

Medidas de abrigo y respuestas comunitarias

Tensiones y debates en torno al rol de los actores estatales y sociales en la protección de los derechos de la infancia y adolescencia¹

Por Claudia Bernazza²

En el presente artículo comentaremos los resabios, tensiones y debates presentes en la implementación de la legislación de niñez con enfoque de derechos, especialmente en lo referido a las medidas de protección excepcionales. El enfoque y los criterios adoptados en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires, surgidos para dejar atrás el vergonzante capítulo de los institutos de menores, mantienen un malentendido con las respuestas comunitarias participantes del sistema previsto por la propia legislación.

De la *situación irregular* a la *protección integral de derechos*

A lo largo del siglo XX, el enfoque de patronato primó en la relación adulto - niño así como en las relaciones Estado - infancia. Este enfoque, en nombre de la protección del “menor” frente al peligro, lo hizo objeto de sus políticas, leyes y mandas en una relación asimétrica que neutralizó resistencias.

Este enfoque se introduce en el sistema jurídico a través de la sanción, en 1919, de la Ley N° 10.903, conocida como *ley de Patronato* o *ley Agote*. Hija de las ideas higienistas y reformadoras de principios de siglo, tradujo prejuicios de clase al lenguaje del racionalismo científico. Las *elites* de todo el continente trataban de resolver, a través de la filantropía y el reformismo, el peligro que significaban las familias pobres para su seguridad y patrimonio. Esa situación anómala se consolidó como doctrina y legislación. Así lo explica Carolina Farias Carracedo:

La Ley Agote, junto con las leyes de menores que se dictaron en toda América Latina por esos años, estuvieron inspiradas en lo que se conoce como Doctrina de la Situación Irregular. El atributo central de la Doctrina de la Situación Irregular era legitimar cualquier acción judicial indiscriminadamente sobre aquellos niños y adolescentes en situación de dificultad. La ley no diferenciaba si esas dificultades eran, por ejemplo, de un niño infractor de la ley o de un niño víctima de malos tratos (García-Méndez, 1995).³

La infancia “descarriada” se enderezaría a partir de los correctivos e instituciones previstos por esta ley. La internación, piedra angular de la propuesta, resolvería el tema de los “menores” abandonados o hijos de familias malvivientes. Entre las paredes del “reformatorio”, construidos a prudente distancia de los centros urbanos, se forjaría el

¹ El presente artículo retoma conceptos y pasajes del capítulo: *Derechos de la Infancia y la Adolescencia* de libro *Diez años del Proyecto Nacional: las leyes que cambiaron la(s) historia(s)* de la autora.

² Ingeniera agrónoma y docente. Magister en Educación (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Cofundadora del Hogar Lugar del Sol y del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo.

³ Carolina Farias Carracedo. *Legislación de la República Argentina en materia de infancia: un recorrido histórico*. Revista Rayuela, 2014.

“hombre del mañana”. El doctor Agote, conocido en el mundo entero por sus aportes a la transfusión sanguínea, fue el orgulloso padre de la criatura.⁴

Pero nuevos actores sociales estaban apareciendo en escena y las voces de alarma ya se hacían oír. *Canillita*, de Florencio Sánchez, denuncia la situación de los chicos en conflicto con la policía en una Buenos Aires que no ofrecía oportunidades. Estrenada en 1904 y llevada al cine en 1936, estaba basada en la obra anterior del autor *¡Ladrones!*, representada desde 1897 en círculos anarquistas. En 1939, Carlos Borcosque estrena la primera versión del clásico *Y mañana serán hombres...*, basada en hechos reales que denunciaban los diarios de la época y que llevaban a ministros y presidentes a tomar medidas siempre insuficientes en la materia.⁵

Con la llegada del peronismo al poder, se intentó delinear un nuevo marco jurídico, acorde con los derechos que la Argentina comenzaba a reconocer a los trabajadores, el sujeto social que se integraba a las instituciones de la República luego de los sucesos de octubre de 1945 y con la llegada a la presidencia de Juan Domingo Perón. La Constitución de 1949 enumeró, por primera vez, los derechos de la infancia. Precursora de la declaración de las Naciones Unidas, impuso, durante un breve *interregno*, una perspectiva novedosa en materia de protección de la niñez. El golpe de Aramburu y Rojas dio por tierra con estas novedades y la doctrina de la Situación Irregular se afianzó durante los sucesivos gobiernos de facto.

Durante las décadas siguientes, los protagonistas de esta recurrente pesadilla institucional no lograban hacerse oír. Ningún chico estaba en condiciones de desobedecer o denunciar los mandatos tutelares. Las fugas, recurso utilizado frente a la barbarie institucionalizada, eran severamente castigadas. Se contaba con la colaboración, en casi todos los casos, de las propias familias, ajenas a la humillación cotidiana de sus hijos e incluso agradecidas por aquello que el Estado les ofrecía. Pero las heridas se abren paso y las víctimas, finalmente, hablan. Enrique Medina y Leonardo Favio, niños en un tiempo sin derechos, lograron poner voz a sus reclamos siendo adultos. Leonardo Favio filma en 1965 *Crónica de un niño solo*, una historia de neto corte autobiográfico. En 1972, el protagonista de *Las Tumbas* -que no es otro que su autor, Enrique Medina- denuncia el sinsentido de la protección brindada por el Estado en el primer párrafo del libro: "Había terminado el segundo de la primaria cuando me internaron. Me puse a llorar como un desesperado al darme cuenta de que me iban a separar durante mucho tiempo de mi vieja. Ella también lloraba, pero se iba".

⁴ El diputado conservador Luis Agote aprovechó su prestigio previo como médico para respaldar la propuesta con ideas de dudoso rigor científico. Viviana Demaría y José Figueroa lo citan textualmente: “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”. Según estos autores, su propuesta era “recluirlos en la isla Martín García. Allí hay condiciones suficientes para el alojamiento de 10 mil menores vagabundos”, quienes “provistos de elementos de trabajo, y bajo una buena vigilancia moral, se convertirán en hombres buenos y sanos para el país”. Por si quedara alguna duda, en los fundamentos de la ley 10.903 puede leerse: “El Estado tiene el derecho de secuestrar a los menores cuya conducta sea manifiestamente antisocial, peligrosa, antes de que cometan delitos (...) No hay en ello restricción de libertad civil: el menor no la tiene y sólo se trata de sustituir la patria potestad por la tutela del Estado”. En *10903: La ley maldita* (2007).

⁵ Bernazza, C. (2013): *Diez años del Proyecto Nacional: las leyes que marcaron la(s) historia(s)*.

En su noche más negra, Argentina tocó fondo en esta materia. El terrorismo de Estado llevó a cabo un plan sistemático de apropiación de bebés que los privó de su identidad, su familia y su futuro.⁶

El derecho a la vida, a la dignidad y la integridad personal, a la privacidad y la intimidad familiar, a la identidad, la salud y la educación gratuita, a la libertad, el deporte y el juego recreativo, a un ambiente sano, a opinar y ser oído, no son producto de un orden “natural” sino de la larga marcha de los chicos y jóvenes argentinos, de sus referentes y formadores, y de hombres y mujeres de la democracia que lograron incorporar a la trama institucional argentina una legislación que dejó atrás la figura del patronato.

En 1990, a más de 30 años de la Declaración de los Derechos del Niño⁷ y también a instancias de las Naciones Unidas, Argentina firma y ratifica la Convención de los Derechos del Niño (CDN)⁸. Este instrumento adquiere rango constitucional con la reforma de 1994. Pero hubo que esperar más de una década para que este precepto se hiciera operativo. La Ley 26.061 de *Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, sancionada el 28 de setiembre de 2005 y reglamentada en el año 2006 a través de los Decretos N° 415/06 y 416/06, reemplaza finalmente la ley Agote, uno de los bastiones del orden conservador. En los años previos, la provincia de Buenos Aires emprende un proceso similar. Suspendida la aplicación de la ley 12.607 del año 2001, la ley 13.298 y su decreto reglamentario 300 del año 2005 derriban las estructuras del Patronato de Menores del decreto-ley 10.067 del 9 de diciembre de 1983, firmado por el gobernador de facto Jorge Aguado, no casualmente, un día antes de la llegada de Raúl Alfonsín a la Presidencia y Alejandro Armendáriz a la Gobernación. Esta legislación deja atrás un orden jurídico que avalaba la existencia de instituciones vergonzantes en el territorio bonaerense.⁹

Protagonistas y debates en torno a la sanción de la ley 13.298

La nueva legislación, tanto a nivel nacional como provincial, había sido exigida y motorizada por numerosos referentes y colectivos sociales. Entre ellos, puede destacarse la figura de Alberto Morlachetti, fundador del Hogar Pelota de Trapo de Avellaneda, y la acción del *Movimiento Chicos del Pueblo*. Según Pablo Morosi:

Morlachetti propuso la idea de dar vida a un nucleamiento en defensa de la infancia y, junto con Enrique Spinetta, que había constituido con su mujer Claudia Bernazza el hogar Lugar del Sol en Berazategui, empezó a delinear una suerte de manifiesto doctrinario y de acción sobre políticas para la niñez. Ese texto terminó por convertirse en el acta fundacional del *Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo*. (...) Carlos Cajade siempre dijo que aspiraba a que, alguna vez, el hogar que acababa de fundar no hiciera falta (...) Como el escrito elaborado por Morlachetti y sus amigos estaba planteado desde esa misma perspectiva cuando Spinetta lo fue a ver a la Casita y lo invitó a plegarse, no dudó ni un instante. (...) La versión final del acta de

⁶ Bernazza, C.: *Ibidem*

⁷ La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de los Derechos del Niño en 1959.

⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Ratificada por Argentina mediante la Ley N° 23.849, sancionada el 27 de setiembre de 1990 y promulgada de hecho el 16 de octubre de 1990.

⁹ En diciembre de 2004 se aprueba por unanimidad en la Legislatura de la provincia de Buenos Aires la Ley 13.298, y en diciembre de 2006 la Ley 13.634 de los Fueros de Familia y Penal Juvenil. El 14 de febrero la Suprema Corte provincial reconoció esta ley y levantó una medida cautelar que pesaba sobre la Ley 13.298, resolviéndose así las controversias respecto del marco legal vigente en la provincia de Buenos Aires.

constitución se firmó el 30 de setiembre de 1987 en la capilla Nuestra Señora de la Medalla Milagrosa de Florencio Varela, a cargo del presbítero Miguel Hrymacz. Rubricaron el documento una docena de grupos que trabajaban con chicos (...) Una de las primeras definiciones fue no utilizar la habitual figura de "chicos de la calle" y apelar, en cambio, a la de "chicos del pueblo", para evitar estigmatizaciones. (Morosi: 2016, p. 119-120)

En este artículo nos centraremos en el proceso de aprobación e implementación de la ley 13.298 de la provincia de Buenos Aires, jurisdicción donde el sistema de patronato se construyó a mayor escala. Patricia Jorge, senadora provincial en el período 2003 - 2007, es la autora de la ley que instituye finalmente el Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia. En la entrevista que le realiza el Observatorio de la Niñez de la Universidad Nacional de General Sarmiento a una década de la sanción de la ley, la ex - legisladora comenta:

Cuando yo ingreso al abordaje de la ley ya había sido votada y nunca promulgada la ley anterior, la 12.607 de "Protección Integral de los Derechos del Niño y del Joven". Es decir que, cuando yo llego al Senado, el tema ya era un tema central de discusión. No fue un proceso conflictivo como se podía esperar porque la gran batalla se había producido en la discusión de la ley anterior que derivó en su no promulgación. Allí fue donde se mantuvieron las discusiones centrales. En torno a la ley había una disputa muy importante por la cantidad de estamentos que preveía y el armado institucional que establecía y existían dudas sobre el rol a asignar al sistema judicial porque un error en la definición de su papel podía significar una desprotección para el pibe. (Entrevista, p. 2)

El debate de estos proyectos dio lugar a la confluencia de organizaciones que buscaban incidir en la redacción del texto legal. Entre estas confluencias, se destaca la constitución, en el año 2004, del Foro por la Niñez que integraban, entre otras organizaciones, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA), cuyo referente más visible era Adolfo "Fito" Aguirre¹⁰. Respecto del origen de este foro, dice Gabriela Magistris:

Esta meta-organización se empezó a constituir a raíz de la sanción y posterior suspensión de la ley 12.607. Como antecedente directo del Foro encontramos, en septiembre de 2002, la conformación de una "Multisectorial por los Derechos de la Infancia", integrada por diversas organizaciones, sindicatos, colegios profesionales y organismos de derechos humanos. Se firma en este momento un pronunciamiento conjunto en el que se exige que la Corte Provincial se expida por el fondo de la cuestión de constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley mentada, que ya venía demorada desde hacía un año y medio. (Magistris, p.138)

Respecto de este tema, en la entrevista ya mencionada, señala Patricia Jorge:

Otro grupo que se acercó orgánicamente fue la gente de lo que después se configuró como Observatorio de Niñez de ATE, el Padre Cajade y algunas organizaciones de Cáritas Quilmes. Muchos de ellos temían que esta ley fuera un retroceso respecto de la ley anterior, la 12.607, y quienes tenían

¹⁰ Integraron el Foro en su origen: ATE; CTA; AJB; CTERA; FADO; CELS; Abuelas de Plaza de Mayo; CASACIDN; Colectivo Derechos de Infancia y Adolescencia; Comisión Provincial por la Memoria; Colegio de Trabajadores Sociales, Colegio de Psicólogos, Colegio de Médicos, Colegio de Farmacéuticos y Colegio de Abogados Distrito La Plata; Hogar de la Madre Tres Veces Admirable; entre otros. Fuente: www.foroporlaniñez.org.ar

hogares de convivencia se preguntaban cuál iba a ser su nuevo rol, cosa que en la implementación de la ley tampoco queda muy resuelta hoy en día porque nadie da cuenta del proceso que tienen que llevar los mismos.
(Entrevista, p. 3)

Sobre el tema del nuevo rol de los hogares de convivencia volveremos más adelante.

De los institutos a las medidas de protección. Las medidas de abrigo.

Las medidas de protección del nuevo marco jurídico hacen hincapié en todos los dispositivos y acciones que pudieran fortalecer el ámbito familiar del niño: orientación familiar, programas de becas, asistencia económica a las familias, entre otras¹¹. Las medidas de abrigo que suponen convivencias alternativas al ámbito familiar se asumen como medidas de excepción, un contrapunto necesario para no repetir la tragedia vergonzante de los institutos de menores. En su artículo 35 bis¹², la ley expresa:

La medida de abrigo es una medida de protección excepcional de derechos, que tiene como objeto brindar al niño, niña o adolescente un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en éste se encuentren amenazados o vulnerados sus derechos, hasta tanto se evalúe la implementación de otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos. La aplicación de la medida de abrigo, que siempre se hará en resguardo del interés superior del niño, es de carácter subsidiario respecto de otras medidas de protección de derechos, salvo peligro en la demora. La familia ampliada u otros miembros de la comunidad vinculados con el niño, niña o adolescente, serán considerados prioritarios al momento de establecer el ámbito alternativo de convivencia. Durante la aplicación de la medida, el organismo administrativo trabajará para la revinculación del niño, niña o adolescente con su familia de origen; evaluará la implementación de otras medidas tendientes a remover los obstáculos que impedían la debida protección de los derechos del niño, niña o adolescente; guardará de mantener la unidad entre hermanos; facilitará el contacto con la familia de origen y buscará la ubicación del mejor lugar para cada niño, niña o adolescente cerca de su domicilio.

Respecto de los plazos, el artículo citado no deja lugar a dudas:

El plazo de duración máxima de la medida no podrá exceder los ciento ochenta (180) días. Vencido el plazo se deberá proceder de conformidad con lo regulado por la ley respectiva. Cuando, aún antes del vencimiento del plazo, las medidas de protección fracasaren por incumplimiento o por motivos imputables a los progenitores, tutores o familiar a cargo, o se advirtiere la existencia de cualquier situación que coloque al niño, niña o adolescente, en estado de vulnerabilidad de sus derechos; el organismo administrativo informará esta situación al Juez de Familia y solicitará, si correspondiere, la declaración de la situación de adoptabilidad.

¹¹ *ARTICULO 35. (Texto según Ley 14537) Comprobada la amenaza o violación de derechos podrán adoptarse, entre otras, las medidas que a continuación se enuncian: a) Apoyo para que los niños permanezcan conviviendo con su grupo familiar. b) Orientación a los padres o responsables. c) Orientación, apoyo y seguimiento temporarios a la niña, niño, adolescente y/o su familia. d) Inscripción y asistencia obligatoria en establecimiento educativo. e) Solicitud de becas de estudio o para guardería y/o inclusión en programas de alfabetización o apoyo escolar. f) Asistencia integral a la embarazada. g) Inclusión del niño, niña o adolescente y la familia, en programas de asistencia familiar. h) Cuidado del niño, niña o adolescente en el propio hogar, orientado y apoyando a los padres, representantes o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia y del niño a través de un programa. i) Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico del niño, niña o adolescente o de alguno de sus padres, responsables o representantes. j) Inclusión en programa oficial o comunitario de atención, orientación y tratamiento en adicciones. k) Asistencia económica. l) Permanencia temporal, con carácter excepcional y provisional, en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente.*

¹² Artículo incorporado por la Ley 14.537 del año 2013, en el marco de la preocupación del Gobernador Daniel Scioli por acelerar los procesos de adopción.

Respecto de estos preceptos, el artículo aclara que los funcionarios son administrativa y penalmente responsables de su cumplimiento:

La observancia de las notificaciones establecidas en este artículo constituye un deber del funcionario público a cargo. Su incumplimiento traerá aparejadas las sanciones disciplinarias y penales correspondientes.

Quienes abogaban por el desmantelamiento de las instituciones del patronato acordaron con esta redacción. Sin embargo, la aplicación de este texto legal dio lugar a un sinnúmero de interpretaciones y desencuentros en un ámbito donde lo que está en juego no es, precisamente, “reversible”. Para abordar esta tensión, haremos una caracterización de las respuestas comunitarias así como de los problemas que se suscitan al encuadrarlas en las medidas excepcionales previstas por la ley.

Las respuestas comunitarias

Para criar a un niño se necesita una tribu entera.

Proverbio Tuareg¹³

Entre quienes abogaron por este lugar central de las familias y la identidad de origen, se encuentran las casas abiertas o pequeños hogares de la primer democracia, surgidos en forma simultánea y luego reunidos por Alberto Morlachetti en su etapa de funcionario provincial y posteriormente a través del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo. Cientos de referentes sociales compartían allí sus experiencias de convivencia en barriadas devastadas.

Conviene, en este punto, hacer un poco de historia. Con el advenimiento de la democracia, maestros/as, dirigentes fomentistas, sacerdotes y participantes de comunidades parroquiales, así como hombres y mujeres sin activismo social previo, inician o reconstruyen redes políticas y sociales en barrios y ciudades del Gran Buenos Aires, lo mismo en Rosario, Córdoba, Mendoza, Mar del Plata, Bahía Blanca, entre otros centros urbanos. Estos referentes ensayan las primeras respuestas frente al fenómeno de los “chicos de la calle” heredado de la dictadura. El terrorismo de Estado y la apertura indiscriminada de la economía habían dejado secuelas profundas: el modelo social y económico instaurado generaba desplazamientos y debilitaba identidades, por lo que familias y comunidades protagonizaban una creciente desarticulación.

¿Cómo enfrentar, en la Argentina de la década del 80 -lo mismo vale para la década del 90 o la crisis del 2001-, el desafío de comer y vestirse? ¿Cómo afrontar la epopeya de criar y cuidar? ¿Cómo construir escenarios familiares prototípicos, tal como pregonaban las publicidades radiales o televisivas? En los barrios de los márgenes, en esa suerte de destierro interior donde no hay noticias de las instituciones salvo la policía o la escuela (no necesariamente amable, no siempre aliada), los niños se construyen como sujetos desde lo que podríamos denominar *filiaciones posibles*, esto es, a partir de los vínculos que se entrelazan a su alrededor a duras penas. Hijos de padres adolescentes o,

¹³ Citado por Patricia Jorge en entrevista del *Observatorio de la Niñez*, UNGS, p. 6.

en cualquier caso, atravesados por este genocidio económico, las abuelas y los hermanos jugarán un rol central en la filiación y constitución de la comunidad de origen. También participarán vecinos y vecinas, maestros y comunidades de culto: los vínculos familiares - comunitarios se entrelazan conformando un sistema que recuerda la estructura del clan, recreado frente a los escasos recursos materiales y simbólicos disponibles para configurar identidades y dinamizar proyectos de vida. Los márgenes del sistema generan, además, identidades compartidas *contra* el sistema, cantadas a viva voz en las cumbias que se repudian primero y se bailan después.

En este escenario, la maternidad/paternidad es derecho pero también desafío y epopeya. En barrios asolados, se asiste a la inscripción de niños y niñas con tres y más nombres que buscan la sonoridad de otras lenguas, y cabría preguntarse por qué. Este nombre parece recubrir al recién nacido como un escudo protector frente a un mundo amenazante. Ese mundo, a poco de andar, no solo escamoteará recursos sino que se erigirá como fiscal, responsabilizando a “madres descuidadas” por la desprotección de sus hijos (Bertolotto, 2014: 13). Cuando el “afuera” colabora con el debilitamiento de la comunidad de origen, el sujeto irá en busca de otros vínculos, y serán muchas veces sus pares los que lo invistan de una *contraidentidad* frente a las amenazas.

Respecto de esta función que cumplen los adultos y los pares en el proceso de identificación, Graciela Frigerio, citando a Pierre Kammerer, nos dice:

El psicoanálisis (y la filosofía arendtiana) señalan que los adultos contraen para con los nuevos, para con los recién llegados una *deuda de vida* (responsabilidad de hospitalidad, protección, cuidado), modo de nombrar el equipamiento necesario para el acceso a la palabra y la integración a la sociedad. (...) La deuda de vida alude al deber de los llamados *prestadores de identidad, referentes, adultos*. (...) ¿Quiénes son los aludidos? ¿Quiénes los prestadores de identidad?:

- 1) *Los antepasados muertos*, aquellos en cuya huella ya borrada se inscribe cada nueva generación.
- 2) *Los genitores*, responde Kammerer, quien no omite señalar que de estos tiempos muchos de ellos no están en condiciones de asumir esa deuda y aclara que culparlos no los vuelve más responsables. (...)
- 3) *Los reales*, continúa Kammerer, es decir los que ofician de función materna/paterna.
- 4) *Los que asumen la postas/relevos*. Kammerer alude a médicos, educadores, animadores socio-culturales, es decir a todos aquellos de los que se espera, de los que es dable esperar que ofician complementando, agregando, ofreciendo diversidad. (...)
- 5) *Las figuras parentales* (aquellos concentrados simbólicos que en ese registro y en el registro del derecho se espera cumplan las funciones atribuidas a los *procreadores, los reales y los relevos*).
- 6) *Las imágenes parentales* (internas) vivificantes / mortíferas que resultan de las trazos de los procreadores y de los reales.
- 7) *Los contemporáneos, los pares*, que no cesan de ofrecer rasgos de identidad, propuestas identificatorias, coincidentes o disidentes con la de los anteriores.

En esta etapa democrática, personas e instituciones surgidas en estos bordes del orden instituido apostaron a un entramado social más justo e incluyente. Así, se conforma alrededor de cada sujeto niño un “clan ampliado”, una unidad familiar-comunitaria que suma vínculos, identificaciones, límites y afectos en un entramado que se parece muy poco a la familia nuclear de las publicidades del capitalismo. Redes de vínculos debilitadas o fragmentarias se ven fortalecidas por quienes recorren lo incompleto, completándolo. Una canchita de fútbol y un entrenador barrial, una Casa del Niño o una

murga reunida en una sociedad de fomento cicatrizan heridas, completan identidades y proponen futuros. Las organizaciones comunitarias, los cultos y los clubes barriales han hecho por los compromisos firmados por el Estado respecto de la niñez mucho más de lo que éste se imagina cuando aumenta controles porque sospecha, *a priori*, del pedido de recursos y subsidios por parte de estas instituciones. Las respuestas comunitarias trazan, en el campo de lo público, caminos capilares. La terminal de esos caminos son proyectos vitales concretos, con nombre y apellido.

Entre este sinnúmero de respuestas, se reconocen con claridad las casas nacidas al calor de la democracia que se convirtieron en referencia en materia de convivencia alternativa. No fueron una propuesta para crecer “fuera de casa”, sino que ampliaron o pusieron los ladrillos de un hábitat familiar-comunitario a la intemperie. El hogar *Pelota de Trapo*, de Avellaneda, el hogar *Lugar del Sol* en Berazategui, *La Casa de Teresa* y *La Casita* del padre Elvio en Moreno, el hogar *MAMA* de Ana y Juan von Engels en el partido de San Martín o el *Hogar de la Madre Tres Veces Admirable* del padre Carlos Cajade en La Plata, fueron referencia y ámbito donde pensar y concretar, al mismo tiempo, una forma nueva de acompañar a las familias. Su progresiva confluencia para el intercambio de experiencias dio lugar, en 1987, a la firma del acta fundacional del *Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo*. En sus postulados, se reconocen enunciados y criterios que receptaría la ley 13.298 casi 20 años después.¹⁴

La estrategia de estas casas, como de otras respuestas comunitarias, es clara: construir vínculos afectivos para arropar y abrigar, vivir y proyectar. Si el objetivo de este vínculo es el bienestar y pleno desarrollo del niño/a, se fortalecerán vínculos previos al mismo tiempo que se buscará una autonomía creciente, lo que no supone, en ningún caso, el corte abrupto de la relación establecida o el desapego que hoy se pregonan en algunos círculos. Volveremos más adelante sobre este tema.

De las respuestas a la organización

La ley 13.298 reconoce a estas organizaciones comunitarias como *organizaciones no gubernamentales (ONG)*¹⁵. Esta denominación presenta una serie de debilidades ya reconocidas en numerosas declaraciones de las propias organizaciones¹⁶ y en la bibliografía especializada. Su origen puede rastrearse en las conferencias paralelas a las de los Estados nacionales que promovieron los organismos internacionales. Al calor de

¹⁴ En sus puntos 19 y 20, se declara en este acta: 19º) *Lucharemos por la derogación del decreto Ley N° 10.067 (Pcia. de Bs.As.) de Patronato del Menor -promulgada en el último gobierno de facto- ya que fue inconsulta, avala una concepción internista, y no existe en ella la figura del Defensor del menor. 20º) Reivindicamos la Ley de Menores de 1948, precursora de la Declaración Universal de los Derechos del Niño, que relegaba la internación a recurso de excepción y transformaba automáticamente todos los institutos existenciales en hogares, dándole al Estado, y por lo tanto al pueblo soberano, el papel que hasta ese momento, habían protagonizado las damas de beneficencia de la alta sociedad. Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo, Acta fundacional, 1987.*

¹⁵ En su artículo 15, la ley invita “a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal, con participación activa de las **organizaciones no gubernamentales** de atención a la niñez”.

¹⁶ “(Las) organizaciones populares debieron redoblar su trabajo para ayudar a quienes eran expulsados del sistema. El pueblo resistió desde numerosas organizaciones comunitarias. Simultáneamente, entre quienes pregonaban la reducción estatal, se alentó el surgimiento de asociaciones, ahora bajo la denominación de ‘Organizaciones No Gubernamentales’ (ONG). Esta suerte de ‘reemplazo’ del Estado por la sociedad civil fue funcional al modelo económico que se promovió desde los organismos internacionales de crédito.” En *AGENDA LEGISLATIVA NACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES. Una propuesta desde las redes y organizaciones de la infancia*, p. 1-2.

esta participación, durante las décadas del 80 y 90 se difundieron corrientes teóricas y recomendaciones respecto de la incorporación, sin mediaciones, de las voces de la sociedad civil. Sin entrar en este debate, intentaremos clarificar algunos conceptos.

El término *Organizaciones No Gubernamentales* está asociado a organizaciones cuya escala supera largamente la de las organizaciones de base territorial (*Save The Children, Amnesty International, Greenpeace, Médicos Sin Fronteras*, entre las más conocidas). Por este y otros motivos, no expresa ni la naturaleza ni el origen de muchas de las organizaciones a las que alude la ley 13.298. En diferentes momentos y normas, estas organizaciones fueron reconocidas como *entidades de bien público, organizaciones sociales, Organizaciones Libres del Pueblo, organizaciones comunitarias, asociaciones civiles, organizaciones de la sociedad civil*: a pesar de esta riqueza en materia de denominaciones, los textos académicos y normativos en materia de niñez de los países de la región recurren al término *Organizaciones No Gubernamentales* o a su sigla *ONG*, por lo que tendremos que puntualizar en cada caso a qué tipo de organizaciones hacemos referencia.

En nuestro caso, y a fin de precisar el rol de las organizaciones en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos, asumimos que la ley hace referencia a *organizaciones más o menos formalizadas que producen respuestas comunitarias frente a la vulneración crónica o coyuntural de derechos*. Su anclaje territorial y sus iniciativas de “abajo hacia arriba” las distinguen de las organizaciones surgidas de la responsabilidad social empresaria, entre otros tipos que el Código Civil y Comercial de la Nación reúne bajo las categorías *asociaciones, fundaciones y simples asociaciones*¹⁷.

La naturaleza de estas organizaciones se define por su origen: nacen como *respuesta* frente a la vulneración de derechos desde la voz, la identidad y las iniciativas de las personas y comunidades afectadas. En todo caso, las redes nacionales e internacionales de las que luego participan les permiten una actuación a mayor escala. Un caso conocido por todos que muestra esta dinámica es *Abuelas de Plaza de Mayo*.

Desde este enfoque, las respuestas sociales *producen* organización comunitaria. La iniciativa de un grupo puede redefinir una organización preexistente o puede dar lugar a una nueva organización. El tipo de organización está definido, además, por las exigencias de registro a la hora de participar en programas públicos. El Estado requiere una formalidad que, bajo diferentes formatos, *produce* institucionalización. Este fue el caso de las casas de puertas abiertas surgidas al calor de la democracia. Estas iniciativas se transformaron en asociaciones civiles o fundaciones para acceder a programas públicos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, los programas de Casas del Niño y Pequeños Hogares surgidos en la década del 80 exigieron la constitución de estas entidades jurídicas, las más de las veces desconocidas para quienes se habían abocado a dar respuestas urgentes, por lo que se les brindó apoyo para la presentación y realización de los trámites de inscripción.

¹⁷ Ley 26.944, sancionada el 1 de octubre de 2014, promulgada el 7 de octubre de 2014.

Este requisito (la personería jurídica) fue el inicio de una institucionalización creciente. La exigencia de presentar listados confeccionados al modo “escolar” o la necesidad urgente de contar con lugares para alojar chicos en situación de calle fue sumando complejidades y “camas” en casas que habían nacido como espacios comunitarios reducidos. De esta manera, el Estado forzaba la reconfiguración de las respuestas comunitarias, acercándolas a los formatos institucionales que pretendía desterrar.

La implementación de los institutos de la ley: lo técnico y lo comunitario ¹⁸

Años más tarde, la provincia de Buenos Aires inició el largo proceso de implementación de la Ley 13.298, aún no concluido. Con enormes dificultades presupuestarias, los Servicios Zonales y Locales previstos por la ley fueron abriéndose paso en el escenario público. El Consejo Provincial de Niñez creado en el marco de la ley¹⁹ realiza reuniones provinciales y regionales y los Consejos Locales son una realidad en numerosos distritos bonaerenses. Estos Consejos, si bien funcionan como espacio de interacción de equipos de gestión de diferentes ministerios y niveles de gobierno, están pensados, fundamentalmente, para la interlocución de estos equipos con las organizaciones comunitarias.

La ley exige además la conformación de un “equipo técnico-profesional” en cada servicio, y menciona a profesionales de cuatro disciplinas²⁰. Los problemas para su conformación y actuación no son solo presupuestarios: esta modalidad de gestión refuerza la idea de que existen, dentro de una administración, equipos políticos diferenciados de los equipos técnicos, concepto superado a partir de los trabajos de Carlos Matus²¹. Por otra parte, las capacidades de un equipo estatal no están definidas solo por los conocimientos técnico profesionales con acreditación académica, sino también por saberes, destrezas y habilidades adquiridas en servicio²², por lo que reducir los “equipos técnicos” a cuerpos de profesionales sigue, en el campo de lo social, la lógica que en salud se define como “médico hegemónica”, hoy en crisis.

Esta lógica “profesional hegemónica” se traslada, además, como lente de observación de las respuestas comunitarias. Las inspecciones de los programas buscan en ellas “equipos técnicos” que validen dichas respuestas, asentando incluso la ausencia de profesionales idóneos en los informes que se elevan a las autoridades. Las respuestas comunitarias, si bien van en busca de las capacidades técnicas que colaboran en la

¹⁸ El presente artículo no aborda los órganos y competencias judiciales previstos por la ley ni las razones por las que fueron posteriormente derogados por la ley 13.634.

¹⁹ Decreto N° 562/2015.

²⁰ Artículo 20. Los Servicios Locales de Protección de derechos contarán con un equipo técnico - profesional con especialización en la temática, integrado como mínimo por: 1. Un (1) psicólogo 2. Un (1) abogado 3. Un (1) trabajador social 4. Un (1) médico. La selección de los aspirantes debe realizarse mediante concurso de antecedentes y oposición. Los aspirantes deberán acreditar como mínimo tres años de ejercicio profesional, y experiencia en tareas relacionadas con la familia y los niños. Se deberá garantizar la atención durante las 24 horas. (Ley 13.298)

²¹ El desarrollo de este concepto puede leerse en su libro *Política, Planificación y Gobierno*, 2008.

²² Las negociaciones colectivas iniciadas con los gremios estatales de la provincia de Buenos Aires, dio cuenta de este debate. En este ámbito se elaboró la *Guía orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de selección de personal en la Administración Pública Provincial*, donde se definen, para los procesos de selección y concursos públicos, tres tipos de competencias: ético - insitucionales, técnico - profesionales y actitudinales. (Resolución SSGP 08/ 07)

resolución de cada situación, se fundan en otra lógica. Sus integrantes no necesariamente cuentan con títulos universitarios, los que, por otra parte, no estuvieron precisamente a su alcance, situación que comenzó a revertirse con la creación de nuevas Universidades. Si algún miembro de la organización cuenta con título profesional, seguramente agrega un recurso técnico a su participación en el proyecto, pero esta participación está definida por otras razones. Su actividad en la organización - autopercebida como trabajo, “militancia”, “compromiso” o “vocación” según las trayectorias- es el componente invisibilizado de estas tramas.

Las medidas de abrigo: plazos y realidades

Pero el punto que genera mayores controversias en la relación Estado - organizaciones está en las medidas de abrigo, consideradas excepcionales ¿En qué momento pasar largas semanas en la casa de un amigo de la Liga de Fútbol o de la maestra pasa a ser “medida excepcional”? ¿Dónde está el límite entre la respuesta comunitaria “de día” y la “convivencial”? Lo que comenzó siendo un comedor barrial crece en sus respuestas hasta transformarse en un jardín maternal, una casa del niño o un centro juvenil, o una combinación de todos ellos. Sus animadores, vecinos del barrio o de barrios cercanos, un día se encuentran alojando a un chico que deambula de casa en casa porque nadie espera su regreso. Por esta y otras razones, las respuestas comunitarias son *inclasificables*. Las categorías en las que las encuadran las normas y los programas sirven a los efectos de ordenar las acciones en el campo de lo público, escenario de encuentro obligado de actores estatales y sociales. El programa provincial *Unidades de Desarrollo Infantil (UDI)* engloba como *casas del niño y jardines maternas* un sinnúmero de respuestas de perfil recreativo, ambiental, deportivo o cultural según las inclinaciones y destrezas de los referentes que animan estas iniciativas. La tipificación *UDI* se realiza *ex post* a los efectos de producir efectos de política pública. Las respuestas convivenciales también responden a muy diferentes formatos y acuerdos entre niños/as y adultos porque son, básicamente, respuestas situadas. En el caso de estas respuestas podemos decir, sin temor a equivocarnos, que existe una respuesta para cada niño/a. La tipificación (*casa abierta, hogar, pequeño hogar, familia solidaria*) colabora -o esa es la idea- con el acompañamiento estatal previsto por la ley.

En razón de la excepcionalidad y de los plazos que define la ley para las medidas de abrigo es que consideramos que las respuestas comunitarias –tengan o no un componente convivencial- deben considerarse como interacciones previas, informales y recurrentes, encuadradas en las medidas de protección no excepcionales previstas en el artículo 35, cuya enumeración es orientativa y no taxativa, tal como aclara el propio artículo²³. Las respuestas comunitarias surgen de *acuerdos dinámicos*, hasta que finalmente se estabiliza una respuesta-vínculo que amplía y/o fortalece el sistema familiar-comunitario.

En este escenario, el proceso previsto para las medidas excepcionales debe interpretarse como resguardo frente a medidas administrativas o judiciales que sigan aplicando el enfoque tutelar. De hecho, el temprano dictado de la Resolución 171/07 del

23 El artículo 35 inicia la enumeración aclarando que “podrán adoptarse, **entre otras**, las medidas que a continuación se enuncian...”.

Ministerio de Desarrollo Social provincial fue un reconocimiento de las internaciones institucionales de viejo cuño que seguía realizando el Estado. En esa resolución se reconocía, además, la dinámica propia de numerosas respuestas comunitarias.²⁴

La incorporación del artículo 35bis a la ley 13.298 no trajo claridad en este punto. Tanto en la letra de la resolución como en la interpretación del artículo incorporado a la ley 13.298, las casas abiertas o los pequeños hogares quedan asociados a los institutos de menores. Concretamente: al ser considerados, tanto los institutos como las respuestas comunitarias convivenciales, “medidas excepcionales”, lo que sucede es una operación de transferencia donde experiencias como “Pelota de Trapo” o la casa del padre Cajade se reinterpretan como instituciones del viejo patronato. Así, estas iniciativas surgidas como respuesta al patronato quedan atrapadas en una mirada sobre ellas de la que es muy difícil escapar.

Las familias solidarias también forman parte de esta operación de transferencia. A partir del recorrido y la experiencia acumulada en materia de respuestas comunitarias convivenciales, numerosas administraciones pusieron en marcha programas conocidos genéricamente como “familias solidarias”, en las que se convoca a familias a recibir en su seno a chicos en situación de riesgo pero sin que esto suponga, al contrario, una desvinculación de su familia o referentes de origen. Si este dispositivo se encuadra como “medida excepcional”, esta “evolución” de las casas abiertas encuentra su límite en la tensión entre estas familias y las personas en listas de adopción. El pasaje de un niño/a de la familia que lo recibió en el momento de mayor vulnerabilidad a la familia adoptante necesita de una mediación, no siempre presente, que sea capaz de colaborar en la comprensión de que *los vínculos se suman, no se restan ni compiten entre sí*. La negativa de visitas o la imposibilidad de participación activa en el proceso de los referentes adultos que estuvieron con los niños y niñas meses o años, puede dejar secuelas profundas tanto en los niños/as bajo protección como en niños/as, adolescentes y adultos que entablaron vínculos con ellos/as. En la mayoría de las jurisdicciones esta tensión no está saldada²⁵, y abre una herida donde el lenguaje de la CDN es utilizada por ambas partes²⁶.

²⁴ La Resolución establece que “superada la etapa del abrigo, y no existiendo posibilidades de resolver en el plazo perentorio de 30 días (con opción a 30 días más) del art. 35.3 del decreto 300/05, habrá de solicitarse la **Guarda Institucional** del niño a través del Asesor de Incapaces al Juzgado de Familia. Ha de tenerse presente que el Juzgado de Familia hubo de intervenir en forma previa y al sólo efecto del control de legalidad de la medida de abrigo efectuada por el Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos. (Art. 100 ley 13634). 1. La Guarda Institucional de un niño sucede cuando las estrategias de corto plazo instrumentadas en los casos de abrigo no han sido satisfactorias, o bien cuando de la situación y circunstancia dada surge que se requerirán plazos más largos para el armado de una estrategia sustentable que permita la inclusión del niño en su familia, en una familia alternativa o en un espacio de vida autónomo. 2. La Guarda Institucional en un hogar de crianza reconoce el hecho fáctico en ciertos casos de severas dificultades de inclusión en familias alternativas a las de origen. Grupos de hermanos numerosos, niños de mayor edad que ingresan con mayor dificultad en los procesos de adopción, etc. En estos casos se prevén internaciones prolongadas en espacios convivenciales de características diferentes a los del primer punto. En estos términos la guarda institucional de un niño se legitima con la intervención del Juez de Familia o de Paz competente”. (Anexo II aprobado por art. 2 de la Resolución MDS 171/07).

²⁵ En la provincia de San Luis, la Ley de Familias Solidarias IV - 0093 - 2004 fue modificada por la Ley IV - 0871 del 2013 como instrumento legal que podría colaborar con la superación de estas situaciones. Igualmente, creemos que la superación de estas tensiones no procede tanto por modificaciones de la norma sino por la adopción de nuevos enfoques en materia de vínculos de identificación.

²⁶ Ver *Familias solidarias: “Hay un tironeo de niños que no tendría que existir”*.

Finalmente, cabe considerar que muchas de estas respuestas comunitarias pueden corresponderse a las “medidas” alternativas previstas en las normas penales juveniles. Este tema, dada su complejidad y especificidad, no es abordado en este artículo. En todos los casos, el principio general del *interés superior del niño* parece ser una declamación antes que una guía cierta de quienes participan en procesos sociales, administrativos y judiciales concretos. En ellos, las acusaciones cruzadas generan climas poco propicios a la promoción y protección de derechos. Integrantes de equipos técnicos han comenzado a hablar del “desapego” que debieran tener quienes reciben a niños/as en respuestas convivenciales, mientras que organizaciones y personas que reciben a estos niños/as fundan su trabajo, justamente, en el vínculo que entablan. Del mismo modo, respuestas vinculares generadas “de espaldas” a normas y programas en la materia reduce las chances de encontrar los caminos adecuados a cada situación.

El rol de los/las trabajadores/as sociales en la implementación de la ley

El camino recorrido por la Ley 13.298 ha permitido reunir una vasta experiencia en materia de medidas de promoción y protección de derechos, lo que puede colaborar con el fortalecimiento de las capacidades sociales y estatales necesarias para abordar este desafío. Respecto de esta experiencia, Carolina Farias Carracedo comenta:

No obstante a este avance legislativo, durante los primeros años, se ha señalado que, en la práctica, casi nada había cambiado con respecto a la situación anterior, pues bajo el nombre de “protección integral” se seguían empleando medidas propias del Sistema de la Situación Irregular, propias de la tradición del Patronato. En otros términos, podría considerarse que no se produjo una superación de “doctrinas”, sino una coexistencia de las mismas (FH-Hasan, 2007; Laje, 1993, Ritaca, 2006; Vulcano, s/f). Sin negar la situación anteriormente descrita y sin llegar a ser excesivamente optimistas consideramos que, en los últimos años, aquellos profesionales y funcionarios que están comprometidos en áreas de la infancia se encuentran realizando un verdadero esfuerzo por adecuar las prácticas cotidianas a la legislación y, de este modo, acercarse a la tan proclamada Protección Integral de los Derechos del Niño (Farias Carracedo, 2014a; Farias Carracedo, 2014b).

En este contexto, el rol a cumplir trabajadores/as sociales puede ser determinante. En un continente marcado por la desigualdad, las clases dominantes modelaron un Estado a su imagen y semejanza. Los gobiernos populares, en diferentes etapas históricas, buscaron ponerlo al servicio de las mayorías populares, pero subsiste una distancia significativa entre las reglas de lo instituido y las prácticas sociales²⁷. En las desconfianzas, distanciamientos y acercamientos que se producen en las relaciones socio-estatales se juegan las mediaciones que puedan realizar los trabajadores sociales, especialmente en las microtramas donde se define el futuro de niños y niñas con nombre y apellido. La *ley real*, esto es, la ley implementada o en proceso de implementación, es un campo de actuación objetivo en el que se necesitan aportes concretos en materia de análisis, conceptualización, diseño de estrategias y mediación.

Por otra parte, en el continente más desigual del planeta, familias y comunidades no deben asumirse como dato de la realidad. Reconstituir y fortalecer redes y sistemas

²⁷ Para ser más precisos: la obtención del DNI, un trámite sencillo para las clases medias, se convierte en una verdadera odisea para personas y familias que conviven con el incendio o la inundación de sus casillas, las mudanzas crónicas o la imposibilidad de tener documentación a resguardo. Cuando el trámite no pudo ser realizado, instituciones como la escuela hacen responsables a las “madres descuidadas” (Bertolotto, 2014).

familiar-comunitarios son objetivos a alcanzar por la acción política y el trabajo social. En la entrevista ya mencionada, Patricia Jorge comenta:

Mi duda en aquel momento y, mi duda hoy, es la que la ley supone dos cuestiones a construir: una es el sistema, los servicios zonales y locales y, la otra es que la ley apela a una familia y a una organización social que no existe. Si bien no la dibuja como una cuestión idílica, supone actores que luego cuesta identificar y construir. Treinta años antes esta ley era más esperada. Yo repetía recuerdo, cuando me pedían que presentara la ley, un proverbio de una tribu africana, los Tuareg, que decía que para “criar a un niño se necesita una tribu entera”, que existía la necesidad de reconstrucción de la tribu y que de esto no iba a dar cuenta la ley. Esto lo sigo creyendo.

La “reconstrucción de la tribu” es el desafío que no se impone por ley sino por la voluntad y la acción conjunta de gobiernos, trabajadores y referentes sociales. Es en este campo donde aparece con claridad el lugar del trabajador social. La visibilización y valoración de las respuestas comunitarias aún en su debilidad y precariedad, la reconstitución y fortalecimiento de los sistemas familiar-comunitarios así como la mediación entre las oficinas públicas y “lo que realmente sucede”, permite abrir caminos para la protección efectiva de derechos. En el campo que nos ocupa, amplificar la voz de niños y niñas, poner en valor estrategias y respuestas comunitarias a su situación, vincularlas con programas públicos y enmarcarlas adecuadamente en los institutos legales es un “trabajo social” para el que se necesitan destrezas y habilidades específicas.

Comentarios finales

Cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí.

Augusto Monterroso

Nuestras prácticas sociales e institucionales tienen en su ADN la historia que las precede. En numerosas iniciativas comunitarias, se encuentran rastros de aquellos institutos de principios de siglo. En un número relevante de oficinas y programas públicos, investidos hoy de un lenguaje de derechos, niños y niñas son internados o librados a su suerte como en el viejo patronato, con reproches mutuos acerca de quién debe hacerse cargo. En la implementación de la nueva ley de Niñez se enfrentan lógicas y prácticas, lo que incluye la actuación de un poder Judicial impregnado de viejas concepciones. En los hechos, las transformaciones se hacen esperar. Hemos despertado a una nueva ley y a nuevas reglas de juego, pero *el dinosaurio todavía está allí.*

En la calle y los medios de comunicación, las reacciones y opiniones no son diferentes: conmoverse frente a los niños pobres, asustarse frente a los adolescentes con gorrita, culpar a los padres, reclamar la adopción en masa o la esterilización de las mujeres son moneda corriente. La batalla, resulta evidente, es cultural. Patricia Jorge comenta en la entrevista: *hoy seguís escuchando a algunos que dicen “que vuelva la colimba” o “que los encierren en un colegio”.* Todo esto que atrasa 30 años no se fue. Los dinosaurios habitan la cultura. Las reglas no escritas del tutelaje *todavía están allí.*

Pero hemos aprendido a salir de estos laberintos. El Estado, a través de políticas y programas públicos, puede -y debe- asumir la formación permanente de sus efectores no como transmisión de verdades reveladas sino como construcción colectiva de saberes. Organizaciones y redes sociales, así como trabajadores del campo de la niñez y la adolescencia, también han apostado y continúan apostando a la formación y el intercambio de experiencias. Las nuevas Universidades son, en esta materia, un actor relevante, por su capacidad de abrir espacios novedosos de estudio e intercambio.

Pero esta formación y estos intercambios serán insuficientes si el Estado reduce sus funciones a *vigilar y castigar*. Para que la presencia estatal transforme realidades, gobernantes y trabajadores públicos deben ser capaces de mediar entre lo instituido y el hecho social, entendido como *lo que realmente sucede*. En el campo que nos ocupa, para transformar las palabras que se declaman en un entramado eficaz de acciones estatales y sociales, debe superarse la lógica del reparto de culpas. Las respuestas comunitarias aportan vínculos y filiaciones que colaboran con la identidad y los proyectos de niños, niñas y adolescentes, pero para comprender esta dinámica, debe conocerse y reconocerse su naturaleza, sin que las instituciones públicas se conviertan en fiscales de su cumplimiento de la ley tal como se interpreta detrás de los escritorios. Este es el campo donde los trabajadores sociales pueden hacer la diferencia.

En este escenario, el instituto de la adopción también tiene, siguiendo la metáfora de Monterroso, *dinosaurios que siguen allí*. Surgido como un instituto que concebía a los niños como patrimonio familiar está transitando un camino legal hacia el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho, especialmente en lo referido a su identidad de origen. Sin embargo, servicios locales y estrados judiciales han interpretado, en numerosas ocasiones, que familias guardadoras o casas de abrigo que los alojaron deben “desapegarse” de los vínculos con niños en situación de adoptabilidad, definiendo este apego como un problema “sicológico” de los adultos. Abrirse a las múltiples relaciones que un niño o una niña construye durante su paso por estos ámbitos de protección, reconocerlas y darles lugar, despejaría dudas, miedos e inseguridades tanto de estos referentes afectivos como de los adoptantes. Desde un enfoque patrimonialista, donde el/la niño/a es propiedad de los adultos, las múltiples referencias afectivas pueden ser una amenaza. Desde un enfoque de derechos, las referencias afectivas no compiten entre sí. Pero ese proceso de aceptación y reconocimiento de los vínculos que entablan niños y niñas a lo largo de su vida es responsabilidad del Estado y sus trabajadores. Del mismo modo, la bienvenida a nuevos referentes a través del instituto de adopción forma parte de un trabajo intenso, específico y muy paciente por parte de efectores públicos dispuestos a asumir las relaciones sociales como el campo donde intervenir y mediar.

Estas tensiones que hemos presentado, como tantas otras, recorren la trama de nuestras relaciones sociales. Esta trama define un campo específico de actuación política, social y profesional. Si se acuerda con este enfoque, el trabajador social deberá adquirir destrezas que van mucho más allá de un adecuado manejo de instrumentos técnicos.

Referencias bibliográficas

Agenda Legislativa Nacional de las Organizaciones Sociales (2014). *Una propuesta desde las redes y organizaciones de la infancia*.

En: http://www.claudiabernazza.com.ar/html/agenda_leg.htm

Bellof, Mary (1999). "Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar", en *Justicia y Derechos del Niño* Número 1, Unicef – Ministerio de Justicia, Santiago de Chile.

En https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf

Bernazza, Claudia (2013). *Diez años del Proyecto Nacional. Las leyes que cambiaron la(s) historia(s)*. La Plata: EDULP - EPC.

Bertolotto, Analía (2014). *Madres descuidadas, ¿Por quiénes?* Córdoba: El Ágora.

Demaría, Viviana y Figueroa, José (2007). *10903: La ley maldita*.

En <https://www.topia.com.ar/articulos/10903-la-ley-maldita>

Farias Carracedo, Carolina (2014). *Legislación de la República Argentina en materia de infancia: un recorrido histórico*. Rayuela, Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos. En

http://ri.conicet.gov.ar/admin/bitstream/11336/14023/1/CONICET_Digital_Nro.17352.pdf

Foglia Carolina; de Paula, Martín (s/f). *Entrevista a Patricia Jorge: A diez años de la Ley Provincial de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños Observatorio del Conurbano Bonaerense*. En

<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Entrevista-Patricia-Jorge-1.pdf>

Frigerio, Graciela (2003). *Identidad es el otro nombre de la alteridad. La habilitación de la oportunidad*. En <http://latin.sysprop.net/latintraining/punto/biblio/Adol/Identidad.doc>

Magistris, Gabriela (2012). *El magnetismo de los derechos. Narrativas y tensiones en la institucionalización de los Sistemas de Protección de Derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires (2005 - 2011)*. Tesis de maestría UNSAM.

En

http://ri.unsam.edu.ar/greenstone/collect/coltesis/index/assoc/HASH2cd3.dir/TMAG%20ES_HUM%202012%20MGP.pdf

Matus, Carlos (2008). *Política, planificación y gobierno*. Universidad Nacional del Comahue. En

http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2_carlos_matus_politica_planificacion_y_gobierno.pdf

Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo (1987). *Acta fundacional*.

En <http://recetasypolitica.blogspot.com.ar/2018/01/blog-post.html>

Morosi, Pablo (2016). *Padre Cajade: el santo de los pibes de la calle*, Buenos Aires: Marea.

Rosario 3. *Familias solidarias: "Hay un tironeo de niños que no tendría que existir"*, 6 de abril de 2018.

En <https://www.rosario3.com/noticias/Familias-solidarias-Hay-un-tironeo-de-ninos-que-no-tendria-que-existir-20180406-0009.html>

Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (2007). *Guía orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de selección de personal en la Administración Pública Provincial*. Resolución SSGP 08/07.

En <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/sgp-07-8.html>