

VII. Claves interpretativas y tensiones en la construcción de los sistemas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes

Carla Villalta

Precedida por numerosos cuestionamientos al Patronato y a la “judicialización de la pobreza”, la Ley N°26061 representó un logro de fundamental trascendencia. Principalmente esta cualidad se relacionó con el tiempo que demandó su aprobación. De hecho, si este año se cumplen quince desde su aprobación, también fueron quince los años que distaron desde la incorporación de la Convención de los Derechos del Niño al derecho interno –con la Ley N°23849 de 1990- hasta su sanción. Otra de las razones que amplificaron esa trascendencia fue que a través de ella el Poder Judicial fue privado de una serie de atribuciones. En efecto, si la tutela estatal había sido activada principalmente por los jueces de menores que “disponían” de niños/as y adolescentes en situación de riesgo, la nueva norma derogó esa figura y sustrajo del ámbito judicial la posibilidad de adoptar medidas de protección.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las características del proceso de construcción social de la reforma legal y de creación de una nueva institucionalidad? A partir de este interrogante, me interesa identificar aquí algunas de las peculiaridades de la construcción de una nueva institucionalidad. Antes que analizar ese proceso desde una perspectiva lega-

lista para evaluar si en estos años se cumplieron sus postulados, me interesa indagar las tensiones que emergieron en él y algunas de las claves interpretativas que, en diálogo con la normativa y el enfoque de derechos que plantea, se fueron construyendo. Estas claves no pueden ser comprendidas de manera dissociada de las condiciones materiales y sociales en las que emergen, y que se vinculan tanto con arraigados presupuestos para pensar la niñez, la familia y la protección, como con determinadas formas de entender la autoridad y el rol del propio Estado en la garantía de derechos y acceso a bienes sociales. En otras palabras, lejos de pensarlas como producto de mentes individuales o de una “mala interpretación”, propongo considerarlas como resultantes de un proceso –disputado, inacabado y abierto- en el que tensamente se relacionan objetivos manifiestos, efectos no previstos y condiciones materiales. En suma, si la sanción de la Ley N°26061 inauguró una etapa de transición y sentó las bases para reconvertir circuitos e instrumentar acciones novedosas, a quince años de su vigencia es posible constatar que las iniciativas desarrolladas fragmentariamente transformaron los modos típicos de intervención sobre la infancia pobre. Sin embargo, esos cambios lejos

Protección y restitución de derechos

de ser un reflejo transparente o una aplicación mecánica de lo estipulado normativamente han sido flexibles combinaciones entre lo ideal, lo deseable y lo posible.

Resituando al Estado

La sanción de la Ley N°26061 se inscribe en un proceso de producción legislativa que en pocos años modificó notoriamente las coordenadas para pensar la niñez y las familias. En efecto, desde 2005 a 2015, momento en que se pone en vigencia un nuevo Código Civil y Comercial, la regulación de las relaciones familiares y el estatus jurídico de niños/as y adolescentes se transformaron sustancialmente. Además, en ese período a partir de establecer un contrapunto con la política neoliberal de la década de 1990, se fueron construyendo nuevos sentidos de estatalidad. Disputando las nociones de ineficiencia con las que había sido dotado el Estado, en los períodos de gobierno kirchnerista la revalorización de “la política” y la construcción de una agenda amplia de derechos humanos sentaron las bases para fundar una nueva legitimidad de lo público. En el campo de los derechos de niños/as y adolescentes, la convergencia de esos procesos permitió desplazarse de la “interpretación fundacional” de la Convención de los Derechos del Niño, hacia otra que abarcó más centralmente a los derechos económicos, sociales y culturales. Este desplazamiento –de “lo técnico a lo político” (Llobet y Villalta, 2019)- se efectuó en paralelo a un proceso de recuperación de los niveles de empleo, mejora de indicadores sociales y económicos e implementación de políticas redistributivas que compusieron el escenario en el cual comenzaron a construirse –no sin tensiones- los sistemas de protección integral de derechos.

Una ley nacional para un país federal

La construcción del sistema de protección de derechos implicó una importante reorganización institucional y un impulso sostenido desde el Estado federal para que las provincias adecuaran su

legislación. En ese proceso, una de las tensiones generadas estuvo dada por el carácter local de muchas de las discusiones que habían precedido a la sanción de la Ley N°26061 que llevaron a significar a la norma como una “ley de Buenos Aires”, como sostenían algunos actores provinciales a poco tiempo de su sanción (Llobet y Villalta, 2019). En este sentido, la diseminación del “enfoque de derechos” en el país tuvo distintas temporalidades, supuso diferentes conflictos, se ajustó más o menos a las singularidades locales, y mucho dependió del activismo de actores locales que generaron las condiciones sociales, políticas e institucionales para la construcción de una nueva institucionalidad que tanto se ajustara a la idiosincrasia local, como tensionara las modalidades típicas de intervención sobre la infancia, y contrarrestara la estigmatización y los procesos de diferenciación social que habían estado presentes durante años en los diseños institucionales provinciales.

Así, la conversión del antiguo Consejo Nacional, en Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia implicó pasar de un organismo centrado en su relación con la justicia –caracterizado tradicionalmente como un auxiliar de ésta- y limitado a la Capital Federal, a otro de carácter federal. La creación del Consejo Federal de Niñez y del Fondo Federal de Infancia, apuntaló esa transformación. No obstante, en algunas provincias esa construcción implicó un exceso de burocratismo y una ingeniería administrativa que fue creando nuevos obstáculos, principalmente asociados a pujas interjurisdiccionales, que dificultaron la tarea a desarrollar.

La construcción de los sistemas de protección en los niveles provinciales y municipales implicó un impulso sostenido para generar áreas sociales en donde ellas siquiera existían, y para jerarquizar las áreas de infancia provinciales habitualmente subordinadas a la autoridad judicial. Si bien se trató de un vertiginoso proceso de creación de institucionalidad, no fue acompañado en general por los recursos financieros adecuados. Así, la alta rotación de personal y la precarización de los/as trabajadores/as se fue recortando como un persistente problema que se agravó aun más durante

Protección y restitución de derechos

la última gestión de gobierno nacional en la que todos los indicadores socio-económicos empeoraron.

La territorialización de la protección

Con la Ley 26061 se inició también un proceso de descentralización, y la territorialización se convirtió en un horizonte deseable de la gestión cotidiana. La desconcentración de la atención directa en los barrios más populosos con el fin de recrear relaciones de cercanía con los niños/as y sus familias, fueron características iniciales de ese proceso. A la vez, la conformación de redes y Consejos locales tendió al objetivo de la territorialización y a efectivizar los principios de “integralidad” y “corresponsabilidad”.

Sin embargo, con el transcurso de los años debido a la insuficiencia de personal, a los magros salarios y a las endeble condiciones de contratación, existió un tránsito desde el territorio a “la oficina”. En muchas localidades, la reducción de los equipos de trabajo y el incremento de la cantidad de derivaciones desde la justicia –originado por las denuncias de violencia familiar- colaboraron en acentuar ese desplazamiento. Así, el ideal de la promoción de derechos y cercanía de las dinámicas territorializadas, transmutó en un sistema que parece reducido a un órgano bastante encerrado sobre sí mismo, que solo se alimenta de derivaciones interinstitucionales y difícilmente articula con otros efectores. Asimismo, tanto las insuficientes condiciones materiales en que se despliega la protección como la edificación de algunos lugares comunes para pensar las dificultades de las dinámicas concretas de trabajo, impactaron considerablemente en las modalidades de gestión concreta.

Así, por ejemplo, los apercibimientos del poder judicial por las demoras en las respuestas a sus oficios, junto con la existencia de diferentes criterios en torno al control de legalidad de las medidas excepcionales de protección o a la declaración de la adoptabilidad, que tiene como trasfondo la “desconfianza” mutua, recrean pujas interinstitucionales

que insumen considerables recursos. Equipos de trabajo abocados a responder los requerimientos de la justicia, y la sensación de no dar abasto ante la demanda, propician la conformación de un escenario en el que los organismos administrativos recortan su accionar a los casos visualizados como más graves y urgentes.

Los sentidos de la protección

“Transformar papeles en personas”, fue uno de los imperativos iniciales del traspaso de la gestión de la protección desde el ámbito judicial –en donde las historias eran expedientes y las personas, papeles- a nuevos formatos en los que la interacción cara a cara y la consideración de los niños/as como “sujetos de derecho” debían ser el norte de las intervenciones. Con la construcción de los sistemas de protección, se delinearon modos de intervención que ponderan el consenso como vía privilegiada para el abordaje de distintas problemáticas, y así las estrategias basadas en la negociación y construcción de acuerdos se recortan como vías centrales para restituir derechos vulnerados.

Ahora bien, este formato de intervención junto con las características de las dinámicas ya descritas condujo, por un lado, a un énfasis en la “transformación individual” de los/as “responsables” de los/as niños/as. Por otro, llevó a la agudización de una mirada restrictiva de las vulneraciones de derechos que propició un “recorte de la competencia” de los organismos de protección. Así, la intervención se fue enfocando cada vez más en casos decodificados como “maltrato” y “violencia”, y en situaciones en las que la vulneración de derechos es recortada como falla individual (Grinberg, 2010). Desde esa clave son seleccionadas las situaciones sobre las que se interviene, y son movilizados los recursos considerados adecuados para que los progenitores, pero principalmente las madres, reviertan sus conductas. Recursos – limitados en cantidad y variedad- entre los que el tratamiento psicológico ocupa un lugar central y excluyente. Así, se abona una clave interpretativa

Protección y restitución de derechos

que lleva a que las situaciones de precariedad y vulnerabilidad producto de las situaciones de desigualdad social sean leídas casi exclusivamente como “negligencia”. Y ello conduce a implementar soluciones individualizadas que, para poder desplegarse, actúan una vez más culpabilizando a las familias de los niños/as que se debe proteger.

Resituando la protección

La relación entre leyes y prácticas, desde una perspectiva antropológica, puede ser caracterizada como de una mutualidad constitutiva (Fonseca y Schuch, 2009) en tanto así como la ley es uno de los elementos que constituye las categorías de la vida cotidiana, estas mismas categorías y rutinas dan forma y significado a la ley. Desde esta perspectiva, podemos advertir que la vigencia de la ley 26061 ha implicado la reconfiguración de categorías, la expansión de una particular retórica, y la transformación de modos de pensar a niños/as y adolescentes. Así, el derecho del niño/a a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta como horizonte deseable en las intervenciones, las muy distintas coordinadas disponibles para pensar el “centro de vida”, la existencia de plazos para las intervenciones coactivas y la estipulación –aunque las más de las veces solo formal- de procedimientos, son ejemplos de esa diseminación de diferentes nociones y sentidos. Con todo, en las dinámicas concretas de intervención se generaron nuevas tensiones y las

categorías inauguradas se nutrieron de sentidos preexistentes que conducen a reproducir estigmatizaciones y procesos de diferenciación social. Así, la lente individualizada y generizada para abordar las vulneraciones de derechos impide la producción de estrategias que se desplacen de lógicas segmentadas de intervención, de deslinde de competencias y de individualización de los problemas.

Resituar la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en un horizonte en el que la garantía de derechos económicos, sociales y culturales sea el piso mínimo para abordar las vulneraciones de otros derechos, y traspasar los límites conceptuales edificados en los últimos años para pensar la protección de la niñez, se torna una tarea ineludible a fin de imaginar nuevos cauces que permitan materializar la protección.

REFERENCIAS

- Fonseca, C. y Schuch, P. Políticas de proteção à infância: um olhar antropológico. UFRGS, Brasil, 2009.
- Grinberg, J., “De ‘malos tratos’, ‘abusos sexuales’ y ‘negligencias’”. Reflexiones en torno al tratamiento estatal de las violencias hacia los niños en la ciudad de Buenos Aires”, en Villalta, C. (comp.), Infancia, justicia y derechos humanos. Buenos Aires: Ed. UNQ, 2010.
- Llobet, V. y Villalta, C. (coords.). De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015). Teseo, 2019.

Carla Villalta

Doctora en Antropología Social por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora independiente del CONICET, Co-coordinadora del Programa de Antropología Política y Jurídica del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA, y Directora del Equipo de investigación “Burocracias, parentesco, derechos e infancia”. Profesora Adjunta Regular de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, profesora del Doctorado en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) e integrante de su Comisión Académica. Es miembro del Comité Asesor del Programa Nacional Ciencia y Justicia del CONICET y co-directora del Observatorio de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Centro (UNICEN).