



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

G

Características y funcionamiento del entramado burocrático de protección y atención a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires

Zonas grises en torno a las intervenciones con chicos

Autor:

Grinberg, Julieta

Tutor:

Tiscornia, Sofía

2004

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Licenciatura de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Antropológicas

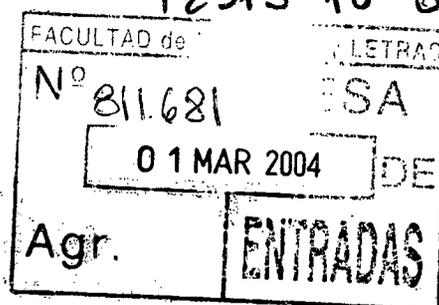
Grado



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL
Repositorio Institucional de la Facultad
de Filosofía y Letras, UBA

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras
Carrera de Antropología



"Características y funcionamiento del entramado burocrático de protección y atención a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. *Zonas grises* en torno a las intervenciones con chicos."

Tesis de grado en Antropología
Orientación Socio-cultural

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas

Alumna: Julieta Grinberg
DNI:25.826.662

Directora: Sofía Tiscornia

Febrero de 2004

Índice

| | |
|---|----|
| Agradecimientos | 1 |
| Presentación | 2 |
| Introducción | 4 |
| Capítulo I. | |
| <i>Zonas grises en torno a las intervenciones con chicos</i> | 7 |
| I. Intervenciones con <i>niños en riesgo</i> : | |
| el caso de los Hospitales y las comisarías | 14 |
| I. I. Las intervenciones hospitalarias | 17 |
| I.II. Detenciones policiales | 23 |
| II. Intervenciones superpuestas: el <i>niño tironeado</i> | 28 |
| | |
| Capítulo II. | |
| El Patronato de Menores | 32 |
| I. Una mirada hacia el pasado | 33 |
| I. I Contexto histórico | 33 |
| I. II. Minoridad y Discurso positivista | 37 |
| I. III. El inicio de un largo “proceso de minorización” | 40 |
| I. IV. El Derecho de menores: | |
| La sanción de la Ley de Patronato de Menores | 42 |
| II. Las transformaciones de la figura del Patronato de Menores | 45 |
| III. <i>Zonas grises</i> al interior de la estructura judicial: | |
| superposición de competencias entre | |
| juzgados de menores y juzgados de familia | 51 |

Capítulo III.

| | |
|--|----|
| El entramado burocrático de protección y atención a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires como escenario de disputas | 57 |
| I. El panorama general: | |
| la Ciudad de Buenos Aires adquiere autonomía | 57 |
| II. El viejo entramado institucional: la tríada Justicia - Ministerio Público - Consejo Nacional del Menor y la Familia | 59 |
| III. Conformación de la <i>red burocrática</i> local: | |
| los niveles legislativo, judicial y administrativo | 66 |
| IV. La <i>reconfiguración</i> del mapa organizacional | 72 |
| V. El <i>entramado burocrático de protección y atención a la infancia</i> como “arena movediza” | 74 |
| VI. El problema de la superposición de competencias atraviesa el <i>entramado</i> en su conjunto | 76 |
| VI. I. Enfrentamientos interjurisdiccionales | 76 |
| VI. II. Enfrentamientos intrajurisdiccionales | 78 |

Capítulo IV.

| | |
|--|----|
| Hacia una lectura profunda de los cambios ocurridos en el entramado burocrático de protección y atención a la infancia de la Ciudad de Buenos Aires | 81 |
| I. Nuevas miradas, nuevas políticas | 83 |
| II. Cambios en la Red de Control Social desde la perspectiva de Stanley Cohen | 87 |
| III. Cambios en el “tamaño y densidad”, “identidad y visibilidad”, y “formas de penetración” en la Red de control social sobre la infancia | 93 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Anexo 1. Actores entrevistados | 102 |
|---------------------------------------|-----|

| | |
|---|-----|
| Anexo 2. Organismos del <i>entramado burocrático de protección y atención a la infancia</i> de la Ciudad de Buenos Aires | 104 |
|---|-----|

Anexo 3. Intervenciones con *chicos en riesgo* 105

Anexo 4. Casos 106

Bibliografía 114

Agradecimientos:

Especialísimos a mi directora de tesis, Sofia Tiscornia, por su guía, sus enseñanzas, su contención y su calidez; a Juan, por estar; a mis padres, familiares y amigos por el apoyo de siempre; a los entrevistados por su tiempo y buena predisposición; y a todos aquellos con los cuales pensé y discutí varias de las ideas que presento en esta tesis.

Presentación

Esta tesis de licenciatura ha sido para mi una forma de repensar ideas y deconstruir prácticas sobre el *campo de la infancia*. Mi interés por el mismo se remonta más atrás en el tiempo. Seguramente mi paso por el Consejo Nacional de Niñez, adolescencia y familia, durante los años 2000 y 2001, haya sido una experiencia determinante a la hora de elegir este tema de investigación. Del mismo modo lo fueron otras experiencias relacionadas no sólo con el ámbito laboral sino también con lo familiar o con mi tránsito por organizaciones no gubernamentales preocupadas por los problemas de la infancia.

Sin duda, estas cuestiones me colocaron frente al *campo* de un modo particular. Si bien por un lado me encontraba imbuida de información, de datos, materiales y contactos, muchos de los cuales suelen ser difíciles de conseguir para un investigador y, más aún, para una principiante como yo, por el otro, estas cuestiones acarreaban cierto costo. Mi experiencia en el terreno me había tal vez, hecho perder esa mirada ingenua que caracteriza a aquel que por primera vez se acerca a su objeto de estudio, que lo llena de preguntas, de dudas e incertidumbres.

Me encontraba creo yo, con demasiada información; se hacía imperioso ordenar todo aquello, hacer elecciones, tomar decisiones y circunscribir el objeto para que realmente fuera abarcable y no me hiciera perder en la inmensidad del *campo de la infancia*.

Por otra parte, si bien la información y los contactos que tenía eran un buen punto de partida, la pregunta sobre cómo acercarme al campo, desde dónde hacerlo, cómo volver a lugares o establecer contactos con personas que había conocido en otras situaciones, o en otras palabras, cómo relacionarme con esos “otros” de los cuales yo en algún momento había sido parte, me interrogaba por completo.

Ordenar estas cuestiones, así como interpelar mis propias ideas y preconceptos, y deconstruir mi mirada política sobre el campo de la infancia, sus intervenciones, instituciones y actores, se transformó en un ejercicio necesario a la hora de asumir mi rol de antropóloga y comenzar a hacer investigación.

El trabajo que aquí presento fue realizado entre los meses de agosto de 2002 y diciembre de 2003. En un principio me encargué de sistematizar tanto la bibliografía como la legislación, los expedientes, y demás fuentes utilizadas, aunque es preciso destacar que esta

tarea se extendió a lo largo de todo el proceso de la investigación, pues a medida que del mismo trabajo de campo iban surgiendo preguntas y necesidades, fue preciso evacuarlas. En un segundo momento me dediqué a la etapa de las entrevistas, el trabajo de campo propiamente dicho, y si bien en un comienzo sistematicé y preví los actores que me interesaba entrevistar, aquí también ocurrió que la misma dinámica del campo me fue llevando a incorporar nuevos actores. Por último, me dediqué a la etapa de escritura, la cual estuvo caracterizada por un diálogo permanente entre las *voces* de aquellos entrevistados, las de los autores seleccionados, las distintas fuentes y mi propia voz.

De este modo, entre idas y vueltas, preguntas y repuestas, sin un plan cerrado ni acabado, haciendo uso de diferentes técnicas de investigación de campo, como la observación participante, las entrevistas en profundidad y la práctica etnográfica, en un diálogo permanente con la teoría, así como con mi propia experiencia en el terreno, fui construyendo mi objeto de estudio: el *entramado burocrático de protección y atención en la infancia* de la Ciudad de Buenos Aires.

Así llegué a preguntarme por de los cambios ocurridos en el *entramado* a lo largo de los últimos años, y acerca de los efectos que estos han tenido sobre los niños que resultan objeto de su intervención. De aquí en más, lo que sigue es un intento por buscar respuestas a estos interrogantes y de este modo contribuir al estudio de este complejo campo.

Introducción

El presente trabajo se propone abordar el *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* en la Ciudad de Buenos Aires, a la luz de los cambios político-administrativos, legislativos y judiciales que tuvieron lugar, luego de ser sancionada la Constitución local en 1996.

Entendemos por *entramado burocrático*¹ al conjunto de organismos pertenecientes a los distintos niveles y poderes del estado con competencia sobre la *protección y la atención* de los niños y adolescentes de la Ciudad, así como a las relaciones entre ellos. Así las cosas, apuntamos no sólo a describir las instituciones que lo componen, sus funciones y competencias, sino también, y fundamentalmente, a analizar y comprender la trama de relaciones que entre dichas instituciones se establecen para delimitar funciones y atribuciones, o en otras palabras, marcar *territorios* de intervención.

Hasta 1996, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina, la *protección de la infancia* era competencia exclusiva de organismos nacionales. Con la sanción de la Constitución local en dicho año, y la consecuente autonomía adquirida, ésta asume mayores competencias de las que hasta entonces había tenido siendo municipalidad; tendrá a partir de allí atribuciones para sancionar sus leyes, crear organismos y diseñar la política en el marco de su territorio. Esto último llevará a la existencia de un *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* de carácter mixto, en el cual se superponen las competencias de organismos locales y nacionales. Es precisamente esto, lo que reviste a este *entramado* de una dinámica particular e interesante de analizar.

De manera sintética, este trabajo se propone indagar acerca de las modificaciones, desestructuraciones y reestructuraciones que se produjeron al interior del *entramado* luego de que la Ciudad adquiriera su autonomía. Explora asimismo su actual composición, así como las modalidades de relaciones interinstitucionales que se establecen entre los organismos, en virtud no solamente de la existencia de competencias superpuestas, sino también de legislaciones que confrontan y criterios de intervención diferentes.

¹ Tomamos como definición del concepto de burocracia, aquella fijada por Ozlak, quien sostiene que “sin pretender aportar una definición rigurosa, podríamos concebirla como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter “público” – derivado de los objetivos formales del “interés general” que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invoca sus actos- permite distinguirlas como un sistema diferenciado. (Ozlak; 1984: 281)

En el marco de esta arena política en proceso de transformación, nos centramos especialmente en lo que hemos denominado *zonas grises*. Se trata de espacios difusos en los que en virtud de la falta de definición en torno al objeto a intervenir y al modo de hacerlo, por un lado, y a la superposición de competencias entre organismos nacionales y locales, por el otro, el Estado despliega una gama de respuestas institucionales de carácter muy amplio y variado, y a veces en paralelo, a la solución de un conflicto que presenta un menor de edad. Se trata de zonas que habilitan intervenciones institucionales múltiples, en donde los menores suelen ser presa de disputas institucionales. Es precisamente en estas zonas, donde pueden capturarse los conflictos de competencia propios de un campo de fuerzas en disputa.

Por último, vamos a dar especial relevancia a comprender los efectos concretos que todos estos cambios han provocado sobre la infancia y la adolescencia que resulta objeto de intervención estatal.

Este trabajo se estructura alrededor de cuatro capítulos. En el primero de ellos, se abordan los despliegues institucionales sobre los menores de edad que llegan al *entramado* a partir de las intervenciones de hospitales y comisarías, y se analiza cómo los actores del sistema hospitalario y del de seguridad, han recepcionado en su práctica cotidiana las disputas libradas entre organismos pertenecientes al nivel nacional y al local, abocados a la *protección* de la infancia; se indaga particularmente sobre las intervenciones con *menores en riesgo - zona gris* por excelencia-, y se intenta reconstruir y analizar los posibles circuitos de circulación institucional que estos recorren una vez dentro del *entramado*.

El segundo Capítulo, se propone indagar genealógicamente sobre las intervenciones estatales desplegadas hacia la infancia a principios de siglo XX, momento en que es sancionada la Ley de Patronato de Menores. Se analizan las motivaciones y preocupaciones que sirvieron de guía a las “elites morales” preocupadas por los problemas de la infancia y se describen algunas de las transformaciones sufridas por la figura del Patronato de Menores a lo largo de dicho siglo. Del mismo modo, se indaga tanto acerca de su conformación actual, como del fenómeno de las *zonas grises* que en su interior existen.

En el Capítulo III, se aborda el proceso de reestructuraciones sufrido por el *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* de la Ciudad de Buenos Aires, luego de que esta última adquiriera su autonomía. Se concentra particularmente en las repercusiones de dicho proceso en el funcionamiento cotidiano del *entramado*, haciendo hincapié en las relaciones interinstitucionales conflictivas que se dan en función de la superposición de competencias entre organismos de la jurisdicción nacional y local. No obstante, y dado que el

fenómeno de la superposición de competencias caracteriza al *entramado* en su conjunto, también aborda los conflictos acaecidos entre organismos de una misma jurisdicción, intentando dar cuenta de este modo de la complejidad que caracteriza al *entramado* en cuestión.

El cuarto y último Capítulo, es un intento por realizar una lectura profunda de los cambios y reestructuraciones que tuvieron lugar en el *entramado*, o dicho de otro modo, de preguntarse acerca de las consecuencias o efectos reales que los mismos han tenido sobre la infancia, o más precisamente sobre la *minoridad*, aquella porción de esta última que resulta objeto de *protección y atención* por parte del Estado, de su intervención, o en otras palabras, de su control.

En relación a la metodología utilizada para este estudio, se realizó un relevamiento intensivo de la legislación, tanto actual como derogada, que regula las intervenciones sobre la infancia, a nivel local y nacional, así como todo tipo de normativas que pudieran resultar de interés para la comprensión de las relaciones entre ambas jurisdicciones. Se trabajó también con expedientes y fallos judiciales, debates parlamentarios, circulares administrativas y actas de detención policial a menores de edad.

Por otra parte, se realizaron entrevistas en profundidad a diversos actores, los cuales fueron elegidos privilegiando el lugar institucional que ocupan en el *entramado* así como sus trayectorias personales. Entre ellos se encuentran representantes de la justicia nacional, tanto del fuero penal como civil, más precisamente: jueces ante los Juzgados de menores, jueces ante los Tribunales Orales de Menores, defensores públicos de menores e incapaces, defensores oficiales y fiscales ante Juzgados y Tribunales de Menores; juezas de familia, asistentes sociales de juzgados de familia y defensores públicos de menores e incapaces (tanto ante Primera instancia como ante la Cámara Civil). En el ámbito ejecutivo, funcionarios de alto rango y operadores de los organismos del Gobierno de la Ciudad responsables de la protección y atención a la infancia. Además, en el ámbito de la justicia local, fueron entrevistados altos funcionarios del Ministerio Público, tanto fiscal como tutelar. Del mismo modo, se trabajó con médicos pediatras, psicólogos y asistentes sociales, de tres hospitales de la Ciudad, dos generales, Fernández y Rivadavia, y uno de niños, el Ricardo Gutiérrez, los cuales fueron escogidos de acuerdo a las posibilidades de acceso. Todo esto ha terminado por conformar un corpus de al rededor de 30 entrevistas, las cuales resultaron un insumo de fundamental importancia para la realización de este trabajo (Anexo 1).

Capítulo I.

Zonas grises en torno a las intervenciones con chicos.

En 1996, con la sanción de su Constitución, la Ciudad de Buenos Aires, se constituye como Ciudad Autónoma. Esta nueva condición la dotará de competencias para elegir autoridades, dictar leyes, crear organismos y diseñar la política en el marco de su territorio. Sin embargo, esta nueva identidad vendrá a convivir con otra más antigua, la de Capital Federal de la República Argentina, sede por tanto del gobierno nacional. En este contexto, el *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* sufrirá, al igual que otros campos, intensas reestructuraciones. A los organismos, leyes y actores ya existentes, de carácter nacional, se sumarán nuevos de carácter local. Esta situación va a provocar indefectiblemente luchas en torno a la definición y demarcación de competencias, a los criterios y modalidades de intervención y, a las normas rectoras en materia de infancia, sólo por enumerar algunas de las cuestiones que irán a ponerse en juego.

El *entramado de protección y atención a la infancia* de la Ciudad, se presenta entonces como un campo de fuerzas en disputa, en el cual el eje de las mismas gira por una parte, en torno a la definición del objeto a intervenir y el modo de hacerlo, y por otra, a la superposición de competencias existentes en torno a dicho objeto. En este escenario, los conflictos adquieren diversas formas. A veces se visualizan como conflictos de intereses entre distintos niveles de la estructura estatal, esto es, entre organismos de la Ciudad y organismos de la Nación; y otras, como enfrentamientos o desacuerdos entre distintos poderes del mismo nivel estatal, tal es el caso de las disputas que se dan entre organismos judiciales y administrativos del Gobierno de la Ciudad o al interior mismo del Poder Judicial de la Nación.

Partiendo del relato de los actores, del análisis normativo, del estudio de diversos expedientes judiciales y actas de detención policial labradas a menores acusados de cometer contravenciones, y demás documentos, hemos intentado aprehender la dinámica del *entramado*, particularmente en virtud de los cambios que a nivel ejecutivo, legislativo y judicial, se fueron dando a lo largo de últimos años en la Ciudad de Buenos Aires. Así llegamos establecer la existencia de *zonas grises* o espacios en los que en virtud de la existencia de competencias superpuestas, el Estado, encarnado en distintos organismos

nacionales o locales, despliega una gama de respuestas institucionales de carácter muy amplio y variado, y en donde las bases ideológicas que sustentan dichas respuestas o intervenciones son realmente heterogéneas. Son espacios en donde las preguntas que intentan definir sobre quién se debe intervenir y de qué modo, ofrecen múltiples respuestas. En este sentido es que puede esperarse respuestas institucionales diversas, y muchas veces en paralelo, a la solución de un conflicto que presenta un menor de edad. Como se verá, las respuestas que el *entramado* despliegue para ese chico no serán las mismas, ni siquiera similares, a las que disponga para otro en igual situación.

Este capítulo aborda los diversos despliegues institucionales que pone en marcha el *entramado* sobre los menores de edad que llegan a él a partir de las derivaciones de hospitales y comisarías. Elegimos estas instituciones porque por un lado, son una fuente de derivación importantísima de niños hacia el interior del *entramado*, y por el otro, porque nos interesa rastrear cómo, los distintos actores de los sistemas de salud y seguridad, han recepcionado en su práctica cotidiana las disputas que en otros niveles del *entramado* se vienen librando. Disputas que tienen que ver justamente con la superposición de competencias que existe en relación a la *protección a la infancia*, entre organismos del gobierno nacional y organismos del gobierno de la ciudad.

Como intentaremos mostrar, para los operadores de ambos sistemas, dicha superposición se traduce en un ampliación de la oferta a la cual derivar a los menores que necesitan *protección y atención*. La estrategia tomada por cada uno de ellos dependerá más de su criterio o de las costumbres que existan a nivel institucional, que de la existencia de reglas precisas. Vamos a ver entonces que en relación a la pregunta planteada anteriormente, es decir sobre quién se debe intervenir y de qué modo hacerlo, o en otras palabras hacia dónde derivar al menor en cuestión, la respuesta será variable y estará en relación con los supuestos ideológicos de los cuales partan los actores, el conocimiento sobre las normativas y recursos existentes que estos últimos tengan, los lineamientos procedimentales, si los hay, que rijan a nivel institucional, así como el enraizamiento de ciertas costumbres y la fuerza de la tradición que opera sobre las prácticas sociales dificultando el cambio.

Una vez abordada la forma en la que los operadores definen a partir de sus prácticas qué niño será objeto de intervención y hacia qué organismo del *entramado* será derivado, nos abocaremos al análisis de aquellas situaciones en donde la *zona gris* puede visualizarse como un conflicto de propiedad sobre el niño. En estas situaciones, éste aparece como tironeado por un conjunto de instituciones que intentan, a partir de una apropiación, establecer y delimitar

competencias, o en otras palabras, marcar su territorio y modalidad de intervención. Pero interesa también tomar otra clase de situaciones que ilustran la complejidad y los matices de las *zonas grises*, son aquellas situaciones en donde puede observarse la falta de respuestas institucionales ante determinadas problemáticas que involucran a menores de edad; aquellas situaciones donde el chico, luego de un aparente tironeo que intenta definir qué organismo debe intervenir, queda librado a su propia suerte, sin respuesta concreta de ninguna institución con competencias para hacerlo.

Llegados a este punto, tal vez sea necesario realizar algunos comentarios aclaratorios relacionados con las modificaciones legislativas, administrativas y judiciales que ha sufrido el *entramado* en los últimos años. Al respecto, conviene destacar que dado que éstas serán abordadas en profundidad en los capítulos siguientes, sobre todo en el tercero, aquí realizaremos tan sólo una somera descripción con el fin de ayudar a la comprensión de la dinámica de las *zonas grises* y la superposición de competencias que tiene lugar en dichos espacios.

En principio, creemos que es preciso mencionar que si bien la Constitución de la Ciudad prevé el traspaso de la justicia ordinaria a la jurisdicción local, la misma por el momento no se ha concretado. Dadas así las cosas, la justicia local posee solamente competencias para intervenir en materia de contravenciones y faltas, y en lo contencioso – administrativo. Esto implica que ésta última carece tanto de justicia de menores como de familia.

Por otra parte, es indispensable hacer mención a la existencia de un corpus de leyes locales, de carácter reciente, que se superponen, contradicen y/o se oponen a las normativas nacionales. De modo sintético, a nivel nacional existe desde 1919 la Ley de Patronato de menores (Ley 10.903), la cual establece la competencia del juez de menores para disponer, por medio de la institución de la tutela, de los menores de 21 años víctimas y autores de delito, cuando el menor se encontrase *material o moralmente abandonado o en peligro moral*; entendiéndose por esta condición, “... *la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego, o con ladrones, o gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaléza que fueren en las calles o lugares públicos, o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus*

*padres o guardadores, o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud*².

A este nivel, el panorama se completa con el Código de Procedimiento Penal de la Nación (Ley 23.984/92), el cual establece que los jueces de menores poseen competencias para intervenir en todos los casos de *simple inconducta y abandono material o peligro moral*, de personas menores de 18 años³. Resta mencionar entonces, el Código de Procedimiento Civil de la Nación, que también, a partir de la figura de la *Protección de Persona*, otorga al juez de familia la facultad para intervenir cuando los menores sean *maltratados, expuestos a riesgos físicos o morales*, o cuando estén *abandonados*⁴.

Dadas así las cosas, la agencia judicial a través de la justicia de menores y de familia, tiene poderes para intervenir sobre la vida de los niños que sean catalogados bajo esta nominación. Entonces, toda vez que tanto el sistema de salud como el de seguridad impriman esta etiqueta sobre un menor de edad, el mismo deberá ser derivado hacia el ámbito judicial.

Nos queda por mencionar sin embargo, una normativa más de carácter nacional; nos referimos a la Convención de los Derechos del Niño, ratificada por la Argentina en 1990 e incorporada entonces a su derecho interno, y a la Constitución Nacional recién cuatro años más tarde. Dicha ratificación implica el compromiso formal de adecuar tanto las políticas públicas de infancia como la legislación nacional y provincial a los lineamientos emanados de la misma. No es nuestra intención desarrollar aquí las proposiciones de este tratado internacional en relación a la protección de la infancia, ya que esto será abordado en otra parte de este trabajo, sino simplemente establecer que las normativas mencionadas más arriba no se enmarcan bajo los supuestos, muchas veces ambiguos, propulsados por dicha Convención.

Hasta aquí una breve descripción de las normativas existentes a nivel nacional. En relación a las locales, podemos decir en primer lugar que la Constitución de la Ciudad reconoce a los niños, niñas y adolescentes como “sujetos de derechos”, les garantiza su “protección integral” y otorga prioridad a las políticas públicas destinadas a la infancia y adolescencia.

En 1998, en virtud de las funciones adquiridas con la autonomía, y como parte de un proceso de adecuación de normativas, políticas y prácticas a la citada Convención, es sancionada la Ley de Protección de derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de

² Ley de Patronato de Menores (Ley 10.903/19). Artículo 21º.

³ Código de Procedimiento Penal de la Nación. Ley 23.984/92, Artículo 29º.

Buenos Aires (Ley 114), y en consecuencia creado el Consejo de Derechos de niños, niñas y adolescentes. Dicha normativa vendrá a actuar en superposición a las recientemente mencionadas, y lo mismo ocurrirá con los órganos de aplicación.

Ahora bien, a modo de ejemplo y con el fin de dar cuenta de la superposición legislativa existente, es interesante que nos detengamos en una de las "cláusulas transitorias", que prevé la Ley 114. En ésta queda establecido que en lo referido "*a la aplicación de normas nacionales en el ámbito de la Ciudad, la ley 10.903, no es aplicable en todo cuanto se oponga a la Convención sobre los Derechos del niño, ratificada por la Ley 23.849, e incluida en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.*"⁵ En estos pocos renglones se condensan algunas de las grandes cuestiones que atraviesan el *entramado de protección y atención a la infancia* de la Ciudad en su conjunto. En primer lugar, el citado párrafo da cuenta de la existencia del conflicto normativo al cual venimos haciendo mención. Pero hay otra cuestión sobre la cual vale la pena preguntarse, y es cuánto se opone la Ley de Patronato a la Convención. A nuestro entender esto último no queda establecido; parecería quedar a criterio de aquel que la aplica cuánto se opone, como si todos los que deben aplicarla tuvieran un criterio uniforme.

Por otra parte, y aunque será abordado en otros capítulos, es interesante notar que existen profundas discusiones en torno a esta cláusula. Los desencuentros giran por un lado, en torno a la posibilidad o imposibilidad de que una ley local pueda derogar una nacional en el marco de su territorio, y por el otro, alrededor de la vigencia de la Ley de Patronato de menores. Hay quienes sostienen que la Convención por ser ley nacional ha derogado a esta última y, que por tanto dicha cláusula es innecesaria dado que resulta una redundancia; hay quienes sin embargo, sostienen que en virtud de que la ley 10.903 continúa vigente, es necesario la aclaración del citado artículo. Estos argumentos serán utilizados y resignificados por los distintos actores, pero es de destacar que no se trata de dos posiciones opuestas, aquellos que están a favor de la Convención y por ende de la Ley 114 y en el otro extremo aquellos que defienden la 10.903, sino de distintas interpretaciones sobre la normas, las cuales serán utilizadas de acuerdo a los intereses de cada sector.

Pero qué más nos dicen estas cuestiones en relación al *entramado*; creemos que esta diversidad o variedad de posturas, no sólo se relaciona con la existencia de bases ideológicas disímiles en relación a la *protección de la infancia*, o con desacuerdos en torno al objeto y

⁴ Código de Procedimiento Civil de la Nación. Art. 234.

modalidad de intervención, sino también y fundamentalmente, con la existencia de intereses corporativos que entran en pugna en pos de ganar o negarse a perder espacios de poder.

Una vez planteado este complejo panorama legislativo, es ahora momento de detenernos en otro punto de fundamental importancia. Como muchos críticos del derecho de menores han notado, el vocablo *menores*, no refiere a toda la *infancia* en su generalidad, sino a una determinada porción de ella que, en virtud de ciertas características sociales, familiares y personales es seleccionada y etiquetada como tal por el sistema de administración de justicia de menores, constituyéndose en su “clientela” por excelencia. Dadas así las cosas, la *minoridad* refiere solamente a una parte de la población comprendida bajo la categoría de *infancia*; de forma sintética podría establecerse la siguiente ecuación: *infancia* = *minoridad* + *niñez*. (García Mendez, 1991; Guemureman y Daroqui, 1999, 2001; Larrandart, 1990)

Ahora bien, este sistema de clasificación de la población menor de edad tiene su larga historia, y, como se verá en el capítulo siguiente, en nuestro país se la puede ubicar a principios de siglo XX, cuando merced al engarce de la criminología y el higienismo, las costumbres populares comienzan a ser examinadas bien de cerca. La *infancia material o moralmente abandonada o en peligro moral*, o en otras palabras, la *minoridad*, se constituye entonces no solamente como objeto de intervención privilegiado, sino también como objeto de control y de saber a la vez. A partir del estudio del pasado de los delincuentes menores, o de los *menores peligrosos*, de su clima familiar, del contexto social, va llegar a establecerse “el retrato tipo del futuro delincuente, ese niño en peligro de convertirse en peligroso” (Donzelot, J. 1998: 100). Este sistema clasificatorio diferencia por un lado, a la infancia criada en un “marco familiar contenedor”, educada bajo las “buenas costumbres” y en los preceptos de la moral, es decir, a los *niños*, y por el otro, a los *menores en peligro* de convertirse en delincuentes y aquellos que ya lo son, los *menores peligrosos*.

El *abandono moral o material o el peligro moral* es un concepto jurídico, por demás elástico y ambiguo que ha venido legitimando, desde principios del siglo XX, las diversas intervenciones que el *entramado* ha desplegado hacia la *minoridad*. Lo mismo ocurre en su versión moderna - la categoría de *niño en riesgo* -, utilizada hoy día para referirse a las mismas situaciones.

⁵ Ley de Protección de derechos de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires. (Ley 114) Cláusula transitoria- segunda.

Ahora bien, el *riesgo* y el *peligro* son categorías que deben ser explicadas. Así, por ejemplo, Mary Douglas (1996), sostiene que éstas no se basan en nociones prácticas o en juicios empíricos, sino que son construcciones culturales basadas en ideas de moral y justicia, que enfatizan algunos aspectos como peligrosos al mismo tiempo que ignoran otros; en sus palabras, los peligros son seleccionados culturalmente. De este modo, colocar la atención sobre un tipo de peligro lleva a distraer la atención sobre otros; por ejemplo, visualizar a la familia como un *factor de riesgo* lleva, no sólo a distraer la atención, sino a silenciar los peligros de la desocupación que atraviesan los padres, y las responsabilidades del Estado frente a ello. De este modo, bien etiquetadas, cierta clase de vulnerabilidades señalan a determinadas clases de personas como probables víctimas; y es precisamente su situación de *estar en riesgo*, lo que justifica ponerlas bajo control. Para esta autora determinados riesgos son advertidos como tales porque existen principios morales que los legitiman. Estos principios guían tanto la facultad básica de la percepción como la respuesta social al riesgo.

Como se mencionó anteriormente, estas categorías son productos de una cultura situada en un contexto particular y con una historia también particular; son construcciones sociales y como tales, reflejan los valores, las preocupaciones y los miedos de una sociedad.

En relación con esto último, resulta oportuno traer a Darío Melossi (1996), quien utiliza el concepto de "elite moral" para referirse a aquellos individuos y grupos que están autorizados para identificar y rotular los problemas sociales; a aquellos que tienen éxito en expresar las posiciones morales que eventualmente se transformarán en hegemónicas. Para este autor, estas elites "operan para controlar una situación que perciben amenazante para las bases políticas, socioeconómicas y culturales, que ellos identifican con la defensa y la promoción de su propia hegemonía." (Op. Cit.: 38) Pero es interesante notar que, "el discurso moral no puede ser concebido simplemente como algo promovido y desarrollado por individuos o agencias específicas (...) sino que debe ser conceptualizado como un discurso que se está desarrollando y al cual individuos y agencias específicas pueden ciertamente contribuir, pero al que no pueden modelar de la nada..." (Op. Cit.:43) En relación a estos discursos o acciones comunicativas de las "elites morales", este autor plantea que deben ser vistos como proyectos dirigidos hacia la sociedad en el marco de la "batalla por la hegemonía"; como resultado de esta batalla, "los miembros de la sociedad aprenden a creer que los intereses y enemigos de las elites son su propios intereses y sus propios enemigos." (Op. Cit.: 53)

Y qué hay de los distintos funcionarios, de aquellos operadores dotados con poder para definir qué es un *niño en riesgo* o cuándo un niño está en riesgo, cuáles son *factores de riesgo*, y qué hacer en esos casos. Ellos son parte integrante de la estructura ideológica y de poder; son los encargados de seleccionar de entre una gran cantidad de comportamientos aquellos que pueden ser socialmente definidos como riesgosos para los niños, “y deben realizar esta selección tanto desde la perspectiva de la sociedad como desde la de las estructuras profesionales e institucionales de las cuales son parte.” (Op. Cit.:47)

I. Intervenciones con *niños en riesgo*: el caso de los Hospitales y las comisarías

Con la intención de ordenar las intervenciones dirigidas hacia la infancia, en los hospitales y comisarías, hemos construido un patrón compuesto por tres tipos ideales de intervenciones institucionales. Aunque rara vez se dan en su forma pura, abordar las *zonas grises* a partir de ellos ayudará a dilucidar la dinámica de estos espacios.

En primer lugar, hay intervenciones que pueden catalogarse como *prácticas consuetudinarias*, es decir modalidades de intervención que no pueden explicarse más que por la fuerza de la costumbre. En estos casos las respuestas institucionales desplegadas hacia los niños resultan en mecanismos reactivos. No hay más fundamento que el de “esto se hace así porque siempre se ha hecho así”. En segundo lugar, están las *intervenciones que dependen de la pura discreción del funcionario de turno*, o en otras palabras de su ideología, de la mirada profesional que él tenga, de su propio criterio; es el operador quien decide sobre quién intervenir y hacia dónde derivar. Por último, están aquellas intervenciones que hemos denominado como *microdisputas*; estas prácticas hacen referencia a los desacuerdos institucionales y los consecuentes enfrentamientos en torno a la definición de quién debe intervenir. Ahora bien, la lógica que regula esto último, es decir, quién se hace cargo de la situación, no siempre es la misma. Como veremos, en algunos casos la cuestión pasa por la des-responsabilización, mientras que en otros la disputa gira en torno a la lógica de la *protección*. Pero, ¿cuál es la diferencia entre unas y otras?; mientras que en las primeras lo que aparece es el no querer asumir responsabilidades frente a una determinada situación, y como consecuencia la pronta derivación a cualquier instancia que se asuma como responsable del problema, sin importar de qué modo lo haga, en el segundo lo que prima ante todo es la idea de que es preciso actuar y “hacer algo” con el fin de *proteger* a los niños.

Como recientemente afirmamos, y volvemos a acentuar, rara vez las intervenciones institucionales se corresponden con los tipos descriptos, como vamos a ver la realidad suele ser mucho más compleja y dinámica.

Hasta 1996, el dispositivo que debía operarse toda vez que un niño se encontrara *abandonado o en riesgo moral o material*, se implementaba a partir de la derivación de la problemática hacia el ámbito judicial, la cual podría ocurrir de diversas maneras. Los hospitales y las comisarías recurrían a la figura del Defensor de Menores e Incapaces del fuero Civil, quien en virtud de la Ley del Ministerio Público (Ley 24.946), tiene facultades para intervenir en estas situaciones por la vía *judicial* o la *extrajudicial*. Esto significa que puede o bien solicitar la intervención del juez de familia o bien resolver en su ámbito la problemática planteada. Si, a su entender, se trataba de una causa que no correspondía ser resuelta en el ámbito de *lo familiar*, dado que o bien el niño carecía de un *marco familiar contenedor* o bien se trataba de un *niño víctima de un delito*, giraba la causa al juez de menores del fuero penal (de turno), quien también de acuerdo a lo establecido por las leyes, tenía competencias para intervenir. Ahora bien, en estos últimos casos, el hospital podía optar por realizar la denuncia en la comisaría y, automáticamente, ésta la giraba al juzgado de menores en turno, o bien directamente ante este último, obviando en ambos casos, la figura del Defensor de Menores e Incapaces del fuero civil.

Con respecto a esto último, como será analizado más adelante, puede establecerse una *zona gris* en torno a determinadas situaciones que involucran a los chicos, en las cuales la intervención del fuero civil o del fuero penal, tiene que ver primero con el canal que decida tomar el hospital, o la comisaría, es decir con la clasificación que los operadores hagan de la situación y en consecuencia el curso de la denuncia, y en segundo lugar, con el criterio del juez, quien puede decidir su competencia o incompetencia con respecto a la causa, más que con la existencia de límites precisos entre ambos fueros.

Pero ahora nos interesa abocarnos particularmente a las *zonas grises* que reflejan la existencia de conflictos entre organismos de la Nación y de la Ciudad, producto de las nuevas competencias adquiridas por esta última jurisdicción. Al dispositivo recientemente mencionado, que debía ponerse en marcha cuando un niño estuviera definido como *abandonado o en riesgo moral o material*, se le sumarán otro tipo de respuestas institucionales de carácter local. El Consejo de los derechos de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad, se presenta como un espacio paralelo donde canalizar este tipo de denuncias. A través de las Defensorías de niños y adolescentes que existen en diversas zonas de la Ciudad

y que reciben denuncias y consultas de toda la población, así como de la Guardia permanente de abogados, servicio para consultas y denuncias provenientes de hospitales, comisarías y escuelas, este organismo intenta realizar un filtro a las situaciones que llegan a la agencia judicial. De acuerdo con las autoridades del Consejo, de manera ideal, toda vez que dichas instituciones se encuentren ante una situación de este tipo, deberían recurrir al asesoramiento de la Guardia de Abogados, la cual, en última instancia y si la situación lo amerita, será la encargada de llevar el caso ante la justicia. Lo que se pretende desde esta mirada es “desjudicializar” situaciones que no presentan un conflicto jurídico, sino que requieren respuestas de política social, y, de este modo, ofrecer un límite a la “judicialización de la pobreza”, es decir, a la derivación hacia el interior de la órbita judicial de situaciones que requieren respuestas de tipo asistenciales o de *promoción, protección o restitución de derechos* – como suelen ser llamadas desde el ámbito local.

Este contexto coloca, de alguna manera, a los operadores tanto del sistema de salud como del de seguridad, en el medio del conflicto. Si por un lado en virtud de las leyes nacionales toda vez que un niño se encuentre *moral o materialmente abandonado*, la justicia de menores o bien la de familia, dependiendo del caso, tendría competencias para intervenir, no es menos cierto que en virtud de las leyes locales, el Consejo de derechos también posee competencias para hacerlo, (aunque destaquemos que para estos últimos, dichas situaciones no serán denominadas de ese modo sino más bien como *vulneraciones* de derechos).

Ahora bien, resulta interesante mencionar que en los meses de agosto y septiembre de 2002, momento en el cual se llevó a cabo el trabajo de campo en el Consejo de Derechos, la Guardia de Abogados se encontraba recepcionando tan sólo cinco llamados diarios. De estas comunicaciones, aproximadamente una correspondía a escuelas, y las cuatro restantes se repartían proporcionalmente entre hospitales y comisarías.

Evidentemente, se trataba de una baja cantidad de llamados, si tenemos en cuenta la cantidad de escuelas y hospitales existentes en la Ciudad, así como los niños que asisten a estas instituciones por un lado y, por el otro, la cantidad de detenciones policiales en las situaciones que nos atañe analizar. Esto llevaba a pensar que la Guardia, como “servicio de protección de derechos alternativo a la judicialización”, era utilizada tan sólo como una posibilidad más por los operadores, y no como “el canal” como marcarían los acuerdos y convenios realizados entre el Consejo y la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, o simplemente como estaría indicando la ley local.

Volvemos nuevamente al conflicto planteado más arriba, ¿puede una legislación local oponerse a una de orden nacional?, más aún, ¿puede derogarla? Como ya hemos mencionado, no es nuestra intención responder a esta pregunta sino más bien dejar planteada la problemática que atraviesa al *entramado* en su conjunto.

I. I. Las intervenciones hospitalarias

A continuación vamos a ver cómo los operadores hospitalarios han recepcionado en sus prácticas cotidianas, las disputas existentes entre organismos de la Ciudad y organismos de la Nación, producto de la superposición de competencias sobre la *protección de la infancia*. Con el fin otorgar inteligibilidad a las mismas, utilizaremos el patrón de intervenciones institucionales que hemos elaborado recientemente.

Antes de dar comienzo a esto último, hay una pregunta que es preciso hacernos; ¿qué implica la categoría de *niño en riesgo*?, la cual funciona como agente legitimador de futuras intervenciones que trascienden a la práctica médica. De las entrevistas realizadas puede observarse la falta de acuerdo en torno a la misma. Los profesionales de la salud suelen ubicar dentro de sus márgenes a los *chicos de la calle*, a los presumiblemente *maltratados y/o abusados* por sus padres u otros adultos, a las madres adolescentes, a los chicos provenientes de sectores de bajos recursos que son atendidos por el hospital y están sin la compañía de sus padres, sólo por enumerar algunas situaciones que serán catalogadas de esta manera. Ahora bien, es interesante notar, que esta falta de acuerdo puede observarse, no sólo entre los distintos servicios de un mismo hospital, sino también al interior de un único servicio. Esto posibilita que frente a una misma clase de situaciones, los profesionales operen respuestas diferentes. Dicho de otro modo, la diversidad de criterios abarca no sólo el proceso de denominación del riesgo en sí mismo, que tiene lugar en el ámbito médico, sino también la derivación a circuitos institucionales distintos, que como dijimos trascienden este ámbito.

En una entrevista realizada conjuntamente a dos profesionales de la guardia pediátrica del Hospital Fernández, cuando se les preguntó sobre qué situaciones eran consideradas como de riesgo para los chicos y requerían la intervención de la justicia; mientras que la psicóloga dio como ejemplo a "*los chiquitos de la calle cuando vienen con alguna situación de maltrato físico o por patología externa...*", la pediatra sostuvo que no se internaban a todos

los *chicos de la calle*, y prefirió diferenciar las situaciones de *violencia familiar* de las de *riesgo social*:

“la violencia familiar a veces está en una casa de Barrio Norte (...) Una cosa es la violencia familiar y otra cosa es el riesgo social (...) Están en la calle, no tienen un techo, no están en un colegio (...) pero nadie los golpea, están abandonados socialmente.”

Como mencionamos, no sólo no existe acuerdo en torno al sujeto a intervenir, sino que tampoco lo hay en relación al modo de hacerlo. Podría esperarse entonces tanto la derivación de la problemática a la esfera judicial como la solicitud de intervención del Consejo de derechos de niños de la Ciudad. La elección de uno u otro canal es compleja y para comprenderla, habrá que tener en cuenta varias cuestiones. En primer lugar, podemos mencionar la falta de conocimiento por parte de algunos servicios de la existencia de la Guardia de Abogados del Consejo, a pesar de las presentaciones de carácter institucional realizadas; llarna la atención que en el mismo hospital algunos deriven casos hacia esta instancia, otros la conozcan pero no deriven, y otros tantos ni sepan de su existencia. Esto último, es decir, tanto la cuestión del conocimiento como de la utilización de la Guardia, se ofrece como un claro reflejo de la superposición de competencias, que se materializan en la existencia de discursos y recursos paralelos.

Otro punto que merece ser destacado, es la demarcación por parte de los profesionales de diferentes *tipos o niveles de riesgo*, ante los cuales deben tomarse medidas también diferentes. En este sentido, varios de los operadores entrevistados acordaron en que los casos de *alto riesgo*, lo que no implica que todos comprendan lo mismo por esta categoría, debían tratarse únicamente por la vía del Defensor de menores e incapaces del fuero civil, y no con la Guardia de Abogados del Consejo:

“... suponete que es el de alto riesgo, automáticamente por ser un menor en riesgo queda internado porque nosotros decidimos que el potencial de maltrato es muy alto y no se lo podemos devolver a la familia en ese instante. Por quedar internado y ser menor de edad, nosotros tenemos que dar aviso a una asesoría de menores; es el asesor el que permite que el chico se quede internado (...), queda a cargo de un asesor⁶ y será él el que decida devolverlo a la familia (...)”(Psicóloga del Programa de violencia familiar del Hospital Fernández)

A partir de este fragmento podríamos establecer varias cuestiones; si bien ante este tipo de intervenciones, derivadas en su mayoría al Defensor de Menores e Incapaces, lo que

⁶ Al entrar en vigencia la actual Ley del Ministerio Público en 1998, la denominación de *Asesor de Menores* es reemplazada por la de *Defensor Público de Menores e Incapaces*.

opera es la fuerza de la costumbre, dado que históricamente este personaje ha sido quién resuelve ante estas situaciones, no es menos cierto, que hay otros factores que ejercen su propio peso. Con esto nos referimos primordialmente a la idea de derivar las responsabilidades hacia otras instancias para que éstas no recaigan sobre el profesional, así como tampoco lo hagan sobre el hospital. Mencionemos al respecto que, tanto la Ley de protección de derechos del niño de la Ciudad⁷ como la Ley contra la violencia familiar⁸ obligan a los profesionales de la salud a denunciar las situaciones de *riesgo* o *maltrato*.

En segundo lugar, este tipo de elecciones se vinculan también, con la valoración positiva o negativa que los operadores hagan de sus experiencias anteriores con la Guardia de Abogados del Consejo o con la justicia. En este sentido, los siguientes extractos ilustran elocuentemente la imagen que muchos operadores se han hecho de la Guardia:

“Yo las primeras veces que trabajé con ellos no tuve una feliz resolución. Viste porque sentía que ellos eran muy inexpertos (...) no nos resolvían las cosas, pasaban los días y no llegábamos a una resolución. Entonces teníamos que darle intervención a la defensoría de Nación (...) Y bueno ahora en algunos casos, por ejemplo de niños encontrados en la calle, es como que ellos a tiempo de trabajar van encontrando también la forma de hacerlo.” (Asistente Social del Servicio Social del Hospital Fernández).

Pero mientras algunos han optado por incorporarla, más no sea ante ciertas situaciones, otros sostienen que:

“La realidad es que no están, no nos ayudan, no es el recurso con el cual vos te sientas seguro y estés trabajando bien. Nosotros, porque somos una institución y tenemos nuestro propio equipo legal, optamos por lo que es grave, pedir asesor. No intermediamos en ese tipo de cosas, para lo otro tenemos los CGP, las Defensorías⁹ (...) A nosotros no nos ha dado resultado; a parte es muy nueva, así que hasta que se instale...” (Psicóloga del Programa de violencia familiar del Hospital Fernández).

⁷ Op. cit. Capítulo segundo: Medidas de Protección especial de derechos. Art. 39º. “Comunicación. Toda persona que tomare conocimiento de la existencia de abuso físico, psíquico, sexual, trato negligente, maltrato o explotación de niños, niñas debe comunicarlo inmediatamente a los organismos competentes y a las Defensorías zonales creadas por la presente ley. Si fuere funcionario su incumplimiento lo hará posible de sanción”

⁸ Ley 24.417. Protección contra la violencia familiar. Art. 2º “Cuando los damnificados fuesen menores o incapaces, ancianos o discapacitados, los hechos deberán ser denunciados por sus representantes legales y/o el ministerio público. También estarán obligados a efectuar la denuncia los servicios asistenciales sociales o educativos, públicos o privados, los profesionales de la salud y todo funcionario público en razón de su labor. El menor o incapaz puede directamente poner en conocimiento de los hechos al ministerio público.”

⁹ Refiere a las Defensorías de Niñas, Niños y Adolescentes del Consejo de Derechos.

Por último, podemos mencionar otro factor que consideramos de importancia, y es la sensación de respaldo que ofrece la institución judicial ante este tipo de situaciones, respaldo que no parece sentirse desde una instancia administrativa:

“Ahora hay casos que son graves que no podés dejar de judicializarlos. Es decir, no sé. A mí por un lado, a mí te digo la defensoría de menores de siempre, de juzgado, a mí me da como mayor seguridad en última instancia.” (Trabajadora social del Servicio Social del Hospital Fernández)

El Consejo de Derechos se presenta entonces en el imaginario hospitalario como un recurso más que sirve para derivar situaciones percibidas por los operadores como de *menor riesgo*; situaciones que comúnmente, en virtud de cubrirse de futuros reclamos, los operadores direccionaban hacia el circuito judicial:

“Y normalmente nosotros, hasta el año pasado, siempre se trabajaba con las defensorías de menores de justicia, ¿no?, de nación, se solicitaba un pedido de protección de persona. Desde la creación, viste, del GCBA, del Consejo de los derechos de niñas, niños y adolescentes, bueno, se trabaja digamos según el caso (...)” (Trabajadora social del Servicio Social del Hospital Fernández)

Bien, volvemos entonces a aquello que hemos planteado unos párrafos más arriba donde nos referíamos a la discrecionalidad que caracteriza las intervenciones. El hecho de que *“se trabaje según el caso”*, significa que está en poder de cada operador, la decisión sobre si derivar o no y dónde hacerlo:

“... llega acá, vimos la situación, analizamos, y bueno tocamos los resortes que cada uno tiene más o menos más acostumbrados; eso es lo que hacemos nosotros.” (Médica de guardia de pediatría del Hospital Fernández)

A la existencia de una legislación local que indica pautas distintas a las señaladas por las normas nacionales, y a organismos con competencias que se superponen, se le suma la falta de acuerdos a nivel intra-hospitalario, o, en otras palabras, la falta de una política de atención a la infancia, que pueda servir como freno a la *esquizofrenia* que caracteriza al *entramado*. Ahora bien, aunque esta situación esquizofrénica es percibida por muchos profesionales de la salud, y se advierte que *“...es un despelote”*, que *“a veces uno se marea”* y que *“hay mucha gente interviniendo”*, no es menos cierto que muchos perciben, al tiempo que valoran, la ampliación del abanico de recursos *alternativos* a la instancia judicial.

Hasta aquí, nos ha interesado dar cuenta de las prácticas y discursos de los operadores del sistema de salud en relación a los *niños en riesgo* y a las modificaciones acaecidas en el

entramado protector, en los últimos años. Abordaremos ahora, las percepciones que la justicia nacional tiene sobre estos cambios, concretamente sobre las nuevas competencias de la Ciudad en materia de *protección y atención* a la infancia, encarnadas en el Consejo de derechos de niños.

De las cuatro entrevistas realizadas a Defensores Públicos de menores e Incapaces, queda establecido que los hospitales recurren a ellos en las mismas situaciones que siempre lo han hecho:

“(...) nosotros seguimos interviniendo en los mismos casos que se intervino siempre. Chiquitos ingresados en situación de riesgo a hospitales, situación de riesgo en los colegios, en las escuelas, este...; chicos en la vía pública en situación de riesgo. Viste, situaciones..., ni hablar de violencia familiar. Se sigue interviniendo en lo mismo. Hay como una más participación de las Defensorías de niños y adolescentes pero a veces se genera toda una intervención- confusión.”

En relación a esta *“intervención –confusión”*, la mayoría de ellos tienen quejas en torno a las acciones, o interposiciones, del Consejo de derechos de niños de la Ciudad, ya sea a través de las Defensorías o de la Guardia. Como ejemplo de ello, el siguiente relato ilustra la mirada predominante sobre este organismo, así como la existencia de criterios disímiles en torno al objeto de intervención:

“... hubo un caso, hay muchos casos, pero te voy a contar uno donde una chica sale de su casa, de doce años, ve un policía en la esquina y le dice: -le pido que me ayude porque el concubino de mi mamá me está toqueteando. Dan intervención al Gobierno de la Ciudad, a una defensoría y empiezan todo un tema revincular, tratamiento, etc., etc., durante un año, sin darnos intervención a nosotros. Año y dos meses es abusada sexualmente, entonces cuando está podrida la situación, putrefacta, ahí nos dan intervención a nosotros. Entonces con el tema de no judicializar, de que todo está bien en la familia, no se toman estas medias y el daño es mayor.” (Defensor de Menores e Incapaces)

Lo que aparece es la idea de que la Ciudad, en las temáticas vinculadas a la infancia, se ha atribuido funciones y competencias que se contradicen con las leyes de fondo. Hay quienes, sin embargo, evalúan positivamente las intervenciones del gobierno local, especialmente a través de las Defensorías de niños, niñas y adolescentes, o de otros programas del Consejo, pero siempre atribuyéndoles un lugar puramente complementario al de las funciones judiciales. En este sentido, los que así lo hacen, no perciben al Consejo como

un posible competidor, como alguien que les disputa competencias, sino que el lugar que le atribuyen es subalterno.

Para el Consejo de derechos la articulación con los hospitales es un trabajo costoso y que ha requerido de acuerdos y convenios con la Secretaría de Salud, tendientes a “desjudicializar situaciones de pobreza”. De las entrevistas realizadas a diversos funcionarios de este organismo, se desprende que los Defensores de Menores e Incapaces deberían limitar su intervención a situaciones que involucren conflictos jurídicos de tipo familiar:

“Ayer hubo una reunión, para delimitar cuál es el trabajo de uno y cuál es el trabajo de otro. Porque con la ley del Ministerio Público, ellos intervienen en todas las causas, de última, si te ponés a pensar. Pero nosotros qué hacemos, judicializamos lo que se debe judicializar, y ahí intervienen necesariamente; pero hay situaciones que no meritan mover un centavo de la justicia para atender estos requerimientos, en vez de mover esa plata ahí, busquemos alguna alternativa para el pibe que está en esa situación. ¿Entendés?, es una cuestión de optimizar recursos, nada más. No es que le saquemos y nos vamos a hacer cargo de los chicos. Nosotros no somos organismo de asistencia, somos de exigibilidad, es todo al revés” (Abogado de Guardia del Consejo)

Ahora bien, las discusiones en torno a las cuestiones de competencias, funciones, leyes y demás, sobre las cuales estos discursos se construyen, no serán abordadas en este capítulo sino más adelante. Acá lo que nos interesa es analizar los efectos reales que generan dichas superposiciones, que se traducen en una lucha por establecer la propiedad de los *chicos en riesgo*.

Eso nos da un puntapié para pensar el tercer tipo de intervenciones institucionales, las *microdisputas*. Como ejemplo de ellas, no faltan relatos de casos en donde las distintas instituciones se encuentran trabajando en el mismo caso, al mismo tiempo; uno típico es de los *chicos en situación de calle* que llegan por diversos medios a atenderse a un hospital. Aquí la guardia hospitalaria podría brindarle al niño la atención necesaria y luego dejar que se retire; solicitar la intervención del Defensor de Menores e incapaces por considerar que el niño se encuentra en riesgo, o bien simplemente para que el alta médica esté respaldada por tal autoridad (notemos que en este caso, el Defensor podría negarse a que el niño se retire del hospital, por considerar que el riesgo no ha desaparecido). Sin embargo, podría ante estas dos últimas circunstancias, llamar también a la Guardia de Abogados del Consejo, para que ésta

respalde el alta médica o bien, evalúe la situación e implemente la derivación judicial o una respuesta de política social.

Veamos a través de una situación concreta, cómo la multiplicidad de opciones se convierte en un conflicto de competencias entre dos organismos. En este caso el hospital da intervención en paralelo al Defensor y a la Guardia:

“Nos comunican a nosotros a partir del ingreso a Guardia de pediatría. Bueno, muy bien, es un chico de la calle; yo opero el dispositivo del BAP (Buenos Aires Presente)¹⁰. Llamo al operador - tengo tal situación, cama tal- para que se haga presente y vea qué pasa; ... a qué ranchada pertenece, si tiene algún operador, si no tiene... Bien, las propias cosas de ellos. Va el operador del BAP, me llama a mi y dice:- Doctor, ya fui pero no tengo nada que hacer porque ya está interviniendo el asesor de menores. Y el asesor ya había dispuesto, una vez dada el alta, pásese al hogar fulanito de tal. Típica situación de pobreza.” (abogado de la Guardia del Consejo)

I. II. Detenciones policiales

Nos ocuparemos ahora del análisis de la restante de las instituciones que funciona como mayor fuente de derivación de niños hacia el *entramado protector*, es decir, la Policía Federal, o más precisamente de sus prácticas de intervención con menores de edad y de los cambios sufridos por éstas luego de la autonomía de la Ciudad. En relación a estas últimas, aquí vamos a añadir a las intervenciones relacionadas con *niños en situación de abandono o riesgo moral o material*, que hemos trabajado para el caso de los hospitales, las detenciones a chicos contraventores del Código Contravencional (Ley 10), y las detenciones a chicos infractores de la ley penal.

En relación a las primeras, hasta 1996 el procedimiento que debía ponerse en marcha, toda vez que la policía se encontrara con un niño en *situación de abandono o riesgo moral o material*, como ya ha sido mencionado, implicaba la derivación al circuito judicial, por la vía del Defensor de Menores e Incapaces, quien derivaría la causa al juez de familia, o bien en caso de no tratarse de una *situación familiar*, ante el juzgado de menores.

¹⁰ Se trata de un programa dependiente de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad que trabaja situaciones de calle.

En cuanto los chicos detenidos bajo las figuras de los edictos como de las contravenciones, así como aquellos acusados de cometer delitos, debían ser todos, de acuerdo a las leyes vigentes¹¹, puestos a disposición del juzgado de menores.

Ahora bien, con la autonomía de la Ciudad y las nuevas facultades que asume el gobierno local en relación a la infancia, las practicas policiales, como hemos advertido para el caso del sistema de salud, sufrirán alteraciones.

En 1998 con la sanción del Código Contravencional, los edictos policiales son derogados, y modificadas las facultades policiales. Esta normativa establece que no son punibles los menores de 18 años que cometan contravenciones, y que *“cuando la persona que estuviera incurso en una conducta calificada como contravención sea menor de 18 años, y ésta pudiera representar un riesgo para sí o para terceros, el fiscal o la autoridad preventora debe ponerlo/a a disposición del organismo competente previsto en el artículo 39 de la Constitución de la Ciudad”*¹², el cual, luego de algunas reformas, con la sanción finalmente de la Ley 114, se corporeizará en el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad.

A partir de entonces, toda vez que la policía detenga a un menor de edad por contravenciones al Código Contravencional debe ponerlo a *disposición* de este organismo.

Ahora bien, si bien de acuerdo a dicho Código, los menores contraventores deben ser derivados inmediatamente al Consejo de Derechos por la *“autoridad preventora”*, es importante destacar que del conjunto de situaciones que la policía interviene y posteriormente deriva al Consejo, son muy pocas las que corresponden a contravenciones. Esto pudo ser corroborado a partir del estudio de los registros del Consejo en los cuales se guardan los documentos ingresados por la Policía federal.

Al respecto, los operadores del Consejo de Derechos manifestaron que, aunque en un principio resultó verdaderamente costoso, la policía hoy en día parece respetar, en materia contravencional, la norma local; aún así, sostienen que la gran cantidad de detenciones en las cuales ellos son llamados a intervenir por dicha fuerza, son de otro tipo:

“(...) la policía cuando te detiene por una contravención tiene claro que nos debe dar intervención, lo que la policía no tiene claro...; la gran cantidad de detenciones de pibes no es por cuestiones contravencionales, son por figuras creadas, por los viejos edictos, o por las leyes de patronato, como la 10.903 o la protección de persona. La policía detiene en base a

¹¹ Ley de Patronato de Menores (10.903) y Régimen penal de la minoridad. (Decreto 22.278/22.803).

¹² Ley 12/98. Art.27.

todas estas figuras, y en base a “infracción a la ley 114”, que ellos han creado (...). Entonces ellos detienen, detienen por merodeo, porque el chico está alejado de la vista de los padres; todas figuras que tienen que ver con el patronato y que en el ámbito de la ciudad están derogadas. Entonces en este caso, si la policía detiene indiscriminadamente, le da intervención a la guardia, pero no debiera detener.” (Coordinador de la Guardia de Abogados del Consejo)

En relación a esto último, es importante destacar la intención de este organismo de actuar también frente a estas situaciones y frenar la derivación a la instancia judicial. Con el fin de ilustrar lo anteriormente dicho, resulta interesante que nos detengamos en algunas frases extraídas de los documentos mencionados, las cuales, en la mayoría de los casos como mencionamos recientemente, no responden a contravenciones sino que por el contrario ilustran otro tipo de situaciones en las cuales la institución policial interviene. Con esto nos referimos, por un lado a las detenciones basadas en las figuras de los edictos, como es el caso de las detenciones por merodeo, o por pedir limosnas, las cuales han sido derogadas por el Código Contravencional:

“(...) que en el día de la fecha (...) el inspector (...) remitió de la intersección de las calles (...) a (...), argentino de 16 años, soltero, estudiante, domiciliado en (...), en virtud de que el mismo se hallaba merodeando la zona sin causa justificada ni tampoco se hallaba acompañado de persona mayor alguna, responsable del mismo (...)”

“(...) el joven se encontraba deambulando y pidiendo dinero a los ocasionales transeúntes que caminaban por allí (...)”

Estas citas nos muestran cómo la institución policial continúa interviniendo en las mismas situaciones en las que lo ha hecho siempre, sin que de esta manera sus facultades se vean limitadas. Por el otro lado, es interesante notar cómo la Ley 10.903, más allá de su derogación a nivel local, continúa operando como marco de referencia para las detenciones policiales a menores de edad:

“Declara que siendo las (...) pudo observar una persona de sexo femenino que a simple vista era un menor. (...) una vez que descendió del móvil, constató que era una niña que se encontraba llorando (...). Atento a ello se procedió a recorrer los alrededores del lugar para lograr hallar a su padre arrojando resultado negativo. Acto seguido y atento a la ley 10.903 procedió a trasladar a la menor a la dependencia a fin de realizar actuaciones caratuladas Ley 114 de protección de persona, con intervención del Consejo de Derechos de niños y adolescentes.”

“(…) teniendo en cuenta que el mismo es menor, y no justifica su permanencia en el lugar, procedió a trasladarlo al local de esta dependencia a fin de preservar su integridad física y psíquica, bajo los recaudos de la ley 144 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”

Como puede observarse en las citas anteriores, existen toda una serie de situaciones que denotan una gran confusión en las prácticas de intervención policial. Entre las carátulas encontramos, no sólo las denominaciones tradicionales basadas en las figuras de los edictos o de las leyes de patronato, sino híbridos como los siguientes: *“actuaciones contravencionales caratuladas ley 114 – GCABA del Código de Convivencia de la ciudad de Buenos Aires”*, *“Actuaciones sumariales de prevención caratuladas ley 114”* o *“Ley 12 -amparo- del GCBA”*, entre tantos ejemplos.

En este sentido, el siguiente fragmento, extraído de una entrevista realizada a un Defensor de Menores e Incapaces, ilustra elocuentemente cómo la policía queda presa de un conflicto que se debate en otro nivel del *entramado*, pero que sin embargo termina por atravesarlo en su conjunto:

“No, mirá, yo te comento algo, lo que está pasando con la policía yo no se lo deseo a nadie. (...) vos agarrás la orden del día de la policía..., porque yo digo, qué pasa que no llaman. Las defensorías estas para buscarse un lugar institucional, demandan a la policía o le ordenan que les de intervención a ellas, y a la vez saben que nos tienen que dar intervención a nosotros. Entonces llaman y te dicen: -usted quién es, es el Gobierno de la Ciudad, es el gobierno esto, usted puede disponer esto. Están enloquecidos pero es por el descontrol del Gobierno que existe, por no poder coordinar acciones en forma conjunta, a pesar de que son totalmente distintas sin perjuicio de que el fin es el mismo, proteger a la criatura.”

Parece entonces que la mayor confusión se produce en torno al *abandono o riesgo moral o material*; esta es una de las *zonas grises* por excelencia. En este tipo de situaciones es donde con más claridad pueden observarse los conflictos propios del *entramado*, producto en gran medida de las transformaciones administrativas, legislativas y judiciales acaecidas en la Ciudad. Así quedó de manifiesto en una de las entrevistas realizadas en el Consejo de Derechos:

“El lugar para confusión son los casos asistenciales, donde pueden pensar que un caso asistencial es un caso de protección de persona, entonces llaman al asesor de menores o al defensor público de menores e incapaces en turno de justicia. Pueden llamar ahí y a

diferentes servicios; pueden llamar a este Consejo, pueden llamar al Consejo Nacional. El problema de esto es que la gente por lo general tiene, desconoce la normativa, pero aparte tiene una cabeza de patronato (...) Acá con estos casos asistenciales se produce un serio problema porque hay un montón de posibilidades de intervención. Así como con lo contravencional se llama siempre acá, a la guardia permanente de abogados, con lo asistencial se produce una confusión; y también dónde queda claro quién debe intervenir, es en los casos donde hay delito, que ahí sí interviene el juez penal de menores.” (Coordinador de la Guardia de Abogados del Consejo de derechos).

Esto nos da pie para continuar con la última clase de detenciones a menores de edad: aquellas que se constituyen como infracciones al Código Penal de la Nación, o en otras palabras, las detenciones a menores de edad acusados de cometer delitos. Las posibilidades de intervención aquí se ven limitadas porque, a diferencia de las cuestiones de asistencia y promoción de derechos, así como en lo contravencional, la Ciudad no tiene competencias para intervenir en materia penal. En este sentido, la policía no tiene dudas sobre el dispositivo a operar; si el detenido es menor de 18 años debe dar intervención al juzgado de menores en turno, dependiente del fuero penal, quien tendrá como función instruir la causa.

Con respecto a esto último, es interesante tener presente el modo discrecional con que la policía detiene, caratula sus detenciones y opera los circuitos institucionales correspondientes. Es decir, nos referimos, no sólo a la selectividad propia del sistema penal y al control diferencial de los ilegalismos, sino también a la discrecionalidad con la que la agencia policial, una vez que detiene, caratula las acciones supuestamente delictuales.

II. Intervenciones superpuestas: el *niño tironeado*

Pues bien, hasta aquí hemos visto cómo en los casos de *abandono o riesgo moral o material*, derivados hacia el interior del *entramado institucional de protección a la infancia* por hospitales y comisarías, se produce una especie de *tironeo* en el cual se intenta establecer quién es el organismo competente que debe intervenir, quedándose así con el objeto tironeado como parte de su propiedad. Pero veamos a través de un caso, cómo muchas veces esto último, no implica una respuesta real para el menor en cuestión.

Un ejemplo interesante es el de los chicos y chicas que ejercen la prostitución, particularmente, el de *menores travestis*, las cuales son detenidas por la policía por contravención al artículo 71° del Código de Convivencia Urbano, "*oferta de sexo en la vía pública.*" Si la persona detenida tiene documentos o de su contextura física el oficial de turno quiere deducir que se trata de un menor de edad, dará intervención a la Guardia del Consejo de Derechos. Si por el contrario, estas situaciones no se dan, la policía operará el mismo criterio que para adultos contraventores: colocará a la persona a disposición de la fiscalía contravencional, la cual si luego de identificarla resulta que se trata de un menor, deberá inmediatamente dar intervención al Consejo de Derechos. Se esperaría en estos casos, que la policía no dude en que la respuesta debe darse en el marco de la Ciudad, pues se trata de una contravención; sin embargo, puede ocurrir también que, apelando al *abandono o peligro moral o material* y olvidando las causales que guiaron a la detención, solicite la intervención del Defensor de menores e incapaces de Nación. En este sentido, el destino de la niña no podrá preverse pues depende de la pura discrecionalidad del policía de turno, quien decidirá el circuito institucional hacia el cual derivar.

Si el camino a tomar es el primero, la policía se comunicará con la Guardia de Abogados del Consejo, la cual indicará telefónicamente - pues esa es la modalidad de trabajo de este servicio - la libertad de la menor o su derivación al Centro de Atención Transitoria (dependiente de dicho organismo) con el fin de intentar con posterioridad algún tipo de intervención tendiente a que la niña no vuelva al circuito de la prostitución. Es de destacar que esto último dependerá de la evaluación que realice el operador de la Guardia. Sin embargo, dado que por un lado este organismo, al igual que el resto de las instituciones del *entramado*, carece de programas específicos que puedan dar respuestas reales a este tipo de situaciones, probablemente la niña, tarde o temprano, vuelva a la calle y al circuito de la prostitución. En relación con esto, es interesante destacar que a diferencia de la ley 10.903,

que habilita al juez a disponer el internamiento *de chicos en riesgo*, aún en contra de su voluntad, la ley 114 no permite las medidas de privación de la libertad ¹³, con lo cual es probable que si la niña no acepta ir a un *hogar*, siendo ésta la única respuesta que las instituciones brindan ante este tipo de situaciones, vuelva a la calle.

Hagamos un paréntesis y pensemos por un instante que no sólo se trata de niñas o niños que ejercen la prostitución, y que carecen en la mayoría de los casos de adultos responsables de su cuidado, los cuales fácilmente y sin prejuicios podrían ser incorporados a un *hogar*, aunque sólo de forma voluntaria, sino que se trata de personas muy pequeñas, a veces de 11 o 12 años, que además de ejercer la prostitución, eligen un género distinto al de su sexo. El *travestismo*, es algo que todavía cuesta pensar como una alternativa a optar por los niños, y suele generar sensaciones de lo más variadas entre los operadores, aún en los sectores más *progresistas*, del mundo de la infancia. Qué hacer en estos casos, qué intervenciones tomar, todavía parece ser un ensayo y error; ensayo y error que se realiza sobre los propios chicos, y que puede hacer que una nena en estas circunstancias pueda entrar y salir del *entramado* sucesivas veces y recorrer los distintos circuitos organizacionales, una y otra vez, para finalmente siempre terminar en la calle.

Ahora bien, si la policía decide dar intervención al fiscal contravencional, en teoría, éste, luego de identificar que se trata de un menor de edad contraventor, debe dar inmediata intervención al Consejo de Derechos. Sin embargo, no siempre lo hace; como muestra de ello, existe un ejemplo por demás interesante, en donde en virtud de las sucesivas detenciones y la aparente falta de respuesta por parte del Consejo, la fiscalía contravencional da intervención al juez contravencional quien, desoyendo la normativa local y atribuyéndose funciones para actuar como juez de menores, aplica las leyes de patronato –supuestamente derogadas a nivel local. Recordemos brevemente que para la ley local, los menores contraventores son inimputables y por tanto sus contravenciones no se constituyen como causas a tratarse en el fuero Contravencional de la Ciudad. Dicha situación fue apelada por diversos actores, entre ellos el Consejo de Derechos, e iniciado un sumario al juez interviniente. Entre los argumentos que figuran en el expediente¹⁴ esgrimidos en su contra encontramos lo siguiente:

¹³ Ley 114. Art. 44. Excepcionalidad de la intervención. “Sólo en forma excepcional y por el más breve lapso posible puede recurrirse a la internación, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de niños, niñas y adolescentes a su grupo o medio familiar o comunitario y su reintegración social. En ningún caso las medidas de protección pueden consistir en la privación de libertad(...)”

¹⁴ Ministerio Público de la Ciudad. Fiscalía General. Expediente 9/02, “Juez Marcelo P. Vazquez s/denuncia irregularidades s/ actuaciones en sumario N° 3950”

“Así, quiero entender que, ni la Asesora Tutelar, ni el juzgador, están de acuerdo con la ideología de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes debido a que no se ha internalizado en ellos el carácter contracultural de la Convención. Ello, puesto que de lo contrario, no se encuentra explicación cómo el juez de grado imputa que el Consejo no adoptó medidas protectoras del niño y, sin embargo, no alude en ningún momento a la figura de incumplimiento de deberes de funcionario público.”

A partir de este ejemplo, puede observarse que las disputas en torno a las competencias también se dan hacia el interior de la nueva estructura administrativo-judicial de la Ciudad, dentro de la cual tampoco parece haber criterios compartidos en torno a las intervenciones con los chicos. Aquí también podemos observar un tironeo institucional en torno a la *niña travesti*, a la definición de cómo y quién debe actuar; más allá de que, como mencionamos, en la práctica concreta dicho tironeo resulta en una falta de respuestas concretas hacia el niño, y en su regreso hacia el circuito de la prostitución:

“En definitiva, esta causa judicial es más virtual que real y sólo sirve como excusa para montar un teatro de operaciones en donde el niño, cual rehén de una contienda entre extraños, resulta ser sólo un objeto de derecho.”

Este ejemplo da cuenta de la complejidad que caracteriza al *entramado protector*, y de las particularidades de sus *zonas grises*, pues nos muestra que los conflictos de superposición de competencias no sólo se dan entre los organismos de la Nación y los de la Ciudad, en función de leyes locales y nacionales que confrontan y proponen miradas e intervenciones con la infancia disímiles, sino también entre diversos organismos pertenecientes a los distintos poderes de la estructura local.

Llegados a este punto, es preciso mencionar que mientras no exista acuerdo general en relación a la *derogación, suspensión*, o como quiera llamársele, de la ley de Patronato de Menores en el marco de la Ciudad, los conflictos seguirán existiendo, y los lineamientos de la ley 114, continuarán siendo vistos como alternativas o servicios complementarios a la judicialización, pero no como procedimientos reglados en el marco de la ley. Asimismo, es probable también pensar que la transferencia de la justicia ordinaria al ámbito de la Ciudad, introduciría un conjunto de cambios en relación a la temática planteada; cabe la incógnita sobre las modificaciones que dicho traspaso produciría sobre el *entramado*.

Ahora bien, aún si estas cuestiones quedaran salvadas, vemos que todo no se reduce a la letra de la ley. La falta de acuerdo en torno al objeto de intervención y el modo de hacerlo, atraviesa todo el *entramado* en su totalidad, y si bien el indicador a operar es el riesgo, no

está claro lo que esta categoría significa hoy en día. Hemos visto, cómo los distintos operadores del sistema otorgan significados diversos a la misma. Por otro lado, sabemos que las prácticas sociales no se modifican en función de cambios legislativos, y que más bien responden a otro tipo de cuestiones, entre las cuales encontramos desde la tradición de actuar de determinados modos a la inercia o la resistencia al cambio.

Por último, no podemos dejar de mencionar las estrategias utilizadas por los distintos sectores en pos de ganar o resistirse a perder espacios de poder, que hacen de este *entramado* un verdadero campo de fuerzas en disputa, en permanente cambio, un terreno de lucha que convoca a actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones), aliados o enfrentados en torno a la promoción de intereses contradictorios, en el cual los *tironeos* pueden ser leídos como luchas por la demarcación territorial.

Capítulo II.

El Patronato de Menores.

En el Capítulo primero hemos mostrado que el *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* de la Ciudad de Buenos Aires, es un espacio verdaderamente complejo y en *proceso de reconfiguración*; que dicha complejidad radica especialmente en la dinámica que el mismo ha adquirido, a la luz de la creación de leyes, organismos y actores locales que conviven en el mismo territorio con una estructura de carácter nacional que, como observaremos a lo largo del presente capítulo, tiene su larga y compleja historia. Esta historia es de alguna manera, la historia de las intervenciones hacia la *minoridad*, o como sostiene García Mendez (1991), es la historia de su control social.

Pues bien, si nuestro interés radica en comprender cómo esta última fue construyéndose como objeto de intervención estatal, se hace imprescindible remontarnos en un viaje hacia el pasado, más precisamente hacia las primeras décadas del siglo XX, ya que es en aquel entonces cuando la Ley de Patronato de Menores es sancionada. Se inicia en ese momento, lo que algunos autores han denominado “proceso de minorización”, es decir, el proceso por medio del cual, fue construyéndose en nuestro país un *sujeto menor*, y en torno a él un pensamiento y toda una práctica de intervención, llamada *tutelar* (Daroqui y Guemureman, 1999).

A modo de síntesis, este Capítulo intenta contextualizar históricamente la sanción de la Ley de Patronato de Menores; ver qué motivaciones y preocupaciones sirvieron de guía a aquellas “elites morales” preocupadas por los problemas de la infancia a principios de siglo pasado; describir las transformaciones sufridas por la figura del Patronato a lo largo del mismo, indagar su conformación actual, y trabajar las *zonas grises* que en su interior se dan.

I. Una mirada hacia el pasado

I. I. Contexto histórico

Escenario de la llegada de inmensas masas de inmigrantes provenientes de Europa, Buenos Aires de fines de siglo XIX y principios del XX – ya por entonces el mayor centro urbano de la Argentina –, experimentaba en carne propia los efectos de su política migratoria. El sistema de inmigración planificada y los planes de colonización del “desierto” impulsados hasta 1880, habían fracasado; en lugar de poblar y cultivar el campo, las inmensas olas de inmigrantes se habían ido desplazando a las ciudades, iniciando así un proceso urbanización y proletarización que no tenían como correlato un desarrollo industrial que lo justificara. (Larrandart, 1991)

Por otro parte, las condiciones naturales del territorio para el desarrollo de la agricultura y la ganadería, pero fundamentalmente, los intereses de Inglaterra y demás países centrales, colocaron a la Argentina como productora de materias primas en la división internacional del trabajo. Ante esta situación, la mano de obra abundante y barata resultó ser el único medio para satisfacer los requisitos necesarios y cumplir con el rol asignado en el concierto económico mundial. Esto último, fomentó la promoción de una política migratoria indiscriminada que trajo como correlato el ingreso masivo de gente al país. (Larrandart; 1991)

Este contexto, caracterizado por una situación general de “desorden”, así como la necesidad de gobernar a las inmensas masas de inmigrantes que ingresaban anualmente, favoreció la implantación de un discurso jurídico de neto corte positivista.

Respecto de esto último, resulta interesante mencionar a Rosa Del Olmo (1992), quien sostiene que el desarrollo tan temprano en la Argentina, en relación con el resto de los países de América Latina, de los planteamientos de la Escuela Positiva y particularmente de la Criminología, está profundamente relacionado con la situación socio-política que condicionaba a nuestro país, no sólo interna sino también externamente. La Argentina fue el país de América Latina donde el desarrollo capitalista dependiente de base agroexportadora, resultó más profundo. Sus condiciones climáticas, su escasez de capitales y población contribuyeron a que Gran Bretaña se interesase particularmente por esta región como uno de los lugares propicios para la producción de artículos alimenticios que requerían en ese

entonces los países industrializados. Ante esta situación, si el país quería responder a estos requerimientos, debía fomentar la inmigración con el objetivo de aumentar su mano de obra disponible a precios muy bajos.

La nueva política implantada continuó entonces incentivando y promoviendo la inmigración, aunque ahora no con el objetivo inicial de transformar al inmigrante en propietario, sino con el propósito de obtener mano de obra abundante y barata para la ganadería, la agricultura y la incipiente industria.

Sin embargo, esto último trajo como consecuencia problemas de diversa índole. Con esto nos referimos, por un lado al crecimiento desmesurado de Buenos Aires, la falta de viviendas, el hacinamiento, la falta de higiene y la proliferación de enfermedades; pero por el otro, a las condiciones de explotación en las que se daba el trabajo, los malos tratos a los que eran sometidos los inmigrantes, la violencia policial desatada con el fin de reprimir a los huelguistas y activistas sindicales, y las persecuciones, sólo por enumerar algunos de los conflictos que se apropiaban de Buenos Aires en aquel entonces.

Esta tensa situación social trajo aparejada la formación de un movimiento obrero sin precedentes en el país, que alcanzó su mayor desarrollo entre 1890 y 1918. Mencionemos brevemente que los primeros organizadores obreros eran extranjeros que venían con experiencia de lucha de clases en sus países de origen; fueron ellos quienes promovieron activamente las primeras asociaciones, sindicatos y huelgas del movimiento obrero argentino.

En este contexto, tanto los discursos como las prácticas de los cuales fueron objeto los inmigrantes, se modificaron rápidamente. El pensamiento mágico e idealizado respecto del mismo como portador de “cultura y civilización”, como hombre que venía a poblar y trabajar tierras inhóspitas, pronto desapareció. Prueba de ello son las políticas públicas y la abundante legislación producida en la época con el claro objetivo de detectar, controlar y disciplinar a los inmigrantes, y de este modo al naciente movimiento obrero. Como ejemplo pensemos sino en la Ley de Residencia (Ley 4144), la cual fue sancionada el 22 de noviembre de 1902, y permitió al poder ejecutivo ordenar la deportación de todos los extranjeros condenados o perseguidos por los tribunales por haber cometido crímenes o delitos comunes, así como de los extranjeros cuya conducta se *sospechara* que comprometía la *seguridad nacional* o perturbaba el *orden público*. Prohibió al mismo tiempo, el ingreso de *los indeseables* y fijó como plazo para la salida de los mismos del país, tan sólo tres días.

Sin embargo, al parecer, esta ley no resultó instrumento suficiente para controlar toda la situación. Las huelgas generales, sucedidas en busca de mejores condiciones de trabajo,

amenazaban con parar la economía agroexportadora. No es casual que la primera huelga general producida en el país, fuera en noviembre de 1902, año y mes de la sanción de la ley en cuestión.

De acuerdo con Salessi (2000), entre 1898 y 1902, mientras el socialismo reformista comenzaba a trabajar o colaborar con la burocracia estatal, el anarquismo, junto con algunos socialistas disidentes, se radicalizaron y, entre 1904 y 1905 se asociaron a un movimiento que comenzó a recurrir cada vez con más frecuencia a la huelga. Así las cosas, una nueva ley que sancionara directamente a los anarquistas, que autorizase el encarcelamiento de los obreros nativos y prohibiese las huelgas, comenzó a discutirse. El 28 de junio de 1910 fue sancionada la Ley de Defensa Social (Ley 7029) con el objetivo de reprimir a los denominados *agitadores sociales*.

Fuertemente imbuidas por la ideología del higienismo y la criminología positivista italiana, las altas esferas de la sociedad Argentina concibieron al movimiento obrero como una *enfermedad social*, como un mal a extirpar. Las legislaciones desatadas con el objetivo de reprimir dicho movimiento, empezaron a ser denotadas como medidas de *profilaxis social*, es decir, como partes de una *empresa de salubridad moral* que tenía como objetivo la defensa de la *paz social* y la eliminación de todo aquello que se opusiera a la misma.

Dadas así las cosas, la Criminología, nacida en Italia a fines del siglo XIX con la obra de Lombroso, y fuertemente influida por la escuela positiva, resultó una herramienta de fundamental importancia desde la cual legitimar la intervención del Estado por sobre *lo social*. Preocupada por el problema delictivo, consideraba que el estudio científico, es decir, la observación experimental de la personalidad del delincuente, de sus características morales, sociales, psicológicas, antropomórficas, biológicas y hereditarias, y no del delito en sí mismo, podría identificarse a una clase de seres humanos propensos a la acción criminal, al mismo tiempo que detectar las causas que los colocaban en dicha situación.

Como nos advierte Pavarini (1996), “la criminología positivista cree en la posibilidad de una resolución racional, científica, de la cuestión criminal” (Op. Cit.: 45); es decir, si el hombre delincuente se encontraba condicionado al delito, a través de una operación de ingeniería médico – social, es decir, de distintas intervenciones dirigidas a transformar a los individuos, sería posible determinarlo también para la acción conformista. En aquellas situaciones donde esto resultase imposible, la defensa de la sociedad, terminaría por legitimar toda reacción, incluso, la eliminación física del criminal considerado incorregible.

Es importante destacar que el parámetro para medir la posibilidad de transformación del hombre criminal, lo que determinaba, a su vez, la medida a adoptar a su respecto, era el *estado de peligrosidad*. Esta supuesta condición constituye un juicio pronóstico tanto sobre la predisposición a cometer nuevos delitos por parte del *hombre criminal*, como sobre aquellos hombres que no han cometido ningún delito pero que se sospecha que habrán de cometerlos. Esta sospecha tiene su fundamento en las características morales, sociales, psicológicas, antropomórficas, biológicas y hereditarias del individuo (Pavarini, 1996).

De acuerdo con Del Olmo, "(...) la Criminología, valiéndose de un conjunto de instrumentos teóricos, y en particular mediante la creación conceptual de lo que es un delincuente, cumple una función específica: la de legitimar en nombre de la ciencia la intervención del Estado (...) en aquellos elementos residuales que se resisten a mantener el orden (...) y que a su vez, son resistentes por haber sido definidos como tales por el Estado" (1987: 13)

Por otro lado, la corriente higienista que hasta entonces se había interesado por las obras sanitarias que debían hacer de "las ciudades 'organismos' con circulación de flujos vivificantes y salubres, es decir, controlados y controlables", y además, se había preocupado por las enfermedades epidémicas; aplicada ahora a la sociología y a una criminología, que "transformó a todas las clases bajas en sospechosas de albergar el germen originario que las transformaba en la masa criminal", concibió a la criminalidad como *una enfermedad psicológica y moral* que amenazaba la *salud social*. (Salessi, 2000:127)

Al respecto, Sofía Tiscornia (1999), sostiene que fue la metonimia que asoció en un mismo haz significativo, inmigración, enfermedad y criminalidad, la que permitió que sobre ellos, "inmigrantes – enfermos – criminales", se reificaran no sólo las leyes analizadas anteriormente, sino también, todo un conjunto de reglamentos, de normas de baja jerarquía, y de prácticas de subcultura policial y jurídica, muchas de las cuales continúan hoy día vigentes.

Concebida y legitimada científicamente como una *enfermedad psicológica y moral* que amenazaba la *salud social*, la criminalidad se transformó, en la Argentina de aquel entonces, en una característica propia de las clases bajas, particularmente de los inmigrantes. Construidos estos últimos como *clase peligrosa*, como clase diferente, como una *otredad* que amenazaba con romper el orden social, resultaron objetos de intervención sobre los cuales había que *operar* por medio de la corrección, el control, la disciplina e incluso, la eliminación.

En este contexto, con el objetivo de controlar y disciplinar a los hijos de estos sectores, se desplegaron toda una nueva serie de prácticas y discursos que serán abordados a continuación.

I.II. Minoridad y Discurso positivista:

A fines de siglo XIX, Sarmiento se refería a los menores abandonados, callejeros, de escasos recursos, o huérfanos, como una enfermedad de las grandes ciudades, cuyo destino sería terminar como rateros, ladrones o asesinos. Frente a semejante amenaza, aconsejaba *extirpar* esos *gérmenes* a tiempo y librar a las sociedades futuras de tales estragos. Esta mirada que abarcaba solamente a una porción de la infancia - *la minoridad* -, comenzó a elaborarse a finales del siglo XIX, persistió en el discurso jurídico en torno al menor, y quedó consolidado a partir de 1919 con la sanción de la Ley de Patronato de Menores (Larrandart, 1991).

Fuertemente influidos por la criminología positivista, aquellos hombres preocupados por los problemas de la infancia, consideraron que existían ciertos factores que llevaban a los niños a convertirse en delincuentes. Estos se diferenciaban en externos e internos al individuo. Entre los primeros, puede enumerarse *la falta de moralidad, el relajamiento de las costumbres, la orfandad, el vagabundeo, la mendicidad, el juego, la holgazanería, el deseo de lucro, el vicio, la falta de educación y de adiestramiento en un oficio*. Dentro de este grupo de factores, que centraban las causas del delito en el medio ambiente, es decir, en las condiciones en las que se criaba y desarrollaba el niño, la familia particularmente resultaba un lugar estratégico para la intervención punitiva del Estado. Como ejemplo puede enumerarse el *hogar desarticulado, el abandono material y/o moral* de los hijos por parte de los padres, la *unión ilegítima* de estos últimos, su mal ejemplo, cierto tipo de ocupaciones, ciertos ambientes familiares considerados *perversos*, como el conventillo o la casa de inquilinato.

Dentro de los factores internos, el hereditario implicaba que ciertos niños nacían con una predisposición orgánica a cometer delitos. Aunque es de destacar que en nuestro país, el factor externo ejercía primacía sobre este último.

Traigamos para ilustrar lo anterior al diputado Agote, creador del proyecto de Ley de Patronato de Menores, quien en un debate¹⁵ previo a la sanción de la misma, argumentaba que:

“Cuando se buscan los antecedentes hereditarios de estos niños, se encuentra que la mayoría de estos reincidentes tienen padres cuya moralidad es pésima, muchísimas de estas madres son mujeres de mala vida y los padres son individuos con entradas permanentes o repetidas en las cárceles.”

Para el diputado Agote, los niños debido a su propia naturaleza, eran “psicológica y moralmente débiles”, por ello necesitaban el *encausamiento* permanente de sus conductas por parte de los adultos. Cuando sus familias hacían abandono de dicha tarea, el Estado debía poseer las facultades para hacerlo; de lo contrario se auguraban males mayores:

“Es necesario no equivocarse y conocer la psicología infantil. El niño es ratero, es mentiroso, es incendiario, comete faltas, aunque haya nacido en el hogar más respetable y más moral. Son las correcciones de los padres las que van corrigiendo el sentido simplista del niño, que lo lleva por ejemplo a tomar lo que le gusta, lo que le atrae por su sabor, por su brillo; eso es una forma de robar que los padres corrigen pero que en el caso de los desgraciados que no tienen esa vigilancia de los padres dan lugar a que se los lleve a la comisaría, y hasta que el niño permanezca durante cierto tiempo en un calabozo para que pueda convertirse en criminal.”

Desde esta mirada, a partir del estudio, la observación y la clasificación de los menores, de acuerdo con sus características físicas, antropométricas, psicológicas y sociales fundamentalmente, podía delimitarse quiénes eran los que resultaban *peligrosos* para la sociedad, y de esta manera neutralizar las causas aplicando “adecuados tratamientos”. El estudio del menor resultaba entonces primordial porque permitía determinar la *peligrosidad* del mismo, y de este modo predecir y neutralizar *conductas delictivas*. Además, de su clasificación surgiría la medida a adoptar a su respecto, aunque es importante destacar que la misma no dependía de que se hubiese materializado un delito, sino de todo el conjunto de factores – sociales, culturales, familiares, personales, físicos, etc.–, que hacían que un niño tuviese cierta *predisposición* a cometer delitos y fuese considerado como *peligroso*.

“En este contexto, con rígidos postulados de defensa social y de prevención de la delincuencia, el problema criminal se extendió hasta teñir todos los problemas de la minoridad, fueran ellos de índole económica, social, asistencial o de cualquier tipo. A través

¹⁵ Selección de debates parlamentarios previos a la sanción de la Ley 10.903. Julio 1918 –Agosto 1919.

de este mecanismo, el sector a criminalizar, hubiera mediado o no la comisión de un delito, estaba señalado de forma transparente, adjudicándole una serie de vicios y taras que legitimaban cualquier tipo de intervención por parte del Estado.”(Larrandart, 1991)

Como ejemplo elocuente de esta visión, resulta interesante traer a José Ingenieros, quien desempeñándose en distintos cargos dentro del Depósito de Contraventores Menores “24 de noviembre”, tales como Jefe de Clínica del Servicio Policial de Observación y Reconocimiento, Director de la Clínica de Psiquiatría Forense y Director de la Clínica Psiquiátrica y Criminológica, escribió en 1902 para los Archivos de psiquiatría, criminología y ciencias afines, un artículo denominado “Los niños vendedores de diarios y la delincuencia precoz”.

En el mismo se advierte la necesidad de intervenir y proteger a los *menores* ocupados en la venta de diarios, actividad muy frecuente por aquel entonces en hijos de inmigrantes, ya trae aparejada la vagancia y con ella consecuentemente la criminalidad. De este modo, venta de diarios- vagancia- criminalidad, es vista como una cadena evolutiva de conductas; la primera llevará indefectiblemente a la segunda y así sucesivamente. Dadas así las cosas esta actividad es *peligrosa* para los menores, y es, por tanto, necesario prohibir. En sus palabras:

“La profilaxia de esa delincuencia precoz debe consistir en una serie de reformas especiales que, combinadas con una inteligencia pedagógica científica, modifiquen el ambiente que encamina a los niños al delito, al mismo tiempo que encaucen, de una manera útil a la sociedad, las tendencias antisociales debidas en gran parte a la herencia degenerativa.

Y el ambiente de los niños vendedores de diarios, que es un puente hacia el vicio y el crimen, debe ser prontamente suprimido, para evitar este triste desfile de la niñez hacia formas de actividad que le son perjudiciales, a la vez que dañan a la sociedad entera.”
(1902: 339)

Así es que, apelando a medidas de “*profilaxis social*” y a una “*inteligencia pedagógica científica*”, se justifica cualquier tipo de intervención sobre aquellos menores que resultan *peligrosos* para la sociedad.

Es interesante mencionar que este argumento será retomado en otro de los tantos debates de la Cámara de Diputados previos a la sanción de la ley, por el mismo Agote, quien sostiene fervientemente lo siguiente:

“Yo tengo la convicción profunda de que nuestra ley falla si no llegamos a suprimir este cáncer social, que no son más que 12 a 15.000 niños abandonados moral o

materialmente, que no conocen familia porque es necesario saber que hay muchísimos padres que vienen como inmigrantes y abandonan a niños porque les incomodan (...) Otras veces las familias los abandonan porque no los pueden proteger (...) En esas condiciones los niños no son sino una carga para la familia, y la venta de diarios es un recurso que responde a las exigencias (...) Y en ese paso van siguiendo la secuencia hacia el crimen. (...) Está probado que el 50 por ciento de los individuos que están en las prisiones y que residen desde la niñez en nuestro país (...) han sido vendedores de diarios”.

I.III. El inicio de un largo “proceso de minorización”.

Como hemos mencionado en la introducción de este capítulo, con este nombre nos referimos al proceso por medio del cual, fue construyéndose un *sujeto menor*, y con él un pensamiento y una práctica *tutelar* que hegemonizaron el campo de las relaciones sociales hacia la *minoridad*, durante todo el siglo XX, e incluso hasta nuestros días.

De acuerdo con las exposiciones realizadas, fueron los hijos de los pobres, los hijos de inmigrantes y obreros, “...que irrumpían e instalaban por primera vez el tema de la pauperización en la agenda política de los representantes del orden social dominante”, aquella porción de la infancia que terminó por constituirse en *sujetos menores*. (Daroqui y Guemureman, 1999: 37).

Recapitulando, esta categoría hacía referencia a la *infancia en peligro*, es decir aquella que no se había beneficiado de todos los cuidados de la crianza y la educación, y que resultaba objeto de beneficencia por un lado, y por el otro, a la *infancia peligrosa* o *delincuente*. Ambas categorías fueron concebidas como dominios de intervención legítimos sobre los cuales era necesario tutelar y corregir a la vez. (Donzelot; 1996)

Entonces, del estudio de los niños, de su clima familiar, de su contexto social, podría inferirse qué causas llevaban a que un determinado niño estuviese *en peligro* o *en riesgo*, así como también, servía para predecir las situaciones que llevaban a un niño a convertirse en un *niño peligroso*.

Ahora bien, la creencia de la cual hablamos anteriormente, es decir, de que había determinados ambientes que predisponían a los seres humanos a convertirse en seres delincuentes, hacía que las dos categorías, *menor en peligro* y *menor peligroso*, estuviesen

unidas y no hubiese posibilidad de disociarlas; si esto era así, y esto resulta verdaderamente importante, no había por qué aplicar tratamientos diferenciales para unos y otros.

Visto de este modo, un *niño abandonado*, es decir un *niño en peligro* resultaba, valga la redundancia, un peligro en potencia, un escalón hacia la “*el vicio, el robo y otras formas degenerativas*”. A la inversa, se consideraba que el *niño delincuente*, es decir, un *niño peligroso*, había sido previamente *niño abandonado*. Es decir que las condiciones de vida del abandono, los ambientes por los que circulaba, las relaciones que entablaba, lo habían llevado a convertirse en delincuente.

Dadas así las cosas, una gran porción de la infancia, que por razones de condición social entraba en contacto con la compleja red de mecanismos de caridad - represión, se convertía automáticamente en *menor*. Convertirse en *menor* implicaba convertirse en objeto de intervención del Estado y de saber a la vez; en objeto de estudio y clasificación; en objeto de tutela, de tratamiento y encierro.

Ahora bien, aunque este discurso reforzaba la idea de ampliar el control social sobre los menores, postulaba como inhumano su sometimiento al mismo código penal impuesto a los adultos. Pensemos sino en el mismo Agote, quien indignado por la presencia de niños en las cárceles para adultos, verdaderas “*escuelas del delito*”, consideraba que la legislación existente era “*bárbara y atrasada, en materia de criminalidad infantil*”; por otro lado, la situación desastrosa del sistema carcelario, hacía imposible “*reformular al criminal*”. Se hacía necesario la constitución de un derecho de menores y de instituciones específicas para su supuesta protección.

Llegados a este punto, resulta fundamental mencionar brevemente el estudio de Anthony Platt (1997), quien influido por la *teoría del encasillamiento* analiza el contexto en el cual fueron creados en 1899 los Tribunales de Menores en Illinois, Estados Unidos, y los efectos de esta creación sobre la infancia y adolescencia. Realiza en esta obra, una fuerte crítica a los reformadores que ayudaron a construir el sistema de tribunales para menores, y rompe de este modo con el mito de que el denominado “movimiento pro salvadores del niño”¹⁶ tuvo éxito en la humanización del sistema de justicia penal, que salvó a niños de cárceles y prisiones y creó instituciones dignas, judiciales y penales, para los menores. Por el

¹⁶ Movimiento integrado fundamentalmente por las damas de la alta sociedad chicaguense las cuales defendían como pilares fundamentales de la educación, la familia y la educación moral, pero que tenían apoyo del clero, y de diversos profesionales, entre ellos médicos, abogados, académicos, todos los cuales participaron de las reformas salvadoras y sacaron partido de sus avances.

contrario, dicho movimiento, contribuyó a crear un sistema que sometía a más y más menores a castigos arbitrarios y degradantes. En palabras de este autor:

“El movimiento pro salvación del niño no era una empresa humanitaria en ayuda de la clase obrera y frente al orden establecido. Al contrario, su impulso procedía primordialmente de la clase media y la superior, que contribuyeron a la invención de nuevas formas de control social para proteger su poderío y sus privilegios.” (Op. Cit.: 21)

Como sugiere, este movimiento, puso su atención sobre nuevas categorías de “malos comportamientos juveniles” que hasta entonces no eran apreciadas, y al hacerlo las descubrió como tales. Y así terminó por crear programas e instituciones que recortaron las libertades civiles y la vida privada de los menores.

Ahora bien, conviene destacar que este movimiento no fue un fenómeno aislado, sino que por el contrario, reflejaba cambios masivos acontecidos en el modo de producción. “Las reformas pro salvación del niño eran parte de un movimiento mucho mayor para reajustar las instituciones a los requerimientos del sistema emergente del capitalismo.”¹⁷ (Op. Cit.: 20)

Siguiendo a Platt, consideramos que la creación del Derecho de Menores en nuestro país, no fue simplemente parte de un movimiento encaminado a sustraer a los niños y adolescentes de los procesos del derecho penal para adultos y a crear programas especiales para *niños delincuentes, especiales y abandonados*, como parte de una búsqueda de medidas más humanitarias para aquellos seres que se hallaban, por su edad, aún en período de formación. Por el contrario, como veremos a continuación, gracias a él, se ampliaba el abanico de conductas a criminalizar, legitimándose la intervención del Estado en una gran cantidad de situaciones que hasta el momento no habían sido punibles.

I. IV. El Derecho de menores: La sanción de la Ley de Patronato de Menores.

Sancionada en septiembre de 1919, la Ley de Patronato de Menores fue el broche de oro de una política estatal que, apoyada en diversas herramientas legislativas (Ley de Residencia, Ley de Defensa Social), pretendió estrechar cada vez más el cerco sobre la familia proletaria. Esta última apareció implícita o explícitamente acusada y fue obligada a

¹⁷ De acuerdo con Platt, el “movimiento pro salvadores del niño” se enmarcaba en uno mucho más amplio, el “movimiento progresivo”. Este último fue dirigido por los sectores con mayor conciencia de clase del capital monopólico, los cuales reconocían la necesidad de implementar reformas económicas, políticas y sociales, y se

retener y vigilar a sus hijos, si no quería ser ella misma objeto de vigilancia y disciplinarización por parte del Estado.

Gracias a la citada ley, engendro entre el derecho penal y el derecho civil, la agencia judicial estaba habilitada con amplios poderes para intervenir en la vida de las familias cuando alguno de los hijos -menores- se encontrase *material o moralmente abandonado o en peligro moral*¹⁸. Quedaba de este modo establecido legalmente todo un abanico de situaciones sobre las cuales sería legítimo intervenir; es de destacar que sobre algunas de ellas se intervenía anteriormente de hecho.

Siguiendo a Foucault (1996), no hay justicia penal destinada a perseguir todas las prácticas ilegales. El sistema penal gracias a su propia lógica de funcionamiento, dibuja, aísla, subraya y etiqueta una forma de ilegalismo que parece resumir simbólicamente todos los demás pero que permite dejar en la sombra a aquellos que, por diversos motivos, se quieren o se deben tolerar. En este sentido, la justicia penal no sería más que un instrumento para ejercer el control diferencial de los ilegalismos; un modo de administrarlos, de trazar límites de tolerancia, de dar cierto campo de libertad a algunos, y ejercer presión sobre otros. Entonces, la delincuencia sería simplemente una forma de ilegalismo, aquella que el Estado, no está dispuesta a tolerar; sería además un medio para ejercer una vigilancia perpetua sobre todo el campo social.

De este modo, la ley 10.903, no sólo venía a legitimar la intervención del Estado sobre los menores y sus familias, sino que también venía a identificar, para no tolerar, toda una serie de prácticas que, ilegales o no, habían sido toleradas hasta entonces.

¿Cómo ocurría esto?; la citada ley otorgaba a los jueces de la jurisdicción criminal y correccional en la Capital Federal, y en las provincias, amplios poderes para intervenir de oficio, en aquellas situaciones en las que un menor de 18 años fuera *victima o autor de delito* y se encontrara *material o moralmente abandonado o en peligro moral*. Facultado para suspender en estas situaciones el ejercicio de la patria potestad de los padres¹⁹, pudiendo durar dicha suspensión hasta que el niño llegase a obtener la mayoría de edad, al mismo tiempo que habilitado para *disponer preventivamente* de los menores de 18 años hallados en estas situaciones, este personaje, ejemplo de *ciudadano modelo y excelente padre de familia*,

oponían a las del *laissez faire* en los negocios; también proponían incrementar el papel desempeñado por el Estado en la regulación económica, entre otras cosas.

¹⁸ La definición de esta figura ha sido dada en el capítulo 1 y corresponde al artículo 21 de la citada Ley, el cual no ha sufrido modificación alguna desde el momento de su sanción.

¹⁹ Hasta las modificaciones introducidas por la Ley 23.264 respecto al nuevo régimen de la Patria Potestad, la misma era sólo facultad del padre.

distribuía distintos tratamientos que podían ir desde la asignación de un empleo hasta la separación del niño de su familia, con el consecuente aislamiento o encierro.

Durante este período, los *menores* quedaban bajo el *patronato* o la *tutela* del Estado nacional o provincial, el cual se ejercería por medio de los jueces nacionales o provinciales, conjuntamente con el Ministerio Público de Menores²⁰.

Ahora bien, como sostiene Donzelot, “apoyándose en la defensa de los intereses de los miembros más frágiles, la tutela permite una intervención estatal correctiva y salvadora, pero al precio de una desprotección casi total de los derechos privados” (1977: 93).

Puede verse por un lado que, tanto los menores acusados de cometer un delito, como aquellos que fueran víctimas de un delito, quedaban a disposición del juez de menores. No importaba en la práctica que las situaciones concretas en las que los niños se encontraban inmersos fueran diferentes, lo importante era que de no neutralizar las *situaciones de peligro* con *adecuados tratamientos* que permitiesen la *rehabilitación*, el menor terminaría indefectiblemente como delincuente. Por esto, en un mismo artículo de la ley se hacía referencia a ambas situaciones indiscriminadamente, y por esto tampoco había diferencia en las medidas a adoptar²¹.

Es importante aclarar que la disposición judicial del menor, no tenía, ni tiene hoy en día, una determinación preestablecida en el tiempo²². Desde esta mirada, resultaba imposible fijar de antemano la duración de la medida tutelar adoptada porque no podía predecirse cuánto tiempo tardaría un menor en *curarse* o *rehabilitarse*; dependía esto último de lo que el juez evaluase en cada situación particular.

Para esta ideología, los menores, “...quedaban fuera del derecho penal, porque lo único que pretendía el Estado era tutelarlos. Como dicha tutela era un bien para el menor y no un castigo como lo quería el derecho clásico, entonces no importaba su duración, ni tenían el menor o sus padres derecho a oponerse al mismo.”(Larrandart, Otano, 1992:34)

De este modo, enmascarada como una medida tutelar, cuya función era educar, curar y corregir al menor, la pena no era vista como castigo y por tanto no necesitaba ser fijada de antemano como en el caso de los adultos.

²⁰ Ley 10.903. Artículo 4º (versión original)

²¹ Ley 10.903. Artículo 14º

²² Op.Cit. Artículo 15º, “los jueces cuando sobresean provisoria o definitivamente respecto de un menor de 18 años, o cuando lo absuelvan definitivamente en un proceso en que un menor de 18 años haya sido víctima de un delito, podrán disponer del menor por tiempo indeterminado y hasta los 21 años si se hallare material o moralmente abandonado o en peligro moral ...”

Por otra parte, como el *menor* tenía una personalidad mucho más maleable que la del adulto y sus actos podían corregirse por medio de la educación moral y profesional, el trabajo aparecía entonces como un medio para evitar que los niños “*se entreguen a los vicios y después a los delitos*”. Al brindarle el aprendizaje de un oficio, se desviaban las inclinaciones al mal. Se consideraba, por ejemplo, que las faenas rurales enaltecían el concepto moral y despertaban el amor al trabajo. La ecuación se completaba junto con la educación moral; de este modo, la *salvación* estaba lograda.

Sin embargo, hay varias cuestiones que escapan a esta simple ecuación (educación moral + educación profesional = salvación del niño pervertido). Tras la ideología de la *protección y salvación* de la infancia desvalida, se esconde no sólo la necesidad de defender a la sociedad por medio de la prevención del delito, separando a aquellos que resultan *peligrosos*, sino también una fuerte necesidad por producir mano de obra disciplinada y apropiada que pudiera poblar el *desierto* que se iba anexando, y que, a su vez, resultara rentable al modelo agro exportador que se iba materializando en nuestro país.

II. Las transformaciones de la figura del Patronato de Menores.

Una vez realizadas las exposiciones anteriores, es decir, situado el contexto histórico de surgimiento de la Ley de Patronato de Menores y los contenidos de la misma, es hora de abocarnos a la figura del Patronato de Menores, la cual queda consolidada a partir de la sanción de dicha ley en 1919. En la misma se plasma la responsabilidad del Estado nacional, así como de los estados provinciales, sobre la *minoridad abandonada o en peligro moral o material*. Sin embargo, como vamos a ver, la conformación de los organismos responsables de ejercer el *Patronato*, variará a lo largo del siglo XX hasta nuestros días.

La versión original de la Ley establecía que el Patronato del Estado sería ejercido por los jueces, de la Capital Federal y de las provincias, en concurrencia con el Ministerio público de Menores. Sin entrar en detalle ni detenernos ante las sucesivas reformas de dicha Ley, es interesante destacar que en 1957 es sancionado el Decreto – Ley 5286/57, el cual agrega a la figura del Patronato un actor fundamental, el Consejo Nacional del Menor; estableciendo que “*el Patronato del Estado Nacional o Provincial se ejercerá por medio de los jueces nacionales o provinciales con concurrencia del Consejo Nacional del Menor y del*

Ministerio Público de Menores en jurisdicción nacional y de este último en jurisdicción provincial o de ambos, en las provincias que se acojan a los beneficios del decreto-ley (...)”

Dadas así las cosas, quedará establecido que *“Los jueces de la jurisdicción criminal y correccional en la Capital de la República y en las provincias y territorios nacionales, ante quienes comparezca un menor de 18 años, acusado de un delito o como víctima de un delito, deberán disponer preventivamente de ese menor si se encuentra material o moralmente abandonado o en peligro moral, entregándolo al Consejo Nacional del Menor o adoptando los recaudos legales en vigor.”*²³

Más allá de las múltiples transformaciones del organismo técnico administrativo, en cuanto a sus funciones, denominaciones y dependencia funcional –en 1958 se convirtió en Consejo Nacional de Protección de Menores, luego en 1973 pasó a llamarse Subsecretaría del Menor y la familia-, finalmente en 1990, al sancionarse el decreto 1.606, es creado bajo la jurisdicción del actual Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente²⁴, el Consejo Nacional del Menor y la Familia. Este organismo *“tiene a su cargo las funciones que incumben al Estado nacional en materia de promoción y protección de la minoridad y la familia, con autonomía técnica, y el grado de desconcentración administrativa que dispone el presente decreto, sin perjuicio de las facultades que en la materia corresponden al Poder judicial y al Ministerio Público de Menores.”*²⁵

Entre las funciones específicas que este organismo debe ejecutar, hay dos que ayudan a ilustrar la articulación entre el mismo y el Poder judicial. Por un lado la de *“proveer la protección integral de los menores (...) que se encuentren en estado de abandono o peligro moral o material, mediante los tratamientos que estime convenientes”*, y por el otro la de *“brindar obligadamente a los jueces competentes la colaboración que fuere requerida (...).”*²⁶

Dadas así las cosas, el Consejo Nacional es un organismo auxiliar del Poder judicial; debe asistirlo en la atención de niños que la justicia nacional tenga a disposición, pero no tiene autonomía para decidir ni la internación ni la externación de los niños bajo disposición judicial.

El Consejo Nacional, desde el año 2001, de Niñez, Adolescencia y Familia, es un organismo autárquico; esto significa que aunque depende funcionalmente del Ministerio de

²³ Op. Cit. Artículo 14°

²⁴ Por entonces Ministerio de Salud y Acción Social.

²⁵ Decreto 1.606/90.

²⁶ OP. Cit.

Desarrollo Social, tiene su propio presupuesto el cual ejecuta de acuerdo a la política delineada por la autoridad a cargo. Aunque se trata de un organismo de carácter nacional, su asistencia se circunscribe a menores y familias de la Ciudad de Buenos Aires y, en menor medida, del conurbano bonaerense. Los *menores* que se encuentran internados en instituciones penales, asistenciales o en otras modalidades de atención, están bajo disposición judicial, ya sea de la justicia nacional de familia o de menores. En el caso de las familias, no siempre existe la mediación judicial, sin embargo, es más factible obtener un subsidio familiar con oficio judicial mediante.

Hasta aquí un sucinto recorrido por uno de los organismo claves del Patronato, el encargado de asistir al Poder Judicial, en la práctica concreta, solamente nacional, a través de la atención y asistencia de los menores; veamos ahora algunas de las modificaciones acaecidas en el campo judicial.

El sistema de administración de justicia para menores en la Capital Federal.

Hasta 1992 la estructura de la administración de la justicia de menores, en la Capital Federal, se organizaba de la siguiente forma: a) tres juzgados de instrucción, b) dos juzgados correccionales, y c) dos juzgados de sentencia.

Los juzgados de instrucción en lo criminal y correccional entendían en aquellas causas en las que el menor fuera acusado o víctima de un delito²⁷. Ahora bien, a partir de los 16 años regía, y rige actualmente, el Régimen Penal de la Minoridad (Ley 22.278/22.803), por el cual los mayores de 16 años imputados de delitos, que no fueren de acción privada o que fueran reprimidos con pena privativa de la libertad mayor a dos años, pasaban a juzgado de sentencia. Este último, entendía en causas que involucraran entonces a menores comprendidos entre 16 y 18 años de edad, cuyas causas hubieran pasado previamente por el juzgado de instrucción (etapa de sumario), y en las cuales el juez hubiese considerado que había elementos (semiplena prueba) para determinar la *responsabilidad penal del menor*. (Daroqui y Guemureman, 2001)

Los juzgados correccionales entendían en primera y única instancia en todos los casos de faltas y contravenciones imputadas a menores de 18 años. Asimismo, lo hacían en delitos cuyas penas previstas no excedieran los dos años, pero además cubrían casos de *amparo-ley*

²⁷ Ley 10.903. Artículos 14° y 15°.

10.903, es decir, en aquellas causas en la que el menor estuviese en *riesgo o abandono moral o material*. (Daroqui y Guemureman, 2001)

Ahora bien, en 1992, con la Reforma del Código de Procedimientos, ley 23.984, así como con la ley 24.050, “sobre la constitución y competencia de los nuevos tribunales penales”, la estructura de administración de justicia para menores en la Capital Federal sufre una serie de transformaciones. Se crean entonces siete Juzgados de Menores y tres Tribunales Orales de Menores (TOM). La competencia de los primeros es tanto asistencial como penal, van a absorber las competencias de los viejos juzgados correccionales y de instrucción; mientras que los tribunales orales van a reemplazar a los viejos juzgados de sentencia. (Daroqui y Guemureman; 2001).

Es interesante mencionar que el artículo 29° del Código de Procedimiento Penal reformado, deja establecido que el juez de menores tendrá competencias para intervenir en “*casos de simple inconducta, abandono material o peligro moral de menores que no hayan cumplido dieciocho (18) años al tiempo de encontrarse en esa situación, conforme lo establecen las leyes especiales.*”²⁸ Como puede observarse, la existencia de un delito que suponga a los niños como autores o como víctimas, no es, como nunca lo fue, una condición necesaria para la intervención de la justicia de menores. Como puede verse, basta el mote de la *inconducta* o el simple paraguas del *peligro moral o material*, para que la intervención judicial del fuero penal esté legitimada.

Ahora bien, no es nuestra intención ser meramente descriptivos del marco normativo que regula la minoridad, sino hacer hincapié en las competencias que poseen los organismos encargados de su protección y mostrar cómo estas, en muchos casos, son amplias, confusas y se solapan entre sí.

De acuerdo con la descripción realizada hasta el momento, el panorama de la Capital Federal respecto de la administración de justicia para menores, parece sencillo: toda vez que un menor se encuentre en *riesgo, peligro o abandono moral o material*, será *dispuesto* por la justicia de menores, o *tutelado*, en aras de su *protección*, y derivado al Consejo Nacional del Menor para su *tratamiento*. Sin embargo, esta sencillez es sólo una apariencia, pues como veremos, los juzgados de familia, pertenecientes al fuero civil, también poseen competencias para intervenir ante este tipo de situaciones.

A principios de los años 90, los juzgados con competencia exclusiva en *asuntos de familia* se amplían de 8 a 24. En 1994 es sancionada la Ley de Protección contra la violencia

²⁸ CPPN. Art. 29°.

familiar (Ley 24.417), en la cual, entre otras cuestiones, se establece que toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de alguno de los integrantes de su grupo familiar podrá denunciar estos hechos ante el juez con competencia en asuntos de familia, y que, *“Cuando los damnificados fuesen menores o incapaces, ancianos o discapacitados, los hechos deberán ser denunciados por sus representantes legales y/o el ministerio público.”*²⁹

Asimismo, es interesante recordar que como mencionamos en el capítulo primero, esta ley obliga a los servicios asistenciales o educativos, ya sean públicos o privados, a los profesionales de la salud y a todo funcionario público, a denunciar este tipo de situaciones frente a la justicia civil.

La sanción de esta ley implica sin duda la ampliación de las competencias de los juzgados de familia, dado que a partir de entonces comienzan a intervenir en cuestiones vinculadas con la violencia al interior de la familia. El juez queda facultado para ordenar en estos casos la exclusión del autor del hecho de la vivienda donde habita el grupo familiar y prohibir, al mismo tiempo, su acceso a la misma, sólo por enumerar algunas de las posibles intervenciones que en la ley se denominan como *medidas cautelares*. Ahora bien, esta ley no habilita la intervención directa del magistrado sobre los menores de edad, como sí lo hace la *Protección de persona*, artículo 234° del Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación, la cual establece que: *“podrá decretarse la guarda:(...) de menores que sean maltratados por sus padres, tutores, curadores o guardadores, o inducidos por ellos a actos ilícitos o deshonestos o expuestos a graves riesgos físicos o morales; de menores o incapaces abandonados o sin representantes legales o cuando éstos estuviesen impedidos de ejercer sus funciones (...)”*

Ante las situaciones descriptas, cualquier persona podrá solicitar intervención judicial ante el Defensor de Menores e incapaces³⁰, quien en virtud de las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 24.946/98), deberá: *“Promover o intervenir en cualesquiera causas o asuntos y requerir todas las medidas conducentes a la protección de la persona y bienes de menores, incapaces e inhabilitados, de conformidad con las leyes respectivas, cuando carecieran de asistencia o representación legal; fuere necesario suplir la inacción de sus asistentes y representantes legales, parientes o personas que los tuvieran a*

²⁹ Ley 24.417. Art. 2°.

³⁰ Código Procesal Civil de la Nación. Artículo 236°.

su cargo; o hubiese que controlar la gestión de estos últimos.”³¹ Este personaje, tiene competencias para decidir si iniciar la *Protección de persona* y derivar al juzgado de familia correspondiente, poner en práctica otras medidas o resolver la problemática en el marco de su competencia sin dar intervención al juez ³².

Dadas así las cosas, el juez de familia, en coordinación con el Defensor de Menores e Incapaces, posee competencias para intervenir cuando un niño sea *maltratado* por sus padres, *inducido a actos ilícitos*, expuesto a *riesgos físicos o morales* o simplemente cuando se trate de un menor en *estado de abandono*, ya sea a través de la usual figura de la *protección de persona* o bien a través de la implementación de las medidas que habilita la Ley contra la violencia familiar.

En cuanto a la *Protección de Persona*³³, hay varias cuestiones que es preciso mencionar. Esta *medida cautelar*³⁴ y figura clave en el ámbito civil-familiar “que habilita al juez a resolver sin más trámite, y en caso de urgencia, la medida que considere adecuada” (Valobra; 2001: 144) –la cual podrá comprender desde la guarda de la persona de quien se pretenda la protección, involucrando tanto la posibilidad de privarla de su medio familiar y comunitario como de su libertad- no presenta en la práctica concreta diferencias sustanciales con la *disposición tutelar* de la Ley de Patronato de Menores. Al igual que esta última, la *Protección de persona* no tiene una duración preestablecida en el tiempo y otorga al juez amplísimas facultades para disponer sobre la vida de los niños y sus familias; aunque es de destacar que a diferencia de aquella, aquí no existen partes, sólo el juez de familia y el Defensor de menores e incapaces.

En relación con estas cuestiones, resulta interesante detenernos por un momento en la siguiente cita extraída de una entrevista realizada a un defensor de menores e incapaces,

³¹ Ley Orgánica del Ministerio Público (24.946.) Artículo 25°.

³² Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 24.946/98) Artículo 54°. (Deberes y atribuciones de los Defensores Públicos de Menores e Incapaces); Inciso a) “Intervenir, en los términos del artículo 59 del Código Civil en todo asunto judicial o extrajudicial que afecte la persona o bienes de los menores o incapaces, y entablar en defensa de éstos las acciones y recursos pertinentes, ya sea en forma autónoma o junto con sus representantes necesarios.”

³³ Para la obtención de mayor información sobre la figura de la *Protección de Persona* puede consultarse el artículo de María Karina Valobra (2001), *Control sociopenal en sede civil*, quien desde una perspectiva jurídica crítica sostiene que: “Esta medida (...) habilita el ejercicio arbitrario e ilegítimo de mecanismos de control social punitivo en sede civil y, además de no ser idónea para la protección de los derechos subjetivos, resulta lesiva de numerosos derechos constitucionalmente reconocidos.” (144).

³⁴ “Una medida cautelar sirve para el buen fin de otro proceso definitivo. La pretensión precautoria es un derecho autónomo que puede ser ejercido independientemente, antes o después de la acción principal.” (Valobras; 2001: 148) Sin embargo, aunque jurídicamente, la *Protección de Persona* es una medida accesorio en el marco de un procedimiento -por tratarse de un medio y no de un fin-, en la práctica judicial opera de manera autónoma, escindida de todo proceso.

quien cuando se lo consultó por las características de esta cuestionada figura, refirió lo siguiente:

“La justicia civil siempre fue civil; qué quiere decir esto, que intervenía en los temas patrimoniales y de familia. Hubo en su momento la decisión de que determinados juzgados pasen a ser competentes nada más en temas de familia y los restantes en temas patrimoniales; pero qué pasa, con la misma legislación, el mismo Código de procedimiento patrimonial yo lo tengo en el civil. Entonces la protección de persona es una norma de un procedimiento que nos sirve de muletilla para subsanar esta orfandad legislativa en el procedimiento de familia (...) Entonces esa protección de persona a nosotros nos servía para disponer cautelarmente. Antes de la ley de violencia doméstica, donde vos podés excluir al agresor, no tenías ninguna forma. Pero nosotros con esa medida cautelar podíamos de alguna forma, entre comillas, cercenar la patria potestad y sacarlo de sus padres temporariamente.”

Lo que aparece, es que hasta tanto fuera sancionada la Ley contra la Violencia Familiar en el '94, la *Protección de persona*, se presentó como la herramienta que posibilitaba intervenir en el ámbito civil sobre los *menores en riesgo*, y de este modo, subsanar la “*orfandad legislativa*”.

Por otra parte, es interesante mencionar que no parecen estar muy claros los criterios que diferencian los casos en los que debe implementarse la *Protección de persona* sobre los hijos, de aquellos en los que debe operacionalizarse la Ley contra la violencia familiar y las medidas que ésta habilita. En la práctica, la puesta en funcionamiento de una medida u otra, dependerá más del lugar por el que sea iniciada la denuncia (ante el juzgado, la Cámara o la Defensoría de menores e Incapaces), del criterio del funcionario que la recepcione, así como de las estimaciones subjetivas del juez, que de las características del hecho denunciado.

III. Zonas grises al interior de la estructura judicial: superposición de competencias entre juzgados de menores y juzgados de familia.

Como mencionamos la *protección de persona* y la *disposición tutelar* presentan similitudes en la práctica concreta. Las dos habilitan la intervención judicial sobre *menores en riesgo*, es decir, la separación de estos de sus familias, su ubicación en otros medios, y la obligatoriedad de realizar tratamientos, de menores de 21 años de edad.

Recapitulando, de acuerdo con el artículo 29º del Código de Procedimiento Penal citado más arriba, los jueces de menores tienen competencias para intervenir cuando un niño se encuentre en situación de *abandono o peligro moral o material*. Ahora bien, el artículo 234º del Código de Procedimiento Civil de la Nación, otorga competencias al juez de familia para intervenir cuando los menores sean *maltratados, expuestos a riesgos físicos o morales*, o cuando estén *abandonados*. En este sentido, toda vez que un niño se encuentre *en riesgo* será pasible de intervención judicial, ya sea del fuero civil como del penal. Como ya ha sido analizado en el Capítulo I, la intervención de uno u otro dependerá más de las decisiones de los funcionarios de turno, que de la existencia de competencias claras y delineadas, que regulen las intervenciones de ambos fueros.

Es interesante mencionar que esta superposición de competencias entre los juzgados de menores y de familia, es relativamente novedosa. En los últimos años, estos últimos fueron ampliando sus competencias a una gran cantidad y diversidad de situaciones que involucran a menores de edad, y que hasta entonces eran resultas en el ámbito de los juzgados de menores. Se registró entonces, una ampliación de la figura de la *protección de persona*. Paralelamente, más allá de lo establecido por el citado artículo 29º, la *disposición tutelar* fue restringiéndose cada vez más a situaciones donde existiera un delito de por medio, ya sea porque el chico fuera víctima o porque lo hubiese cometido, dejando de lado "*los casos de simple inconducta, abandono material o peligro moral de menores*". Asimismo, la derogación de los edictos policiales y la sanción del Código Contravencional, quitó de la esfera de la justicia de menores las causas que involucraban a menores en faltas y contravenciones, y las colocó en la esfera del fuero contravencional del Gobierno de la Ciudad.

Entonces, mientras los juzgados de familia ampliaban sus competencias los de menores las restringían:

"... en el año 91 hasta el 95 nosotros teníamos protecciones de personas solamente de chiquitos abandonados o dados en adopción en el hospital por la madre, o sea que eran muy pocos; chiquitos en riesgo prácticamente no teníamos, porque el chico en riesgo es pasible de un delito!. Entonces todo eso iba a los juzgados de menores. (...) Acá sin respetar el Código de procedimientos..., el Código de procedimientos penales dice que los jueces de menores tienen esta competencia, no solamente el menor delincuente sino el menor víctima. Jurisprudencialmente, consideraron los jueces de menores, aceptados por la Cámara Civil, no aceptados por los juzgados de familia, pero sí aceptados por la Cámara Civil, que el

menor víctima iba a ser mucho mejor atendido por los jueces de familia porque los jueces de menores estaban atiborrados de trabajo con el menor delincuente. Entonces por una acordada de la Cámara, pero ni siquiera por una acordada, cada vez que nosotros nos declarábamos incompetentes, el juez de menores se declara incompetente, intervenía nuestra Cámara, y nuestra Cámara decía que nos teníamos que abocar nosotros al estudio de ese tema. Y al final, ya hartos ya empezamos nosotros a no declararnos incompetentes porque nuestra Cámara no nos apoyó!, apoyó a los jueces de menores, y se cambió el Código de hecho. El Código penal se modificó de hecho.” (Jueza de familia)

En palabras de otro de los entrevistados:

“(…) en lugar de trasladarse por la ley, la competencia la debe fijar la ley, se trasladó por vía jurisprudencial, y eso es lo que crea un anda nivel dudoso” (Defensor de Menores e incapaces)

Lo anterior ilustra gráficamente el proceso de transferencia, complejo, de las cuestiones establecidas por el inciso tercero del artículo 29° del Código de Procedimiento Penal, desde el ámbito penal al civil. En relación con este punto es interesante destacar que así como existen posturas que se oponen a este proceso, hay un sector muy amplio, y con mucho poder en el ámbito de los funcionarios de la justicia de menores y familia que sostienen que *“(…) cuanto antes se saque a un joven del circuito penal, muchísimo mejor!; en cuanto se pueda evitar que un joven entre al circuito penal, muchísimo mejor”* (Jueza de familia). Sin embargo, es preciso destacar que, como será abordado en el capítulo IV, no entrar al circuito penal no implica salir del circuito; estar bajo la medida de la *protección de persona*, en muchas circunstancias no es diferente a estar *tutelado*.

Ahora bien, hay que destacar que así como no existe acuerdo en relación a esto último, tampoco existe un criterio único que guíe, establezca y delimite las intervenciones de ambos fueros. En este sentido es habitual encontrar expedientes de niños que en *situación de abandono moral o material o peligro moral* son objeto de intervenciones del juez de familia, mientras que otros en iguales circunstancias lo son del juzgado de menores. Aún más, muchas veces sucede que el juez de menores decide finalizar con la *disposición tutelar* y dar paso al juzgado de familia, quien intervendrá sobre el niño a partir de una *protección de persona*. Veamos esto a través de un ejemplo: un niño es detenido por la policía porque se presume que cometió un delito. Mientras dure la instrucción y se investiguen las pruebas, el niño será tutelado pudiendo ser, de acuerdo al criterio del juez, a los antecedentes que tenga, a las características de su familia, y al tipo de delito imputado, internado en un instituto de

privación de libertad, colocado en un programa de libertad asistida, en un *hogar* o devuelto a su familia. Si de la investigación surge que el niño no cometió el delito pero el juez considera que se encuentra en *abandono o peligro moral o material*, podrá continuar con la tutela si así lo deseara. Del mismo modo, podrá suspender la misma y girar el expediente al fuero civil, el cual continuará con la intervención a través de la figura de la *protección de persona*. Ahora bien, esta decisión es totalmente arbitraria y discrecional; depende del criterio del juez interviniente.

En un conjunto de fallos dictados por el Tribunal de la Superintendencia de la Cámara Civil - espacio en el cual se dirimen conflictos de competencias e incompetencias entre los juzgados civiles y los de otros fueros -, que tenían como objetivo dirimir los conflictos suscitados entre los juzgados de familia y juzgados de menores, se encontró el siguiente argumento:

“...habrá que valorarse en cada caso qué resulta más adecuado en beneficio del menor y su protección: si la intervención del fuero civil, cuando existe un marco familiar apropiado para ellos, actuando el juez de las relaciones dañadas en la instancia intrafamiliar o el fuero penal en aquellos supuestos en los que la problemática de la minoridad excede el margen de solución al alcance del juez de familia, esto es cuando el menor ha incurrido en delitos o contravenciones, fue víctima de un delito y en aquellos supuestos de abandono moral o peligro moral que requiere la intervención de un magistrado como titular del patronato sea por la inexistencia de familia o porque la que tiene es seriamente dañosa para aquél.”

A partir de lo expuesto queda de manifiesto que la existencia de *“un marco familiar apropiado”* es lo que determinará la competencia judicial sobre la causa. Ahora bien, quién establece qué es un *marco familiar adecuado*, o en otras palabras, quién define si la familia del menor es adecuada para su protección: el juez. Este personaje, ya sea de menores o de familia, es quien deberá evaluar en cada caso si en virtud de la *existencia o inexistencia de familia*, debe intervenir él o su colega en el otro fuero. Nuevamente aquí puede verse la total discrecionalidad que impregna las intervenciones judiciales. Como muestra de ello, a continuación, se exponen dos argumentos dados por este tribunal a la hora de evaluar qué fuero tenía competencias para intervenir. Si bien desconocemos las causas, es interesante ver cómo en ambos fallos luego de esgrimir el párrafo citado recientemente llegan a conclusiones diferentes. Mientras que en uno de ellos se establece que la intervención estará a cargo del fuero civil:

“En el caso de autos, (...) la menor se ha reintegrado al domicilio de su progenitora - denunciante-.(...)”

Así, en principio, dadas las particularidades de la cuestión no se advierte la necesidad de un magistrado que ejerza el patronato, por cuanto de lo actuado se desprende que la menor ahora está con su madre”³⁵

En el otro, queda establecida la competencia del juez de menores:

“En el caso de autos, no parece dudoso que la competencia debe atribuirse al juez de menores, a poco que se advierta, la madre prestaría escasa atención a las necesidades primarias y afectivas de sus hijos, dejándolos en total estado de abandono y el padre –que tuvo antecedentes psiquiátricos- no puede hacerse cargo de sus hijos, quienes viven en una situación de riesgo para su salud tanto física como psíquica.

De este modo, la gravedad de los hechos justifica la intervención del Juez de Menores para que ejerciendo el Patronato en los términos de la ley 10.903 adopte las medidas tutelares pertinentes para su protección y amparo”³⁶

Entonces parecería ser que mientras se determine la existencia de un *marco familiar*, no es necesario la intervención del Patronato, es decir del juez de menores, bastando en esos casos la intervención de la justicia civil, particularmente de familia. Aunque recordemos que en la práctica concreta no hay mucha diferencia entre los efectos concretos de la *disposición tutelar* y la *protección de persona*.

Ahora bien, es por otro lado interesante destacar que tras esta delimitación de competencias, existen ciertos presupuestos o valoraciones en torno al “deber ser familiar”. Por detrás de esta mirada, se esconde el modelo de familia nuclear - patriarcal como único modelo posible de crianza y cuidado de los niños; frente al cual todo aquello que se aparte será caratulado como *disfuncional*.

Pues bien, a partir de las exposiciones realizadas, hemos mostrado cómo las *zonas grises*, esos espacios que habilitan una multiplicidad de intervenciones posibles, en donde la superposición de competencias institucionales se hace aprehensible, y la discrecionalidad se encarna en prácticas concretas de intervención sobre los menores, exceden las disputas generadas entre la Nación y la Ciudad en virtud de la autonomía de esta última, revisadas en el Capítulo anterior, y que por el contrario, pueden ser localizadas en diversos sectores del

³⁵ Expediente de Sup. N°5 "Hernández Giselle s/ Protección de Persona s/ competencia". Febrero de 2002.

³⁶ Expediente de Sup. N°7684. "Los Santos, Gastón y Sebastián s/protección de persona s/ competencia". Febrero de 1996.

entramado burocrático de protección y atención a la infancia de la Ciudad; aún en aquellos espacios revestidos, en apariencia, de mayor solidez, como la estructura judicial.

Capítulo III.

El entramado burocrático de protección y atención a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires como escenario de disputas.

Este capítulo aborda el intrincado *proceso de reestructuraciones* sufrido por el *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* de la Ciudad de Buenos Aires, luego de que esta última adquiriera su autonomía. Se concentra particularmente en las repercusiones de dicho proceso en el funcionamiento cotidiano del *entramado*, haciendo hincapié especialmente en las relaciones interinstitucionales que se dan en función de la superposición de competencias entre organismos de la jurisdicción nacional y la local. No obstante, y dado que como hemos venido observando, el fenómeno de la superposición de competencias caracteriza al *entramado* en su conjunto, también se analiza a los conflictos acaecidos entre organismos de una misma jurisdicción.

I. El panorama general: la Ciudad de Buenos Aires adquiere autonomía.

A continuación, vamos a detenernos brevemente en las transformaciones, político-administrativas, legislativas y judiciales, que tuvieron lugar en la Ciudad de Buenos Aires en los últimos años, y en las repercusiones que dichas transformaciones han tenido sobre su *entramado burocrático de protección y atención a la infancia*.

Como dijimos anteriormente, hasta 1996 en el territorio de la Ciudad la protección de la infancia era competencia exclusiva de organismos nacionales. Con la sanción de la Constitución local en dicho año, Buenos Aires asume mayores competencias de las que hasta entonces había tenido siendo municipalidad; tendrá a partir de allí atribuciones para sancionar sus leyes, crear organismos y diseñar la política en el marco de su territorio. Esto llevará a la existencia de un *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* de carácter mixto, en el cual se superponen las competencias de organismos locales y nacionales.

Ahora bien, antes de adentrarnos en la dinámica de este último, es preciso que realicemos algunas aclaraciones tendientes a describir el panorama general sobre el cual se

asienta. Aquí no serán abordados los procesos políticos que llevaron a que la Ciudad de Buenos Aires se autonomizara, así como tampoco lo serán las disputas político- partidarias que atravesaron este acontecimiento, pero sí será preciso mencionar algunas cuestiones atinentes a comprender la complejidad revestida por el mismo.

Como primera medida, y en aras de comprender las atribuciones que asumirá el gobierno local, es preciso referirnos a la reforma constitucional efectuada en 1994, con el famoso “Pacto de Olivos”. Esta reforma establece que la Ciudad de Buenos Aires: *“tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”*. Asimismo, y atendiendo a la doble identidad asumida por Buenos Aires –Capital Federal de la República y al mismo tiempo Ciudad Autónoma-, queda de manifiesto que: *“Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”*³⁷. Un año más tarde, este acto se concreta a través de la sanción de la ley 24.588, más conocida como la “Ley Cafiero” en virtud de su propulsor, la cual, como menciona el citado artículo, tiene por función garantizar los intereses del Estado Nacional en la Ciudad mientras ésta continúe siendo Capital de la República³⁸. Esta ley resulta importante para nuestro análisis porque establece cuáles serán los poderes que tendrá la nueva jurisdicción y cuáles conservará la Nación. En su artículo 5° establece que *“la legislación nacional y municipal vigente en la ciudad de Buenos Aires a la fecha de entrada en vigencia del Estatuto Organizativo al que se refiere el artículo 129 de la Constitución Nacional seguirá siendo aplicable, en tanto no sea derogada o modificada por las autoridades nacionales o locales, según corresponda”*. Igualmente, deja establecido que el Gobierno Nacional seguirá ejerciendo en la Ciudad *“su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes”*; y que: *“La justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación”*. Establece, por último, que aquella tendrá tan sólo *“facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales.”*

De acuerdo con lo antedicho, la nueva jurisdicción posee tan sólo competencias para actuar en conflictos jurídicos a tratarse en los fueros de vecindad, contravencional y de faltas, y en lo contencioso-administrativo y tributario. La justicia ordinaria, de nuestro interés, los

³⁷ Constitución Nacional. Art. 129°.

³⁸ Ley 24.588. Art. 1°.

juzgados y tribunales de menores, así como los juzgados de familia, continúan dentro de la órbita nacional, regidos también por leyes nacionales.

Resulta, por último, interesante detenernos en una cuestión más. A lo largo del extenso texto constitucional de la Ciudad, el lector parecería encontrarse frente a un aparato judicial conformado en su totalidad, sin embargo, al llegar a su parte final, el mismo queda desmantelado. Así, en un apartado dedicado a las *Cláusulas transitorias*, se establece que "*las disposiciones de la presente Constitución que no puedan entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia*"³⁹. En este sentido - como también queda establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad (ley 7/98), la cual pauta la organización y las competencias de la justicia local -, la puesta en marcha de la nueva estructura queda sujeta a la posibilidad de futuros acuerdos que el Gobierno de la Ciudad celebre con el Gobierno Nacional con el objeto de transferir a su órbita los juzgados nacionales de los fueros ordinarios, su competencia y partidas presupuestarias; transferencia que por el momento parece lejana.

II. El viejo entramado institucional: la tríada Justicia - Ministerio Público - Consejo Nacional del Menor y la Familia

Una vez descrito el contexto general, en el cual deben situarse los cambios que nos encontramos analizando, interesa ahora retomar aquella red institucional que ha sido trabajada en el Capítulo anterior, no ya desde su perspectiva histórica sino desde sus funciones y competencias actuales en relación a la protección de la infancia y la adolescencia.

De manera sintética, aquella red estaba integrada por las instituciones que conforman el Patronato, es decir, por la Justicia de Menores, el Ministerio Público, y el Consejo Nacional del menor. Como hemos observado, a principios de los años 90, de los juzgados con competencia exclusiva en asuntos de familia, adquieren también competencias sobre la *infancia en riesgo*. Pero recordemos también que para los mismos años, con la Reforma del Código de Procedimiento Penal, y el famoso artículo 29º, comienza al interior del ámbito judicial una pugna por establecer la competencia sobre los niños etiquetados de este modo. Aunque esta situación provocó, una zona ambigua, con reglas poco claras o flexibles, donde

³⁹ Constitución Nacional. 2º Cláusula transitoria.

la intervención de un fuero o de otro estaba determinada por las decisiones personales de los jueces, hemos visto que desde hace unos pocos años, existe una tendencia a que los juzgados de familia tomen este tipo de causas y los juzgados de menores se aboquen sobre todo a los *menores infractores a la ley penal*. Aún así, no debemos olvidar que estamos frente a una *zona gris*.

Dadas así las cosas, con el fin de ilustrar la forma en que la agencia judicial interviene sobre los menores, resulta conveniente desarrollar dos engranajes. Por un lado, aquel desplegado hacia los *menores en riesgo bajo disposición tutelar*, comúnmente, aunque no exclusivamente en virtud de lo antedicho, acusados de cometer delitos o vinculados de algún modo a hechos delictivos. En estos casos, el *Patronato* será ejercido por el juez de menores, “en concurrencia” con el Ministerio Público, y el Consejo Nacional. Es de destacar que aquí, el rol primordial en cuanto a la definición de la modalidad de intervención sobre el chico, recae sobre el juez de menores. Si bien la ley del Ministerio Público, establece la figura del defensor público de menores e incapaces, existen tan sólo cuatro cargos para todo el fuero de menores - siete juzgados de menores y tres tribunales orales -, lo que lleva a preguntarse por su posibilidad real de intervención. Este actor, tiene como función asesorar a los menores de edad que se encuentren bajo disposición judicial, así como también a sus parientes. Son además parte necesaria ante los tribunales orales en todo expediente de disposición tutelar en el cual un menor sea autor o víctima de un delito; esto implica que asisten al juez en todo aquello relacionado con el expediente tutelar⁴⁰. Asimismo deben concurrir, bajo pena de nulidad, a los juicios orales de menores conforme lo dispuesto en el Código Procesal Penal de la Nación⁴¹. Sin ahondar sobre estos funcionarios, es de destacar que no se asimilan, en cuanto a sus competencias reales y a sus intervenciones concretas, a su colega ante el fuero civil, pues a diferencia de aquel poseen poca influencia sobre las medidas a adoptarse sobre el chico.

Para el caso de los *menores en riesgo* a cargo de la justicia de familia, caratulados bajo la figura de la *Protección de persona*, las decisiones se reparten entre el juez y el Defensor de menores e incapaces del fuero civil; este último tiene facultades para intervenir tanto judicial como extrajudicialmente cuando un asunto afecte a un menor de edad, y

⁴⁰ Toda vez que un menor de edad ingresa al ámbito de la Justicia de Menores, se abren dos expedientes. Uno *actuarial* y otro *tutelar*. Mientras el primero contiene información relacionada con el esclarecimiento del delito imputado al menor o del cual el menor es víctima, el segundo incluye información sobre la situación personal, es decir, psicológica, familiar y social del niño. Allí se agrupan entonces informes socio-ambientales, informes forenses, y todo aquello considerado como relevante a la hora de establecer si el chico se encuentra en situación de *abandono o peligro moral o material*.

*“entablar en defensa de éstos las acciones y recursos pertinentes”*⁴². Mientras la intervención judicial implica, valga la redundancia, la iniciación judicial de una causa por parte del Defensor, las segundas, es decir las extrajudiciales, son medidas que el Defensor puede realizar sin una judicialización mediante – vale decir, sin la intervención del juez-, como la indicación de un tratamiento o la supervisión de una relación familiar. Claro que esto dependerá del criterio del Defensor, de sus percepciones sobre el riesgo, de las motivaciones personales que lo lleven a querer intentar resolver en su ámbito la situación o a dar intervención al juez, e incluso de la relación establecida entre ambos. Sin embargo, es importante destacar que la extrajudicialidad no es sinónimo de menor intervención, en muchos casos éstas medidas pueden ser tan intrusivas como una judicial.

Con el fin de ilustrar la discrecionalidad que caracteriza optar por una u otra medida, es posible traer un extracto de una entrevista realizada a un Defensor de Menores e Incapaces, el cual al responder sobre el tipo de situaciones en que interviene de manera extrajudicial, mencionaba lo siguiente:

“Una de las cosas es que nosotros tenemos clientes fijos. Qué significa esto, chicos que de pronto no tienen la figura del padre, chicos que de pronto han caído en las adicciones, que han abandonado sus colegios, que se han juntado con gente socialmente marginal, porque muchas veces no son contenidos en sus casas. Uno de los grandes temas que yo creo que es la génesis de toda situación delictual, es la violencia familiar porque cuando la familia se ubica en agente expulsor del chico, ahí venimos con todo: embarazos precoces, adicciones, robos, etc., etc., etc. Cuando no hay una contención familiar... Entonces, estos clientes que te digo son pibes que vienen permanentemente a charlar con nosotros (...) Ahora donde la situación entra en una franja complicada donde hay agresión física propiamente dicha, necesidad de hacer un tratamiento de recuperación por adicción, cuando realmente hay un no darse cuenta que realmente necesito esto, yo sí necesariamente tengo que hacer una medida de protección judicial.”

Podríamos, en relación a esto último marcar varias cuestiones. En primer lugar, resulta casi imposible pasar por alto la mirada monocausal, que coloca a la familia *no contenedora, disfuncional, con ausencia de la figura paterna*, etc., etc., como causante de todos los males, y ante estos casos, el rol paternal –*“Muchos de estos chicos no conocen la figura del padre entonces de alguna forma buscan la ascendencia”*- asumido por el defensor

⁴¹ Ley Orgánica del Ministerio Público (24.946), Artículo 56°.

⁴² Op. Cit. Art. 54°

en este caso. En segundo lugar, y volviendo al tema de la extrajudicialidad, podríamos decir que se trata de una zona poco delimitada, cuya utilización queda a libre albedrío del Defensor; otra vez nos encontramos frente a una *zona gris*.

En ambos engranajes, el Consejo Nacional desempeña un rol fundamental. Como organismo técnico administrativo, es el encargado de "*brindar obligadamente a los jueces competentes la colaboración que fuere requerida (...)*"⁴³ De este modo, como ya ha sido mencionado en el capítulo anterior pero vale la pena refrescar, este organismo tiene una función auxiliar al Poder judicial; debe asistirlo en la atención de niños y adolescentes que la justicia nacional tenga bajo disposición, pero no tiene potestad para decidir ni la internación ni la exteñación de aquellos, así como generalmente tampoco tiene libertad para decidir sobre las modalidades de atención ante los casos derivados por el Poder Judicial; tan sólo puede sugerir.

En este sentido, es de destacar que la presidencia del Consejo, cargo político y equiparable al de un subsecretario, reviste fundamental importancia a la hora entablar relaciones con el Poder Judicial. A modo de ejemplo podemos mencionar el caso del Dr. Álvarez, uno de los propulsores del decreto 1.609/90 de creación del Consejo Nacional del Menor y la Familia, quien se desempeñó alrededor de 7 años a cargo de este organismo, manteniendo una excelente relación con el Poder Judicial, lugar del que provenía -y en el cual se desempeña actualmente-, como defensor de menores e incapaces ante el fuero civil. Puede decirse que lo mismo ocurrió con sus sucesores, el Dr. Molina y el Dr. Jalil⁴⁴ -ambos Defensores de Menores e Incapaces, el primero ante la Cámara Civil y el segundo en primera instancia-. Estos personajes, sobre todo Álvarez y Molina, son figuras emblemáticas, con poder de decisión, al interior de la Asociación de magistrados y funcionarios de la justicia de menores⁴⁵. Al respecto, resulta interesante contraponer el caso de la gestión desarrollada por María Orsenigo durante el gobierno de la Alianza, quien podemos decir que no tenía ninguno de los atributos necesarios como para colocarse como interlocutora válida frente a la corporación judicial: no pertenecía a la misma, tampoco era abogada, ni tenía relaciones con la iglesia, y además era mujer.

Volviendo entonces al rol desempeñado por el Consejo Nacional, éste asiste primordialmente a niños y familias bajo disposición de la justicia nacional, y lo hace a través

⁴³ Decreto 1.606/90

⁴⁴ Obviamos mencionar entre la gestión del Dr. Molina y la del Dr. Jalil, la breve gestión de Eva Gatica.

⁴⁵ Se trata de una organización que nuclea a funcionarios con renombre y poder de decisión sobre la administración de justicia para menores.

de diferentes modalidades, las cuales pueden ir variando de acuerdo con la política implementada por la autoridad de turno, así como de las relaciones establecidas entre ésta y la corporación judicial, entre otras cosas. Con el fin de brindar atención a los chicos derivados con causas penales, la gestión actual⁴⁶ desarrolla el *Programa de Tratamiento de jóvenes en conflicto con la ley penal*, a partir del cual se asiste en instituciones cerradas⁴⁷, es decir, bajo privación de libertad, a niños y adolescentes derivados por los juzgados y tribunales de menores y juzgados federales. Como otra opción, puede mencionarse el *Programa de libertad asistida*, el cual asiste a (aproximadamente a 400) chicos en las mismas condiciones, pero a través del acompañamiento en su medio comunitario, prescindiendo de este modo del encierro institucional, no así del tratamiento, seguimiento, u otras intervenciones posibles.

En cuanto a los programas que asisten a chicos derivados por el fuero civil, es decir, por los juzgados de familia, así como, en ocasiones, por los juzgados de menores, en virtud de su actuación en el marco de la *zona gris*, es decir, con *chicos en riesgo*, o de la intención de brindar alternativas menos represivas para chicos con causas penales leves, podemos mencionar el *Programa de Asistencia a niños y adolescentes y Educación Especial* el cual centraliza a los llamados institutos asistenciales⁴⁸, pertenecientes al Consejo, que brindan

⁴⁶ Nos referimos a la gestión iniciada a cargo de este organismo al tiempo que se inicia el mandato del presidente Kirchner. Es de destacar que, por el momento, no se advierten modificaciones en la estructura de programas con respecto a la gestión desempeñada mientras duró la presidencia de Duhalde. Sin embargo, no puede advertirse lo mismo con respecto a los dos años de gestión de la Alianza al frente del gobierno nacional.

⁴⁷ Institutos para chicos con causas penales

| Institutos | Características de la población asistida | Población asistida |
|---------------------------|--|--------------------|
| Instituto San Martín | Niños y adolescentes hasta 15 años | 72 |
| Instituto Manuel Belgrano | Adolescentes varones | 90 |
| Instituto Manuel Rocca | Adolescentes varones | 130 |
| Instituto Agote | Adolescentes Varones | 64 |
| Instituto Inchausti | Adolescentes Mujeres | 23 |
| Casa Joven Ramayón | Adolescentes Mujeres | 6 |
| Casa de Admisión | Niños y Adolescentes | 104 |
| Total | | 489 |

⁴⁸ Institutos para niños y adolescentes con causas asistenciales

Población asistida al 29 de Agosto de 2003. Cuadro extraído de: <http://www.cnmyf.gov.ar/web/inicio.htm>

| Instituto | Capacidad | Población | Tipificaron | Edad | Características |
|----------------------------------|-----------|-----------|--|-------------|-----------------|
| Dr. Carlos Arenaza | 75 Plazas | 63 | Atiende grupo de hermanos de ambos sexos | 5 a 15 años | Régimen Abierto |
| Nuestra Señora de Fátima | 60 Plazas | 37 | Atiende grupo de hermanos de ambos sexos | 5 a 13 años | Régimen Abierto |
| Angel T. De Alvear (Transferido) | 50 Plazas | 59 | Niños y adolescentes varones | 5 a 14 años | Régimen Abierto |

residencia a niños y adolescentes. Igualmente, en el marco de los programas de atención a niños con *causas asistenciales*, podemos mencionar los *Programas de Amas externas y de Pequeños Hogares*, los cuales están destinados a la atención, de niños pequeños el primero, y de grupos de hermanos el segundo, y operan a partir de la entrega a mujeres – *amas externas, madres sustitutas*, etc.- de subsidios por chico atendido⁴⁹.

Estos programas han sido en ocasiones fuertemente cuestionados por la forma dudosa en la que ha producido la selección de *amas* al crearse el Consejo⁵⁰. Asimismo, otra de las críticas más frecuentes de las cuales son objeto, gira en torno a las importantes cantidades de dinero recibidas por aquellas familias que tienen al cuidado grupos de hermanos, dinero que

| | | | | | |
|---|-----------------------|----|--|---------------------|-----------------|
| Emilia y Manuel Patiño | 60 Plazas | 49 | Niñas y adolescentes | 5 a 16 años. | Régimen Abierto |
| Ramayón Lopez Valdivieso | 70 Plazas | 58 | Adolescentes y Jóvenes con capacidades diferentes. | Edad 14 a 20 años. | Régimen Abierto |
| María del Pilar Borchez de Otamendi | 50 Plazas | 56 | Centro de Admisión y Diagnóstico y Derivación de niños de ambos sexos. | 0 a 13 años. | Régimen Abierto |
| José María Pizarro y Monje | 30 Plazas | 15 | Centro de Admisión, Orientación y Derivación de adolescentes mujeres | 12 a 20 años | Régimen Abierto |
| Nuestra Señora del Valle | 17 Madres 24 Niñas | 23 | Centro de Admisión de adolescentes Madres con hijos | Edad hasta 20 años. | Régimen Abierto |
| Cayetano Zibechi (Convenio con la Municipalidad de Benito Juárez) | 50 Plazas | 27 | Adolescentes discapacitados mentales | Edad 13 a 20 años. | Régimen Abierto |
| Román Rosell | 20 Plazas | 18 | Jóvenes y adultos ciegos. Centro de Rehabilitación, integración social, cultural y deportiva | | |

⁴⁹ Población asistida bajo la modalidad de Amas Externas y Pequeños Hogares. Información actualizada el 30/10/03

| Programa de Amas Externas y Pequeños Hogares | Población asistida |
|--|--------------------|
| Amas externas Cuidado común | 283 |
| Amas externas Cuidado preferencial | 125 |
| Amas externas en cuidado preferencial HIV | 40 |
| Pequeños Hogares | 659 |
| Total | 1107 |

⁵⁰ Es de destacar que este programa existía con anterioridad a la creación del Consejo, es decir durante los años de la Subsecretaría; sin embargo es recién en los '90 cuando el mismo se amplía y adquiere las características que tiene hoy día.

en muchos casos, si sus familias de origen habrían contado para su cuidado, posiblemente hubieran evitado la posterior judicialización de sus hijos⁵¹.

Por último, dado que no es nuestra intención realizar una descripción detallada del conjunto de programas que posee este organismo, sino más bien hacer mención de aquellos que sirvan para ilustrar la dinámica de la relación entre el mismo y el poder judicial, vale la pena mencionar el *Departamento de Prestaciones Conveniadas*. Como su nombre lo indica, este área centraliza bajo su órbita un número importantísimo de organizaciones no gubernamentales y empresas privadas que brindan atención a niños y adolescentes, bajo disposición judicial, a través de diversas modalidades, entre las cuales pueden mencionarse los *hogares convivenciales* para niños y adolescentes, los *centros de atención integral a la salud mental*, más conocidos como clínicas psiquiátricas, y modalidades de atención a adolescentes y jóvenes con problemas de adicción a drogas, conocidas como *comunidades terapéuticas*. Si mencionamos este departamento, es porque nos interesa mostrar la existencia de un verdadero mercado alrededor de la atención a los niños y adolescentes, el cual en los últimos años se ha venido ampliando a pasos agigantados detrás de la bandera de lo *alternativo*⁵².

Si bien es cierto que la política implementada, es decir los perfiles, las modalidades de atención y hasta incluso los nombres de estos programas han cambiado de una administración a otra, y esto puede verse claramente a lo largo de la década de los noventa y hasta el

⁵¹ Respecto de esto último, es interesante mencionar las dificultades para obtener información acerca de la cantidad de prestadores que tienen estos programas y de los subsidios asignados a los mismos por chico atendido; información que si bien debería ser de carácter público no lo es.

⁵² Departamento de Prestaciones Conveniadas

| Tipo de Institución | Cantidad de Prestadores | Monto por prestación | Población Asistida |
|--|-------------------------|--|--------------------|
| Hogares Convivenciales para niños y adolescentes | 83 aproximadamente* | Si bien no fue posible conseguir* el monto por prestación desglosado por tipo de institución, los montos van desde 15 a 80 pesos diarios aproximadamente por chico de acuerdo al tipo de institución | 250 |
| Hogares Convivenciales para adolescentes madres | | | 180 |
| Centros de Salud Mental | | | 130 |
| Comunidades Terapéuticas | | | 120 |
| Inst. Discapacitados | | | 41 |
| Hogares Convivenciales de Asistencia Especializada | | | 272 |
| Total | | | 993 |

*en relación a la cantidad de prestadores y los montos por chico asistido, cabe el mismo comentario realizado más arriba respecto al acceso a información que debería ser de carácter público.

presente, es claro que con respecto a las competencias no ha ocurrido lo mismo; hoy como ayer su función es brindar *atención* a los niños, adolescentes y familias bajo la *disposición* de la justicia nacional, y en este sentido esto de por sí establece un margen limitado de acción.

Hasta aquí hemos intentado realizar una descripción de los organismos que conforman el Patronato de Menores y de las relaciones entabladas entre dichos organismos; veamos ahora los cambios introducidos por el Gobierno local y la consecuente *reconfiguración* del *entramado*.

III. Conformación de la *red burocrática* local: los niveles legislativo, judicial y administrativo.

En relación a las novedades introducidas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el nivel legislativo, aquí es preciso mencionar brevemente tres cuestiones. En primer lugar, la sanción de la Constitución de la Ciudad y el reconocimiento por parte de ésta de los niños y adolescentes como *sujetos de derechos*, así como el compromiso de garantizar su *protección integral*, y establecer la prioridad de las políticas públicas destinadas a este sector de la población; todos estos lineamientos esgrimidos en la Convención de los Derechos del Niño y retomados por la nueva normativa. En segundo lugar, y en orden cronológico, hay que mencionar la sanción en 1998 del Código Contravencional, el cual deroga los edictos policiales al mismo tiempo que establece la *inimputabilidad* de las personas menores de edad involucradas en actos contravencionales. Por último, la sanción en ese mismo año, de la Ley 114 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la cual establece un conjunto de principios, derechos y garantías relacionados con la infancia y la adolescencia, pauta los ejes que sustentan a las políticas públicas de protección integral a las mismas, y establece las autoridades de aplicación de dicha política, en el marco de la nueva jurisdicción⁵³.

En cuanto a las modificaciones producidas a nivel judicial, como dijéramos la Ciudad posee tan sólo competencia para actuar en materia contravencional y de faltas, y en lo contencioso - administrativo. En este sentido, la justicia local no tiene competencias para intervenir en conflictos jurídicos penales o civiles que involucren a menores de edad en la

⁵³ Recordemos que esta normativa, declara que la ley 10.903 de Patronato de Menores, no será aplicable en la Ciudad de Buenos Aires en todo cuanto se oponga a la Convención de los Derechos del Niño.

Ciudad de Buenos Aires. Estos últimos continúan siendo materia de intervención de los juzgados de menores y de familia nacionales. Por otro lado, en función de la declaración de *inimputabilidad* de los menores contraventores, el fuero contravencional de la justicia local tampoco tiene competencias ante las contravenciones cometidas por los chicos; aunque como vimos en el Capítulo Primero con el caso del *niño tironeado*, las cosas no siempre suceden como marca la ley. Se ha visto allí cómo, entre otras cosas, la falta de acuerdo en torno a quién y cómo intervenir, por un lado, y el deseo de los organismos por hacerlo y de este modo *marcar territorio*, genera profundas disputas también entre los organismos que integran el *entramado* a nivel local. Esto es importante porque nos muestra que las disputas no son meramente ideológicas, como superficialmente suelen ser interpretadas. Éstas no ilustran solamente conflictos entre concepciones disímiles acerca de la infancia, marcos normativos contradictorios, o miradas distintas sobre el rol del Estado, sus responsabilidades y sus intervenciones; por el contrario, nos hacen ver que estamos frente a un verdadero campo de fuerzas en disputa.

De acuerdo con lo mencionado más arriba, a nivel judicial, la agencia local tan sólo puede dirimir conflictos que involucren a menores de edad en el fuero contencioso - administrativo, y no tiene competencias para intervenir en casos de contravenciones cometidas por menores de edad. Dicho fuero, el contencioso - administrativo, actúa en conflictos que atañen al desarrollo de la actividad estatal del gobierno de la Ciudad. En este sentido, es fundamental, destacar la figura de la Asesoría General tutelar del Ministerio Público local, particularmente del Asesor tutelar de menores. Esta figura, aunque similar a la del Defensor de menores e incapaces de Nación, en tanto que tiene como función velar por los intereses de los menores de edad y de los incapaces⁵⁴, se diferencia de aquel ya que sólo posee competencias para actuar ante el fuero contencioso administrativo local. Esto los coloca, de alguna manera, en lugares sustancialmente diferentes. A partir de la utilización, igual que los otros, del oficio judicial, de las medidas extrajudiciales, e incluso de las *acciones de amparo*, realiza acciones en defensa de los derechos y garantías de los chicos, que están siendo *vulnerados* por el mismo gobierno de la Ciudad. Como ejemplo de ello, pueden ser mencionadas las medidas tendientes a la inclusión de familias y niños en programas sociales de alimentación, vivienda o salud, muchas de las cuales se lograron a través de la figura del amparo, o de la amenaza de ésta.

⁵⁴ Ley 21/98.

Es interesante por último, mencionar una cuestión más con respecto a las reformas a nivel judicial. Con esto nos referimos a los juzgados vecinales. Aunque estos aún no han sido creados, la ley 24.588 establece que la Ciudad de Buenos Aires posee competencias para actuar en materia de vecindad. De acuerdo a lo establecido por la Constitución local, en este fuero se tratarán "*materias de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia de violencia familiar y protección de personas*"⁵⁵. Si bien la implementación de estos juzgados quedará sujeta al acuerdo que se realice entre el gobierno local y el nacional, en relación a la transferencia de competencias y partidas presupuestarias, cuesta imaginar el traspaso de competencias para actuar en casos relacionados con la "*prevención de la violencia familiar*" y la "*protección de personas*" sin la transferencia total de la justicia ordinaria a la estructura judicial local. Resulta o bien difícil imaginar que este tipo de causas puedan ser transferidas, en caso de que se produzca su creación, a los juzgados vecinales, o bien plausible imaginar futuras *zonas grises*.

Las acciones del Consejo de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Respecto de los cambios ocurridos en la esfera administrativa, el Consejo de Derechos de niños, niñas y adolescentes tiene dependencia directa de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, y posee autonomía técnica y administrativa, al mismo tiempo que autarquía financiera. Como veremos más adelante, estas particularidades lo colocan en una situación ventajosa con respecto a otros organismos locales.

Ahora bien, el Consejo, lejos de acotar su accionar al diseño y articulación de políticas de protección a la infancia como indicaría la ley, posee servicios y programas de atención directa, muchos de los cuales se superponen con el accionar de la Dirección General de Niñez, dependiente de la Secretaría de Promoción Social, también del Gobierno de la Ciudad, y preexistente a su autonomía. Esto provoca sin lugar a duda fuertes tensiones entre ambos organismos.

Entre los servicios y programas que el Consejo ejecuta, la *Guardia Permanente de Abogados* es uno de los que a nuestro entender reviste mayor importancia. Como hemos advertido en el capítulo primero, este servicio actúa por medio de la consulta y derivación por

⁵⁵ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Cláusula transitoria decimosegunda.

parte de escuelas, hospitales y comisarias en situaciones donde se advierte la existencia de *niños en riesgo*, o de *niño vulnerado en sus derechos* - como ellos prefieren llamarlo -, así como en casos de contravenciones cometidas por menores de edad. Ante este tipo de situaciones, las instituciones recurren a los teléfonos celulares de la Guardia. Generalmente la instrucción de cómo proseguir ante la problemática planteada, así como las gestiones necesarias son telefónicas, aunque es preciso destacar que esto dependerá de lo que estime conveniente el operador de turno, así como de su compromiso con la labor que desempeña, o en otras palabras, de su propio criterio. Es de destacar que este servicio, fue creado en el marco de la Dirección General de Niñez y transferido posteriormente al Consejo de Derechos, aunque en ese entonces no tenía ni las dimensiones, ni la estructura, ni la política que tiene actualmente.

Por su parte, la denominada *Red de Defensorías zonales de niños y adolescentes*, posee oficinas localizadas en diversos barrios de la Ciudad y atienden demandas provenientes de la comunidad relacionadas con situaciones que involucran la *protección de derechos* de los chicos y sus familias. Este servicio también existe con anterioridad al Consejo de Derechos, y del mismo modo que el anterior, fue transferido desde la Dirección General de Niñez hacia este último, al momento de su creación.

En este sentido, y a modo de paréntesis, mencionemos que la Constitución de la Ciudad en su artículo 39º, preveía la sanción de una ley que, creara un organismo especializado, promoviera y articulara políticas de niñez y adolescencia y operara de manera descentralizada, interdisciplinaria y con la participación de los involucrados. Por su parte, el Código de Procedimiento Contravencional (Ley 12), dejaba establecido que los menores contraventores debían ser "*puestos a disposición del organismo competente previsto en el artículo 39 de la Constitución de la Ciudad*"⁵⁶, y establecía que hasta tanto se constituyera el mismo, la intervención estaría a cargo del Equipo Técnico Profesional de la Defensoría de niños, niñas y adolescentes de la Secretaría de Promoción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Otro servicio que resulta de interés destacar es la *Línea telefónica 102*, el cual brinda contención, atención y asesoramiento telefónico a personas que consulten o denuncien situaciones en donde un niño se encuentre *vulnerado en sus de derechos*. Este servicio, antiguamente perteneciente al Consejo Nacional, ha sido el primero y el único transferido por el organismo técnico administrativo nacional a la jurisdicción local, cuando, durante el

⁵⁶ Ley 12. Artículo 27º.

gobierno de la Alianza, se comenzaba a hablar de la posibilidad de un traspaso de funciones y de programas nacionales hacia la Ciudad autónoma de Buenos Aires. En ese entonces, las autoridades del Consejo Nacional pertenecían al mismo signo político, o al menos a uno más afín, al de las autoridades del Consejo de Derechos. De cualquier modo, el proceso de transferencia de programas, se encuentra por el momento paralizado.

Además de los servicios mencionados, este organismo posee un conjunto de programas, entre los cuales nos interesa particularmente detenernos en el llamado *Programa de Salud para niños solos e indocumentados*. Esta iniciativa surge de un acuerdo de gestión conjunta entre el Consejo de Derechos, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Promoción Social, y se pone en marcha bajo el siguiente argumento:

*“a fin de evitar procesos donde los niños, niñas y adolescentes se vean dispuestos judicialmente por causas asistenciales o sociales, corresponde procurar políticas públicas básicas e integrales por parte de los organismos pertinentes.”*⁵⁷

De manera sintética, el programa se crea con el objetivo de garantizar que los niños que concurran al hospital a atenderse, sin la compañía de sus padres o sin su documento, sean atendidos y no sean, en razón de esto último, derivados al Defensor Público de Menores e Incapaces, como tradicionalmente ocurría:

*“(...) los hospitales se regían, en la atención a los pibes que estaban solos, por una normativa de la Cámara Civil, por unas acordadas de la Cámara Civil que, para la Ciudad de Buenos Aires fueron derogadas por la Asesoría General Tutelar del Ministerio Público”*⁵⁸ *de la Ciudad. O sea que por la ley 114, por la Convención, los pibes deben ser atendidos sin que esto signifique que vayan a ser judicializados o se le deba dar intervención a la policía. Esto no ocurría en la práctica (...); bueno aún hoy a pesar de esta normativa, hay algunos hospitales públicos que le siguen dando intervención a la justicia, cuando en realidad hay toda una normativa interna de los hospitales, por este acuerdo de gestión, que dice que hay que darle intervención a la guardia permanente de abogados (...)*”. (Coordinador de la Guardia de Abogados del Consejo de Derechos).

En el marco de este programa, la Guardia Permanente de Abogados del Consejo elaboró una serie de *Normas de atención de chicos y chicas en situación de calle*, las cuales se proponen regular las intervenciones de hospitales con chicos en esta situación. Ahora bien, aunque en un principio este mecanismo se implementó para evitar que los chicos solos o

⁵⁷ Resolución N° 57. Asesoría General de Incapaces.

⁵⁸ Se refiere a la citada Resolución N° 57.

indocumentados fueran derivados a la órbita judicial, con el tiempo se fue extendiendo a otro tipo de situaciones percibidas por los operadores hospitalarios como de *riesgo leve*. Recordemos, en función de las exposiciones realizadas en el capítulo primero, que la Guardia funciona en el imaginario hospitalario tan sólo como un recurso más al cual se puede derivar situaciones que no se presentan como realmente *graves* a los ojos de los funcionarios de la salud.

De esta manera, la Ciudad posee un organismo recientemente creado por la legislación local, que tiene como función el diseño y articulación de políticas de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en la Ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, por varias razones, entre las cuales pueden mencionarse la disponibilidad financiera, la no dependencia jerárquica funcional, así como la necesidad de ser percibido por el resto de los organismos del *entramado* como un actor válido, al mismo tiempo que la de desarrollar acciones que justifiquen su existencia, vemos que el Consejo ha creado bajo su órbita una batería de programas y servicios, que traspasan los límites del diseño y la articulación de políticas y se superponen a las acciones desarrolladas por la Dirección General de Niñez.

Los programas de la Dirección General de Niñez

Dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Ciudad, la Dirección nuclea un conjunto de programas de atención directa a niños, adolescentes y familias, entre los cuales pueden ser mencionadas, sólo a modo de ejemplo y con el ímpetu de ilustrar el funcionamiento de este área y compararlo con la anterior, principalmente, dos líneas de acción. Por un lado, están los denominados programas de *atención integral*, entre los cuales encontramos, el *Programa de Centros barriales de atención integral para niñas, niños y adolescentes*, el cual brinda su atención a través de *Jardines Maternales*, y *Centros de Acción Familiar*, ubicados en villas y barrios carenciados, el programa *Casas de los Niños y los Adolescentes*, las cuales a partir de la realización de talleres y proyectos participativos a contraturno escolar, funcionan como espacios de fortalecimiento del ejercicio y la promoción de los derechos de los niños, y los *Talleres Productivos y Cooperativas de Producción y Aprendizaje*, los cuales brindan formación profesional y capacitación en formas de organización cooperativa a jóvenes y adolescentes de sectores carenciados. Por el otro lado, la Dirección implementa un conjunto de acciones destinadas a los *niños en situación de alta*

vulnerabilidad social. Entre estos encontramos, el *Programa de Atención integral a niñas, niños y adolescentes en situación alta vulnerabilidad social*, el cual se articula a partir del *Centro de Atención Integral para Niñas, Niños y Adolescentes (CAINA)*, que funciona como centro de día abierto para niños y adolescentes, los *Hogares convivenciales de tránsito*, tanto los propios como aquellos contratados desde la Dirección, y la *Unidad Móvil* destinada a acudir a los lugares donde se localizan los *chicos en situación de calle*, a los efectos de brindar atención y ofrecer la inclusión en programas de la Dirección.

En este sentido y como veremos más adelante, las disputas entre ambos organismos se producen alrededor de las acciones destinadas a *niños en situación de alta vulnerabilidad social*.

IV. La reconfiguración del mapa organizacional.

A partir del desarrollo de los apartados segundo y tercero, hemos intentado describir, primero la conformación de la red de organismos con competencias sobre la protección y la atención a la infancia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires hasta que esta última adquiere su autonomía, y segundo, la reconfiguración de dicho *entramado* a la luz de la creación de nuevos organismos locales que se agregan a la vieja estructura organizacional; es hora entonces de analizar los conflictos de competencias que se producen como consecuencia de esto último.

Tal vez, sea necesario realizar una aclaración en cuanto a nuestra preferencia de hablar de *reconfiguración* más que de *cambios*; y es precisamente por lo siguiente: si bien podemos hablar de distintos cambios o modificaciones, nos parece que el verbo reconfigurar ilustra más bien el proceso, o los procesos, atravesados por el *entramado burocrático*, el cual si bien va tomando formas distintas en virtud de las incorporaciones institucionales y legislativas locales, no presenta cambios profundos en relación a las modalidades de intervención con la infancia.

Así, estamos en condiciones de afirmar que la creación de organismos locales imbuidos de una retórica basada en la *desjudicialización de la pobreza* y la *desinstitucionalización de niños*, ha comportado la ampliación del *entramado*, y con ello, como efecto deseado o no, la red de control social sobre la infancia se ha ensanchado considerablemente en los últimos años. A las acciones desempeñadas por la sólida e

instaurada triada conformada por la Justicia Nacional, el Ministerio Público y el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, se le suman las acciones llevadas a cabo por el Consejo de Derechos del niño de la Ciudad, por la Dirección General de Niñez, y las intervenciones del fuero Contencioso Administrativo. Sin embargo, no es materia de este capítulo analizar los efectos concretos que la ampliación de dicha red trae consigo aparejada, pues esto será abordado en el siguiente. Aquí nos abocaremos entonces a trabajar la dinámica que ha adquirido el *entramado* a la luz de las transformaciones vividas por la Ciudad, para lo cual analizaremos las disputas desatadas entre los distintos organismos producto de la existencia de atribuciones y funciones solapadas. En esta dirección, serán abordadas las estrategias utilizadas por los distintos organismos con el fin de demarcar su *territorio* de intervención, fijar límites a las intervenciones de *los otros* y definir el objeto y modalidad de las mismas.

Ahora bien, como ya hemos mencionado, el problema de la superposición de competencias que se traduce en responsabilidades y acciones superpuestas, paralelas, y hasta incluso en omisiones de aquellas, y los conflictos y luchas de poder que éstas traen aparejadas, no se reduce a la existencia de conflictos jurisdiccionales, o en otras palabras, a la doble identidad asumida por Buenos Aires; aunque éste sea nuestro principal punto de análisis. Es por ello que a continuación, no solamente abordaremos la relación conflictiva entre dos instancias, una local y otra nacional, producto de los conflictos de competencias librados en función de las atribuciones asumidas por el gobierno de la Ciudad, y encarnada en las disputas desatadas entre el Consejo de Derechos de niños, niñas y adolescentes y el Ministerio Público de la Nación, –relación que ha sido trabajada en el capítulo primero de este trabajo–, sino que también, vamos a trabajar los conflictos existentes entre dos instancias locales que comparten cierta ideología sobre lo que debe ser *la protección a la infancia*, es decir, entre el Consejo de Derechos y la Dirección General de Niñez.

V. *El entramado burocrático de protección y atención a la infancia como “arena movediza”.*

En un texto clásico denominado *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, Oscar Ozlak (1984) realiza unos aportes valiosísimos a la hora de analizar la burocracia estatal. El autor concibe a esta última como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter “público” permite distinguir las como un sistema diferenciado. Considera que la especificidad propia de la burocracia está dada por su “carácter crucial de arena de conflicto para dirimir cuestiones socialmente vigentes”. De manera sintética, Ozlak advierte la existencia de tres roles que puede asumir la burocracia, y que creemos que pueden ser útiles a nuestra intención de comprender los enfrentamientos que se producen entre los distintos organismos que conforman el *entramado burocrático*. Estos son: “1. un rol sectorial, como actor desgajado del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2. un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y 3. un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado”(Op.Cit. 285). Ahora bien, para este autor esta distinción analítica estaría recortando la realidad en franjas de actividad que, en situaciones concretas, pueden visualizarse como partes constitutivas de un mismo proceso de decisión y acción de la burocracia estatal. En este sentido, advierte que “si bien los diferentes roles que desempeña el aparato estatal pueden visualizarse analíticamente como tres dimensiones de actividad diferenciables, el “balance” final no es el resultado de una racional programación ni de una distribución al azar, sino del enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos, entre actores sociales (incluyendo instituciones burocráticas y políticas) portadores de intereses conflictivos y contradictorios.” (Op.cit 285) Y precisamente, es de fundamental importancia reconocer el carácter contradictorio de estos roles que confiere una dinámica particular a la lucha política desarrollada en el ámbito del aparato estatal. Así, Ozlak llega a afirmar que, si la burocracia es una “arena en conflicto”, se trata más precisamente de una “arena movediza”.

Ahora bien, para este autor la actividad de la burocracia no gira en el vacío sino que se engarza con “las necesidades, reivindicaciones y demandas de actores “civiles” y “estatales”, quienes procuran satisfacerlas movilizand o recursos, perfeccionando

organizaciones corporativas, promoviendo alianzas y aceptando (o neutralizando) enfrentamientos con actores movidos por intereses antagónicos.” (Op.cit. 286)

Con respecto a la especificidad del rol desarrollado por las instituciones estatales, para este autor, dichas instituciones tienen una participación activa en los conflictos sociales; son “un actor que no es el agregado institucional del Estado; que como parte del Estado, tampoco es totalmente autónomo sino que se halla variablemente subordinado a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional, y presupuestaria respecto de otras instituciones estatales; pero que en su relativa autonomía posee la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil o del propio Estado, con lo cual se convierte en un posible aliado u oponente de acuerdo con el ámbito de su competencia y la índole de la cuestión suscitada.”(Op. Cit. 286). Por lo tanto, y hacemos hincapié en esto último, “las instituciones estatales no sólo son actores políticos sino que además su ámbito de acción constituye un terreno de lucha que convoca a otros actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones), aliados o enfrentados en torno a la promoción de intereses contradictorios. Las posiciones que esas instituciones asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna definirán el rol o roles desempeñados y, por lo tanto, la naturaleza de su intervención social”. (Op. Cit. 286)

Por último, para este autor es preciso señalar otro fenómeno importante a la hora de pensar a la burocracia estatal como una “arena movediza”, y con esto nos referimos a los cambios estructurales y operativos que tienen lugar en el aparato del Estado.

A partir de estas exposiciones es que consideramos que esta metáfora ilustra elocuentemente la dinámica del *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* de la Ciudad. Ésta no sólo nos ayuda a dar cuenta de los intereses antagónicos en juego, de las disputas ideológicas, de los conflictos producto de la superposición de competencias, y de los enfrentamientos y alianzas alrededor de los mismos asumidos por los diversos organismos, sino que además al enfocar también en los cambios producidos en la estructura del aparato estatal, nos obliga a centrar los procesos en el marco de las transformaciones transitadas por la Ciudad a partir de la sanción de su autonomía. Asimismo, al hacer foco en la contradicción de los roles asumidos por las organizaciones burocráticas como partes constitutivas de un mismo proceso de decisión y acción de la burocracia estatal, nos brinda una mirada dinámica sobre el conjunto heterogéneo de las intervenciones estatales erigidas hacia la infancia.

VI. El problema de la superposición de competencias atraviesa el entramado en su conjunto

Siguiendo a Ozlak, concebimos *al entramado burocrático protector*, como una “arena política”, como una “arena movediza”. Como hemos advertido a lo largo de este trabajo, el fenómeno de la superposición de competencias, y los enfrentamientos que a partir del mismo se suscitan entre los distintos organismos responsables de la protección y atención a la infancia, imprimen su impronta a este campo de fuerzas en disputa. A modo de ejemplo, hemos trabajado en el capítulo segundo, los conflictos que se dan al interior de la justicia nacional, particularmente entre los juzgados de familia y los juzgados de menores. Vamos ahora sí a revisar, como mencionamos anteriormente, las disputas desatadas entre el Consejo de Derechos y el Ministerio Público por un lado, y aquellas libradas al interior de la jurisdicción local, entre el Consejo de Derechos y la Dirección General de Niñez, por el otro.

VI.I. Enfrentamientos interjurisdiccionales

Daremos ahora continuidad a aquellos que hemos abordado en el capítulo primero, pero no ya desde las prácticas de los operadores de los sistemas de seguridad y salud sino desde las estrategias utilizadas por los organismos para delimitar su *territorio* de intervención y marcar límites a las intervenciones de los otros organismos.

Como ya ha sido mencionado más arriba, en el marco de su política dedicada a evitar la *judicialización de la pobreza*, y por supuesto también ante la necesidad de colocarse como interlocutor válido, al mismo tiempo que justificar su propia existencia, tanto frente al resto de las instituciones como ante la sociedad civil, el Consejo de Derechos encarnado básicamente en la Guardia Permanente de Abogados, ha diseñado un dispositivo de intervención con *chicos en riesgo* paralelo al de la justicia nacional. Este dispositivo establece que el Defensor de Menores e Incapaces como instancia de derivación de estas situaciones es reemplazado por la Guardia, y que ésta intentará frenar la intervención judicial siempre que sea posible. Nos estamos refiriendo nuevamente a de las *Normas de atención de chicos y chicas en situación de calle*, las cuales fueron distribuidas a todos los hospitales de la Ciudad.

De manera sintética, estas normas dejan establecido que lo primero que debe ser garantizado es el acceso a la salud del niño y que cuando un chico concurra a la guardia debe ser atendido aún si se encuentra sólo o indocumentado. Establece igualmente que, “(...) *luego de atenderlo, comunicarse con la guardia permanente del Consejo de los Derechos de Niños y Adolescentes (quedando sin efecto la indicación de dar intervención a la policía o al Asesor de Menores) siendo decisión del personal de la Guardia de dicho Consejo, los pasos a seguir con cada niño, niña o adolescente*”⁵⁹. Asimismo, queda establecido que “*cuando el chico/a es víctima de un delito, también deberá informarse a la Guardia Permanente del Consejo para que el abogado de turno se haga presente y garantice sus derechos*”, y que “*una vez resuelto el motivo de la consulta, el chico/a podrá retirarse por sus propios medios si esto no acarrea riesgos para su salud..*”

Ahora bien, como ya hemos visto en varias partes de este trabajo, tanto los operadores hospitalarios, como los del sistema de seguridad, también reciben indicaciones por parte del Ministerio Público de solicitar su intervención cuando un niño esté en *riesgo*. Como hemos observado, tanto la ley orgánica de dicho organismo como el artículo 235 del Código civil, y la Ley de Protección contra la violencia familiar, obligan a denunciar ante el Defensor de menores e incapaces este tipo de situaciones. Ya hemos visto en el capítulo inicial, los efectos que esta superposición de competencias provoca al nivel de las prácticas: la existencia de una *zona gris*, en la cual la decisión sobre quién debe intervenir, cómo hacerlo y a quién derivar, finalmente queda a discreción del operador de turno.

Estrategias como la mencionada más arriba, que se llevan a cabo amparadas por la ley 114, más precisamente por la cláusula transitoria que establece la derogación de la ley 10.903, *en todo cuanto se oponga a la Convención de los derechos del niño*, pueden ser pensadas en el marco de una cruzada desatada por el Consejo de derechos de la Ciudad, contra los Defensores de menores e incapaces, con el objetivo de evitar la *judicialización* de situaciones sociales. Pero es preciso enfatizar que dicha cruzada pretende también y fundamentalmente, avanzar en el *territorio*, ganar nuevos espacios, al mismo tiempo que limitar el territorio del *otro*.

En la misma dirección podemos leer las circulares enviadas por el Ministerio Público a los hospitales y comisarías con el fin de ser llamados a intervenir ante este tipo de situaciones.

⁵⁹ Las negritas son nuestras.

Resulta interesante, sólo a modo de ejemplo, citar las palabras de uno de los Defensores de Menores e Incapaces entrevistados, en relación a las estrategias desplegadas por el Consejo de Derechos:

*“Esta justicia nacional tenía razón de ser antes de la creación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entonces qué pasó, en vez de prever una legislación transitoria, un procedimiento transitorio, no se ha hecho nada. Se legisló esta ley famosa del Gobierno del Ciudad, se hicieron las defensorías, se trata de ganar campo invadiendo algo que ya está constituido (...)”*⁶⁰ (Defensor de Menores e Incapaces).

VI.II. Enfrentamientos intrajurisdiccionales

Es el turno ahora de abocarnos al desarrollo de los conflictos perpetrados al interior de una misma jurisdicción; es momento de trabajar las disputas desatadas entre el Consejo de Derechos y la Dirección General de Niñez. Se hace preciso mencionar, y volver a recordar, algunas de las cuestiones que hacen de esta relación un lugar propicio para el conflicto. Con esto nos referimos en primer lugar, a la dependencia directa de la Jefatura de gobierno y a la autarquía financiera que caracterizan al Consejo de derechos, frente a la dependencia jerárquica, funcional y presupuestaria del la Dirección con respecto a la Secretaría de Promoción Social; situación que coloca, como veremos más adelante, a esta última en un lugar desventajoso a la hora realizar cualquier tipo de acción. En segundo lugar, es preciso hacer mención al traspaso de algunos de los programas desde el ámbito de la Dirección hacia el del Consejo de derechos; situación que se dio en el marco de profundas luchas de poder entre distintos sectores al interior del gobierno de la Alianza a nivel local, al momento de ser discutida en la legislatura porteña la ley 114. En tercer lugar, y relacionado con esto último, mencionamos también el modo en que se dio la “repartición” de organismos y cargos entre el Radicalismo y el Frepaso al asumir como gobernador Anibal Ibarra, ante lo cual la Dirección quedó a cargo del primero, y el Consejo quedó presidido por el segundo. En este sentido, puede observarse que a partir de la caída de la presidencia de De la Rúa, y el consecuente declive y desprestigio del partido radical, se produce una situación nuevamente desventajosa para la Dirección, a la hora de negociar con el Consejo.

⁶⁰ Las negritas son nuestras.

Si bien podemos afirmar que ambos organismos comparten una misma mirada sobre lo que deben ser las intervenciones estatales hacia la infancia, lo expuesto en el párrafo anterior, nos muestra que estamos frente a una relación tirante, en la cual las disputas y enfrentamientos, aunque muchas veces encubiertos, son moneda corriente.

Como ejemplo de ello pueden mencionarse las tensiones que tuvieron lugar a la hora de entablarse las negociaciones con el Consejo Nacional, vinculadas con la transferencia de programas de la jurisdicción nacional a la local. Recordemos que, si bien el Consejo de Derechos tiene por función el diseño y la articulación de políticas, estuvo presente en todas las reuniones realizadas con las autoridades del organismo nacional, funcionando como *filtro* de la Dirección. Notemos en este sentido, que el único programa transferido, ha quedado bajo su órbita.

En palabras de las autoridades de la Dirección:

“A mi me parece que el funcionamiento del Consejo significó crear distintos programitas de ejecución que compiten con la Dirección y que compiten con otros organismos del ejecutivo (...) En ningún caso el Consejo se ha transformado o es un organismo de acompañamiento al menos de esta Dirección. Es un organismo que compete con la Dirección, (...) Es un Consejo que tiene autarquía, eso es lo más importante de todo, porque el Consejo todo lo que quiere hacer lo hace. Yo quiero firmar un convenio y... (...) tiene que pasar por la Secretaría y ahí va a la Procuración y a Ibarra y papapapá (...) No más por procedimiento, por disponibilidad económica (...)”(Directora General de Niñez del GCBA).

Relacionado con esto último, hay un ejemplo que ilustra de manera elocuente esta situación. Durante la gestión de María Orsenigo al frente del Consejo Nacional⁶¹, el *Programa chicos de la calle* cambia su modalidad de intervención; los antiguos operadores destinados a realizar trabajo con *chicos de la calle*, se vuelcan a otro tipo de tareas vinculadas al acompañamiento de chicos con causas asistenciales, y de este modo, el *trabajo en calle* queda restringido a las acciones de la Dirección. Esta última tiene desde entonces tan sólo cinco operadores. Ante esta situación, y con el fin de ampliar la cobertura, el Consejo de derechos firma convenios con organizaciones no gubernamentales que se abocan a este tipo de tareas, pero sin la previa articulación con la Dirección.

⁶¹ Notemos que María Orsenigo había estado entre los años 96 y 99 a cargo de la Dirección general de minoridad y familia del GCBA, la cual posteriormente pasó a llamarse Dirección General de Niñez.

Otro ejemplo interesante se relaciona con la sanción de la Ley 937/02, de prevención y erradicación del trabajo infantil, la cual establece como organismo responsable de su aplicación al Consejo de los Derechos. En este contexto este organismo ha creado el *Programa de fortalecimiento del circuito de protección contra toda forma de explotación, visible o no, de niños y niñas menores de 15*, el cual tiene entre sus objetivos la realización de acciones tendientes a la detección, prevención y erradicación del trabajo infantil, así como la atención de las niñas y los niños, y de sus familias, afectados por esta problemática. Sin embargo es de mencionar también que estas acciones tampoco se realizan de manera coordinada con la Dirección:

“(...) el año pasado el Consejo saca un programa de erradicación de todas las formas de abuso y prostitución infantil (...) Acá llegó la invitación, yo fui el día de la presentación y ahí me enteré, y ahí también me enteré que en ese programa participaban la Dirección de la mujer, la Dirección de juventud, Prevención del delito, y no se qué otras más. A nosotros ni siquiera nos propusieron integrar el programa.” (Directora General de Niñez del GCBA).

Los ejemplos que dan cuenta de la existencia de una relación conflictiva, marcada por los enfrentamientos y las luchas de poder entre ambos organismos, son numerosos, y si bien podríamos continuar relatando situaciones, consideramos que las exposiciones realizadas sirven para dar cuenta del fenómeno que nos interesa retratar; la existencia de relaciones interinstitucionales conflictivas, marcadas por las luchas de poder en torno a la asignación de recursos y a los intereses conflictivos y contradictorios, que atraviesa *el entramado burocrático de protección y atención a la infancia* en su totalidad, y que cobra especial significancia en torno a la “reconfiguración” del mismo y la consecuente superposición de competencias que esta conlleva.

Capítulo IV.

Hacia una lectura profunda de los cambios ocurridos en el *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* de la Ciudad de Buenos Aires.

A lo largo de este trabajo hemos abordado los cambios que tuvieron lugar en el *entramado de protección y atención a la infancia* de la Ciudad de Buenos Aires en los últimos años, fundamentalmente a la luz de la autonomía adquirida por la Ciudad y los conflictos producidos por la superposición de competencias entre organismos locales y nacionales. Decimos fundamentalmente, porque en varias oportunidades nos hemos desviado de este objetivo inicial para dar cuenta también de los conflictos producidos por la existencia de competencias superpuestas entre organismos de una misma jurisdicción. Y esto, lo hicimos precisamente para dar cuenta de la complejidad de las disputas y luchas de poder que envuelven al *entramado* en su conjunto.

En este camino, nos sumergimos de lleno en lo que hemos denominado *zonas grises*; estos espacios se caracterizan por la inexistencia de pautas claras en relación a las intervenciones sobre aquellos menores de edad que son clasificados por el sistema bajo alguna de las siguientes categorías: *menores o niños en situación de abandono, peligro o riesgo moral o material, riesgo social, vulnerabilidad*, etc.. Más allá de que las mismas posean historias e improntas ideológicas e institucionales diferentes, en todos los casos, estamos ante una *zona* en donde no es previsible un único tipo de respuesta institucional, sino que por el contrario, es de esperar la existencia de respuestas en paralelo a la situación que presenta un menor de edad, así como respuestas diversas a una misma clase o tipo de problemas. Es al interior de estas *zonas grises*, donde la dinámica conflictiva del *entramado* se hace aprehensible a la mirada del observador externo, pues a través de ellas puede visualizarse el accionar superpuesto de los distintos organismos; o en otras palabras, la lucha por establecer la “propiedad” de los menores. Es allí donde la metáfora del *niño tironeado* cobra significado.

Llegando ya casi al final del recorrido, consideramos que es tiempo de realizar una lectura profunda sobre los cambios que tuvieron lugar en el *entramado*, o en otras palabras,

de preguntarnos acerca de las consecuencias o efectos reales que los mismos han tenido sobre la infancia, o más precisamente sobre la *minoridad*, aquella porción de esta última que resulta objeto de *protección y atención* por parte del Estado, de su intervención, o en otras palabras, de su control.

Como hemos podido observar, el gobierno autónomo de la Ciudad ha emprendido desde algunos años atrás, distintas acciones tendientes por un lado, a colocarse como actor responsable de los niños, niñas y adolescentes que viven en su territorio y, por el otro, a limitar las intervenciones de las instituciones del *Patronato*. Con este objetivo, y desde una mirada inspirada en la Convención de los Derechos del Niño, ha diseñado un conjunto de estrategias, dispositivos y programas que intentan frenar la intervención de la justicia nacional, y la consecuente *institucionalización* de niños, bajo distintas modalidades brindadas por el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, especialmente ante las situaciones de *abandono moral o material*. Como *alternativa* a ese camino, ha propuesto una política que, colocando al niño como *sujeto de derechos*, intenta dar respuestas menos intrusivas e intervencionistas a este tipo de problemáticas. Sin embargo, esta tarea ha resultado difícil de cumplir puesto que las competencias del gobierno autónomo se superponen con las del gobierno nacional.

Dadas así las cosas, como intentaremos mostrar en este capítulo, las iniciativas emprendidas por el Consejo de Derechos no han venido a limitar o reemplazar a las clásicas prácticas de intervención judicial y administrativa, como su discurso lo proponía, sino que por el contrario, se han terminado por sumar a aquellas. Esto ha dado como resultado una ampliación y modificación de la red de control social sobre la infancia con asiento en la Ciudad de Buenos Aires. Dicho de otro modo, las políticas locales, con su impronta “moderna”, basadas en la Convención de los derechos del niño, en las ideas de *desinstitucionalización, descriminalización de la pobreza, y fortalecimiento de la familia y la comunidad*, no han podido disputar el poder de intervención con los organismos nacionales, como se lo proponían, y por lo tanto su accionar se ha sumado, y superpuesto en muchos casos, al de aquellos.

Ahora bien, si queremos comprender verdaderamente en qué consiste este fenómeno, y de este modo romper con las interpretaciones de sentido común que tienden a visualizarlo como una simple lucha entre sectores con ideas y concepciones distintas sobre la niñez, es preciso, en primer lugar, enmarcar este proceso en uno mucho más amplio que comienza en la década de los '80 en nuestro país, cuando nuevas miradas sobre la infancia y sobre la

política social destinada a esta población, comienzan a tener un lugar en lo que podríamos llamar el *campo de las intervenciones estatales hacia la infancia*. Revisar este pasado cercano, será de gran ayuda para comprender nuestro presente.

I. Nuevas miradas, nuevas políticas.

Es con el advenimiento de la democracia, que podemos advertir en la Argentina el florecimiento de cierta tendencia al cambio en lo que hace al ámbito de las políticas públicas destinadas a la infancia. Es por aquel entonces, cuando las mismas comienzan a hacerse eco de un conjunto de ideas surgidas en el mundo anglosajón en la década de los '60, y nuevos programas basados en el cuidado comunitario y en el fortalecimiento de la familia, empiezan a disputar el monopolio de los programas tradicionales de tratamiento de niños en instituciones segregativas.

En su obra *Visiones de control social. Delitos, Castigos y clasificaciones*, Stanley Cohen (1988), se dedica al estudio del cambio en las pautas del "sistema de control social de la desviación" en Europa y Estados Unidos, en las últimas décadas, y utiliza la denominación "impulso desestructurador" para referirse al conjunto de ideologías, críticas, visiones, propuestas, demandas, teorías, movimientos de reforma, etc., que surgieron en los '60 - no desde los márgenes del sistema de control del crimen, sino desde su centro mismo -, y que parecían venir a invertir la dirección que el sistema había adoptado desde finales del siglo XVII.

A modo de síntesis, para este autor el "impulso desestructurador" puede ser clasificado en cuatro grupos de "movimientos o ideologías desestructuradoras". Aquellas "Opuestas al Estado", las cuales proclaman el abandono del Estado de sus funciones de control, y proponían el traslado de las mismas a agencias innovadoras basadas en la comunidad, menos burocráticas y que no estuvieran apoyadas directamente por aquel; la *descentralización*, *desformalización*, *descriminalización*, *derivación*, y *no intervención*, son sus distintas versiones. En segundo lugar, aquellas "Opuestas a la institución". Las instituciones cerradas tradicionales, como la cárcel, son también objeto de fuertes cuestionamientos; el reemplazo de las mismas por medidas no-segregativas, *abiertas*, de *tratamiento en comunidad*, se condensan en las ideas de *desinstitucionalización*, *descarcelación* y *control comunitario*. En tercer lugar, los movimientos "Opuestos al

experto”; las ideas de *desprofesionalización*, *desmedicalización*, *deslegalización*, o el *movimiento antipsiquiátrico*, son todas versiones de esta tendencia que dirigía sus críticas hacia los profesionales y expertos, sobre todo hacia sus pretensiones en el monopolio de la competencia por la clasificación y tratamiento de los “delincuentes” y “enfermos”. Por último, existe también una serie de críticas, que pueden ser denominadas como “Opuestas a la mente”, y que dirigen su foco a la ideología del *tratamiento resocializador*, basado en modelos psicológicos de estados internos, que proponen invertir la mirada positivista y concentrarse en el cuerpo en vez de la mente, es decir, en el acto antes que en el actor.

Como podemos advertir, el “impulso desestructurador” contenía en su interior un conjunto bien heterogéneo de ideologías o movimientos que ponían en cuestión distintos aspectos del sistema del control del crimen. A nosotros nos interesa destacar primordialmente, aquellas ideas que apuntaban a limitar las intervenciones del Estado punitivo y que proponían su reemplazo por otro tipo de medidas menos intrusivas, más humanitarias y menos estigmatizantes que el encierro institucional, en las cuales *la comunidad* adquiere un rol fundamental. Esta última se presenta como un *espacio alternativo* para el tratamiento de aquellos que son clasificados por el sistema como desviados, como una instancia más eficaz, más humana, e incluso más económica.

Luego de estas aclaraciones, veamos entonces, cómo estas ideas se ven reflejadas en las políticas de protección y atención a la infancia surgidas en la década de los '80 en la Argentina, más precisamente en la Capital Federal.

De acuerdo con Tenti Fanfani (1987), en un artículo publicado a finales de la década del '80, en el cual se ofrece una descripción de la política desplegada por la entonces Secretaría de Desarrollo Humano y Familia -organismo encargado de “disminuir las situaciones de riesgo de la familia, en general, y de los menores, en particular”-, la misma trabajaba con dos enfoques simultáneamente: “uno es el enfoque más antiguo que brinda atención a través de internados en los cuales el rasgo distintivo es la segregación de los menores (...) El otro, enfoque se puede denominar “moderno”, y recupera las tendencias más recientes que enfatizan las necesidad de preservar la unidad familiar cuando es posible, a través de la creación de programas preventivos para la familia. En los casos en los que el niño quede inevitablemente desprotegido, se trata de brindarle un ambiente familiar que lo contenga y ayude en el proceso de reinserción social. Estos programas representan una alternativa al sistema de internación de menores en institutos” (Op.Cit.: 92) Para el caso de este último tipo de programas, podemos mencionar a modo de ejemplo, los programas de

“Amas externas” y “Pequeños Hogares”, destinados a los niños más pequeños; el “Programa para la Promoción Humana y el Chico de la Calle”; los Programas de “Orientación Laboral”, “Becas para Prosecución de Estudios”, “Subsidios para la Capacitación y Vivienda” y “Atención a Menores Residentes en Hoteles y Pensiones”, todos estos últimos destinados a adolescentes y jóvenes; la “Unidad de Apoyo a la Familia”, los “Centros de Acción Familiar”, el “Programa Preventivo para Familias Subsidiadas”, el “Programa de Observación y Tratamiento en el Medio Social”, y los subsidios de emergencia y las becas para guarderías, destinados a la atención de familias carenciadas o de bajos recursos. Es de destacar que se trata de instancias que, o bien surgirán en estos años o, habiendo sido creadas con anterioridad, serán ampliamente fortalecidas por la Subsecretaría.

Entrados ya en los años '90, esta tendencia continúa, al tiempo que se fortalece y consolida, hasta llegar al presente. Como hemos advertido en el capítulo II, a principios de esa década es creado el Consejo Nacional del menor y la Familia, el cual viene a reemplazar a las acciones de la Subsecretaría. A partir de entonces, la existencia de programas comunitarios, de apoyo a la familia, se acrecienta. Sin embargo, es preciso destacar que de forma paralela al protagonismo que adquieren estos programas, la internación de niños en instituciones cerradas, sobre todo para chicos con causas penales, continuó siendo el *tratamiento* a adoptar por excelencia.⁶²

Aquella definición realizada por Tenti, en la cual los programas se estructuraban sobre dos ejes, uno basado en las intervenciones tradicionales de tipo segregativo, y el otro basado en la prevención comunitaria, el fortalecimiento de la familia y las *alternativas* a la institucionalización de niños, continúan siendo los pilares sobre los cuales se asientan hoy en día las acciones del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, más allá de la impronta otorgada por las diversas gestiones a cargo del organismo.

Recordemos que en 1990 la Argentina ratifica la Convención internacional de los derechos del niño. Este tratado, obliga a los estados firmantes a realizar ajustes, tanto en el nivel legislativo como en el de las políticas públicas, tendientes a garantizar la supervivencia, desarrollo, protección y cuidado de los niños, considerando que se trata de un “interés superior”. En contraposición a la ideología del Patronato, para la cual los menores son meros *objetos de protección* que deben ser tutelados por el Estado, este tratado considera al niño como un *sujeto de derechos*, es decir, como sujeto titular de un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y culturales que lo incluyen en la condición de ciudadano. Sin adentrarnos

⁶² Se recomienda consultar “La niñez ajusticiada” de Daroqui y Guemureman. Editorial Del Puerto, 2001.

en las líneas tendidas por el mismo, es importante mencionar que esta perspectiva se encuentra en clara consonancia con los –denominados por Tenti- “programas modernos”. De alguna manera, podríamos decir entonces que la Convención vino a formalizar ese conjunto de nuevas ideas sobre la infancia, que en la Argentina comenzaron a escucharse recién con el advenimiento de la democracia.

Ahora bien, así como el “impulso desestructurador” nucleaba a un conjunto bien heterogéneo de sectores con ideologías, propuestas e intereses muy distintos, consideramos que lo mismo ocurrió en el momento de su ratificación, y ocurre incluso hoy día, al interior de lo que podríamos llamar *movimiento pro - convención de los derechos del niño*. Para ser más claros, con esta denominación nos referimos al conjunto de sectores con intereses bien diversos e incluso contradictorios, que se posicionan, al menos en términos retóricos, tras el paraguas de la Convención. De las 14 entrevistas realizadas a jueces de menores, jueces de familia, defensores de menores e incapaces, y demás actores del ámbito judicial, todos en algún momento hacen referencia a la Convención como marco sobre el cual realizan sus intervenciones. Por supuesto, esto no implica que verdaderamente lo hagan, o tal vez mejor sea pensar que probablemente lo hacen, pero de acuerdo a sus propias interpretaciones sobre la norma. En este sentido, es que consideramos que existen algo así como *interpretaciones sectoriales*, que responden por tanto a los intereses de cada sector.

Pues bien, es entonces en este marco de profundas transformaciones en lo que hace tanto a la concepción sobre la infancia como a las políticas públicas destinadas hacia la misma, combinadas con la profundidad de los cambios que atravesaron a Buenos Aires al constituirse su gobierno autónomo, así como de las políticas implementadas por este último, y del juego establecido entre el mismo y los organismos nacionales en su lucha por delimitar el poder de intervenir sobre la infancia, que debemos encarar los cambios que tuvieron lugar en el *entramado de protección y atención a la infancia* en los últimos años.

A continuación, con el fin de comprender los efectos concretos sobre las características y el funcionamiento que estos cambios han tenido sobre el sistema de protección y atención a la infancia, haremos uso de algunos de los aportes realizados por Stanley Cohen sobre su análisis del “impulso desestructurador” surgido en la década de los ‘60 en Europa y Estados Unidos.

II. Cambios en la Red de Control Social desde la perspectiva de Stanley Cohen.

Stanley Cohen sostiene que si bien los movimientos, ideologías, propuestas, etc., englobados bajo el paraguas del “impulso desestructurador” se planteaban un conjunto de reformas que apuntaban a limitar las intervenciones estatales, y a generar intervenciones más humanas, menos estigmatizantes, y basadas en el *control comunitario*, las mismas terminaron por generar profundos cambios en el sistema, los cuales sin embargo, distan mucho de los objetivos iniciales. Sin lugar a duda, este autor logra echar luces sobre de la brecha retórica existente entre el “impulso desestructurador” y la realidad del sistema de control de la desviación surgida como producto de aquel, o dicho de otro modo, sobre las palabras y los hechos. Algo así intentaremos realizar nosotros con respecto a la distancia existente entre el discurso propulsado por las políticas de infancia locales y la realidad de sus intervenciones. Pero antes de adentrarnos en esto último, detengámonos por un instante en los aportes realizados por Cohen respecto de los cambios ocurridos en el “sistema de control de la desviación” en las últimas décadas; estos nos serán de utilidad para pensar nuestro problema.

Para comenzar consideramos que resulta interesante citar la metáfora utilizada por este autor para describir el funcionamiento de dicho sistema y las transformaciones ocurridas en él; nos dice entonces:

“Imaginemos que el sistema de control de la desviación es algo así como una red de pesca gigante. Extraña y compleja en su aparición, la red es arrojada por un ejército de pescadores y pescadoras, trabajando todo el día e incluso toda la noche de acuerdo a reglas y rutinas más o menos conocidas, sujetos más o menos a un control y autoridad superior, y sabiendo más o menos lo que se está haciendo. La sociedad es el océano (...) Los desviados son los peces.

Pero a diferencia de los peces verdaderos (...) los desviados no se pescan, almacenan, limpian, empacan, compran, cocinan y degustan. El sistema que recibe a los desviados recién pescados tiene otros objetivos en la mente. Después de un proceso de clasificación, los desviados son mantenidos vivos (congelados) y procesados (¿debiéramos decir castigados, tratados y corregidos?) de formas extraordinariamente diversas. Entonces, aquellos que están “listos” son devueltos al mar (...). De vuelta al océano, (frecuentemente con señales y etiquetas de las que es difícil desprenderse) los peces quizá naden libremente el resto de sus días. O más frecuentemente quizá son de nuevo atrapados en la red. Esto puede suceder una y

otra vez. Algunas criaturas desdichadas están toda su vida pasando indefinidamente por un ciclo, reciclados, pescados, procesados y devueltos al mar” (Op. Cit.:72)

Para este autor, si bien desde el plano discursivo los “movimientos desestructuradores” perseguían entre sus objetivos primordiales la disminución del “tamaño”, “alcance” e “intensidad” de la red de control social, en tanto que proponían, entre otras cosas, limitar el alcance de la ley penal, acabar o en su defecto disminuir el encarcelamiento, restringir la fuerza del sistema de justicia criminal, minimizar el sistema de control formal, así como la derivación de la delincuencia hacia alternativas menos intrusivas, la realidad ha demostrado ser distinta.

Centrando su análisis en el ideal del *control comunitario* - particularmente en dos de las estrategias más comunes, por un lado, la *desinstitucionalización*, y las *alternativas comunitarias* y, por el otro, la *derivación* -, llega a afirmar que en las últimas décadas del siglo XX se ha dado un crecimiento del sistema de control social. Advierte que no sólo la cantidad de desviados atrapados por el mismo se ha incrementado sino que además, muchos de estos desviados son nuevos, es decir, “peces” que no estaban siendo procesados hasta el momento. Esto estaría implicando un “ensanchamiento de las redes”. Asimismo, establece que se ha dado un incremento en la intensidad de las intervenciones hacia los desviados, quienes se ven sujetos a niveles de intervención inexistentes anteriormente, lo cual estaría indicando por otra parte, que se trata de “redes más densas”. Pero advierte además, que las redes ya no son las mismas; se trata entonces de “redes distintas”, es decir, de **nuevos programas y servicios que completan, pero no reemplazan los servicios de control social tradicionales.**

En su opinión, el uso de las llamadas “alternativas comunitarias” está provocando una extensión del sistema en su conjunto que de otra forma quizá no hubiera ocurrido; al respecto, su explicación es la siguiente: “se pescan nuevos desviados y se intensifica la intervención sobre los antiguos”. Es decir, lo que ocurre es que hay poblaciones nuevas que están siendo atrapadas por la red, poblaciones que hasta el surgimiento de los programas basados en alternativas comunitarias, jamás hubieran tenido relación con el sistema penal; o sea, jamás hubieran estado en contacto con el sistema si estos programas no hubieran sido creados. Entonces, de alguna manera lo que sucede es que los nuevos programas, centros, instituciones crean a sus propios clientes, pero en paralelo a este proceso, las intervenciones sobre los antiguos desviados, aquellos que no serán destinados a programas comunitarios, sino seguramente a la cárcel, se hacen más represivas, más intensas.

Estas mismas tendencias pueden ser observadas con respecto a la idea de *derivación*, la cual, nos dice Cohen, fue anunciada como la forma más radical de *desestructuración*, prácticamente la no intervención absoluta o la *descriminalización*. Centralizar y limitar las fuerzas del sistema de la justicia penal en los delitos más serios, eliminando o disminuyendo la penetración del sistema en el resto, era la propuesta de los movimientos propulsores de esta idea. Aunque en su acepción tradicional, la derivación implica la desviación de una situación hacia fuera del sistema penal, para nuestro autor, al parecer esta idea ha adoptado una nueva forma, que puede ser visualizada como una infraestructura masiva de programas y agencias en el interior del sistema, o relacionados con él, que tienden a desviar pero hacia adentro del sistema, no hacia fuera, a los individuos atrapados por la red.

De este modo, “el sistema se expande hasta incluir a aquellos que, de no haber existido un programa asequible, no hubieran sido procesados de ningún modo.” (Op. Cit.: 87). Pero hay un punto que resulta verdaderamente importante, y que conviene destacar. Sucede que muchos clientes que quizá no han realizado ningún delito, pero que se presume que están en *peligro* o *riesgo* de hacerlo, resultan también objeto de intervención estatal. En palabras del propio Cohen:

“La ideología de la intervención anticipada y el tratamiento, así como el uso de criterios de selección sociales o psicológicos, permiten incorporar la derivación a estrategias preventivas más amplias. Las definiciones legales y el derecho a un proceso legal, ceden al paso a la ‘toma de decisiones discrecionales’, de poca visibilidad, profesionales o administrativas. El objetivo es abarcar a sectores de la población que hasta entonces permanecían inalcanzables, definidos con nombres como gente joven ‘con problemas’, ‘con riesgos?’...”(Op.Cit.: 88).

Vemos entonces que la cuestión acerca de la violación a la norma deja de ser la excusa para la intervención punitiva por parte del Estado. La administración discrecional de las categorías *de riesgo* o *peligro* por parte de los operadores del sistema, habilita algún tipo de intervención, que seguro encontrará soporte en marco de los *programas alternativos*. Sobre este punto hemos trabajado en el capítulo I y volveremos más adelante.

Pero cómo funciona el mecanismo de la *derivación*; pues bien, cada escalón del sistema selecciona los clientes que prefiere; esta selección se realiza en base a los pronósticos sobre el tratamiento, o en otras palabras a la *tratabilidad* que presente el cliente en cuestión, a la *docilidad*, a las posibilidades de trabajar con él que puedan existir. El resto, es decir, aquellos que no presenten estas características, serán derivados hacia un escalón superior,

acercándose cada vez más al núcleo de control social duro. “Cada estadio construye los desviados que quiere y crea unos programas de acuerdo a ello. Este entrecruzado de organizaciones provoca algo más que una extensión del sistema, también le cambia el carácter”(Op.Cit.: 92).

Otro punto de suma importancia que es preciso destacar, y que hace a otra de las dimensiones trabajadas por Cohen, es la “visibilidad” del sistema de control social de la desviación. En el siglo XIX, el sistema punitivo, se organizaba al alrededor de instituciones de segregación y aislamiento, con fronteras obvias y visibles, más allá de que su interior fuera un sitio desconocido e invisible. No debía saberse ni verse lo que ocurría allí dentro, pero sí debían verse claramente los muros, aquellas fronteras que separaban infranqueablemente al *desviado* del *normal*. Estas demarcaciones eran además acompañadas con ceremonias de exclusión social. Sin embargo, este autor sostiene que en el mundo de las correcciones comunitarias, estas fronteras no son tan sencillas, ni tan visibles, ni tan claras. La forma de entrar a una institución no es obvia, ni tampoco lo es el camino de salida; lo mismo ocurre con su localización. “Existe, se nos dice, un ‘continuo correccional’ o un ‘espectro correccional’: los criminales y delincuentes, pueden encontrarse en cualquiera de estos espacios. Y las diversas graduaciones a lo largo del continuo son tan sutiles e indistintas que no es fácil saber dónde acaba la cárcel y empieza la comunidad o por qué se encuentra un delincuente en un sitio en vez de en otro” (Op. Cit.: 94).

El control comunitario es un programa que está destinado a cambiar ideologías tradicionales acerca del castigo, y es justamente la propia ideología de este movimiento la que requiere que las fronteras no estén demasiado claras; “(...) la metáfora ‘muros derrumbados’ implica un espacio abierto indiferenciado.” (Op.Cit.: 95). Con respecto a este fenómeno, el autor nos advierte no solamente acerca de la “difuminación” de las redes destinadas al control del delito y el crimen entre sí, sino también sobre el “entrelazamiento” de éstas con otras redes de asistencia, tratamiento y control.

En relación a esto último, y a modo de ejemplo, Cohen sostiene que en Inglaterra y Estados Unidos, el intercambio entre el sector de salud mental y el crimen se ha pronunciado, para el caso de los adultos, desde dos direcciones opuestas: por un lado el fenómeno de la descarceración de los enfermos mentales, así como la exigencia rigurosa de los derechos civiles, ha llevado a que muchos delincuentes con fichas de enfermos mentales entren en los hospitales. Ello ocurre, sostiene, porque el término *peligrosidad*, proveniente del sistema penal, está siendo utilizado cada vez más para decidir las internaciones. Entonces, el

internamiento se utiliza en lugar del arresto. Sin embargo, por el otro lado, muchos enfermos mentales recientemente descargados y que no parecen *peligrosos*, pueden llegar a ser arrestados en base a cargos ínfimos de orden público.

Resulta también interesante lo que sucede con respecto a los jóvenes, pues para ellos los caminos para recorrer los sistemas de justicia penal, enfermedad mental y asistencia, son incluso más intrincados. Se advierte la creación de un sistema correccional oculto, subvencionado por servicios asistenciales y psiquiátricos. Hay toda una red de centros -internamiento en clínicas psiquiátricas, centros residenciales de tratamiento, clínicas abiertas-, generalmente en manos del sector privado, que redefinen la delincuencia en términos tales como *comportamiento trastornado*, *incapacidad de expresión*, etc. **Este fenómeno de sobreposición de redes criminales, médicas y asistenciales, se denomina “transinstitucionalismo”.**

Por otra lado, como parte de este proceso de “difuminación” de las fronteras, Cohen menciona también la fusión entre el aparato formal, público, de control y el menos formal y privado. Y nos advierte que, si bien podría alegarse que la ideología del control comunitario implica la limitación del alcance represivo e intervencionista del Estado, no es menos cierto que otra de las tantas caras de esta ideología, impulsa a la comunidad a involucrarse más en los asuntos de control y prevención de la desviación. Sostiene que, a grandes rasgos, lo que se da es una versión suavizada de la privatización; suavizada porque privatización significa que el Estado deja de suministrar un determinado servicio y éste pasa a ser suministrado directamente por empresas privadas a las cuales los clientes deben pagar si desean dicho servicio. A excepción de la industria de la seguridad privada sostiene que no hay mucho espacio para este estilo de privatización en el sistema de control del delito. Por el contrario, lo que sucede es que el Estado contrata a empresas, organizaciones no gubernamentales, u otro tipo de entidades pertenecientes al sector privado -clínicas para el tratamiento de jóvenes adictos a las drogas, hogares para niños, familias sustitutas, etc.-, pero retiene al mismo tiempo algún grado de control sobre la situación. En definitiva, el sector público conserva las instalaciones de máxima seguridad, mientras que quedan en manos del sector privado las instalaciones menos restrictivas. Sin embargo, estos centros, programas, instituciones, no permanecen privados, sino que son “cooptados y absorbidos” por el Estado. Lo que es más, se trata en la mayoría de los casos de iniciativas que sobreviven a instancias de las subvenciones públicas, dependen tanto de ellas que son capaces de cambiar sus criterios de clasificación para ajustarse a las necesidades del sistema formal.

En este sentido, nos dice Cohen que el ímpetu de todo el “movimiento descarceratorio”, puede ser atribuido a la crisis fiscal en la que el Estado se va despojando de las funciones caras de control del crimen, al tiempo que permite que empresas privadas con ánimo de ganancia se encarguen del procesamiento de las poblaciones desviadas.

Por último, vamos a mencionar algunos cambios ocurridos en relación a la “penetración” y “absorción” de las redes de control. Aquí nos interesa, sobre todo, destacar el proceso por medio del cual las instituciones primarias, como ser la familia, la escuela y el vecindario, adquieren roles fundamentales en relación a la *prevención*, el *tratamiento* y la *resocialización*. Para este autor, lo que subyace tras este proceso es un viraje de la presunción de la criminología positivista, para la cual el delincuente es un ser diferente y ajeno, hacia una concepción de la delincuencia, u otras formas de desviación, como un problema que está a nuestro lado, entrelazado en la vida social y debe ser “tratado en casa”. Lo que aparece entonces es la idea de que el sistema formal sobrecargado, ineficiente e inhumano, debe volcar su carga a las instituciones privadas de la sociedad. Ellas, y no los profesionales o expertos deben tomar la responsabilidad del control de la desviación. Debieran entonces prevenir la entrada del desviado al sistema, al mismo tiempo que cuidarlo cuando sale del mismo. Sin embargo, lo que ha ocurrido no es una “absorción” del desviado por parte de las instituciones, sino más bien de éstas por parte del sistema de control formal.

Un ejemplo de esta ideología es el rol asignado a la familia. Ella no aparece sólo como una forma natural de prevenir y contener la desviación de sus miembros, sino también como un recurso óptimo para tratar la desviación de los otros. Prueba de ello son la proliferación en los últimos años de las formas de cuidado adoptivo, los hogares sustitutos, hogares de acogida, etc.

Otra de las instituciones claves en este proceso ha sido la escuela; con respecto a ella, Cohen sostiene que su penetración ha tenido un lado duro y uno blando. El primero, proviene de la ideología de la reinserción en comunidad y adopta la forma de incorporar a la escuela como un centro de prevención, diagnóstico, derivación y clasificación de los menores, y sus familias. La segunda, surge como consecuencia de la preocupación por la violencia, la desorganización, la indisciplina y conduce a la señalización, control de drogas y de conducta, y segregación de los alumnos problemáticos.

Por último, qué nos dice este autor con respecto a la “penetración” del vecindario, pues que la ideología de las estrategias comunitarias y de la reinserción, apuntan a normalizar

los nuevos programas y alternativas comunitarias en el espacio físico inmediato donde vive y trabaja la gente corriente, es decir en el “barrio”. En palabras del propio Cohen:

“El sistema penetra el espacio de la familia, la escuela y el vecindario: intenta reforzar sus procesos de control exportando los modos de disciplina y control que caracterizan sus ‘propios espacios’, racionaliza todo esto apelando a una visión de lo que algún día fue la verdadera familia, la escuela o la comunidad o de lo que debiera ser ahora –y posteriormente las transforma aún más en vez de restaurarlas a su estado primitivo original.” (Op.Cit.:131)

A modo de síntesis, hasta aquí hemos descrito a grandes rasgos los cambios en las pautas del “sistema de control social de la desviación” propuestos por Cohen; estas líneas son: 1. expansión gradual e intensificación del sistema; 2. dispersión de sus mecanismos de los sitios más cerrados a los sitios más abiertos y, 3. un consiguiente incremento de la invisibilidad del control social y del grado de su penetración en el cuerpo social.

Ahora bien, más allá de estas transformaciones y de la proliferación de los programas comunitarios, la cárcel permanece ocupando su lugar preponderante:

“La creación de todos estos nuevos centros y servicios rodeando a los tribunales y a la cárcel, la generación de nuevos sistemas de saber, clasificación e intereses profesionales, es poco más que una ampliación del archipiélago en el último siglo, hecho posible gracias a recursos, inversiones, ingenuidad, tecnología e intereses personales, en una escala que corresponde a la sociedad post-industrial” (Op.Cit.:134)

Ya habiendo hecho estas exposiciones, intentemos analizar a partir de las dimensiones propuestas por Cohen, los cambios que han ocurrido en *entramado protector* de la Ciudad de Buenos Aires en los últimos años.

III. Cambios en el “tamaño y densidad”, “identidad y visibilidad”, y “formas de penetración” en la Red de control social sobre la infancia.

Realicemos en primer lugar, una revisión breve de lo ocurrido en el *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* en la Ciudad de Buenos Aires en los últimos años. Será a partir de la política desplegada por el Consejo de Derechos, cuando

comiencen a sentirse las tensiones entre la jurisdicción local y la nacional en relación al cuidado de los menores que viven en el territorio de la Capital Federal.⁶³

Es esta peculiar confluencia la que resulta en las diversas tensiones y conflictos que hemos descripto en esta tesis. Todas ellas se focalizan en las *zonas grises* que van conformando las intervenciones dirigidas a ese universo clasificado como *niños en riesgo*.

Ahora bien, aunque las acciones impulsadas por el Consejo de derechos implicaban una fuerte crítica a las instituciones del *Patronato* y un claro enfrentamiento hacia el mismo, al tiempo que se proponían hacer frente a la *judicialización de la pobreza* y a la consecuente *institucionalización* de niños, más allá de eso, los cambios han tomado otros rumbos.

Pero veamos ahora en qué consiste esto último. Intentemos aplicar entonces con cautela algunas de las dimensiones propuestas por Stanley Cohen y veamos, sin extrapolar lo sucedido en Europa y Estados Unidos, en qué medida nos ayudan a pensar sobre el caso que estamos analizando.

En primer lugar, qué podemos decir en relación a los cambios en el “tamaño y densidad” de la red institucional de control sobre la infancia. Sin lugar a dudas la misma ha ampliado sus mallas considerablemente, llegando a “atrapar” a niños que hasta entonces no eran tenidos en cuenta por el sistema; pero no solamente los cambios se han dado en esta dirección, sino que también ha habido un cambio en relación a la densidad de las redes; éstas se han hecho más espesas, y por lo tanto más difíciles de sortear. Se trata en definitiva, como decía Cohen, de “redes distintas”.

Veámoslo con un ejemplo: los dispositivos implementados por el Consejo de derechos con el objetivo de limitar la derivación, desde hospitales y comisarías, hacia la agencia judicial, han resultado tan sólo un recurso más al cual derivar situaciones catalogadas como de *abandono moral o material, riesgo o vulnerabilidad* por parte los operadores del sistema de salud y del de seguridad.

Recordemos rápidamente que en estos casos, estos últimos podrán decidir hacia qué instancia institucional derivar al menor en cuestión. O bien lo harán hacia el ámbito de la justicia nacional – y serán clasificados entonces como causas de *Protección de persona o abandono moral o material*, de acuerdo a la ruta judicial emprendida -, o bien hacia el ámbito

⁶³ Si bien es cierto, que la tendencia a la incorporación de “programas modernos” ya podía observarse con anterioridad a la autonomía de la Ciudad, en el ámbito local, a través de las acciones emprendidas por la entonces Dirección de Minoridad y Familia dependiente de la Municipalidad, será recién al constituirse su gobierno como autónomo y adquirir mayores competencias sobre la política de infancia, cuando el *entramado* comience a sufrir verdaderos cambios y a sentirse también fuertes tensiones entre la jurisdicción local y la nacional.

administrativo local - ya sea a las Defensorías de niños o a la Guardia de abogados del Consejo del gobierno de la Ciudad- en el cual habrá de esperarse una respuesta de tipo preventivo, asistencial, o como suelen ser llamados en la jerga institucional, de promoción de derechos, protección o restitución de derechos vulnerados.⁶⁴

Entonces, el destino o camino por el cual transitará el niño, está supeditado, entre otras cosas pero en gran medida, a la discrecionalidad del operador de turno, para el cual generalmente la instancia local es vista tan sólo como una instancia más a la cual recurrir, pero no como *el* dispositivo a operar.

Dadas así las cosas, las acciones del Consejo de derechos se ven claramente limitadas pues tan sólo una parte pequeña de los casos que se dan dentro de la *zona gris*, son derivados hacia dicho organismo. En este sentido, los programas implementados a nivel local, diseñados desde una propuesta *alternativa* a la clásica intervención judicial, han venido a complementar la *judicialización* e *institucionalización* de niños, pero no a limitar o reemplazar la misma. Por supuesto, esto ha ocurrido de manera contraria a los objetivos iniciales propuestos, los cuales no pretendían la ampliación del sistema sino simplemente limitar el flujo de niños hacia la agencia judicial.

En definitiva, no se ha producido una redistribución de la población asistida, y direccionado determinados segmentos hacia instancias menos intervencionistas e intrusivas, sino que aquellas -institutos de menores penales y asistenciales- se han mantenido albergando a igual o más cantidad de población, mientras que las supuestas alternativas realizan lo propio. Como ha establecido Cohen, estamos hablando de una tendencia general del sistema de control; sin embargo, nos interesa destacar dos cuestiones fundamentales que contribuyen en dicha dirección: por un lado, la discrecionalidad de las prácticas de los operadores, y por el otro la relación conflictiva entre la jurisdicción nacional y la local, atravesada tanto por cuestiones de competencias como por ideologías e intereses opuestos, que hacen imposible la concreción de acuerdos.

Entonces, ahora, en el ámbito la Ciudad de Buenos Aires, no solamente funciona la justicia de menores y de familia, el Ministerio Público y el Consejo Nacional del Menor, este último con su batería de programas, sino que también encontramos al Consejo de Derechos de los niños, a la Dirección de Niñez y al Ministerio Público local; todos estos con poder de decisión en mayor o menor medida sobre la vida de los niños.

⁶⁴ La Convención de los Derechos del Niño concibe a los adolescentes como sujetos titulares de un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y culturales, y no como meros objetos de protección y asistencia por parte de

Podemos preguntarnos ahora qué tipo de presa “atrapan” los programas del Consejo de Derechos. Consideramos que por un lado, están apresando algunos casos que habitualmente han sido objetos de intervención único de las instituciones del *Patronato*, es decir, de menores que comúnmente solían, y suelen ser objetos de intervención judicial por estar en *riesgo, peligro, abandono moral o material* – o alguna otra de sus versiones - y derivados a programas del Consejo Nacional. Es probable que en estos casos obturen la intervención judicial. Sin embargo, como hemos visto en otra parte de este trabajo, cuando abordamos el caso de las *travestis* menores de edad que ejercen la prostitución, es común que chicos y chicas transiten por las redes del sistema, o por el “continuo correccional”, recorriendo distintos programas, centros e instituciones, pasando de una a otra, con intervalos en la calle o con su familia.

Pero por otro lado, ocurre que los programas locales están “atrapando” nuevos “peces”, es decir, peces que antes no se hubieran siquiera deslizado por las redes de control social a la infancia. En relación con esto último, podemos mencionar el caso de las derivaciones hospitalarias. El Consejo de derechos se presenta como una instancia más a la cual derivar; sin embargo, la misma es percibida por los operadores del sistema como una institución a la cual derivar situaciones de *poco riesgo, bajo riesgo* o simplemente dudosas. Si bien es probable entonces que la existencia del Consejo ponga un freno a la derivación de este tipo de situaciones a la instancia judicial, también es posible pensar que exista un cierto *abuso* por parte de los operadores hospitalarios en pos cubrirse las espaldas; esto implica que cualquier mínima situación de sospecha, sea derivada al Consejo. Con respecto a este punto, es interesante destacar dos cuestiones. Una, la necesidad que tiene este organismo de hacerse un espacio, de ser reconocido como interlocutor responsable de la protección y atención a la infancia frente a los hospitales, en este caso; dar respuesta una vez, o más bien responder a las expectativas del otro, implica ser vueltos a llamar en otras oportunidades similares. Por el otro, recordemos también que será el operador de la Guardia de abogados o de las defensorías de niños, quién decida si intervenir o no, qué tipo de intervención tomar frente al caso, qué indicaciones dar, etc.; con lo cual tampoco es de esperar un único tipo de respuesta posible.

Recordemos entonces, aquello que nos decía Cohen respecto de la “ideología de la intervención anticipada”, el “tratamiento” y la utilización de determinados criterios de selección, como en este caso, el *riesgo moderado* o la simple sospecha de un *riesgo*, los cuales son administrados de manera puramente discrecional por los operadores del sistema.

Esta composición permite sin duda abarcar menores que hasta el momento habían permanecido inalcanzables para el sistema.

Con respecto a los cambios relacionados con la “identidad” y la “visibilidad” de las redes, Cohen nos había advertido sobre varias cuestiones relacionadas con este punto. Compartimos, en primer lugar, sus observaciones respecto de las “fronteras”: ni la forma de entrar a una institución es obvia, ni tampoco lo es el camino de salida; y lo mismo ocurre con su localización territorial.

Veamos un ejemplo; el Centro de Atención Integral a Niños y Adolescentes – CAINA-, aunque no depende del Consejo sino de la Dirección de Niñez de la Ciudad, sirve para ilustrar la cuestión de las fronteras. Se trata de un espacio que funciona como *centro de día*, surgió en un primer momento como un lugar para atender a los llamados *chicos de la calle*. Los niños adolescentes asisten al mismo para comer, bañarse o realizar algún tipo de actividad recreativa, si es que lo desean. Su asistencia no es obligatoria, se puede ir cuando uno quiere y del mismo modo dejar de ir. Está situado en San Telmo, en un lugar de fácil acceso, y su edificación no responde a las clásicas edificaciones dedicadas al control de la infancia, así como tampoco responde a ese modelo su forma de trabajo. Sin embargo es una institución más que interviene sobre la infancia. La mayoría de sus beneficiarios han pasado por varias de las instituciones del “complejo tutelar”⁶⁵; algunos han estado varias veces en institutos de menores privados de su libertad por haber estado acusados de cometer delitos, otros simplemente por haber estado en *riesgo* de hacerlo; y muchos de ellos seguramente lo estarán en algún momento.

Al respecto conviene recordar la imagen del “continuo correccional”. Existe un espectro con diversas graduaciones, sutiles e indiferenciadas, pero persiste siempre presente un núcleo duro, la justicia de menores y los institutos penales. Otra imagen que puede resultar también ilustrativa es la propuesta por Donzelot (1998) y conduce a visualizar este fenómeno como una *mamushka*, una muñeca rusa; en su interior, fuerte y como centro de la estructura, encontramos al modelo judicial, del cual todos los demás no son otra cosa que copias envolventes. Se trata en definitiva, para este autor, de una extensión de lo judicial, de una ramificación de sus métodos, de una ramificación absoluta de sus poderes. Entonces, en el centro, la justicia de menores, justicia penal, y los llamados institutos de menores, verdaderas cárceles para chicos infractores a la ley penal, aunque no necesariamente, dependientes del

⁶⁵ Término utilizado por Donzelot para referirse al dispositivo conformado por organismos, instituciones, oficinas, profesionales, etc., encargados de la *infancia en peligro* y la *infancia peligrosa*

Consejo Nacional⁶⁶. La muñeca siguiente, un poco mayor, engloba a la anterior y estaría constituida por la justicia civil, y los institutos de atención a menores con *causas asistenciales*, dependientes también del Consejo, generalmente bastante estrictos en sus regímenes de convivencia. Luego en algún punto, antes o después de la segunda muñeca, (no es posible saberlo con certeza pues las graduaciones son extremadamente sutiles), podrían ubicarse las instancias alternativas a los institutos penales, como por ejemplo el programa de libertad asistida, o las comunidades terapéuticas, ambos destinados a menores con causas penales. Más alejada del núcleo duro, un conjunto de dispositivos alternativos a los institutos asistenciales, conformado por hogares para niños -ONG-, familias sustitutas, etc. Por último, distanciado de su centro -lejos del ámbito judicial- pero no por ello sin relación con el mismo, el Consejo de Derechos de niños, niñas y adolescentes y la Dirección General de Niñez de la Ciudad, con su batería de programas, centros de día, hogares propios o contratados, defensorías, oficinas, profesionales, etc.

Ahora bien, como advertimos, se trata de graduaciones tan sutiles e indistintas que a veces resulta difícil saber cuándo se está en un lado y cuando en otro, o por qué un niño está en un sitio y no en otro. Es más, como mencionamos en el caso descrito más arriba, ocurre frecuentemente que los chicos transitan por el espectro, deslizándose por las distintas instituciones, una y otra vez, pero sin salir en ningún momento del mismo. O se está en un programa para chicos de la calle, con o sin intervención judicial –dependiendo de la jurisdicción interviniente –, se acude al CAINA, se está en tratamiento por adiciones o se está encerrado en un instituto de menores.

A partir de estas imágenes, nos interesa entonces destacar el entrelazamiento de redes judiciales, asistenciales y de control, y la imposibilidad de pensarlas separadas. Aunque es preciso destacar que en lo que respecta a la infancia, en nuestro país, como hemos podido observar en el capítulo segundo, históricamente estas redes han estado entrelazadas. Pensemos sino en la Ley de Patronato de menores, sancionada en 1919, la cual a partir de la institución de la tutela, facultaba al Estado, encarnado en los jueces de menores, para intervenir y disponer de los menores tanto víctimas como autores de delitos, cuando estos se encontrasen *abandonados o en peligro moral o material*.

⁶⁶ Decimos que no necesariamente porque en los institutos destinados a albergar menores infractores a la ley penal, es posible encontrar – como ocurre en el San Martín, para niños hasta 15 años- chicos con *causas asistenciales*, es decir, derivados por juzgados de menores pero no por haber quebrantado la ley penal, sino simplemente por estar en situación de *abandono moral o material*.

Por último, una observación más con respecto a la “visibilidad” de las fronteras. De acuerdo con Stanley Cohen, en los últimos años se ha dado una versión suavizada de la privatización. En el caso que nos toca analizar, el Estado contrata clínicas psiquiátricas privadas, hogares de convivencia, e incluso familias, para el cuidado de aquellos casos considerados *menos riesgosos* o *menos peligrosos*, mientras que conserva el monopolio de las instalaciones de máxima seguridad para los casos *graves*. Como sugiere el autor, estos centros, programas, instituciones, no permanecen privados, sino que son “cooptados” y “absorbidos” por el Estado; en sus palabras, estos sobreviven a instancias de las subvenciones públicas. Ahora bien, a nuestro entender no sólo, como afirma Cohen, estas instituciones son capaces de cambiar sus criterios de clasificación para ajustarse a las necesidades del sistema formal, sino que en nuestro país su existencia es fruto de estas últimas. Con esto queremos decir, que las llamadas organizaciones no gubernamentales han aparecido, particularmente aquellas vinculadas a la protección y atención de la infancia, a expensas de las necesidades y las inversiones del Estado.

Así, en los últimos años han surgido en el ámbito de lo no gubernamental, una batería de instituciones dedicadas al cuidado de los *niños en riesgo*: numerosos *hogares para niños y niñas*, *adolescentes varones*, *adolescentes mujeres*, *adolescentes mujeres embarazadas*, *centros de día*, *clínicas e instituciones dedicados al tratamiento de adolescentes con problemas de adicción a las drogas*, *familias sustitutas*, *familias solidarias*, etc. Se trata, como mencionamos en el capítulo tercero, de un verdadero mercado alrededor de la minoridad que ha venido creciendo, sobre todo, a partir de la década del noventa, paralelamente a la retirada del Estado de sus funciones de promoción y asistencia social. En este sentido es interesante observar que al 30 de octubre de 2003, el Consejo Nacional asistía a través del Departamento de Prestaciones Conveniadas a 993 chicos, del programa de Amas externas y Pequeños Hogares a 1107 chicos, y del de Libertad Asistida a 400 aproximadamente, lo que daría un total de 2500 chicos asistidos bajo modalidades *alternativas*. Resulta por demás ilustrativo comparar esta cifra con los 894 chicos que se encuentran asistidos por instituciones propias del Consejo Nacional, 405 en institutos asistenciales y 489 en penales.

Nos interesa, a modo de cierre, resaltar algunas cuestiones que ya hemos trabajado. A contramano de los objetivos iniciales, las políticas implementadas por el gobierno local han contribuido en la expansión de las redes de control sobre la infancia. Es decir, el *entramado* ha ampliado sus mallas llegando a atrapar a chicos que hasta entonces no habían sido presa de

las agencias de control social sobre la infancia. Pero no sólo las redes se han ensanchado hasta llegar a “pescar” nuevos pececitos, sino que también han cambiado su composición, se han hecho más densas que las anteriores; se trata en otras palabras de “redes distintas”. Asimismo, las políticas locales, con su arsenal de “programas modernos”, han contribuido también con el fenómeno de la “difuminación” de las fronteras; ya no es tan fácil saber cuando se está fuera y cuando dentro de la red, o porqué en un programa de la Ciudad o en uno de la Nación, privado de la libertad o en un hogarcito. En relación a este punto nos interesa nuevamente resaltar la cuestión del entrelazamiento y superposición de las redes de control penal, de prevención, asistencia, promoción – “transinstitucionalismo”-, cuestión que como ya hemos advertido caracteriza a las intervenciones hacia la infancia desde la creación misma del “complejo tutelar”. Consideramos además, que en la Ciudad, este fenómeno que en sí es característico del sistema de control social, se ve potenciado por la superposición de competencias entre la estructura local y la nacional, y la inmensa oferta de recursos que de esto último resulta.

Respecto de la amplia y variada oferta de recursos, es interesante destacar que se trata de una característica que no se encuentra en otras provincias - menos aún pasada la década de los 90 en la cual el Estado se ha replegado despojándose de sus funciones de promoción y asistencia social -; sin embargo, es preciso enfatizar que, como hemos mostrado, la misma no es producto de una política de estado planificada sino por el contrario de la superposición institucional, de la falta de acuerdos y de los conflictos ocasionados a consecuencia de aquellas.

Llegados a este punto, esperamos haber cumplido con nuestro objetivo, describir la realidad de los cambios ocurridos en el *entramado*, situando los mismos en el marco de una lógica política caracteriza por fuertes enfrentamientos sectoriales, al tiempo que desmitificar la benevolencia atribuida a los “programas modernos” inspirados en la Convención de los derechos del niño.

Finalmente, nos gustaría volver sobre algunas de las cuestiones que hemos venido trabajando. En primer lugar, resaltar la discrecionalidad con la que una serie de etiquetas se imprimen sobre los chicos (*menores abandonados moral o materialmente, menores en riesgo, en riesgo social, chicos de la calle, con problemas de conducta, chicos en riesgo de cometer delitos, chicos peligrosos, etc.*) y guían a los mismos por diversos circuitos

institucionales del *entramado*. Es importante en este punto, hacer hincapié sobre el modo discrecional por un lado, y la falta de criterios uniformes por el otro, que caracterizan las intervenciones desplegadas hacia la infancia, en todos los niveles estudiados. Como hemos advertido, esta particularidad propia e histórica de este *entramado* se ha visto acrecentada a la luz de los cambios que tuvieron lugar en la Ciudad de Buenos Aires.

Tal vez, desde una mirada optimista, sea posible pensar que si la justicia ordinaria y la policía federal son transferidas a la jurisdicción local, muchos de los conflictos de competencias tenderán a desaparecer. Sin embargo, sabemos que los mismos existen también al interior de una misma jurisdicción, aún entre organismos que comparten las mismas miradas sobre la infancia y sobre lo que deben ser las políticas públicas destinadas a esta población.

Como efecto, deseado o no, de todo este complejo proceso, el *entramado* ha crecido, la oferta de recursos se ha ampliado y cada vez más chicos circulan por sus caminos internos. Esta circulación implica mayor intervención, mayor control sobre sus vidas. Con esto no pretendemos establecer un juicio de valor respecto de esto último, es decir, no estamos diciendo que no sea necesario tener recursos apropiados para niños que por diversas cuestiones atraviesan circunstancias difíciles en las cuales el Estado debe intervenir; tal argumento podría llevar a un abandono de las responsabilidades por parte de este último. Por el contrario, lo que hemos intentado es realizar una lectura profunda sobre estos cambios y describir las consecuencias que todo este proceso ha tenido sobre las intervenciones desplegadas hacia la infancia.

Anexo 1. Actores entrevistados.

▪ **Fuero Penal: Juzgados de Menores**

Jueza de Menores

Jueces ante el Tribunales Orales de Menores (2)

Fiscal ante los juzgados de menores

Defensor oficial ante los juzgados de menores

Defensora Pública de Menores e Incapaces ante los Juzgados y Tribunales Orales de Menores

▪ **Fuero Civil: Juzgados de Familia:**

Juezas de Familia (2)

Secretaria de Juzgado de familia

Defensores Públicos de Menores e Incapaces ante primera instancia (3)

Defensor Públicos de Menores e Incapaces ante la Cámara Civil

Trabajadora social de Juzgado de familia

▪ **Justicia de la Ciudad de Buenos Aires:**

Asesora General Adjunta de la Asesoría General de Incapaces

Asesor Tutelar de Menores ante el fuero Contencioso –Administrativo

Fiscal General Adjunto Contravencional y de Faltas

▪ **Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. GCBA**

Vice Presidenta del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Coordinador de la Guardia de Abogados del Consejo

Abogados de Guardia (3)

▪ **Dirección General de Niñez. GCBA**

Directora de la Dirección General de Niñez

▪ **Hospitales de la Ciudad de Buenos Aires**

Hospital Ricardo Gutiérrez:

Asistente Social del Servicio Social

Psicóloga de los consultorios externos de adolescencia, dependientes del Servicio de Psicopatología

Hospital Rivadavia:

Asistente Social del Servicio Social

Hospital Fernández:

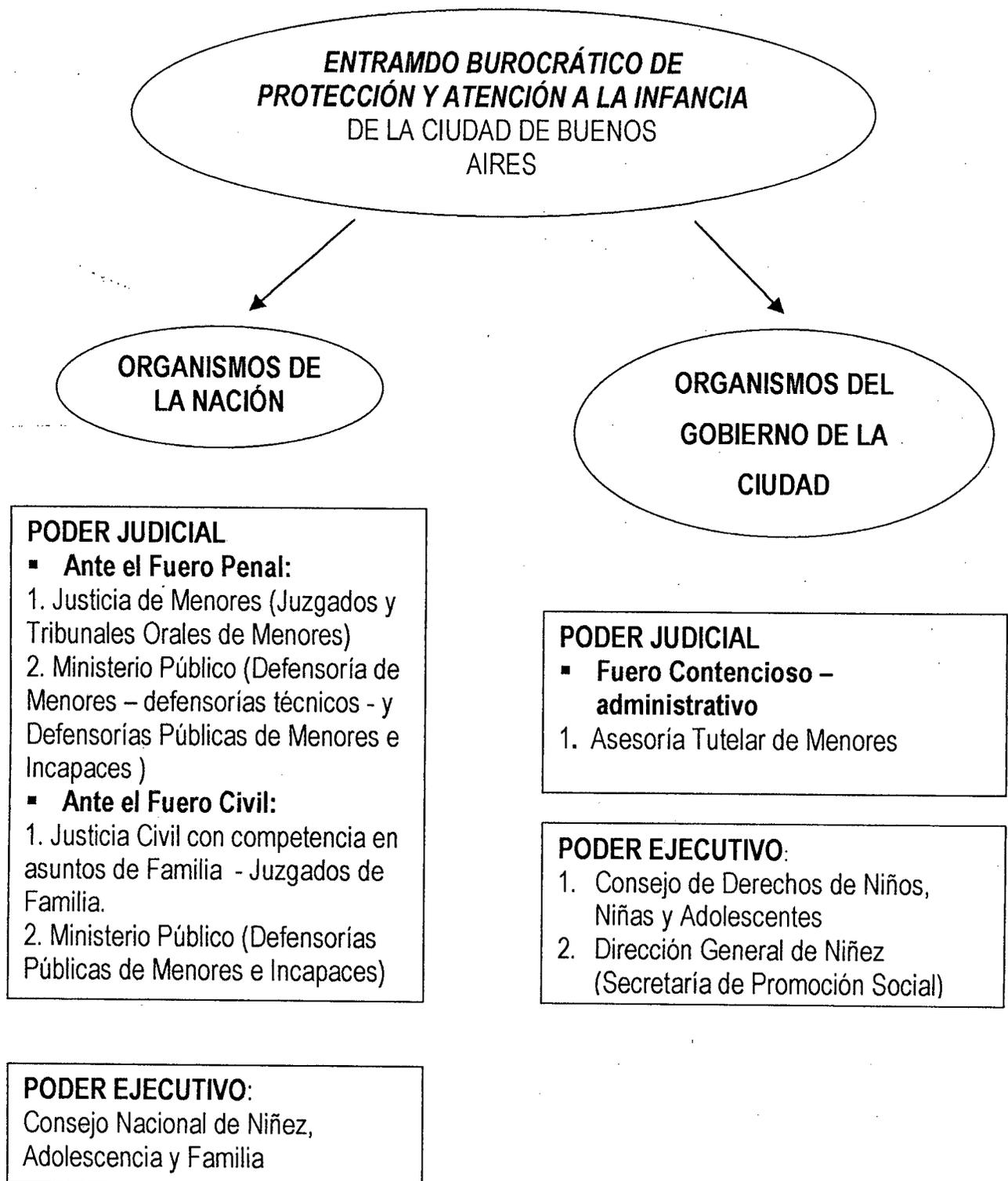
Asistente Social del Servicio Social

Coordinadora del Área de Psicopedagogía. Programa de Violencia Familiar Programa de Violencia Familiar

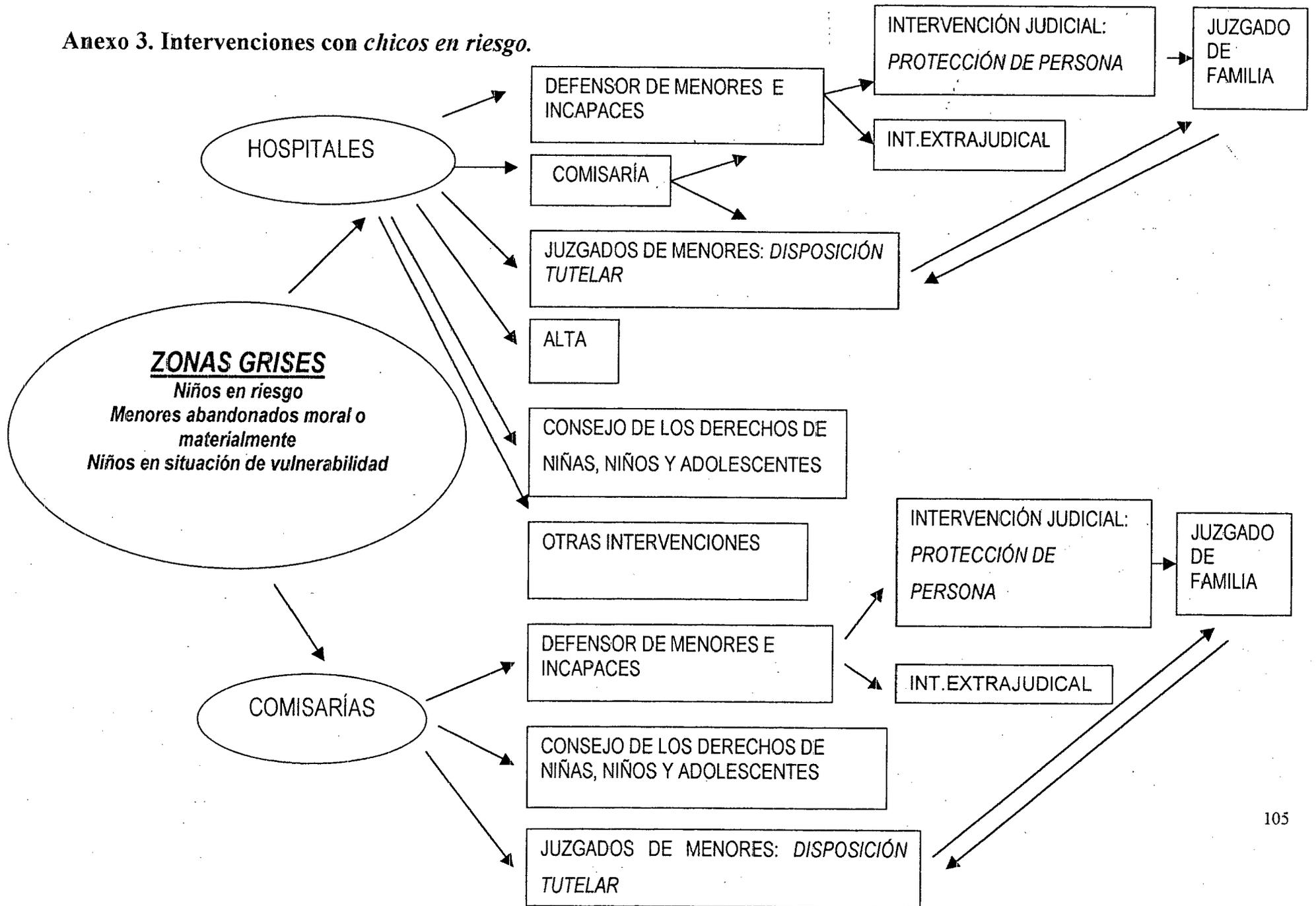
Médica de guardia de pediatría

Psicóloga de guardia de pediatría

Anexo 2. Organismos del *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* de la Ciudad de Buenos Aires



Anexo 3. Intervenciones con *chicos en riesgo*.



Anexo 4. Casos

El siguiente cuadro ha sido construido a partir de la información relevada en las distintas entrevistas, expedientes, documentos y demás materiales consultados. Los casos que se presentan, algunos hipotéticos y otros reales, sirven para ilustrar la complejidad del *entramado protector*, y de la multiplicidad de intervenciones posibles en el marco de las *zonas grises*.

| | Caso | Organismos o instituciones que intervienen | Carátula del caso/ causa/ denominación | Observaciones |
|---|--|---|--|---------------|
| 1 | Situaciones de violencia familiar reiteradas en donde no se puede establecer que el padre maltrata a su hijo, y por lo tanto no puede iniciarse una denuncia penal contra aquel, pero es necesario sacar al chico de la familia hasta tanto pueda resolverse la situación familiar, ya sea por la exclusión del padre, o la separación definitiva del chico de su familia. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Defensoría de Menores e Incapaces 2. Juzgado de Familia | <i>Protección de persona</i> | |
| 2 | Una señora, con su hija pequeña, ambas de nacionalidad peruana, viaja a Mar del Plata a trabajar. Durante el trayecto en tren, ante una distracción de la madre, la niña es llevada por un pasajero a un vagón, con intenciones de abusar de ella. La policía lo intercepta y finalmente el abuso es evitado. Sin embargo, la madre carece de los documentos de la niña. La policía deriva la causa por un lado, ante un juzgado penal de adultos con el fin de investigar el intento de abuso, y por el otro, | <ol style="list-style-type: none"> 1. Policía 2. Justicia penal (adultos) 3. Juzgado de Menores 4. Juzgado de Familia | <ol style="list-style-type: none"> 3. <i>Tutela: menor víctima de delito</i> 4. <i>Protección de persona</i> | |

| | | | | |
|---|--|---|--|---|
| | ante un juzgado de menores con el fin de <i>proteger</i> a la niña que ha sido <i>víctima</i> de un delito. El adulto finalmente es sobreseído por la justicia penal; cerrada la cuestión del abuso, y no habiendo, de acuerdo al criterio del juez de menores, situación que amerite continuar con la <i>tutela</i> , éste se declara incompetente en relación a la cuestión de los documentos y da intervención al juzgado civil, el cual al considerar que la niña está <i>desamparada</i> , le inicia una <i>protección de persona</i> | | | |
| 3 | Vecinos denuncian a la policía que, en la casa contigua hay un bebé llorando intermitentemente. | 1. Policía 2.a. Consejo e los derechos del niño 2.b. Defensoría de Menores e Incapaces. | 2.a. <i>niño en situación de vulnerabilidad /vulnerado en sus derechos/ medidas de protección de derechos</i> 2.b. Niño en riesgo/ <i>Abandono moral o material/ protección de persona</i> | A y b son los posibles caminos que puede tomar la policía. Si la denuncia es realizada ante el Defensor de Menores e Incapaces, éste podrá decidir si resolver la situación en su ámbito de intervención (extrajudicialmente) o bien iniciar una <i>Protección de Persona</i> y derivar la situación ante el Juez de familia (intervención judicial). Algunas veces, también podrá esperarse la derivación del caso hacia el Juez de menores, por intermedio, o no, del Defensor de Menores. |
| 4 | Los vecinos encuentran dos hermanitos, de 4 y 6 años, durmiendo en un zaguán una noche de invierno; solicitan la intervención de la comisaría. | 1. Policía 2.a. Consejo e los derechos del niño 2.b. Defensoría de Menores e Incapaces | 2.a. <i>niño en situación de vulnerabilidad /vulnerado en sus derechos/ medidas de protección de derechos</i> 2.b. Niño en riesgo/ <i>Abandono moral o material/ protección</i> | A y b son los posibles caminos que puede tomar la policía. Si la denuncia es realizada ante el Defensor de Menores e Incapaces, éste podrá decidir si resolver la situación en su ámbito de intervención (extrajudicialmente) o bien iniciar una <i>Protección de Persona</i> y derivar la situación ante el Juez de familia (intervención judicial). Algunas veces, también podrá esperarse la derivación del caso hacia el Juez de menores, por intermedio, o no, del |

| | | | | |
|---|---|--|---|---|
| | | | <i>de persona</i> | Defensor de Menores. |
| 5 | Un chico esta sólo en la calle y lo encuentra la policía. Como considera que su estado de salud no es bueno, lo lleva al hospital. El médico de la guardia lo revisa y lo encuentra en perfecto estado. Si bien el chico tiene familia, la policía tiene orden del día de dar aviso a al Defensor de menores e incapaces, quien dispone su traslado a un hogar. Como el médico no está de acuerdo, se opone y solicita la intervención de la Guardia de abogados del Consejo de Derechos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Policía 2. Hospital 3. Defensor de Menores e Incapaces 4. Consejo de los derechos de los niños | <ol style="list-style-type: none"> 3. Niño en riesgo/ <i>Abandono moral o material/ protección de persona</i> 4. <i>niño en situación de vulnerabilidad /vulnerado en sus derechos/ medidas de protección de derechos</i> | <p>A y b son los posibles caminos que puede tomar la policía.</p> <p>Si la denuncia es realizada ante el Defensor de Menores e Incapaces, éste podrá decidir si resolver la situación en su ámbito de intervención (extrajudicialmente) o bien iniciar una <i>Protección de Persona</i> y derivar la situación ante el Juez de familia (intervención judicial). Algunas veces, también podrá esperarse la derivación del caso hacia el Juez de menores, por intermedio, o no, del Defensor de Menores</p> |
| 6 | "...con chicos en situación de calle enfermos. Lo encuentra el SAME, lo ingresa a la guardia, con tos, neumonía (...) Ahí hay una clara indicación que ante esa situación nos tiene que comunicar a nosotros. Nos comunican a nosotros a partir del ingreso a Guardia de pediatría. (...) es un chico de la calle; yo opero el dispositivo del BAP. Llamo al operador, tengo tal situación cama tal, para que se haga presente y vea que pasa, a qué grupo, a que ranchada pertenece, si tiene algún operador, si no tiene. (...) Va el operador del BAP, me llama y dice doctor, ya fui pero no tengo nada que hacer porque ya está interviniendo el asesor de menores. Y el asesor ya había dispuesto, una vez dada el alta, pásese al hogar fulanito de tal; típica situación de pobreza." | <ol style="list-style-type: none"> 1. Hospital 2.a. Consejo de los derechos de los niños 2.b. Defensoría de menores e incapaces | <ol style="list-style-type: none"> 2.a. <i>niño en situación de vulnerabilidad /vulnerado en sus derechos/ medidas de protección de derechos</i> 2.b. Niño en riesgo/ <i>Abandono moral o material/ protección de persona</i> | <p>A y b son los posibles caminos que puede tomar la policía.</p> <p>Si la denuncia es realizada ante el Defensor de Menores e Incapaces, éste podrá decidir si resolver la situación en su ámbito de intervención (extrajudicialmente) o bien iniciar una <i>Protección de Persona</i> y derivar la situación ante el Juez de familia (intervención judicial). Algunas veces, también podrá esperarse la derivación del caso hacia el Juez de menores, por intermedio, o no, del Defensor de Menores</p> |

| | | | | |
|----|---|---|---|--|
| 7 | El hospital solicita la autorización para otorgar altas médicas a madres menores de edad. | 1. Hospital 2.a. Consejo de derechos 2.b. Defensoría de Menores e Incapaces | | A y b son los posibles caminos que puede tomar la policía. Si la denuncia es realizada ante el Defensor de Menores e Incapaces, éste podrá decidir si resolver la situación en su ámbito de intervención (extrajudicialmente) o bien iniciar una <i>Protección de Persona</i> y derivar la situación ante el Juez de familia (intervención judicial). Algunas veces, también podrá esperarse la derivación del caso hacia el Juez de menores, por intermedio, o no, del Defensor de Menores |
| 8 | La escuela recibe a una adolescente alcoholizada o bajo los efectos de algún estupefaciente; o bien la chica se fue de la casa y no quiere volver porque allí la maltratan, pero sí quiere seguir estudiando. | 1. Escuela 2.a- Consejo de derechos del niño 2.b- Defensoría de Menores e Incapaces | 2.a. <i>niño en situación de vulnerabilidad/ vulnerado en sus derechos/ protección de derechos</i> 2.b. <i>Niño en riesgo/ protección de persona</i> | A y b son los posibles caminos que puede tomar la policía. Si la denuncia es realizada ante el Defensor de Menores e Incapaces, éste podrá decidir si resolver la situación en su ámbito de intervención (extrajudicialmente) o bien iniciar una <i>Protección de Persona</i> y derivar la situación ante el Juez de familia (intervención judicial). Algunas veces, también podrá esperarse la derivación del caso hacia el Juez de menores, por intermedio, o no, del Defensor de Menores |
| 9 | Un menor de 18 años es detenido por la policía por portar un arma (hasta 1999 la portación de arma o simil arma era una contravención) | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | <i>Contravención</i> | Nótese que en estos casos, puede esperarse la derivación a la Fiscalía Contravencional con el fin de determinar si la persona contraventora es menor de edad, y recién entonces su derivación al Consejo de Derechos |
| 10 | Un menores de 18 años es detenido por la policía por manejar sin registro o por tener el auto Inhabilitado | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | <i>Contravención</i> | Nótese que en estos casos, puede esperarse la derivación a la Fiscalía Contravencional con el fin de determinar si la persona contraventora es menor de edad, y recién entonces su derivación al Consejo de Derechos |

| | | | | |
|----|---|---|--|--|
| 11 | Una adolescente menor de 18 años es detenida en la vía pública mientras se encuentra "ejerciendo la prostitución". | 1. Policía 2.a. Consejo de los derechos del niño 2.b. Defensoría de Menores e Incapaces | 2.a. <i>Contravención</i> 2.b. <i>Niño en riesgo</i> | A y b son los posibles caminos que puede tomar la policía. Aunque, si el elegido es A, en algunos casos también puede esperarse la derivación a la Fiscalía Contravencional con el fin de determinar si la persona contraventora es menor de edad, y recién entonces, en virtud de su <i>imputabilidad</i> , su derivación al Consejo de Derechos. ¿En qué casos el camino puede ser B el camino? En aquellos en los que la policía <i>olvidando</i> las causales que dieron origen a la detención (contravención al art. 71 ° "oferta de sexo en la vía pública") y apelando a una situación de <i>abandono moral o material</i> , solicita la intervención al Defensor de Menores. |
| 12 | <i>"chicos que viven continuamente en la calle en lugares de mucho tránsito y la policía se ve desbordado por la queja de los vecinos que viven alrededor."</i> (Abogado de Guardia de Consejo de Derechos) | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | 2. <i>Chicos de la calle – Niño en situación de vulnerabilidad</i> | Ante estas situaciones la Policía también podría derivar hacia el ámbito judicial |
| 13 | <i>"Hay un chiquito que anda en la calle limpiando vidrios en una avenida, van y te lo detienen eso es una denuncia ilegítima, es ilegal, no corresponde. Es una situación de pobreza que amerita otro circuito y no el ingreso por una comisaría (...)." (Abogado de Guardia del Consejo de Derechos)</i> | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | 2. <i>Chicos de la calle – situación de vulnerabilidad</i> | Ante estas situaciones la Policía también podría derivar hacia el ámbito judicial |
| 14 | <i>"Muchas zonas grises, te da, el tema de la mendicidad. Si es mendicidad por la mendicidad misma directamente eso es una privación de libertad. Si es una situación de riesgo, no hay una figura que te diga, por ejemplo, un caso típico, un pibe en la 9 de Julio, comisaría 4º, (...) -No Doctor lo que pasa...- Estaba limpiando los vidrios y estaba ahí entre los autos; (...) no está haciendo</i> | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | 1. <i>merodeo, mendicidad</i> 2. <i>vulneración de derecho</i> | Ante estas situaciones la Policía también podría derivar hacia el ámbito judicial |

| | | | | |
|----|---|---|--|---|
| | <i>nada. (...) eso no constituye ningún tipo de contravención ni nada, es una situación de pobreza que se resuelve por otra situación.</i> " (Abogado de Guardia del Consejo de Derechos) | | | |
| 15 | <i>"Declara: que en el día de la fecha siendo aproximadamente las (...), en momentos en que se encontraba recorriendo el radio en calidad de integrante de la brigada de esta Dependencia, y haciéndolo con fines de vigilancia general, prevención y represión de ilícitos, por la Avenida (...), observó una persona de sexo masculino joven, el que por su contextura física denotaba ser menor de edad, motivo por el cual se le solicitó al mismo la documentación filiatoria pertinente, manifestando carecer de esto, y al estar fuera de la vista de sus progenitores se lo trasladó al local de la seccional bajo lo recaudos de la ley 114"</i> | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | 1. <i>Recaudos de la ley 114</i> | Ante estas situaciones la Policía también podría derivar hacia el ámbito judicial |
| 16 | <i>"(...) que en el día de la fecha...el inspector...remitió de la intersección de las calles...a..., argentino de 16 años, soltero, estudiante, domiciliado en ..., en virtud de que el mismo se hallaba merodeando la zona sin causa justificada ni tampoco se hallaba acompañado de persona mayor alguna, responsable del mismo..."</i> | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | | Ante estas situaciones la Policía también podría derivar hacia el ámbito judicial |
| 17 | <i>"(...) el joven se encontraba deambulando y pidiendo dinero a los ocasionales transeúntes que caminaban por allí (...)"</i> | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | 1. <i>Actuaciones contravencionales caratulados Ley 114. GCBA del Código de convivencia urbana de la ciudad de</i> | Ante estas situaciones la Policía también podría derivar hacia el ámbito judicial |

| | | | | |
|----|---|---|---|---|
| | | | Buenos Aires | |
| 18 | <i>"(...) solicitando a los ocasionales transeúntes dádivas y limosnas...se encontraba provocando un gran revuelo en la zona (...)"*</i> | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | 1.Actuaciones contravencionales caratulados Ley 114. GCBA del Código de convivencia urbana de la ciudad de Buenos Aires | Ante estas situaciones la Policía también podría derivar hacia el ámbito judicial |
| 19 | <i>"...teniendo en cuenta que el mismo es menor, y no justificaba su permanencia en el lugar, procedió a trasladarlo al local de esta dependencia a fin de preservar su integridad física y psíquica, bajo los recaudos de la ley 114 del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires"*</i> | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | 1.Recaudos de la ley 114 del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires | Ante estas situaciones la Policía también podría derivar hacia el ámbito judicial |
| 20 | <i>Una niño de 11 años es encontrado por la policía en la madrugada y "con el fin de proteger su integridad moral y física, remitido a la dependencia policial al solo efecto de su protección dada la hora de la madrugada y por hallarse alejado de la vista de sus padres"*</i> | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | 1.Actuaciones por ley 114 | Ante estas situaciones la Policía también podría derivar hacia el ámbito judicial |
| 22 | Un padre hace la denuncia en la comisaría porque su hijo se perdió | 1. Policía 2. Consejo de los derechos del niño | 1.Protección de persona | Se destaca que no se trata de una <i>protección de persona</i> ya que no interviene la justicia de familia, sino más bien de una mala utilización de la carátula por parte de la policía. En estos casos también podría esperarse su derivación hacia el ámbito judicial. |

| | | | | |
|----|--|--|----------------------|--|
| 23 | <p><i>"Si entran heridos, también nos llaman a nosotros, a veces, no es obligatorio porque está a disposición de un juez." Ejemplo: En un tiroteo hieren a un chico que había asaltado un supermercado y había que operarlo. Para ello es necesario la autorización de un representante legal. Como el chico estaba a disposición de un juez de menores se intenta dar con él. Ante la negativa y la urgencia llaman al Consejo de derechos que posee facultades para autorizar intervenciones ante la ausencia de un mayor (...) Al otro día hice una nota diciendo porque suplí la situación esta, el nombre de historia clínica, qué médico intervino, diciendo cuál era la urgencia, la presenté al juzgado que estaba en turno, no le gustó nada..." (Abogado de Guardia del Consejo de Derechos)</i></p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Policía 2. Hospital 3. Consejo de los derechos del niño 4. Juez de menores | Niño autor de delito | |
|----|--|--|----------------------|--|

* Toda derivación que la policía hace de un chico hacia el Consejo de Derechos está acompañada de un acta policial que detalla los acontecimientos sucedidos. Algunas de ellas se corresponden con actas contravencionales y otras no. Los ejemplos

Bibliografía:

- **Ariès Philippe** (1973): *El niño y vida familiar en el antiguo régimen*, Madrid, Editorial Taurus.
- **Adi, Consejo de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, UNICEF** (2002), *Una Joven Ley para los más jóvenes de la Ciudad*. UNICEF.
- **Beloff, Mary y Mestres, José Luis** (1999): “Los recursos en el ámbito de la justicia de menores”, en *Los recursos en el procedimiento penal*. Mayer, J. (comp.), Bs. As., Editores Del Puerto.
- **Bourdieu, Pierre** (1993): “Espacio social y poder simbólico”, en *Cosas Dichas, [1987]*, Barcelona, Gedisa.
- **Bourdieu, Pierre** (2000): “Elementos para una sociología del campo jurídico”, en *La fuerza del derecho*. Siglo del hombre editores, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar; Bogotá, Colombia.
- **Bourdieu Pierre y Loic J.D. Wacquant** (1995): “*Respuestas. Por una antropología reflexiva*”, México D.F. Editorial Grijalbo.
- **Castel, Robert** (1986): “De la peligrosidad al riesgo”, en *Materiales de sociología crítica*, Álvarez Uría, F. y Varela, J. (comps), Madrid, La Piqueta.
- **Cohen, Stanley** (1988): *Visiones de Control Social. Delitos, castigos y clasificaciones* Barcelona, PPU.
- **Daroqui, Alcira y Guemureman, Silvia** (1999): “Los menores de hoy, de ayer y de siempre”, en *Delito y Sociedad*, N° 13.. Bs. As. La Colmena

- **Daroqui, Alcira y Guemureman, Silvia** (2001). *La niñez ajusticiada*, Bs.As., Editores Del Puerto.

- **Del Olmo, Rosa** (1987): *América Latina y su criminología*. Siglo XXI

- **Del Olmo, Rosa** (1992): *Criminología Argentina. Apuntes para su reconstrucción Histórica*. Bs. As. Editorial Depalma.

- **Donzelot, Jaques** (1998): *La policía de las Familias*, [1977], Valencia, Pre-texto.

- **Douglas, Mary** (1996): *Cómo piensan las instituciones*, [1986], Madrid, Editorial Alianza

- **Douglas, Mary** (1996): *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, [1985], Barcelona, Paidós.

- **Foucault, Michael** (1991): “Nuevo orden interior y control social”, en *Saber y Verdad*, Madrid, La Piqueta.

- **Foucault, Michael** (1996), *Vigilar y Castigar*, [1975], México, Siglo XXI.

- **Foucault, Michael** (1992), *Microfísica del Poder*, Madrid, La Piqueta.

- **Foucault, Michael** (2000), *Los anormales*, [1999],Bs. As.,Fondo de Cultura Económica.

- **García Mendez, Emilio** (1991): “Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: Política jurídica y derechos humanos en América Latina”, en *Ser niño en América Latina*. Unicef, Unicri, Ilanud.

- **García Mendez, Emilio** (1989): “Mecanismos formales e informales de control social”, en *Revista Lecciones y ensayos*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Bs. As.

- **González, Favio Adalberto** (2000): “Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonado en Buenos Aires a

principios del siglo XX (1900-1930)", en *La política social antes de la política social*, Moreno, José Luis (comp.), Bs. As., Prometeo.

- **Ingenieros, José** (1902): "Los niños vendedores de diarios y la delincuencia precoz", en *Archivos de psiquiatría y criminología*, Bs. As, Talleres Gráficos de la Penitenciería Nacional.
- **Larrandart, Lucila** (1990): "Informe del grupo de investigación de la Argentina", en *Infancia, adolescencia y control social en América Latina*, Unicri- Ilanud, Editorial Depalma.
- **Larrandart, Lucila y Otano, Graciela** (1992): "Desarrollo de los Tribunales de Menores en Argentina 1920-1983", en *Del Revés al Derecho. La condición Jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una Reforma Legislativa*. UNICEF/ UNICRI/ ILANUD, Bs. As. Editorial Galerna.
- **Melossi, Darío** (1992): "La gaceta de la moralidad", en *Revista Delito y Sociedad*, Año 1 Nro. 1, Buenos Aires.
- **Ozlak, Oscar** (1984): "Notas para una teoría de la burocracia estatal", en *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Oscar Ozlak (comp.), Buenos Aires, Editorial Paidós.
- **Pavarini, Máximo** (1996): *Control y Dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, [1980], México, Siglo XXI.
- **Plat, Antony** (1997): *Los 'salvadores del niño' o la invención de la delincuencia*. [1969], México D.F., Siglo XXI.
- **Salessi, Jorge** (2000): *Médicos Maleantes y Maricas. Higiene, Criminología y homosexualidad en la construcción de la nación Argentina (Buenos Aires: 1871-1914)* [1995], Bs. As, Beatriz Viterbo.

- **Tenti Fanfani, Emilio** (1987): “Políticas de asistencia y promoción social en la Argentina”, en *Boletín Informativo Techint*, N° 248, Bs.As.
- **Tiscornia, Sofia** (1999): “La seguridad ciudadana y la cultura de la violencia”, en Revista *Encrucijadas*, Buenos Aires, Publicaciones de la UBA.
- **Valobra, Karina** (2001): “Control sociopenal en sede civil”. En *Justicia y derechos del niño* - Número 3, Buenos Aires, UNICEF.
- **Villalta, Carla** (1999): *Justicia y Menore. Taxonomías, metáforas y prácticas*. Tesis de licenciatura. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

Fuentes:

- Código Civil y Comercial de la Nación
- Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación
- Código Penal de la Nación
- Código de Procedimiento Penal de la Nación (Ley 23.984/92)
- Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 10).
- Código de Procedimiento Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 12).
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- Constitución de la República Argentina
- Convención internacional sobre los derechos del niño
- Decreto 1606/90 de creación del Consejo Nacional del Menor y la Familia
- Ley 24.588, sobre los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires
- Ley de Patronato de Menores (10.903/19). Versión original y siguientes modificaciones, obtenida del Centro Focal 80 - PINFA, Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Ley de Protección contra la violencia familiar (Ley 24.417/94)

- Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 114).
- Ley Orgánica del Ministerio Público de la Nación (Ley 24.946/98)
- Ley Orgánica del Ministerio Público de la Ciudad (Ley 21/98)
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 7)
- Régimen Penal de la Minoridad (Ley 22.278/ 22.803)
- Expediente 9/02, "Juez Marcelo P. Vazquez s/denuncia irregularidades s/ actuaciones en sumario N° 3950". Fiscalía General. Ministerio Público de la Ciudad.
- Normas de atención médica para chicos en situación de calle (elaboradas por la Guardia permanente de abogados del Consejo de Derechos de niñas, niños y adolescentes con acuerdo de la Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Expediente de Sup. N°5 "Hernández Giselle s/ Protección de Persona s/ competencia". Febrero de 2002.
- Expediente de Sup. N°7684. "Los Santos, Gastón y Sebastián s/protección de persona s/ competencia".
- Resolución N° 57/00 de la Asesoría General de Incapaces
- Selección de debates parlamentarios previos a la sanción de la Ley 10.903 (junio de 1918 y agosto de 1919)
- Registros de documentos que acompañan las derivaciones de chicos por parte de la policía al Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas