso tener en cuenta que los objetos del influjo pedagógico traen consigo muy diversas disposiciones constitucionales, de suerte que un procedimiento idéntico del pedagogo no puede resultar benéfico para todos los niños.

> La más somera ponderación enseña que hasta ahora la pedagogía ha desempeñado muy mal su tarea e infligido graves perjuicios a los niños. Si halla aquel *optimum,* y resuelve su misión de manera ideal, puede esperar que extirpará uno de los factores que intervienen en la etiología de la contracción de neurosis: el influjo de los traumas infantiles accidentales. (p. 138).

En este mismo sentido, Bleichmar (2014) subraya que una constitución subjetiva lograda implica la construcción de legalidades. Para ella, la humanización del niño depende de que un adulto pose su mirada sobre él. Esta tarea no es patrimonio exclusivo de las figuras materna y paterna propias de la familia tradicional. Los procesos filiatorios pueden vehiculizarse por otros (hermanos mayores, docentes, etc.), siempre y cuando esté presente la asimetría generacional. Si existe un otro que, desde esa posición asimétrica, logra ejercer la función de sostén, brindar cuidado y transmitir legalidades propias de la cultura y del grupo social de pertenencia, es posible dar lugar a la constitución subjetiva. Esto sería, ni más ni menos, reconocer al niño como un ser humano con deseos, necesidades, temores e intereses propios y, a la vez, ofrecerles modalidades de resolución socialmente aceptadas. Humanizar a un niño requiere como condición indispensable la ley y el amor. “No se puede instaurar la ley, si quien la instaura no es respetado y amado. Esto es imposible. Se acepta la ley por amor y respeto a quien la instaura” (p. 65).

Por todo lo expuesto, sería necesario repensar cómo se definen las modalidades de acogimiento como espacio posible de crianza, filiación y, por ende, de subjetivación de NNyA desamparados. Revisar cuáles y qué protocolos, prácticas e intervenciones posibilitan dar amparo y cuáles no, cuáles reproducen la expulsión y el desamparo. Todos los actores entrevistados expresaron de manera contundente que las variables para definir el acogimiento de NNyA con MPE son su edad y el tiempo estimado que durará la medida conforme a los plazos estipulados por la legislación. Criterio que, lejos de alojar la historia singular de NNyA, sus necesidades y deseos, se asienta en lógicas clasificatorias propias de los discursos médico, jurídico y pedagógico.

Tal estado de cosas no hace más que repetir y reproducir lo que Fernando Ulloa (2011) denomina el paradigma de la crueldad y su dispositivo principal, a saber: la encerrona trágica. Con esto hace referencia a las prácticas que repiten sin cesar el acto de ubicar a NNyA en el lugar de objeto rehén de los adultos. NNyA que circulan por las instituciones que deberían dar respuesta al desamparo, pero se hunden en el vacío.

> Intervenciones instaladas en un orden instituido, pensadas en función de lógicas y supuestos que presuponen un tipo de sujeto que no es el que llega a las instituciones. Así edifican lo que hemos llamado paredes invisibles entre las instituciones y el niño-familia. (p. 215)

Se trata de una encerrona trágica y cruel porque las instituciones no operan estableciéndose como sostén de NNyA. No ofrecen, aunque intenten, una salida al dolor, al desamparo, a lo traumático de sus vivencias previas y reproducen sin parar un orden que vuelve a deshumanizarlos. Por eso, se trata de pensar cuáles serían las maneras de intervenir, cuáles serían las prácticas tendientes a un verdadero cuidado y protección. Revisar los dispositivos para salir de la sordera y de la ceguera, y desde allí resignificar el espacio institucional y sus tiempos de modo que oficien de verdadero sostén de NNyA. Es decir, producir subjetividad (Ulloa: 2011).

Como un intento loable de interrumpir la fragmentación en la cadena filiatoria de NNyA vulnerados y separados de su familia o grupo de pertenencia, desde 2021, los profesionales del programa FS solicitan a estas que completen un cuaderno pediátrico. Con ello se busca dejar plasmada la historia de vida del niño o niña, llevar el registro de las vacunas aplicadas, las visitas al médico, los actos escolares o

eventos importantes para ellos, por ejemplo, cuándo empezó a comer, a gatear, a caminar, la primera vez que jugó a la pelota, etc. Se puede completar con fotos, relatos en primera persona o contarle algo para que pueda leerlo cuando sea más grande.

> *La mayoría de los niños que están en FS va a procesos adoptivos y pasa que ese tiempo de corte, de pausa en la vida que implica una MPE, es como un tiempo del que no queda registro de nada. El cuaderno pediátrico es un modo de armar esa historia para que no quede ese corte, un vacío en su vida. La FS interviene el cuaderno y después se va con el niño.* (Entrevista 8: 2022)

Estos registros en cuaderno pediátrico pueden considerarse una alternativa interesante, un *mientras tanto,* en términos de Ulloa (2011), de gran utilidad para NNyA desamparados. Un mientras tanto que, si no se acompaña de otras decisiones, prácticas e intervenciones, ayuda, pero no resuelve del todo ni habilita la construcción de un futuro posible y auspicioso para NNyA en circunstancias de vida tan adversas. Para que esto acontezca se requiere de algo más. Se vuelve imperioso que NNyA adquieran un lugar preponderante en la construcción de esos relatos, que esté presente otro confiable, tercero de apelación, que le permita dar sentido al mientras tanto y, a partir de allí, ir más allá de las circunstancias presentes y construir un devenir.

El tercero de apelación (Ulloa: 2011) es el operador institucional que oficia como un otro de confianza, un otro capaz de escuchar y dar lugar a las emociones de NNyA (sus angustias, sus miedos, su dolor), un otro que habilita e invita al juego, aun en las situaciones más desgarradoras. Su tarea es terapéutica en la medida en que ofrece un tiempo y un espacio confiable de sostén para ligar la temporalidad desafiliada, no ligada. Es un otro que le presta su historia para que NNyA puedan construir la suya. Un otro que habilita la palabra, es decir, pone palabras en esa historia fragmentada y resignifica lo cruel de las experiencias vividas. Un otro que, con ternura y cuidado, es testigo de lo que le pasa.

Ahora bien, con frecuencia sucede que cuando se revisan las MPE, no es posible nombrar e historizar las causas que llevaron a esta determinación. Esto dificulta su tratamiento y resolución. El acento se ubica en la separación de NNyA y su eficacia, por lo que las estrategias y prácticas profesionales se centran en instrumentar las medidas con protocolos bien delimitados, pero que no abordan la situación en su amplia complejidad. La fragmentan, perpetuando intervenciones que se extienden de manera interminable y por las que NNyA circulan durante años por instituciones o grupos familiares alternativos (Lampugnani: 2019).

> Un indicador claro de esto es que, de la revisión de legajos e informes, se releva que muchas medidas se extienden excesivamente (más de la mitad de la edad de los niños en cuestión) hasta su resolución definitiva, constituyéndose la residencia alternativa en un centro de vida ajeno a la posibilidad de integrar al niño en una cadena genealógica. Lo excepcional y no sustitutivo pierde su potencia de poder constituir un límite a los acontecimientos aludidos en la toma de la medida. (p. 47)

Se vuelve necesario repensar la toma de MPE en función de los procesos filiatorios. Esto implica leer la separación como una forma diferente de ordenar los roles y lugares de los actores involucrados. Esto es mucho más que separar. Por sí sola, la distancia de NNyA de quienes lo vulneran no ofrece un espacio de elaboración de las vivencias traumáticas. Es necesario instalar luego terceros de apelación capaces de brindar confianza y ternura. No es suficiente tomar una MPE si no se produce un tratamiento social, jurídico y político que garantice a NNyA que lo que vivió no se va a repetir. Brindar protección incluye la decisión y el acto "… de establecer la responsabilidad penal de los adultos. El desconocimiento o renegación acerca de la gravedad de atentados que sufren

niñas y niños, enlazan argumentos de protección con impunidad no dejando claro las responsabilidades ni lugares en juego" (p. 47).

Si la separación se aplica sin mediar palabra, sin darle el tratamiento que necesita, NNyA quedan de nuevo desamparados y anclados a una historia fragmentada y aferrados al pasado que, en el intento de aferrarse a algo, se idealiza. En otras palabras, si la ausencia no se alterna con presencia, hace que la ausencia sea una presencia constante y por lo tanto se vuelve absoluta (Lampugnani: 2019). Por eso, recurrir a un tercero de apelación que vehiculice procesos de historización en los que participen todos los involucrados (NNyA, su familia de origen, las familias de cuidados alternativos, los profesionales intervinientes, etc.) permitiría reconstruir los procesos filiatorios interrumpidos.

NNyA dentro del Sistema de Protección Integral de derechos

La ley provincial, al igual que la nacional, subraya el derecho de NNyA a ser oídos y a que se tengan en cuenta sus opiniones ante cualquier decisión, medida o sanción que los involucre. Además, debe garantizarse su participación en cualquier situación que les concierna, recibir información necesaria y oportuna acorde a su madurez y desarrollo (LSF: 2009). Aunque la realización de entrevistas periódicas a NNyA (acordes a su edad y necesidades) con el fin de que puedan ser escuchados de modo permanente respecto de sus deseos, temores, inquietudes, necesidades y pareceres forma parte de los protocolos profesionales de actuación desde que ingresan al Sistema de Protección Integral de Derechos, parecería ser que, al momento de intervenir esto no sucede.

En este sentido, los profesionales entrevistados expresan que, por ejemplo, ante la adopción de una MPE de urgencia o con NNyA muy pequeños, es factible que se altere u omita el protocolo: *"Con un niño de 4 años se lo va escuchando, lamentablemente, a medida que se lo va trasladando. Más que buscar su conformidad, se le va explicando y si surge alguna pregunta se le explica, adaptando el lenguaje"* (Entrevista 4: 2022). Los entrevistados señalan que la mayoría de NNyA no formula demasiadas preguntas sobre lo que está sucediendo porque el retiro de su familia de origen es una situación bastante traumática, sobre todo si interviene la fuerza pública. Los profesionales refieren que días posteriores, cuando se encuentran en su nuevo alojamiento (FS o institución), emergen manifestaciones que dan cuenta de sus sentires y que son registradas por los adultos a cargo.

> *Nos lo han mencionado las familias solidarias, niños que llegaban a las casas y no comían o al revés, muy desaforados con la comida los primeros días, no pudiendo conciliar el sueño, llorando, irritados. La idea es que se le vaya poniéndole en palabras, a pesar de su edad, qué está haciendo allí, qué están haciendo ellos por él y contenerlo.* (Entrevista 4: 2022)

De todas maneras, tales explicaciones suelen ser insuficientes para NNyA, por múltiples variables. Una de ellas es que los actores intervinientes de las modalidades de acogimiento son quienes están en contacto cotidiano y directo con ellos, pero desconocen por completo la situación legal previa o tienen elementos fragmentados, ya que las MPE no las tomaron ellos, sino el ETI de actuación. Entonces, cuando NNyA preguntan qué va a pasar con ellos, con su familia, dónde están, cuándo va a poder irse, no saben qué responder. Tampoco tienen acceso a la lectura de los legajos, que también los gestiona el ETI: *"Puede ser que un legajo esté vacío de contenido, de trayectoria de vida de objetivos, de obstáculos y dificultades, de interrogantes del pibe,*

de sus deseos" (Entrevista 6: 2022). En general, los legajos se completan con las actuaciones y procedimientos legales del ETI, pero poco se escribe sobre la historia singular de NNyA.

Otra variable es que NNyA, aun habiendo recibido las explicaciones formales del caso, expresan otras inquietudes como *"¿Por qué me sacaron de mi casa si mi mamá y mi hermano no me hicieron nada?"* (Entrevista 6: 2022). Los trabajadores refieren como lógicas y hasta saludables estas preguntas, pero consideran que el Sistema de Protección no les da el lugar que se merecen, por lo que se originan situaciones en las que parece que el mismo Sistema los vuelve a vulnerar dando lugar a manifestaciones patológicas.

> *Ha pasado que se despiertan psicosis o actitudes regresivas a los 5 años. Te preguntás, ¿dónde estaba a los 5 años? Con su familia. ¿Por qué esta inestabilidad? Claro, tuvo cuatro acompañantes, pasó por tres instituciones, tuvo tres equipos. Es compulsivo, no es pensado.* (Entrevista 6: 2022)

Por tales motivos, lo más frecuente es que NNyA expresen querer volver a sus casas con sus familias, aun a sabiendas de que volver implica estar expuestos a situaciones de maltrato, violencia o abusos: *"Los chicos quieren volver, no es que el sistema les extirpa el aparato psíquico, es su mamá. Muchos vuelven después, a los 18 años, es una elección y no una decisión de Estado"* (Entrevista 3: 2022).

Los trabajadores refieren que las intervenciones y decisiones son particulares, es decir, dependen de cada profesional y de los acuerdos establecidos dentro del ETI. La lectura y análisis de la situación específica de cada NNyA está supeditada a si hubo o no trabajo territorial previo y a plazos estipulados por la ley respecto de las MPE. Los entrevistados relatan que muchas veces hay cuestiones administrativas y burocráticas que exige el sistema judicial, pero paradójicamente impiden alojar y dar lugar a lo que NNyA tienen como derechos o a lo que ponen en palabras.

> *Es una administración de las situaciones. Recuerdo una adolescente que de repente tenía nueve tíos y no estaban en ninguna parte del legajo. Había un par que estaban interesados en cuidarla. Se hicieron visitas, se reencontró con una parte de la familia, pero antes en lugar de ir al territorio y averiguar, se la llevó a un hogar.* (Entrevista 3: 2022)

Respecto de los decires citados hasta aquí, puede afirmarse que el apartamiento de NNyA de su núcleo familiar y de otros referentes, en tanto soportes de cuidado y crianza, paraliza u obstaculiza la elaboración simbólica de las causas por las cuales se toma la MPE. Mucho más cuando en el foco principal está el responder a los requerimientos administrativos y burocráticos del área judicial. Esta problemática, muy común dentro del Sistema de Protección Integral de Derechos, tiene como consecuencia que se depongan o se vuelvan absolutos los vínculos familiares. Así, NNyA quedan expuestos a un gran dilema: "En la lectura de casos nos encontramos con una repetición típica, muchas de las y los jóvenes largamente alojados en ámbitos institucionales, reiteran su pregunta acerca de por qué no pueden vivir con sus familias de origen" (Lampugnani: 2019, p. 49).

Si bien puede apelarse a la literalidad y pensarse que no hubo explicación previa, que no hay registro en los legajos, que los ETI no brindan esa información —tal como refieren los entrevistados—, estos interrogantes de NNyA ameritan un análisis más profundo. Al respecto, Ulloa (2011) sostiene que trabajar con NNyA en situaciones de alto riesgo, procedentes de medios sociales y familiares carenciados, conviviendo en condiciones en las que la violencia, el abuso o el maltrato están presentes de manera constante, implica para los operadores intervinientes un problema por resolver. Se trata de estar atentos y ofrecer espacios para que NNyA separados de sus

familias puedan exteriorizar —ya sea en palabras o mediante juegos— cómo se sienten y qué piensan acerca de los que les pasó y les pasa. Que puedan encontrar espacios para atenuar los temores, ansiedades y angustias propias de la situación que están atravesando. De lo contrario, puede suceder que estas emociones se vuelvan insoportables y, para calmarlas, por vía contraria y regresiva, busquen volver al punto de partida, al momento previo y anterior a la toma de la MPE.

Asimismo, Lampugnani subraya que ante la inquietud de NNyA por la separación de su familia, si no se ofrecen intermediaciones —un tercero de apelación, en palabras de Ulloa—, el enigma queda en suspenso dificultando su elaboración: "La falta de mediación que produce la radicalización de la ausencia de referencias familiares facilita la infatuación del sujeto que queda atrapado en la falta de reconocimiento, víctima de lo que sucedió" (Lampugnani: 2019, p. 49). Por otra parte, los legajos incompletos, la ausencia del trabajo territorial con la familia ampliada o de la comunidad —necesario y previo a la toma de una MPE— también dan cuenta de una suerte de borramiento de la historia previa de NNyA. En esto, la normativa es clara: "… la política pública provincial tiene como principal objetivo el pleno desarrollo de las niñas, niños y adolescentes en su medio familiar, social y cultural" (LSF: 2009, art. 5). Entonces, cabe preguntarse qué se entiende por medio familiar, social y cultural de NNyA. ¿Es solo la familia nuclear? ¿Qué pasa con la familia extensa? ¿Qué lugar ocupan los vecinos, amigos de la escuela, docentes, etc.? Todos estos actores, ¿no son referentes filiatorios de NNyA?

Al respecto, se observa que en la mayoría de los casos no se hace referencia a dichos vínculos cercanos a NNyA, porque se los concibe como deficitarios, irregulares o defectuosos.

> En general, adscriben cualificaciones y evaluaciones sobre la personalidad de los padres de los niños que recubiertos de la formalidad diagnóstica enumeran defectos morales. […] Estas evaluaciones están siempre dirigidas a las autoridades de aplicación sin tener en ningún momento en cuenta al niño como el destinatario de la acción que se programa o describe. No se tiene en cuenta al niño o niña ni siquiera como aquel que algún día leerá ese expediente o legajo y que reconstruirá sobre esos dichos, su lugar en el mundo. (Lampugnani: 2019, p. 47)

Por otra parte, ante este panorama suele suceder que muchos de los pedidos de NNyA a los profesionales, AP, operadores de hogares o referentes próximos, queden supeditados y a la espera de respuesta del ETI que tiene la tutela. Estos pedidos suelen ser visitar a sus hermanos alojados en otras instituciones, una salida escolar o asistir a algún evento importante para él (cumpleaños de algún familiar, quedarse a dormir en la casa de un amigo o amiga, etc). Los actores intervinientes refieren que el ETI es el que debe dar respuesta a tales pedidos. A su vez, el ETI argumenta que deberían decidir quiénes están en el cotidiano con NNyA, pero al seguir sosteniendo posiciones propias del modelo tutelar del patronato esperan que un otro superior en la vía jerárquica tome las decisiones. Argumentan: *"¿Cómo el equipo va a firmar la autorización a un paseo escolar? Es deslegitimar al compañero en su práctica. Son prácticas del patronato, deshumanizantes y desubjetivantes. Los protocolos no permiten pensar ni escuchar. Hay nostalgia del patronato"* (Entrevista 3: 2022).

Para los profesionales, la persistencia de prácticas e intervenciones que recuerdan al modelo tutelar desubjetivante se produce por la existencia de una marcada desarticulación entre los equipos intervinientes, lo cual opera como un obstáculo. A esto deben añadirse la falta de tiempos y espacios de reunión para repensar las prácticas implementadas. *"A veces veo un combo. Entre la precarización laboral, la falta de estructura y las dificultades, el pibe queda en un lugar olvidado. Se perdió, se desdibujó,*

quedó convertido en un legajo" (Entrevista 9: 2022). Para ellos *"que están trabajando en un lugar tan sensible tendrían que tener la posibilidad de retrabajo, de revisión de las prácticas, pero no se da ese espacio"* (Entrevista 10: 2022).

Resulta llamativo que estos decires de los actores involucrados son particularmente críticos de las prácticas que ellos mismos llevan adelante, pero a la hora de buscar alternativas de solución a las dificultades que enfrentan parece que se apela a un ente superior, que quienes ocupan los cargos jerárquicos y de gestión —directores, funcionarios, gobernantes— son los que deberían modificarlas y resolverlas con políticas públicas y acciones de gobierno claras y acordes a la legislación vigente. Si bien repensar las políticas públicas en la infancia es algo que se viene sosteniendo a lo largo de la presente tesis, cabe preguntarse ¿es esa la única solución posible? ¿Depende solamente de los puestos jerárquicos y sus acciones de gobierno? ¿Qué de todo lo que ocurre implica a los profesionales, a los trabajadores que día a día se encuentran con NNyA?

Rodríguez (2019) desarrolla lo que denomina política del lazo social para dar cuenta de las prácticas que se están llevando adelante en las instituciones y de cómo se está interviniendo, desde qué posicionamiento teórico. Se parte de la hipótesis de que se ha instalado un discurso que todavía perdura; un *se habla*, en términos de Foucault, en el que se repiten prácticas, palabras, enunciados de manera sistemática y por tanto pierden fuerza de enunciación. En las instituciones, el foco estaría puesto en los objetivos, los indicadores, los plazos, los recursos disponibles, el monitoreo. Se habla de porcentajes, de territorios, de cantidad de individuos.

> Las políticas del lazo social, sus oficios y sus instituciones, conciernen a sujetos singulares, sobre los cuales ha recaído históricamente tanto el magma homogeneizante […], como una actividad desubjetivante (personas sin historia, sin conflictos íntimos, sin inconsciente), dos caras de un mismo proceso funcional a los procesos de exclusión y expulsión social. (p. 128)

Refuerza esta idea argumentando que muchas veces, en las políticas públicas, las prácticas y las intervenciones de inclusión social se puede defender el mandato de incluir y hacer las cosas de tal manera que se refuerce la exclusión.

No obstante, se vislumbra o sospecha lo que queda por fuera, lo que no puede ingresar porque requiere de otros enunciados, otras referencias teóricas, porque alude a otras prácticas. Vehiculizar estos otros saberes constituye un aspecto significativo de la política del lazo social y las maneras de llevar adelante las misiones políticas: "Se vuelve evidente que la interrupción de trayectorias de exclusión y de desprotección tiene una relación intrínseca con las instituciones de la sociedad, de modo que incluir supone también considerar aquello del orden social constitutivo de la exclusión" (p. 128).

Entonces es posible afirmar que muchas prácticas e intervenciones se asientan en discursos que, lejos de poner sobre la mesa lo que sucede, lo invisibilizan, lo callan. Ahora bien, esta invisibilización no debe atribuirse a las macropolíticas, sino que debe situarse en las micropolíticas. Se parte de la base de que lo macro es una reducción y no una escala mayor de lo micro, por lo tanto, lo micro es infinitamente más complejo. No se trata pues de modificar lo macro para que por vía descendente y siguiendo un orden de jerarquías se altere lo micro. Es exactamente lo contrario: se debe partir de los detalles, de los modos de producción, reproducción y metamorfosis de lo micro.

> Y este es el aspecto relevante sobre el que queremos hacer énfasis, para señalar que no es posible abrir una discusión sustantiva a propósito de los oficios y las instituciones partiendo de fórmulas generales provocando un magma homogeneizante que recae a modo de un mantra que se repite a propósito de los derechos, la inclusión y la protección. (p. 130)

En definitiva, se trata de narrar las prácticas, de aspirar a que ellas mismas hablen sobre las derivas que producen, los saberes que promueven, que den cuenta de los supuestos que toman cuerpo y se mezclan en los microrrelatos, en los detalles en los que la política se pone en acto.

En este sentido, cabe aclarar que es una trampa pensar que la persistencia de prácticas propias del sistema tutelar de patronato podría resolverse con transformaciones legales, nuevas y mejores políticas públicas, mejores condiciones laborales, etc. Esto puede contribuir, pero no es la condición única para la transformación de las prácticas e intervenciones que ubican a NNyA como objetos de los vericuetos administrativos y burocráticos que ejercen los adultos en nombre de la ley y conforme a protocolos de actuación. Se requiere detenerse a pensar a cada NNyA y su familia con las particularidades y singularidades que les son propias y, por ende, requieren de intervenciones y prácticas acordes a su situación.

Los protocolos rigidizan y burocratizan la intervención en la medida en que se ponen por delante de NNyA y su subjetividad. El protocolo tranquiliza, es la receta, el ABC, que parecería dar garantías de que se están haciendo las cosas de modo correcto y conforme a las leyes vigentes. Ahora bien, también obturan la posibilidad de crear otras maneras de intervenir afines y en sintonía con lo que NNyA expresan en su singularidad y con esto los borran como sujetos.

> *Es una cuestión estructural que obtura cualquier análisis crítico, cualquier práctica creativa y poder ir siguiendo al pibe con su historia. Me antecede todo lo protocolar a esa historia, entonces la historia tiene que encajar en los formatos. Que se adapte el pibe a la institución.* (Entrevista 3: 2022)

Al respecto. Lampugnani (2019) describe dos configuraciones que se plasman en los procesos de intervención estatal respecto de la filiación. La primera hace referencia a las prácticas propias del Patronato de Estado. Basadas en el método de sustitución de los procesos filiatorios, su núcleo está en el sistema judicial y las instituciones de alojamiento. La segunda, con la reforma de la legislación, el núcleo está puesto en las MPE y el refuerzo del grupo familiar de origen de NNyA.

Aunque puede observarse una suerte de transformación y reconfiguración de los procedimientos y protocolos de actuación, que se vuelven explícitos en la normativa, no puede registrarse el mismo desenlace respecto de las políticas públicas, las prácticas y las intervenciones en NNyA y sus lazos filiatorios. La autora sostiene que, a pesar de las transformaciones legales, se registra una suerte de continuidad del Complejo Tutelar propio del Patronato de Menores en los procedimientos que se llevan a cabo para la toma de una MPE y en la posición en la que quedan ubicados NNyA antes, durante y después de la intervención estatal: “El complejo minoril ha producido una alteridad que perdura como irregularidad y se transforma nominalmente como vulnerabilidad o exclusión no logrando conjurarse con los cambios de nominación y la proclamación de derechos de niñas, niños y adolescentes” (Lampugnani: 2019, p. 47). Esta idea le permite circunscribir, como problemática para pensar, lo traumática que resulta para NNyA la separación de su grupo familiar y las dificultades dentro del Sistema de Protección para proponer ocasiones para la elaboración de lo traumático en los diversos espacios de intervención. Afirma que muchas de las MPE consisten simplemente en separarlos de su familia, ya que no están influidas ni mediadas por la participación activa de NNyA. En general, no son escuchados ni su opinión es tenida en cuenta. Cabe aclarar que los mismos decires aparecen en los profesionales entrevistados, por ejemplo:

> *Tomamos decisiones y quien está transcurriendo su historia de vida es un niño que, a veces, no es escuchado. Hacemos pases de un equipo a otro. Preguntamos "¿El niño qué dijo de esto?". No se sabe. Trabajamos con los adultos, la abuela, los padres, pero nadie escuchó al niño.* (Entrevista 8: 2022).

Tal como expresa Ulloa (2011), con estas prácticas e intervenciones se corre el riesgo de perpetuar la imagen de NNyA sin historia, sin memoria, sin palabras y sin identidad. NNyA viviendo una temporalidad fragmentada, desligada y en absoluta desesperanza. Puede que a manera de supervivencia se adapten a lo que les ocurre, pero tal adaptación carece por completo de sentido para ellos. No lo pueden comprender, ni pensar, ni elaborar. Que suceda esto no resulta algo ingenuo ni casual. Responde a un proceso histórico, político e ideológico que cosifica a los sujetos, que arrasa con la subjetividad. El neoliberalismo hace que el otro deje de ser tal para pasar a ser un objeto de intercambio funcional a los sistemas de producción y a las formas de consumo. "En este contexto, el niño es el objeto de intercambio de sus familiares, también de las políticas sociales que los han cosificado…" (p. 209). Entonces, NNyA terminan quedando en posición de rehenes del otro, de los adultos.

> En el sector de los equipamientos sociales, en particular en aquellos que se consagran a la niñez, se juegan toda una serie de conflictos microscópicos, a menudo confusos y contradictorios, al interior de los establecimientos, a propósito de la vida colectiva, del rol de los pedagogos, de psicoanalistas, de los docentes, etc. Allí también, nos equivocamos en pensar que solo se trata de luchas sin importancia. (Guattari: 2013, p. 100)

Por consiguiente, escuchar a NNyA implica posicionarse en apertura a la dimensión dialógica. Esta es un acto de afirmación y reconocimiento del otro como un otro en su diferencia, por lo tanto, ordena posiciones y responsabilidades de los actores intervinientes. Este escenario implica que quien tiene la función de tomar decisiones involucre y considere a NNyA porque estas les conciernen, hacen a su historia, a su existencia y a su cadena filiatoria. Solo de esta manera se podrán ofrecer elementos que contribuyan a que puedan afrontar y elaborar la situación que les toca atravesar (Lampugnani: 2019). En este sentido, revisar, repensar e interpelar las prácticas e intervenciones que se llevan a cabo dentro del sistema de Protección Integral en la Provincia de Santa Fe con NNyA vulnerados en sus derechos no es una cuestión menor, se trata más bien de una lucha política necesaria y urgente.

CONCLUSIONES

No sos un mueble
en un rincón
o solo un número en un legajo.
Te quiero oír respirar
quiero abrazarte y sentirte vibrar.
Andrés Ciro Martínez

Desde tiempos remotos, la infancia y la familia han sido objeto de estudio de diversas disciplinas y el blanco de prácticas sociales discursivas y acciones de gobierno propias de cada época. En la actualidad y desde 2005, con la sanción de la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de NNyA (HCNA: 2005), se instaura en Argentina un desplazamiento en materia de políticas públicas destinadas a las infancias vulneradas, que incita a la realización de la presente investigación. Aunque busca saldar una deuda pendiente con la adhesión de nuestro país a la CDN, su promulgación introduce modificaciones sustantivas dignas de analizar.

En primera instancia, impone un reordenamiento jurídico de los discursos y las prácticas sociales destinadas a las infancias y adolescencias que determina nuevas formas de producción de subjetividad al nombrar a los sujetos como sujetos de derecho. De este modo, toda acción, intervención o práctica que involucre, de manera directa o indirecta a NNyA debe respetar su *interés superior*. En segundo lugar, deroga y suplanta a la antigua Ley de Patronato de Menores (PEN: 1919), cuyo principio rector era que el Estado debía intervenir, casi de modo exclusivo, sobre los llamados *menores en peligro.* Niñas y niños pobres, abandonados, delincuentes o pertenecientes a clases sociales bajas y carentes de derechos, quedaban bajo la tutela del juez y eran confinados a familias sustitutas, hogares de huérfanos, asilos e instituciones educativas para su disciplinamiento, control, educación y readaptación social. A partir de la CDN, con la noción de NNyA como sujetos de derecho y de la familia como el grupo social fundamental para su crecimiento, bienestar y desarrollo, se introduce la idea de que son las familias, sobre todo, las que deben recibir protección y asistencia del Estado a los fines de lograr asumir plenamente sus responsabilidades.

En tercer término, y en estrecha vinculación con el punto anterior, la ley 26.061 proclama, como un objetivo central de las políticas públicas, el fortalecimiento de las familias, ya que conforman la base para el desarrollo humano sustentable y son el espacio afectivo por excelencia para el crecimiento de NNyA. De este modo, se instaura una institucionalidad que reemplaza a la antigua figura de juez de Menores, dando lugar al Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de NNyA. Por último, la normativa actual explicita el derecho de NNyA a la convivencia familiar nuclear o comunitaria, circunscribiendo a casos excepcionales la crianza en grupos familiares alternativos, luego de la toma de una MPE por comprobarse de modo fehaciente la vulneración de derechos.

Estas modificaciones determinan la emergencia de los ETI, que en general se encuentran integrados por un abogado, un psicólogo, un trabajador social, un antropólogo o un técnico en familia. Estos equipos constituyen la referencia institucional de NNyA y tienen a su cargo la tarea de evaluar, adoptar y aplicar las MPI, con la asistencia técnico-financiera del Estado Nacional y provincial. También son los responsables de implementar las MPE definidas por la Autoridad de Aplicación Provincial. Deben garantizar los derechos de NNyA vulnerados, coordinar la aplicación de los programas vigentes y

llevar adelante la articulación de los abordajes institucionales disponibles dentro del Sistema de Protección de Derechos. Además, en aquellas situaciones en las que se observe la persistencia de vulneración de derechos de NNyA, tienen la facultad de solicitar una MPP o declarar el estado de adoptabilidad.

De acuerdo con los protocolos vigentes, definida la MPE, se separa a NNyA de su centro de vida y se deriva a un equipo territorial interdisciplinario y, en algunos casos, al Programa de Acompañantes Personalizados. El ETI tiene la facultad de definir la modalidad de acogimiento más apropiada y, a su vez, debe sistematizar estrategias de abordaje con las familias de origen con el objetivo de subsanar las situaciones que generaron la vulneración de derechos. Las políticas públicas actuales en la provincia de Santa Fe prevén dos modalidades: el primero es el Programa de Acogimiento Institucional (Centro Residencial u hogares de permanencia transitoria); el segundo, el Programa de Acogimiento Familiar (Familia Ampliada o de la comunidad, Familias Solidarias y Familias Abiertas).

El programa Familias Solidarias (Res. 465/07) es una modalidad de alojamiento alternativo y transitorio, ya que prevé el retorno de NNyA a su familia de origen. Sin embargo, como se menciona a lo largo de la presente tesis, se observa que, desde su implementación, se produjeron varias denuncias públicas —de amplia difusión en los medios de comunicación locales— por la excesiva extensión de los plazos establecidos por la ley e irregularidades en el funcionamiento del programa. Dicha situación ha derivado en la emergencia de reiterados pedidos de adopción por parte de las Familias Solidarias, aun cuando se ha explicitado la transitoriedad de dicho acogimiento y la imposibilidad de acceder a este pedido.

Por todo lo expuesto, la inquietud de la presente tesis se ciñó a delimitar los motivos para la toma de una MPE, al análisis de los protocolos que se utilizan antes, durante y después de ello, y a los criterios para seleccionar el Programa de Familias solidarias entre las tres modalidades de Acogimiento Familiar existentes. Por último, se buscó analizar las intervenciones y prácticas profesionales llevadas a cabo por los ETI y el lugar que se le asigna a la singularidad de NNyA en estas prácticas.

Múltiples interrogantes han emergido respecto del panorama descripto. Los primeros surgieron de modo rudimentario y luego, según se avanzaba en la formalización del proyecto de investigación —que dio lugar a la presente tesis—, estos interrogantes se complejizaron hasta conformar la problemática y la hipótesis de trabajo: Las modalidades de intervención estatal y las políticas públicas que se implementan en la provincia de Santa Fe, en nombre de la protección integral de NNyA, implican protocolos y criterios de intervención que pueden considerarse universalizantes y, por tanto, no contemplarían a NNyA como sujetos singulares.

El abordaje de las infancias en Argentina, el marco legal regulatorio y las prácticas de intervención que de este derivan son el resultado de múltiples factores sociales, económicos, políticos y culturales que acontecen a lo largo de la historia. Sustantivas transformaciones provenientes del discurso médico, jurídico y pedagógico tienen como consecuencia que la salud, la sexualidad, la familia, la crianza, los cuidados, la socialización y la educación de NNyA se vuelvan objeto de interés e intervención estatal. Se trata de una gubernamentalidad tendiente a la regulación de las prácticas sociales en torno a las infancias y sus familias. No obstante, pese a que la legislación vigente fija que las políticas públicas deben respetar y garantizar los derechos de NNyA sin perder de vista sus opiniones, necesidades e intereses, históricamente, por su condición de vulnerabilidad y dependencia para la subsistencia, se ven compelidos a la mirada, evaluación y decisión de las generaciones adultas.

Por otra parte, se considera que si bien el complejo tutelar —propio del Patronato de Menores— ha sido revocado hace ya más de tres décadas, sus prácticas resultan, todavía hoy, difíciles de desterrar. Es decir, tanto la CDN (ONU: 1989) como la Ley de Protección Integral de Derechos (HCNA: 2005) son acontecimientos históricos que marcaron un antes y un después en la condición jurídica en la infancia y la adolescencia, pero conviven con políticas públicas, prácticas y abordajes contradictorios que tienen su origen en el Patronato de Menores. Como se señala en el Capítulo 2, persisten prácticas institucionales que refuerzan la idea de NNyA en riesgo o vulnerados, no como sujetos de derechos sino como *menores* en los legajos, en las historias clínicas, en las instituciones. Parecería que son objeto de un inmortal proceso de minorización. Esto es, suscribir e instalar desde las prácticas sociales una subjetividad que transita por un camino casi destinado e irreversible.

Ser menor o ser niño conforman subjetividades distintas que parecen perdurar en el tiempo: ser niña o ser niño alude a la condición de prevalencia y respeto de sus derechos e intereses como prioridad. En cambio, ser menor refiere a aquellos que se encuentran institucionalizados y son el blanco de políticas públicas cuyas marcas se trasladan a la vida adulta. A esto se agrega que la pobreza es uno de los factores determinantes para ubicarlos en uno u otro destino. De esta manera, la minoridad refuerza la estructura clasista de la sociedad. Corea & Lewkowicz (1999) profundizan en esta idea al referirse a la existencia de dos infancias: una *infancia peligrosa,* proveniente de los sectores populares, y una *infancia en peligro,* propia de los sectores medios y altos de la sociedad.

A su vez, Minnicelli (2004) enfatiza en que la categoría de NNyA como sujeto de pleno derecho no solo busca encuadrar una nueva figura jurídica, sino que también es una tentativa de aplacar la institucionalización de las infancias. De todas maneras, esta tendencia parecería no trasladarse a las prácticas públicas. El complejo tutelar y sus microcapilaridades —en tanto sistema de legitimación de prácticas, acciones e intervenciones— dan cuenta de una brecha que pone en jaque el Sistema de Protección Integral. No obstante, la sanción de la ley 26.061 y la creación del Sistema de Protección adquieren en su conjunto el carácter de acontecimiento discursivo al evidenciar, legitimar e introducir modificaciones sustanciales en lo relativo a la infancia y la familia.

El objetivo primordial sostenido a lo largo del presente trabajo fue describir, comprender y analizar esta renovada política estatal, a la vez que desplegar su singularidad y las políticas públicas que se vehiculizan en las infancias vulneradas de la provincia de Santa Fe. Además, recorrer este objetivo desde el enfoque etnográfico, en tanto alternativa metodológica, ha supuesto la realización de un exhaustivo trabajo de campo y, a la vez, el necesario ejercicio de descentramiento a los fines de establecer relaciones posibles con otros acontecimientos discursivos que, al menos en apariencia, no estaban vinculados al problema y a la hipótesis de investigación.

Por consiguiente, la tarea no se limitó únicamente a la Ley de Protección Integral de los Derechos de NNyA (HCNA: 2005; LSF: 2009), sino que se ha abierto a otras fuentes documentales jurídicas asociadas (como la Ley del Patronato de Menores (PEN: 1919), el CCyC (HCNA: 2014), la Ley de Adopciones (HCNA: 1997) y la resolución provincial del Programa de Familias Solidarias, entre otras. También se analizaron los debates parlamentarios previos a la sanción de la ley (Cámara de Senadores: 2005), la gran mayoría de los informes y balances provenientes del Sistema Provincial de Protección Integral de derechos de NNyA y otros documentos de índole histórica. A su vez, se realizó el rastreo, selección y análisis de otros textos o archivos documentales como circulares, comunicados oficiales del Sistema de Protección Integral de Derechos provincial, fuentes periodísticas, artículos, folletería,

volantes o producciones gráficas de difusión de diferentes organismos públicos locales. Se incluyó la recopilación y análisis de los protocolos jurídicos que rigen ante situaciones de vulneración de derechos a partir del acopio de documentación pública cuyas fuentes pertenecen a los distintos niveles del Sistema de Protección Integral local y de otros organismos afines como la Defensoría del NNyA.

Por último, se realizaron diez entrevistas a distintos profesionales integrantes del dispositivo estatal de Protección Integral de NNyA de la provincia de Santa Fe, segunda circunscripción. Estas materialidades se consideraron a los fines de responder los interrogantes que se desprenden del problema de investigación que, en tanto praxis, implica describir y comprender en el entramado institucional algunas problemáticas actuales vinculadas a las infancias vulneradas de la provincia de Santa Fe. A partir de aquí, se puede dar cuenta del primer interrogante, tal como se señala en la Problemática: ¿Cuáles son las situaciones de vulneración de derechos en la infancia que determinan la ejecución de una medida de protección excepcional en el Sistema de Protección Integral de la provincia de Santa Fe?

Conforme a lo desarrollado en el Capítulo 2 del presente trabajo, el espíritu de la ley 26.061 y sus principios básicos emerge para saldar una deuda con las infancias que se remonta al año 1989 con la proclamación de la CDN. Aunque su sanción involucra al conjunto de la población infantil y adolescente de Argentina, uno de sus principales objetivos es dar respuestas a NNyA con sus derechos vulnerados. En otros términos, busca prevenir o remediar las violaciones más severas a los derechos de NNyA, como la violencia, el abuso, el abandono, el maltrato, el trabajo infantil o la explotación sexual.

El análisis de los documentos y las entrevistas refleja que la creación del Sistema de Protección Integral de Derechos introduce una nueva figura legal de intervención sobre las infancias vulneradas: los Equipos Técnicos Interdisciplinarios, que evalúan la toma de una MPE cuando se registran circunstancias familiares que conducen a una intimidación o vulneración de derecho grave que pone en peligro la vida e integridad de NNyA. En lo que se refiere al acceso a la educación, a la salud u otros derechos básicos, estos equipos definen la toma de MPI, que implican el trabajo territorial con la familia para restaurar los derechos vulnerados sin separar a NNyA de su familia de origen o centro de vida, ya que, si bien hay una vulneración de derechos, su vida no se encuentra en peligro. Entonces, tal como indican todos los entrevistados, el abuso sexual intrafamiliar, la violencia física intrafamiliar, la falta de cuidados profundos (que puede llevar a situaciones delictivas como prostitución o trata infantil) son las circunstancias determinantes para la adopción de una MPE.

A las anteriores, se suman otras problemáticas familiares que, si bien no están dirigidas de manera directa a NNyA, su permanencia en el tiempo termina por ponerlos en peligro de forma indirecta (violencia de género, consumo problemático de sustancias, adicciones y detección de trastornos mentales severos en las figuras parentales). Estas últimas problemáticas se ven fuertemente determinadas por la ausencia de organismos y dispositivos territoriales públicos para su abordaje. Respecto de las situaciones de violencia de género, se añade la nula, escasa o lenta intervención del Poder Judicial, ya que, a pesar de la existencia de varias denuncias previas, no se actúa sobre el agresor, por lo que la víctima se encuentra desprotegida o son ella y sus hijos quienes son retirados del hogar familiar sin que se les brinden alternativas de solución sostenidas en el tiempo. En cuanto a las patologías de salud mental y al consumo problemático, los entrevistados refieren que su persistencia en el tiempo dificulta a los progenitores el cuidado responsable de NNyA, lo cual amerita la toma de una MPE.

Ahora bien, estas problemáticas se incrementan cuando el escenario socioeconómico y laboral de los hogares se ve afectado porque, si bien se presentan sin distinción de clases sociales, en los sectores marginales y pobres tienen mayor incidencia y el Sistema de Protección Integral interviene con mayor preponderancia e instrumenta las MPE. De acuerdo con lo investigado, la mayoría de los casos de NNyA vulnerados en sus derechos en los que interviene el Estado, pertenecen a la clase trabajadora desocupada. En cambio, la clase trabajadora formal tiene la posibilidad de acceder a servicios, a una obra social o a un profesional (psicólogo, abogado, etc.), lo cual les permite resolver los conflictos en el ámbito de lo privado. Además, como expresan los entrevistados, es factible encontrar algún otro miembro de la familia (abuelos, tíos, hermanos mayores, etc.) que está en condiciones y acepta hacerse cargo de NNyA vulnerados.

Tal diferenciación social en la intervención estatal es concebida por varios de los profesionales de los ETI como un Estado con una mirada punitivista y de control social de la pobreza. En contraposición, a lo largo de este trabajo se sostiene que los derechos de NNyA deben respetarse, garantizarse o restituirse y es el Estado en todos sus niveles, instituciones, actores y prácticas, quien debe asumir, ejecutar e instrumentar esta función. Además, tal como señala Castel (2020), que el Estado intervenga en los sectores más vulnerados de la población es el punto de partida para el despliegue de dispositivos, programas y políticas públicas que garanticen el pleno goce de los derechos de NNyA. De todas maneras, aun con la implementación de múltiples políticas de empleo y protección social tendientes a mejorar las condiciones de vida y desarrollo de NNyA (como la AUH), según los documentos analizados, todavía se experimentan brechas entre el derecho formal y su ejercicio efectivo según el lugar donde nacen y las características socioeconómicas de sus hogares (UNICEF: 2016).

Los actores entrevistados y los documentos públicos oficiales relevados reflejan que las políticas públicas implementadas no alcanzan a dar respuestas eficaces a las problemáticas sociales de NNyA vulnerados en sus derechos. A su vez, el abordaje judicial, administrativo y burocrático del Sistema de Protección Integral, sumado a la nula o escasa articulación de los diferentes dispositivos, no ofrece la debida protección conforme a la legislación vigente, limitaciones que evidencian ciertas fracturas del Sistema de Protección Integral: un sistema que, lejos de resolver las problemáticas sociales de NNyA vulnerados, naturaliza, propicia e incrementa las desigualdades ya existentes.

Este panorama permite atender al segundo interrogante planteado: ¿Qué protocolos y criterios utilizan los Equipos Técnicos Interdisciplinarios ante una medida excepcional? La legislación provincial establece que las Autoridades Administrativas de Promoción y Protección de Derechos locales son las principales áreas responsables de desplegar procedimientos y programas para atender a NNyA vulnerados en sus derechos. Por esta razón, la provincia de Santa Fe propone órganos descentralizados, llamados Servicios Locales (LSF: 2009). Integrados por los ETI, son unidades técnico-operativas cuya tarea primordial es intervenir frente a situaciones que involucren a NNyA y facilitar que estos logren acceder a los programas disponibles en su comunidad.

Los ETI tienen a cargo evaluar, adoptar y aplicar las MPI, las MPE y, en caso de persistir en el tiempo la situación que las origina, pueden solicitar MPP o declarar el estado de adoptabilidad. La toma de una MPE implica el retiro de NNyA de su centro de vida o medio familiar de origen. Aunque, como su nombre lo indica, tiene carácter excepcional, inusual y el último recurso que deben implementar los ETI, se puede

observar que, desde la creación del Sistema de Protección Integral provincial hasta la actualidad, han ido variando los criterios para su definición.

En este sentido, documentos oficiales provenientes de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe muestran un aumento paulatino en la toma de MPE desde 2017. Tal incremento se ve influenciado por la emergencia de varias denuncias públicas al Programa Familias Solidarias que terminaron por debilitar al Programa de Acogimiento Familiar y condujeron a un distanciamiento de las recomendaciones vertidas en las normativas legales. La ley provincial 12.967 detalla que las MPE no deberían exceder el plazo de noventa días, pero pueden renovarse y extenderse por noventa días más, con el debido control de legalidad, mientras persistan las situaciones de vulneración de derechos que les dieron origen.

Por otra parte, la normativa señala que deben aplicarse de acuerdo con siete criterios específicos, explicitados y analizados en el Capítulo 3 de la presente tesis. Solo a modo ilustrativo se destaca aquí que una MPE debe respetar la permanencia transitoria en ámbitos familiares alternativos (personas vinculadas a cada NNyA por línea de parentesco, por consanguinidad o por afinidad, miembros de la familia ampliada o de la comunidad) y que solo de manera excepcional puede recurrirse a una forma convivencial alternativa al grupo familiar, que ante un grupo de hermanos debe priorizarse la convivencia de estos, que la aplicación de una MPE nunca debe efectuarse por dificultades económicas en la familia de origen, entre otras especificaciones. No obstante, los entrevistados y documentos oficiales consultados reflejan irregularidades en el cumplimiento de estos criterios. Explican que casi el 50 % de NNyA con MPE se encuentra en una situación irregular porque se vencieron los plazos de 180 días y legalmente no tienen ninguna tutela (ni la del Estado, ni la de su familia) y se encuentran alojados en centros residenciales u hogares de permanencia transitoria por años y por fuera de los marcos legales.

Al respecto, los profesionales argumentan que el vencimiento de los plazos se produce, sobre todo, por dos cuestiones: la primera es que el abordaje territorial con la familia de origen, para revertir la problemática que llevó a la MPE, es muy complicado y a veces imposible (por ejemplo, en situaciones de abuso sexual, violencia física o trata de personas). La segunda tiene que ver con un exceso en el nivel de demanda a los ETI: tienen demasiados casos de NNyA con MPE, lo cual supera ampliamente la capacidad institucional de abordaje. A lo anterior se suma que los efectores de salud pública y de salud mental estatales están colapsados o no cuentan con suficientes profesionales especializados. Además, en el territorio no hay o son escasos los dispositivos de abordaje.

Otras irregularidades en torno a las MPE se producen cuando se ven afectadas por dificultades económicas de la familia ampliada o cuando se trata de un grupo de hermanos o de adolescentes vinculados al narcotráfico. Los entrevistados refieren que el ETI logra contactar a miembros de la familia ampliada que estarían en condiciones subjetivas para alojar a NNyA, pero no cuentan con recursos económicos para garantizar su subsistencia, razón por la cual terminan alojándolos en centros residenciales. En cuanto al grupo de hermanos, es difícil que lleguen a permanecer juntos tal como indica la normativa. Esto se debe a que los centros residenciales y hogares transitorios (oficiales o conveniados) alojan por edad y por género, y en general no cuentan con la cantidad de plazas necesarias, razón por la cual suelen separarlos.

Por todo lo expuesto, puede considerarse que los protocolos y criterios que se llevan adelante para la toma de una MPE se encuentran lejos de reflejar el espíritu de la Ley de Protección Integral de Derechos de NNyA (HCNA: 2005; LSF: 2009). Las prácticas llevadas a cabo perpetúan la semántica de la minoridad y del complejo

tutelar propios de la Ley del Patronato de Menores (PEN: 1919), aunque en los enunciados se conciba a NNyA como sujetos de derechos. En este sentido, resulta evidente la existencia de una paradoja cruel en la cual se legitima una ley, pero en los hechos, usos, prácticas y costumbres se subvierten sus criterios y principios, y NNyA quedan en el peligro de recibir un tratamiento desubjetivante.

El laberinto jurídico en el que se ven envueltos NNyA vulnerados y con una MPE requiere interpelar críticamente la instrumentalización de la normativa actual. Se evidencia que solo con el edificio normativo no alcanza. Se requiere de otras acciones, de revisar los criterios de intervención y de que las instituciones encargadas de garantizar sus derechos reconozcan la *dimensión crítica* de la niñez (Degano: 2008). Tal orden de cosas implica una formulación y reformulación política capaz de ofrecer, a la estructura institucional, la creación de lugares que posibiliten la emergencia de la niñez como un espacio y tiempo subjetivo. En contraposición, la burocratización de las prácticas de intervención impacta de modo significativo en la singularidad de NNyA que ingresan al Sistema de Protección dejándolos al margen de uno de sus derechos fundamentales: el derecho a ser oídos y a que se respete su singularidad. Tampoco puede perderse de vista que se está frente a NNyA, sujetos sufrientes que vivencian o han vivenciado situaciones traumáticas desde muy temprana edad, en el momento de construcción de su subjetividad (Otero: 2018).

Se considera que la sola institucionalización del enunciado de NNyA como sujetos de derechos sin que tales derechos estén fehacientemente garantizados o su realización se vea interrumpida por factores de orden burocrático, administrativo o de instrumentación de las políticas públicas, conlleva a una ineficacia que incide de modo directo en su soberanía subjetiva, ubicándolos al margen de la Ley y desarraigados de su propuesta enunciativa (Degano: 2008). En este sentido, revisar, interpelar y sistematizar la dinámica estatal, las intervenciones, los modos de acompañar y las prácticas de psicólogos, abogados, defensores, trabajadores sociales, jueces y de todos los actores que tienen algún grado de participación en las decisiones de vida de NNyA se vuelve indispensable (Otero: 2018).

Duschatzky y Corea (2009) consideran que la actualidad se caracteriza por un marcado declive de las instituciones sociales. Con ello se instala un escenario de expulsión social con efectos en la subjetividad. Los autores diferencian *expulsión* y *exclusión social.* La primera alude a un estado, un resultado, es decir, significa estar fuera del orden social. En cambio, la expulsión social tiene más que ver con las condiciones productoras, o sea, con aquellas circunstancias u operaciones que hacen posible la exclusión. Esto permite visualizar su funcionamiento, las formas y acciones en los escenarios públicos que la producen. Por consiguiente, tal como expresa Castel (2020), las políticas públicas dirigidas a NNyA vulnerados en sus derechos deberían tender a ofrecer un mínimo de soportes y recursos objetivos capaces de brindarles una base mínima de seguridad en el efectivo goce de sus derechos. Tales soportes no son solamente recursos materiales, acompañamiento, asistencia, sino también el reconocimiento y la garantía de sus derechos a los fines de asegurar las condiciones básicas y necesarias para la vida. Concebirlos como sujetos sociales que provisoriamente están privados de las prerrogativas ciudadanas, y no como personas asistidas. En síntesis, las políticas públicas deberían apuntar a procurarles los medios necesarios para que logren recuperar su lugar de sujetos, sus derechos, su singularidad, su historia, su lugar social, su ciudadanía.

En cuanto al tercer interrogante —¿Cuáles son los protocolos y criterios para definir la derivación de cada NNyA a un centro residencial de alojamiento o a un programa de Acogimiento Familiar?—, como se vio en el Capítulo 4, la ley 12.967

explicita, dentro del protocolo ante la toma de una MPE, que los ETI deben definir la modalidad de acogimiento más propicia para cada NNyA según su historia de vida y la problemática detectada en su grupo de pertenencia familiar luego del trabajo territorial. El Sistema de Protección Integral provincial prevé dos programas de cuidados alternativos. En primer lugar, el Programa de Acogimiento Institucional compuesto por los centros residenciales u hogares de permanencia transitoria. En segundo lugar, el Programa de Acogimiento Familiar, integrado a su vez por otros tres programas: Familia Ampliada o de la comunidad, Familias Solidarias y Familias Abiertas. El criterio principal para definir la modalidad, según la normativa vigente, se sustenta en el derecho de NNyA a vivir y permanecer en su ámbito familiar de origen. Cada ETI hace un relevamiento territorial y evalúa la posibilidad de que sea alojado dentro de su Familia Ampliada o de la Comunidad. Si, luego del relevamiento territorial esto no resulta posible, se define entre las otras modalidades de acogimiento mencionadas.

Al respecto, todos los entrevistados sostienen que el criterio para decidir entre una u otra se encuentra determinado por dos variables: la edad y género de cada NNyA. Si son menores de 5 años se busca ingresarlos dentro del programa Familias Solidarias. De lo contrario, se define la modalidad de Acogimiento Institucional. A pesar de que la ley provincial explicita que los hermanos deben permanecer juntos, se aplica este mismo protocolo y suelen separarlos según las variables edad y género, ya que el Sistema provincial no posee centros residenciales u hogares mixtos y el Programa Familias Solidarias fue creado para alojar a un solo niño o niña de entre 0 y 5 años, aunque como excepción puede alojar a dos hermanos, pero dentro de la franja etaria permitida.

En este sentido, el relevamiento de datos efectuado muestra que en la provincia de Santa Fe el índice de NNyA con MPE alojados en hogares y centros residenciales fue en ascenso: 336 en 2013; 455 en 2015; 503 entre 2016 y 2017; 838 en 2018 y 926 en 2019. Por lo tanto, se puede afirmar que las definiciones, protocolos y criterios implementados muestran una alta tendencia a la institucionalización. A su vez, la primacía de alojamiento en centros residenciales u hogares se ve condicionada por otros tres factores: el reiterado vencimiento en los plazos de las MPE, las dificultades para resolver las problemáticas en la familia de origen y las dificultades para la implementación del Programa Familias Solidarias.

A este panorama, se añade que los hogares y centros residenciales en general son privados y contratados por el estado provincial mediante convenios que, según los entrevistados, no se respetan, controlan ni supervisan. Esto conduce a problemáticas como condiciones edilicias deficitarias, divergencias respecto de los modos de intervenir de los celadores, encierros, castigos, maltratos, comida escasa o en mal estado, etc. Por lo tanto, se observa que los protocolos y criterios para definir el tipo de alojamiento de NNyA con MPE reflejan a todas luces un panorama contrario al espíritu de la Ley de Protección Integral de Derechos y a los principios fundamentales de la CDN, es decir, la desinstitucionalización de NNyA. Más bien, muestran una tendencia a perpetuar criterios de intervención que dan cuenta de cierta continuidad y sostenimiento de prácticas provenientes del modelo tutelar de antaño.

La no implementación efectiva de la ley o la aplicación desvirtuada de sus principios fundamentales ubica a NNyA vulnerados en sus derechos en un estado de excepción porque, si bien no se encuentran fuera de la ley, están abandonados por ella. Con *estado de excepción,* se hace referencia a la implementación de acciones extrajurídicas, o sea, disposiciones, normas, prácticas y acciones que se llevan a cabo en las instituciones y que no son ley, pero se cristalizan y adquieren fuerza de hecho. Se trata de prácticas que no están ni dentro ni fuera de la ley, sino en el umbral, en un

terreno difuso e indiferenciado (Minnicelli: 2017). Esta cuestión, además de ser pensada como un desajuste jurídico, requiere ser interpelada a partir de los efectos que producen en la subjetividad.

A lo largo de esta tesis, se sostuvo que la institucionalización de NNyA es un hecho traumático. Gracias al aporte de diversos autores, es posible afirmar que la separación de NNyA de su familia y su posterior institucionalización implica una desafiliación que se suma al trauma de la situación de vulneración de derechos que dio origen a las MPE. De acuerdo con Otero (2018), se gesta un escenario que, en la mayoría de los casos, desencadena angustia, estrés, multiplicidad de síntomas, enfermedades psicosomáticas y padecimientos por no tener las herramientas, los tiempos ni los espacios para comprender y elaborar las razones por las cuales son separados de sus familias. Para ellos, representa un abandono o una falta de cariño, sentimientos que muchas veces vienen acompañados de incertidumbre, al verse envueltos en procesos jurídico-burocráticos desconocidos para ellos.

En este panorama, resulta fundamental que en la etapa de cuidados alternativos se brinden experiencias para fortalecer los lazos filiatorios y los vínculos saludables de pertenencia (entre hermanos, compañeros de la escuela, amistades, familia ampliada, etc). Para esto, es indispensable ofrecer verdaderos espacios de escucha a NNyA en los que puedan expresar sus miedos, inquietudes, necesidades y deseos. Por consiguiente, garantizar la protección y el acompañamiento de NNyA vulnerados, desde un enfoque de derechos, requiere como condición interpelar y desnaturalizar los protocolos de intervención y posibilitar que sean ellos mismos partícipes activos del proceso. Esto les permitiría tener un conocimiento más certero de las diferentes instancias por las que atraviesa su situación, tanto a nivel administrativo como judicial (Otero: 2018).

El Programa de Acogimiento Familiar parecería ser una propuesta más acorde a Ley de Protección Integral, ya que se encuentra en estrecha vinculación a sus principios fundamentales y al derecho de NNyA de vivir en familia. Esto conduce al cuarto interrogante de investigación: ¿Cuáles son los protocolos y criterios para definir, entre las tres opciones que tiene el Programa de Acogimiento Familiar, la Familia Solidaria para alojar a NNyA? Como se mencionó, las modalidades de acogida familiar deben ser priorizadas frente a la institucionalización, pero en la práctica efectiva solo bebés o niñas y niños hasta 5 años se alojan en el Programa de Familias Solidarias, ya que por su corta edad un ámbito familiar es lo más propicio para ellos. Además, el Sistema de Protección provincial no cuenta con hogares que alojen a niñas y niños tan pequeños.

Como se explicitó, el programa Familias Solidarias surge en 2007 como una transformación, acorde a la legislación vigente, de históricos programas que lo antecedieron: Familias Sustitutas (1974) y Hogares de Tránsito (1985). Estos últimos se llevaron adelante de manera sostenida, pero limitados a algunos casos específicos, y la institucionalización era la práctica más usual. Con la sanción de la ley de Protección Integral y la actualización de los principios que refuerzan la noción de familia como agente natural y primario de NNyA, la política estatal vuelve a recurrir a familias alternativas como el sitio privilegiado para la intervención en las infancias vulneradas. De esta manera, la familia nuclear de origen, concebida como un espacio idealizado para la crianza y el cuidado, es reemplazada, luego de comprobarse de manera efectiva la vulneración de derechos y la consecuente toma de una MPE, por otras familias con el objetivo de evitar la institucionalización. Según los profesionales, con el programa de Familias Solidarias, se busca desterrar la intervención fría y

anónima del Estado para trasladarla a miembros de la sociedad civil, convirtiéndolos en ejecutores de las nuevas políticas públicas.

No obstante, los documentos analizados reflejan que, en Santa Fe, tanto como en la mayoría de las provincias, este programa aloja alrededor del 10 % de NNyA con MPE. El 90 % restante son alojados en instituciones. Las causas del bajo impacto se deberían, sobre todo, a la forma en que se diseña el programa, las escasas posibilidades de ubicar a NNyA en familias ajenas, las denuncias realizadas en los últimos años por familias que participaron y el no cumplimiento de los plazos de las MPE, que superan con creces lo dispuesto por la ley.

Como se detalla en el Capítulo 4, al programa Familias Solidarias solo acceden grupos familiares, parejas o adultos mayores de 25 años. Entre los requisitos deben tener residencia fijada en Santa Fe, trabajo formal, suficientes ingresos económicos para el sostén de una familia, y no estar inscriptos en el RUAGA ni expresar deseos de adoptar. Su función es brindar atención y cuidado a NNyA gravemente vulnerados en sus derechos de manera transitoria y mientras dure la MPE. Este programa se lleva a cabo por un equipo técnico profesional cuya tarea principal es seleccionar a las familias postulantes, supervisarlas y acompañarlas durante el período de acogimiento. El proceso de selección consiste en la realización de cuatro entrevistas previas en las que se evalúa que las familias puedan cumplir la función que el programa establece. Luego de la admisión, el ETI realiza visitas mensuales o el seguimiento y supervisión de manera telefónica.

En lo relativo a las infancias vulneradas que acceden al programa, el protocolo se circunscribe a dos criterios de definición: la edad y los perfiles. Acceden solo menores de entre 0 y 5 o 6 años de edad cuya MPE se estima que puede resolverse rápidamente. Tal resolución se define de acuerdo con el relevamiento territorial, en el que se prevé que la revinculación con su familia de origen será posible en el corto plazo. Si se evalúa que superará el plazo de un año, se buscan instituciones de alojamiento. En este sentido, las variables (edad y tiempo de la MPE) para definir el acogimiento de NNyA vulnerados en sus derechos refuerzan criterios que, lejos de contemplar la historia singular —sus necesidades, inquietudes y deseos—, actualizan y perpetúan lógicas clasificatorias propias de los discursos médico, jurídico y pedagógico.

Por otro lado, el protocolo establece que el ETI del programa Familias Solidarias no es el mismo que se ocupa de trabajar en pos de la revinculación de NNyA con su familia de origen. De esta última y la posible revinculación se encarga el ETI que define la MPE. O sea, con cada NNyA que ingresa a una Familia Solidaria intervienen al menos dos ETI diferentes que trabajan de manera independiente. Cabe agregar que la ausencia de espacios de reflexión y articulación entre los equipos conlleva que los profesionales intervinientes, al ocuparse de tareas distintas, presenten criterios y protocolos disímiles que desencadenan la fragmentación del Sistema de Protección, lo que incide de manera directa en cada NNyA.

A su vez, esto conduce a que los legajos de NNyA con MPE se encuentren muchas veces incompletos, por lo que no es posible nombrar e historizar las causas que llevaron a la toma de la medida, lo que dificulta aún más su tratamiento y resolución. En otros términos, las estrategias y prácticas profesionales de abordaje de cada ETI se centran en instrumentar y llevar adelante medidas y protocolos bien delimitados, pero no logran abordar las problemáticas en toda su complejidad. La fragmentan, perpetuando intervenciones que se extienden de manera interminable y por las que NNyA circulan durante años por instituciones o grupos familiares alternativos (Lampugnani: 2019).

Esta encerrona trágica (Ulloa: 2011) conduce a reproducir prácticas y protocolos universales con las infancias y las convierte en rehenes de los adultos y las instituciones. Resulta evidente que la determinación de protocolos fijos no opera como sostén de la singularidad de cada NNyA vulnerado en sus derechos, más bien tiende a universalizarlos y, por lo tanto, no logra ofrecer una respuesta eficaz al desamparo. Las intervenciones, enmarcadas en un orden jurídico fuertemente instituido no ofrecen una alternativa al dolor y a lo traumático de sus vivencias previas, sino que reproducen sin cesar un orden que vuelve a deshumanizarlos.

A partir de aquí se puede responder el quinto interrogante: ¿Cuáles son las intervenciones o prácticas de los Equipos Territoriales Interdisciplinarios? Las posibles respuestas a esta inquietud pueden rastrearse a lo largo de todo el trabajo, pero es en el Capítulo 3 se aborda con mayor especificidad. En el apartado "Protocolos y criterios de intervención", se efectúa un recorrido más pormenorizado y exhaustivo: se parte de las denuncias efectivas de situaciones de vulneración de derechos de NNyA que llegan al Sistema de Protección Integral de Derechos provincial, dado que son el puntapié inicial que activa los protocolos y da origen a las intervenciones de los ETI. Recibida la denuncia, el SL evalúa el riesgo o grado de peligrosidad y, de ser necesario, da intervención al ETI de actuación, determinado por un sistema de turno semanal que reproduce el formato de los juzgados de turno del poder judicial. Por lo tanto, tal como indican los participantes de la investigación, el ETI recibe situaciones sin conocer las instituciones territoriales (escuelas, centros de salud, vecinales, etc.) que ya vienen trabajando con cada NNyA en cuestión. Esta estructura de intervención es, para los trabajadores, un primer indicio de la necesidad de articular tareas dentro del Sistema, ya que la escasa o nula información de los abordajes territoriales realizados previamente al estallido de las problemáticas daría cuenta de la ausencia de políticas públicas integrales.

Cuando la denuncia llega al ETI, este debe analizar la situación y plantear las estrategias de abordaje. Para esto se realiza una entrevista con el NNyA en un espacio acorde a su edad o etapa evolutiva y otra con la familia, representante o responsable legal. En ella, se les informa acerca del funcionamiento del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, los programas existentes y su forma de ejecución. Respecto de las entrevistas a NNyA, los profesionales expresan que las condiciones para la escucha no son favorables porque, al compartir oficinas, es común que se encuentren entrevistando a dos NNyA al mismo tiempo. La intimidad y el espacio-tiempo para alojar a NNyA víctimas de abuso, violencia o con sus derechos vulnerados no se encuentran garantizados. Por ende, se trata de una intervención que no otorga a estos hechos traumáticos el estatuto que les corresponde y produce una suerte de revictimización (Calvi: 2008).

Otro de los decires que aparece de manera reiterada en las entrevistas, para explicar las deficiencias del Sistema de Protección, es el excesivo nivel de demanda en contraposición al tiempo disponible para trabajar con cada NNyA. Esto conduce a que el ETI solo se ocupe de las cuestiones técnico-administrativas, como actualizar el legajo, sin lograrlo del todo, y sin establecer nuevos encuentros. De todas maneras, cuando el ETI determina que se agotaron las posibilidades de intervención y persisten las situaciones de amenaza o la vulneración de derechos, solicita la adopción de una MPE al Equipo de Admisión (EA). Cada EA debe analizar los procedimientos y abordajes llevados a cabo hasta el momento, buscar otras líneas posibles de intervención y evaluar el pedido de la MPE con el fin de evitarla todo lo posible, es decir, que se limite realmente solo a casos excepcionales y de extremo peligro para NNyA.

Una vez definida y adoptada la MPE, el abordaje de la situación vuelve al ETI, que se convierte en el referente institucional de cada NNyA, pero a partir de ese momento deja de estar en contacto directo con ellos. En esta etapa del protocolo, el ETI define la Modalidad de Acogimiento y coordina las estrategias de abordaje de otros equipos: Acompañantes Personalizados, trabajadores de los Centros Residenciales, los equipos territoriales y los actores que intervienen con la familia de origen a fin de reparar la situación y lograr la revinculación. Evalúan también la finalización de la MPE.

Este esquema de intervención es, para los profesionales, un problema que genera tensión al interior del Sistema de Protección. Cada profesional tiene una función específica, pero las acciones de uno y otro parecen estar difusas, desarticuladas y supeditadas al nivel de implicancia de cada trabajador. Es decir, el Sistema de Protección muestra una suerte de fragmentación institucional.

A lo largo del trabajo, se ha manifestado que el Sistema de Protección provincial instrumenta una modalidad de intervención bien diferenciada en la que hay un equipo, un agente institucional y un protocolo para cada etapa desde el momento en que ingresan a la Dirección de Niñez hasta el egreso definitivo. Como todo protocolo prefijado, las acciones y posibles intervenciones están bastante pautadas, reguladas y burocratizadas para evitar entrar en conflicto y contradicción con los principios legales. No obstante, el panorama es sumamente complejo. Según los datos analizados, se infiere que la rigidización de los protocolos y criterios de intervención pareciera no dar respuesta ni ser suficiente para el abordaje de muchas de las situaciones que emergen en el cotidiano y al interior del Sistema de Protección de Derechos.

Por otro lado, las condiciones de precarización laboral y otras adversidades, como la superposición de tareas, la fragmentación o ausencia de abordaje territorial, el no cumplimiento de los plazos de las MPE estipulados por la ley, la excesiva demanda de intervención y la ausencia de espacios de reflexión y supervisión de las prácticas profesionales mencionadas a lo largo de las entrevistas, entorpecen aún más el abordaje integral de las problemáticas señaladas. Por consiguiente, las políticas públicas actuales revelan el accionar de un Estado que, a pesar de las buenas intenciones de ajustarse a la legislación en materia de NNyA, se encuentra debilitado y fragmentado para enfrentar y restablecer sus derechos vulnerados (Duschatzky: 2008).

Más aún, cuando las políticas públicas son de carácter focalizado, tienden a reparar los efectos visibles y los padecimientos más devastadores de los sectores vulnerables y vulnerados de la población, mas no las causas que los originan. De este modo, se exponen sin velo las falencias de los resortes institucionales orientados a la integración y protección social de estos sectores. La legitimación de prácticas e intervenciones estatales naturalizadas termina por reproducir los efectos nocivos que se quieren evitar. En el caso de NNyA, esto implica perpetuar prácticas y protocolos propios del tutelaje.

Todos los actores intervinientes dentro del Sistema de Protección provincial, con independencia del lugar que ocupen, llevan adelante prácticas que impactan, directa o indirectamente, en la historia de vida de cada NNyA, y la burocratización de su historia de vida resulta ser la cara más visible. En este sentido, se sostiene que la reivindicación de los derechos y el sostenimiento de prácticas tendientes a recuperar su lugar de sujetos de y con derechos sería una vía de solución posible para interrumpir aquellas otras prácticas desubjetivantes.

Con ello, se recupera lo expresado por Castel (2020), quien argumenta de manera categórica que los derechos de NNyA son garantías colectivas, instituidas legalmente que los ubican en el lugar de sujeto de hecho y de derecho. Por lo tanto,

la tarea consistiría en reivindicar los derechos constitucionales. No obstante, es fundamental establecer una diferencia esencial en cuanto a las prácticas de intervención: no se debe confundir la universalidad de un derecho con las prácticas tendientes a garantizarlo. Estas últimas, en tanto circunstancias de aplicación de los derechos de NNyA pueden y deben negociarse, transformarse y repensarse de modo permanente en pos de cada sujeto en su singularidad.

Como se manifestó, evaluar, repensar e implementar políticas públicas para todas y todos implica reconocer a cada NNyA como sujeto de y con derechos. Esto significa diseñar e instrumentar políticas públicas universales y focalizadas. Es en el espacio intermedio de tensión entre lo universal y lo particular donde se posibilitaría complejizar la mirada sobre las problemáticas, analizar sus múltiples determinaciones y rediseñar de manera crítica las prácticas profesionales territoriales. Todo esto, en conjunto, posibilitaría la construcción de otro futuro posible para cada NNyA vulnerado en sus derechos.

De todo lo dicho hasta aquí, se alcanzan a vislumbrar respuestas posibles al último interrogante de investigación: ¿Qué lugar se le asigna a la singularidad de NNyA en esas prácticas? Esta es una pregunta central que atraviesa el trabajo desde el inicio, dado que su formulación es la condición de posibilidad para el planteamiento de la hipótesis que se aspira a sostener en cada uno de los capítulos.

En el Capítulo 2, se puede rastrear la pregunta a partir del análisis de documentos tales como la CDN (ONU: 1989), el CCyC (HCNA: 2014) y las legislaciones nacionales y provinciales (HCNA: 2005; LSF: 2009), la emergencia de la nominación de Interés Superior del Niño y las infancias como sujetos de derecho. Se nombran y analizan todos los derechos que asisten a NNyA y se destaca con especial énfasis el derecho a ser oídos, a que se tengan en cuenta sus opiniones ante cualquier decisión, medida o sanción que los involucre y a recibir toda la información de manera clara y oportuna acorde a su madurez y desarrollo al momento de implementar los protocolos de intervención. La legislación así lo establece a partir del pronunciamiento de principios que buscan interrumpir el modelo tutelar de intervención del Patronato de Menores (PEN: 1919), marco legal previo a la sanción de la Ley de Protección Integral.

Sin embargo, tal como se pudo demostrar, con la elaboración de estructuras normativas no es suficiente para modificar las prácticas profesionales preexistentes. Las leyes, sin bien ofrecen un marco para las prácticas profesionales, requieren de otras transformaciones como revisar los criterios de intervención y que las instituciones de alojamiento reconozcan la dimensión crítica de la niñez como un espacio y tiempo subjetivo, singular y diferenciado del adulto.

A lo largo del Capítulo 3, se describe detalladamente el Sistema de Protección Integral de Derechos provincial y los protocolos de actuación por parte de los ETI, y se puede observar que la rigidización y burocratización dificulta escuchar a NNyA en sus deseos, temores, inquietudes y necesidades. Mucho más difícil resulta hacerlos partícipes en la toma de decisiones que los atañan directa o indirectamente. En este sentido, los profesionales entrevistados expresan que, ante la excesiva demanda de intervención, el alto caudal de denuncias y de toma de MPE, los ETI —como referentes institucionales de NNyA— terminan por ocuparse de completar los legajos para responder a los requerimientos técnicos y administrativos, alterando los protocolos. Esta situación lleva a que NNyA ingresen al Sistema sin saber con claridad cómo y por qué se decide lo que decide con respecto a ellos.

Si, por el contrario, NNyA logran recibir dicha información, los profesionales entrevistados explican que suele ser insuficiente. La razón fundamental es la escasa o nula articulación entre los ETI intervinientes. Los profesionales a cargo de las modalidades

de acogimiento no son los mismos que toman las MPE, razón por la cual, a pesar de estar en contacto directo con NNyA, desconocen por completo la situación legal previa o tienen elementos fragmentados. Por eso, cuando NNyA preguntan sobre su situación, qué va a pasar con ellos, con su familia, dónde están, etc., no saben ni pueden responder. Se puede asegurar entonces que la priorización de aspectos técnicos, administrativos y burocráticos para responder a los requerimientos legales del sistema judicial impide o dificulta de modo considerable la tarea de escuchar, alojar y dar lugar a lo que cada NNyA pregunta, quiere y debe saber sobre sí mismo y su familia.

Esto se retoma en el Capítulo 4 y se refuerza con la idea de que la ausencia o escases de espacios y tiempos para la escucha sostenida de NNyA trae como consecuencia un dilema para ellos, es decir: la caída de los vínculos familiares o, por el contrario, su idealización, aun cuando esos mismos vínculos fueron los causantes de la vulneración que enfrentan. Al respecto, Ulloa (2011) sostiene que los profesionales intervinientes tienen la responsabilidad ética de ofrecer estos espacios para que NNyA separados de sus familias puedan exteriorizar (ya sea en palabras, dibujos, juegos) lo que piensan, qué les sucede, cómo se sienten, qué desean. Dichos espacios son imprescindibles para enfrentar la angustia, atenuar los temores, las ansiedades y así lograr simbolizar la situación traumática que atraviesan. De no ser así, puede suceder que estas emociones se vuelvan insoportables y para calmarlas, por vía contraria y regresiva, busquen volver al punto de partida, al momento previo y anterior a la toma de la MPE. Los profesionales, al ofrecer estos espacios, advienen como un tercero de apelación, aquel que brinda intermediaciones para resolver los enigmas e interrumpir la vulneración de la que son objeto NNyA.

A su vez, como se detalla en el Capítulo 4, la existencia de legajos incompletos —en tanto registro escritural de la historia de NNyA que ingresan al Sistema—, así como la ausencia del trabajo territorial con la familia ampliada o de la comunidad —necesario y previo a la toma de una MPE— dan cuenta de la existencia de una suerte de borramiento de la historia previa de NNyA. Con ello, no se consideran otros vínculos afectivos (vecinos, referentes barriales, compañeros de la escuela, otros integrantes de la familia ampliada). En la mayoría de los casos, se los concibe como deficitarios, irregulares o defectuosos. Envueltos en una formalidad diagnóstica, tales vínculos presentan cualificaciones y evaluaciones, en las que se focaliza en atribuciones morales. Los legajos se escriben y dirigen a las autoridades administrativas y judiciales, sin concebir que NNyA puedan acceder a ellos como una herramienta para conocer sobre su historia y pasaje por el Sistema de Protección.

Por otra parte, cuando NNyA expresan la necesidad de encontrarse con sus referentes afectivos o de recibir visitas, esta queda supeditada a la espera de una respuesta por parte del ETI que tiene la tutela, protocolo que muchas veces aplaza los tiempos de manera considerable. Para los profesionales entrevistados, la persistencia de este tipo de prácticas e intervenciones se asemeja al modelo tutelar desubjetivante del Patronato de Menores. Además, la marcada desarticulación entre los equipos intervinientes, a lo que debe añadirse la falta de tiempos y espacios de reunión para repensar las prácticas implementadas, opera como un obstáculo que dificulta garantizar los derechos de NNyA vulnerados.

Como puede pesquisarse, los profesionales entrevistados son críticos de las prácticas dentro del Sistema de Protección provincial —que ellos mismos llevan adelante—, pero les resulta difícil generar alternativas de solución. Para ellos, se vuelve urgente revisar las políticas públicas vigentes y tomar acciones claras desde el gobierno provincial para que resulten acordes a la legislación vigente. Si bien se acuerda y se sostiene a lo largo de la presente tesis que es preciso repensar las

políticas públicas en la infancia, recuperar una política del lazo social es imprescindible y urgente. Con política del lazo social se alude a las prácticas dentro de las instituciones, el tipo de intervenciones, los enunciados que circulan y necesitan ser revisados, así como los posicionamientos teóricos-políticos (Rodríguez: 2019). Dado que muchas veces, en las prácticas e intervenciones profesionales de inclusión social de NNyA vulnerados, se puede enunciar en palabras la defensa de sus derechos como un mantra, pero al momento de efectivizarlo, accionar de tal manera tal que se refuerce la vulneración. Por eso, repensar las prácticas es el punto de partida.

En otros términos, no se trata de modificar primero las políticas públicas y acciones de gobierno para luego transformar las prácticas profesionales y los modos de intervenir, sino precisamente al revés: desde la revisión y mutación de las propias acciones, enunciados y prácticas es como se logra transformar las políticas públicas. En síntesis, se trata de narrar las prácticas, de aspirar a que ellas mismas hablen sobre las derivas que producen, los saberes que promueven, que den cuenta de los supuestos que toman cuerpo y se mezclan en los microrrelatos, en los detalles en los que la política del lazo se pone en acto (Rodríguez: 2019).

Como se manifestó, los protocolos, ampliamente descriptos a lo largo de este trabajo, rigidizan y burocratizan la intervención profesional en la medida en que se ponen por delante de NNyA. Aunque tranquiliza a los trabajadores como reaseguro de efectividad y garantía de cumplir con las leyes vigentes, sostenerlos también obtura la posibilidad de crear otras maneras de intervenir afines y en sintonía con lo que NNyA expresan en su singularidad. Se vuelve urgente entonces dar lugar a los espacios de escucha de cada NNyA y su familia, pensarlos conforme a las particularidades y singularidades que les son propias, para desde allí planificar acciones, intervenciones y prácticas acordes a su historia y situación singular. Caso contrario, se corre el riesgo de perpetuar prácticas que, por su fuerte apego a los protocolos provenientes del discurso jurídico, resultan universalizantes, burocráticas y deshumanizantes, ya que obturan la posibilidad de escucha de NNyA en tanto sujetos singulares, convirtiéndolos en sujetos sin historia, sin memoria, sin palabras y sin identidad.

REFERENCIAS

Aliani, N., Floresta, D., Serra, L., Vesco, A., Surraco, M., Fiore, M. E. (2017). PIDP: La adolescencia y el campo jurídico. Las prácticas de los profesionales en la aplicación de la Ley 26061 – Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de niños/as y adolescentes. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales UADER. https://tinyurl.com/yey3mjrn

Álvarez, C. (2008). La etnografía como modelo de investigación en educación. *Gazeta de Antropología, 24*(1). https://tinyurl.com/yfh7wdf8

Archivo General de la Nación (1999). Decreto de creación de la Sociedad de Beneficencia (1823). *Instituciones de la sociedad de beneficencia y asistencia social (1823-1952). Tomo I.* AGN.

Aries, P. (1979). La infancia. *Revista Estudio.* https://tinyurl.com/yakhcbjr

Arroyo, D. (2020). Prólogo. En Jefatura de Gabinete SENAF (comp). *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061. CABA.* Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. https://tinyurl.com/mrckhv7r

Asamblea General de las Naciones Unidas (2006). Convención sobre los Derechos del niño, 20 de noviembre de 1989. UNICEF. https://tinyurl.com/tc6fe3xe

Asociación Pensamiento Penal (2012). Rosario. El Hogar del Huérfano ya no tendrá internados. https://tinyurl.com/h3dav7fj

Barco, S. (2003). Las orientaciones pedagógicas de la Ley Federal de Educación. Ficha de cátedra, UBA. Inédito.

Bleichmar, S. (2014). *Violencia social-violencia escolar. De la puesta de límites a la construcción de legalidades.* Noveduc.

Bloj, A. (2009). Estar muy cerca de niños y niñas: una marca argentina. *Revista Norte de Salud Mental* (34), 61-64. https://tinyurl.com/ya7x8cb9

Branner, I. (2022). *Intervenciones con adolescencias vulneradas. Prácticas en un Centro de Día.* Noveduc.

La Capital MDP (24 de mayo de 2019). Brasil: hacen desfilar a chicos para ser adoptados. https://tinyurl.com/yc337848

Bright, M. (2011). Miedo a los niños: una reflexión sobre la gestión de los riesgos a través de la intervención biopolítica sobre la niñez pobre. *Revista Cátedra Paralela,* (8), 151-165. https://tinyurl.com/bdz32n8s

Busnadiego, P. (17 de febrero de 2021). Impulsan la ley Vanesa para proteger a quienes denuncian abusos a la niñez. *La Capital.* https://tinyurl.com/3rr5anft

Calo, O. (2008). Leyes y sujetos. Cap. III. En Minnicelli, M. (coord). *Infancia e institución(es). Escritura de la ley en la cultura vs maltrato y abuso infantil: políticas y derechos e la subjetividad infantil.* Noveduc.

Calvi, B. (2008). El derecho a la infancia. El maltrato y el abuso: modos de destitución de la niñez. Cap. V. En Minnicelli, M. (coord). *Infancia e institución(es). Escritura de la ley en la cultura vs maltrato y abuso infantil: políticas y derechos e la subjetividad infantil.* Noveduc.

Cámara de Senadores de la Nación (1 de junio de 2005). *Diario de sesiones. 15º Reunión, 9º sesión ordinaria.* https://tinyurl.com/3rucf5af

Carli, S. (1999). La infancia como construcción social. https://tinyurl.com/yc7bbce7

———. (2010). Notas para pensar la infancia en Argentina (1983-2001): Figuras de la historia reciente. *Educação em Revista - UFMG, 26*(1), 351-381. https://tinyurl.com/myvcbfw9

Castel, R. (2020). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Manantial.

Cicerchia, R. (1994). Familia: la historia de una idea. En Wainerman, C. H. y Cicerchia, R. *Vivir en familia* (pp. 49- 72). UNICEF y Losada.

———. (1998). *Historia de la vida privada en Argentina.* Editorial Troquel.

———. (2000). Formas y estrategias familiares en la sociedad colonial. Cap. VIII. En Tandeter, E. (dir. de tomo). *Nueva Historia Argentina. Tomo 2: La sociedad colonial.* Sudamericana.

Ciordia, C. (2020). Las políticas públicas de protección de la infancia y la juventud. Sus efectos desde la perspectiva de los jóvenes destinatarios. *Runa, 41*(2), 87-104. https://tinyurl.com/26yaneha

Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. (2007). Lineamientos Nacionales en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes Carentes de Cuidados Parentales. https://tinyurl.com/5n78besz

———. (2020). 15 años de vigencia de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Acta Nº 37. En Jefatura de Gabinete SENAF (comp). *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061.* https://tinyurl.com/mrckhv7r

Corea, C. & Lewkowicz, I. (1999). *¿Se acabó la infancia? Ensayo sobre la destitución de la niñez.* Lumen Hvmanitas.

Costa, M. & Gagliano, R. (2000). *Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas.* Paidós.

Defensoría del Pueblo, Provincia de Santa Fe (2025). *Defensores del país expresaron su preocupación por el retroceso en las políticas destinadas a niñez y adolescencia.* https://tinyurl.com/5n7ea3vc

Defensoría Provincial de NNyA de Santa Fe (2015). *Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia. Provincia de Santa Fe, Argentina. Informe 2015.* https://tinyurl.com/4h9kavzz

———. (2019). *El acogimiento familiar en la provincia de Santa Fe: diagnóstico y propuestas: Informe 2019.*Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe. https://tinyurl.com/mr278rv8

Degano, J. (2008). Derechos y políticas de la subjetividad infantil. Cap. VII En Minnicelli, M. (coord). *Infancia e institución(es). Escritura de la ley en la cultura vs maltrato y abuso infantil: políticas y derechos e la subjetividad infantil.* Noveduc.

De la Iglesia, M. & Di Lorio, J. (2006). La infancia institucionalizada: la práctica de la Psicología Jurídica. *Anuario de investigaciones, 13.* Facultad de Psicología, UBA. https://tinyurl.com/4te6wvr9

Dell´Acqua, M. (2015). *Problematización de la escucha del niño en un área de resolución alternativa de conflictos.* [TFI] Facultad de Psicología, Universidad de Mar del Plata. https://tinyurl.com/345tzf6f

Demaría, V. & Figueroa, J. (abril de 2007). 10.903: La ley maldita. *Revista Topia.* https://tinyurl.com/3e5uwf7t

Dolto, F. (2008). *La causa de los niños.* Paidós.

Donzelot, J. (2008). *La policía de las familias.* Nueva visión.

Dossier Legislativo (2013). Mensajes presidenciales. Año I, Nº 17. Dirección GLIN y de Referencia Legislativa. Biblioteca del Congreso de la Nación.

Duschatzky, S. (2008). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad.* Paidós.

Duschatzky, S. & Corea, C. (2009). *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones.* Paidós.

Emmanuele, E. (2012). *Los discursos que nos hablan.* Entreideas.

Fontao, M. (2016). *Efectos que produce el maltrato infantil en los equipos interdisciplinarios.* [Posgrado]. Especialización en Infancia e Instituciones, Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Foucault, M. (2006). *La vida de los hombres infames.* Altamira.

———. (2011). *Los anormales.* Fondo de Cultura Económica.

———. (2013). *La arqueología del saber.* Siglo Veintiuno Editores.

Freud, S. (1978 [1832]). Conferencia 34: Esclarecimientos, aplicaciones, orientaciones. En *Obras Completas, Vol. XXII,* Amorrortu.

Frigerio, G. (2019). Oficios del lazo: mapas asociaciones e ideas sueltas. En Frigerio, G., Korinfeld, D. & Rodríguez, C. *Trabajar en instituciones: los oficios del lazo.* Noveduc.

Garrido Carrasco, C. (2006). *Reflexiones acerca de la construcción de infancia de niños y niñas en situación de vulneración de derechos: Puntos de encuentro y desencuentro con la Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia.* [Tesis de maestría]. Universidad de Chile. https://tinyurl.com/3k83ymat

Giberti, E. (2006). El nombre de la madre de origen. *Actualidad Psicológica.* https://tinyurl.com/398cfnme

Giglio, J. A. (2017). *La vulneración primordial. El Estado frente al niño, niña y adolescente ubicado en un lugar de objeto.* Letra Viva.

Grande, S. (2022). Epílogo. En Minnicelli, M. S., Branner, I. Grande, S. y Lampugnani, S. *Intervenciones con adolescencias vulneradas. Prácticas en un Centro de Día.* Noveduc.

Grosman, C. (1994). Los derechos del niño en la familia. Ley, creencias y realidades. En Wainerman, C. H. y Cicerchia, R. *Vivir en familia* (pp. 73- 113). UNICEF y Losada.

Guattari, F. (2013). *Líneas de fuga. Por otro mundo posible.* Cactus.

Guber, R. (2016). *La etnografía. Método, campo y reflexividad.* Siglo XXI.

Ministerio de Desarrollo (s/f). Guía del Sistema de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia. Gobierno de Santa fe. Ministerio de Desarrollo Social. https://tinyurl.com/nhcsunpa

Honorable Congreso de la Nación Argentina (1973). *Código Civil de la República Argentina.* Sancionado el 29 de setiembre de 1869 y corregido por ley de 9 de setiembre de 1882. Zabalia Editor.

———. (1884). Ley 1420. Obligación escolar. *Boletín Oficial,* 26 de junio de 1884.

———. (1990). Ley 23.849. Convención sobre los Derechos del Niño. *Boletín Oficial,* 22 de octubre de 1990.

———. (1993). Ley 24.195. Ley Federal de Educación. *Boletín Oficial,* 5 de mayo de 1993.

———. (1994a). Ley 24.417. Protección contra la violencia familiar. *Boletín Oficial,* 3 de enero de 1995.

———. (1994b). Ley 24.430. Constitución Nacional. *Boletín Oficial,* 10 de enero de 1995.

———. (2002). Ley 25.673. Programa Nacional de Educación Sexual. *Boletín Oficial,* 22 de noviembre de 2002.

———. (2004). Ley 25.886. Delitos con armas de fuego. Modificación. *Boletín Oficial,* 5 de mayo de 2004.

———. (2005). Ley 26.061. Protección Integral de los derechos de las Niñas, niños y adolescentes. *Boletín Oficial,* 26 de octubre de 2005.

———. (2006a). Ley 26.150, de Educación Sexual Integral. *Boletín Oficial,* 24 de octubre de 2006.

———. (2006b). Ley 26.206. Educación Nacional. *Boletín Oficial,* 28 de diciembre de 2006.
———. (2007). Ley 26.233. Centros de Desarrollo Infantil. *Boletín Oficial,* 26 de abril de 2007.
———. (2008). Ley 26.390. Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. *Boletín Oficial,* 25 de junio de 2008.
———. (2009). Ley 26.485. Protección Integral a las Mujeres. *Boletín Oficial,* 14 de abril de 2009.
———. (2010a). Ley 26.618. Matrimonio Igualitario. *Boletín Oficial,* 22 de julio de 2010.
———. (2010b). Ley 26.657 de Salud Pública. *Boletín Oficial,* 3 de diciembre de 2010.
———. (2012). Ley 26.743. Derecho a la identidad de género de las personas. *Boletín Oficial,* 24 de mayo de 2012.
———. (2015). Código Civil y Comercial de la Nación, ley 26.994. *Boletín Oficial,* 8 de octubre de 2014.
Isaza, O. (2020). Refrendar el acuerdo social, un imperativo. En Jefatura de Gabinete SENAF (comp). *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061.* https://tinyurl.com/mrckhv7r
Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas.* Universidad Nacional Arturo Jauretche.
Jelin, E. (1994). Familia, crisis y después… En Wainerman, C. H. y Cicerchia, R. *Vivir en familia* (pp. 23-48). UNICEF y Losada.
Korinfeld, D. (2019). De Pandora, baqueanos e instituciones. Tres notas desde los Ateneos de Pensamiento Clínico. En Frigerio, G., Korinfeld, D. & Rodríguez, C. *Trabajar en instituciones: los oficios del lazo.* Noveduc.
La Defe (2025). Defensoría de los Derechos de la niñas, niños y adolescentes. *RECOMENDACIÓN 15.* https://tinyurl.com/3er7a9js
Lampugnani, S. (2014). *Infancia e Instituciones. La problemática de la filiación en niños y niñas desplazados de su ámbito familiar por decisiones jurídico-administrativas.* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Rosario. https://tinyurl.com/mm6ar9mn
———. (2019). Infancia e Instituciones: Filiaciones interrumpidas. *Revista de la carrera de Especialización en Psicología Clínica, social y Comunitaria, 3*(3). https://tinyurl.com/bdd7c9u3
Langone, E. (2024). *Trabajadores desprotegidos: una ley clave quedó sin debatir en la Legislatura.* Diario La Capital, 22 de marzo de 2024. https://tinyurl.com/3rr5anft
Larrea, N. J. (2018). Modalidades locales de protección de la infancia “con derechos vulnerados”: la interinstitucionalidad y sus tensiones. *Question/Cuestión*, *1*(62), e161. https://tinyurl.com/34xnm45n
Legislatura de Santa Fe (2009). Ley Provincial Nº 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñas, Niños y Adolescentes. *Boletín provincial,* 22 de abril de 2009.
Lenta, M. (2013). Niños, niñas y adolescentes en situación de calle: discursos sobre la infancia y procesos de subjetivación. XVI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Montevideo, Uruguay. https://tinyurl.com/ycxmvm7r
———. (2015). Dispositivos de restitución de derechos en la infancia: obstáculos, tensiones y posibilidades. *VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXII Jornadas de Investigación XI Encuentro*

de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. https://tinyurl.com/3eeas5zs

Lenta, M. & Zaldúa, G. (2011). Niñez, adolescencia y derechos humanos. Sobre inconsistencias y contradicciones de las políticas públicas. III Simposio Internacional de Infancia, Universidad de Mar del Plata y FLACSO, Mar del Plata. https://tinyurl.com/2jfjnfms

Lucesole, N. (2016). Recorrido legal e institucional de las principales políticas públicas para la niñez y adolescencia en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la Protección Integral de Derechos. *IX Jornadas de Sociología de la UNLP.* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. https://tinyurl.com/mu6ekamd

Lewkowicz, I. (4 de noviembre de 2004). Frágil el niño, frágil el adulto. *Página 12.* https://tinyurl.com/4nmjrcjf

Llobet, V. & Villalta, C. (2021). Economías morales del cuidado infantil. Familias, género y desigualdades en los programas de acogimiento familiar en la Argentina. *Horizontes Antropológicos,* 61. https://tinyurl.com/ythtjdxa

Londoño Jaramillo, M. (2007). *Procedimiento administrativo para el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes según la ley 1098 de 2006.* Universidad de Medellín. https://tinyurl.com/mrxmzz3y

Magistris, G. (2018). La construcción del "niño como sujeto de derechos" y la agencia infantil en cuestión. *Journal de Ciencias Sociales. Revista Académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo.* https://tinyurl.com/ktdn9asj

Minnicelli, M. (2004). *Infancias públicas. No hay derecho.* Noveduc.

———. (2006). Psicoanálisis, Infancia y legalidad. En *Proceedings of the 6th Psicanálise, Educação e Transmissão.* https://tinyurl.com/282zhavn

———. (2008). Infancias e institución (es): Escritura de la ley. Cap. 1 En Minnicelli, M. (coord). *Infancia e institución(es). Escritura de la ley en la cultura vs maltrato y abuso infantil: políticas y derechos e la subjetividad infantil.* Noveduc.

———. (2017). *Infancias en estado de excepción. Derechos del niño y psicoanálisis.* Noveduc.

Molina, M. J. (13 de marzo de 2018). Familias Solidarias y Adopción. *La Capital.* https://tinyurl.com/mrcaf9n4

Olaza Pallero, S. (2019). La Ley Agote y la protección de la minoridad. El menor abandonado y delincuente desde la mirada de la élite académica y política argentina en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX. *Pensar en Derecho, 8*(14), 115-155. https://tinyurl.com/2wcmexxj

Organización de las Naciones Unidas (1959) Declaración de los derechos del niño. https://tinyurl.com/4e5n7522

Otero, M. F. (2018). *Los procesos de adopciones de niños, niñas y adolescentes. Desafíos para la adecuada integración familiar adoptiva.* Noveduc.

Pipo, V. (2015). Una experiencia de acompañamiento familiar como estrategia de promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes. Facultad de Psicología, UBA. *VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXII Jornadas de Investigación XI Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR.* Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. https://tinyurl.com/k4b3wa7v

Plataforma de Infancia. (2012). Convención Internacional de los Derechos del Niño. https://tinyurl.com/bdzjfvvw

Poder Ejecutivo Nacional (1919). Ley 10.903 del Patronato de Menores. *Boletín Oficial,* 27 de octubre de 1919.

Polola, D. (2004). *Los profesionales y el complejo mapa institucional de la "minoridad" en la ciudad de Rosario.* [Tesina de grado]. Universidad Nacional de Rosario.

———. (2011). El "mapa institucional" de la minoridad en conflicto con la ley penal. Un abordaje desde las instituciones de intervención del ámbito provincial santafesino con incumbencia en la ciudad de Rosario. https://tinyurl.com/2ymxrazc

Real Academia Española. (2018). *Diccionario de la legua española. Edición Tricentenario.* https://tinyurl.com/2t4xjp2t

Real González, M. (2010). La Caja de Pandora en el S. XXI. *La cultura griega a través de los textos II.* Universidad de Alicante. https://tinyurl.com/bdfz47kj

Ribotta, S. (2013). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Vulnerabilidad, pobreza y acceso a la justicia. *Revista Electrónica Iberoamericana, 6* (2). https://tinyurl.com/b87n2ctc

Rodríguez, C. (2019). Aportes para Pensar por caso: una cuestión de detalles. En Frigerio, G., Korinfeld, D. & Rodríguez, C. *Trabajar en instituciones: los oficios del lazo.* Noveduc.

Roffler, E. (2020). Arquitectura institucional, avances y desafíos para el sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. En Jefatura de Gabinete SENAF (comp). *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061.* https://tinyurl.com/mrckhv7r

Roudinesco, E. (2013). *La familia en desorden.* Fondo de Cultura Económica.

Russi, M. (2015). Los efectos de la vulneración de los derechos en la niñez. *VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXII Jornadas de Investigación XI Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR.* Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Saccone, G., Constanza, L. & Seidmann, S. (2015). El niño como sujeto de cuidado: categorías de análisis para un abordaje en representaciones sociales. *VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXII Jornadas de Investigación XI Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR.* Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. https://tinyurl.com/yrbsahw9

Salierno, L. (12/06/2017). Familia sustituta denunció a la Subsecretaría de la Niñez. *El Litoral.* https://tinyurl.com/4ruu6r5f

Sampieri, R., Collado, C. y Lucio, P. (2000). *Metodología de la investigación.* Compañía Editorial Ultra.

Sebastián, M. (2011). *El Servicio de Protección de Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia" Una propuesta de intervención desde el Trabajo Social a partir del marco de los Derechos Humanos.* [Tesis de grado]. Universidad Nacional de la Patagonia. https://tinyurl.com/y9pjzjcc

Seoane Toimil, I. (2012). Políticas públicas de infancia en tiempos de "pensar con estado". *IV Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XIX Jornadas de Investigación VIII Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR.* Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. https://tinyurl.com/2s3hj5yd

Simon, F. (2019). Comentario al artículo 3. Interés superior del niño: derecho, principio y garantía. En *Convención sobre los derechos del niño comentada.* Ministerio

Público Tutelar, Poder Judicial de la ciudad de Buenos Aires. https://tinyurl.com/2waehfcr

Sociedad de las Naciones (1924). Declaración de Ginebra sobre los derechos del niño. *Humanium.* https://tinyurl.com/2utbbfr9

Somovilla, C. (2010). Distinción entre menores abandonados y menores delincuentes en la ley 10.903. https://tinyurl.com/yjt8cx4f

Surraco, M. (2013). Niños/niñas y adolescentes. Políticas públicas sociales. *Actas de jornadas de investigación, Año III, Volúmen III.* Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Rosario. https://tinyurl.com/ydj3m9vc

Thisted, S. (2013). Pasado y presente en las políticas socioeducativas. En Thisted, S., Pineau, P., Béjar, M. D., Forster, R. Seoane, V. & Trímboli, J. *Problemas, estrategias y discursos sobre las políticas socioeducativas.* Seminario interno dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. Ministerio de Educación de la Nación. https://tinyurl.com/yckyn48m

Tuñon, I. (2012). La infancia argentina sujeto de derecho. Progresos, desigualdades y desafíos pendientes en el efectivo cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Buenos Aires, EDUCA. https://tinyurl.com/ymubucbm

——— . (2025). *Derechos de la Infancia en Argentina (2010-2024): Avances, Desafíos y Desigualdades. Documento Estadístico. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia*. Serie Agenda para la Equidad (2017- 2025). 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EDUCA, 2025. https://tinyurl.com/bdf6jehp

Ulloa, F. (2011). *Salud ele-Mental. Con toda la mar detrás.* Libros del Zorzal.

UNICEF (2016). *Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en Argentina.* https://tinyurl.com/ywpu4djk

UNICEF (2023). *Dos de cada tres niñas y niños en Argentina son pobres o están privados de derechos básicos.* https://tinyurl.com/3tnk8jy2

UNICEF (2025). *Análisis del Presupuesto Nacional 2025 con foco en niñas, niños y adolescentes.* https://tinyurl.com/msa4znps

Vasile, V., Reyes, F., Perrielo, A. & Olaeta, H. (2012). Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la Ley Penal. https://tinyurl.com/45zmwwcm

Vessvessian, P. (2020). Sistemas de protección de derechos: pasado, presente y futuro. En Jefatura de Gabinete SENAF (comp). *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061.* https://tinyurl.com/mrckhv7r

Vignale, S. (2013). *Políticas de la subjetividad: Subjetivación, actitud crítica y ontología del presente en Michel Foucault.* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Lanús. https://tinyurl.com/yctb7s32

Vilas, C. (2011). Política y políticas públicas en América Latina. En Fioramonti, C. y Amaya, P. (comps). *El Estado y las políticas públicas en América Latina,* pp. 37-74. Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires/AECID/COPPPAL.

Vitaliti, J. M. (2015). La niñez y sus derechos a lo largo de la historia. Material Didáctico Sistematizado. https://tinyurl.com/4f2fntb5

Wainerman, C. H. (1994). Introducción. En Wainerman, C. H. y Cicerchia, R. *Vivir en familia* (pp. 13-22). UNICEF y Losada.

Wainerman, C. H. & Sautu, R. (2001). *La trastienda de la investigación.* Ediciones Lumiere.

Weissmann, P. (1999). Francisco de Veyga. Prolegómenos de la clínica criminológica en la Argentina. *Temas de Historia de la Psiquiatría Argentina,* 7.