

## Un proceso de reformas legales e institucionales como *drama social*

María Gabriela Lugones<sup>1</sup>  
Laura Navallo<sup>2</sup>

### I.

En este texto, ensayamos una vía de entendimiento de determinados usos y sentidos remisibles a los mundos del derecho (pero no solamente) que se enfrentaban en la ciudad de Córdoba de principios del siglo XXI. No pretendemos preguntar(nos) y mucho menos responder qué cosa sea el derecho ni qué cosa dice o prescribe. Tampoco comprometernos con una cierta concepción del derecho ni entrar en el mar de tinta de los sesudas debates al respecto de su interpretación.

Rastreamos en cambio usos y sentidos del derecho en la Córdoba actual a partir de procesos conflictivos que se dieron con la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley N° 26061 de 2005). Para ello, indagaremos algunas disputas producidas en determinadas administraciones estatales que gestionan situaciones de “vulneración de derechos” respecto de niños, niñas y adolescentes sin conflicto con la ley penal. Ante la reforma legal mencionada se pusieron en acto divergencias entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la provincia,<sup>3</sup> dramatizando tensiones latentes y se improvisaron posibles (re)soluciones. Para aprehender estos procesos los tomamos en términos de “drama social” desde la perspectiva de Victor Turner.

Este antropólogo británico acuñó el concepto de drama social (1974; 1982) para describir y analizar momentos de alta efervescencia social. Los dramas sociales comenzarían, como señala Turner, con la infracción de algún tipo de regla en una arena

---

<sup>1</sup> Dra. en Antropología. Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad Nacional de Córdoba. [negrallugones@yahoo.com.ar](mailto:negrallugones@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup> Dra. en Antropología. ICSOH\_ Universidad Nacional de Salta [lauranavallo@yahoo.com.ar](mailto:lauranavallo@yahoo.com.ar)

<sup>3</sup> Sería materia de otro movimiento analítico abordar desde formulaciones propuestas por Turner, las disputas políticas, legales e institucionales generadas a nivel nacional en torno a la implementación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en la Argentina y las luchas entre diversos agentes y agencias que también tuvieron lugar transversalmente a escala internacional, nacional y local.

pública (*ruptura*). Esta primera apuesta daría lugar al (re)agrupamiento de los jugadores, el surgimiento de facciones y el enfrentamiento (*crisis*). En un tercer momento, se activarían mecanismos sociales tendientes a evitar la propagación de la crisis y llegar a un nuevo acuerdo (*reparación*). La fase final puede consistir en la reintegración del grupo disidente o bien la separación definitiva de los mismos (*reconocimiento de la división o reintegración*).<sup>4</sup>

Una de las condiciones para concebir el drama social, siguiendo nuevamente a Turner, sería que se trate de una crisis desatada en un mismo grupo social, así percibido por sus miembros. Al empleo del concepto de drama social que hacemos se podría oponer que se trata de tres grupos distintos compuestos por agentes de los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, respectivamente. Además, nuestra cosmología y normativa constitucional dan por sentada esta división de Poderes. Sin embargo, para construir este drama social ensayamos la productividad de concebir estos agentes estatales conformando un mismo grupo, haciendo Estado en sus prácticas. Esto posibilita captar procesos de emergencia y resolución de conflictos en una dimensión particular: las disputas en las que esos principios de (di)visión tienden a objetivarse re-configurando a los grupos en los enfrentamientos.

Pensamos en la noción de drama social porque en este proceso se dieron disputas que consideramos no pueden ser cabalmente captadas (re)construyendo un progreso gradual de mudanzas legales e institucionales – con retrocesos, demoras, bifurcaciones – en pos de la implantación de nuevos derechos del Niño. En ese sentido, una versión oficial y local del proceso de transformaciones legales e institucionales mentado es contada en términos de un movimiento de progreso paulatino que iría del reconocimiento de derechos hacia su efectivización:

La aprobación en 1989 de la Convención sobre los Derechos del Niño en el ámbito institucional, es la culminación de un proceso progresivo de reconocimiento y protección de los derechos del niño desarrollado durante el siglo XX.

---

<sup>4</sup> Agradecemos a Gustavo Blázquez las lecturas y conceptualizaciones emprendidas a partir de estas nociones de Victor Turner, que nosotras adoptamos; especialmente, las contenidas en “Paro activo. Relato de una experiencia de lucha universitaria (julio-setiembre de 2005)”, 2007.

En el año 1990 dicha Convención es aprobada en nuestro país Ley N° 23849, y con la Reforma a la Constitución Nacional en el año 1994, se le otorga jerarquía institucional (...).

Luego de catorce años se sancionó en Argentina la Ley Nacional N°26061 (...) y a mediados de 2007 la provincia de Córdoba adhirió a sus postulados de manera expresa, mediante la Ley Provincial N° 9396 (...).

A partir de la Convención sobre los Derechos del Niño, de la Ley Nacional N°26061 y de la Ley Provincial N° 9396 comenzó una nueva conciencia jurídica, moral y social (...). (Bonetta, 2008).

En otra línea, este escrito se apoya tanto en una experiencia de investigación en el día a día del fuero de Menores Prevencionales de Córdoba (2005-2007)<sup>5</sup> – contemporánea a las reformulaciones normativas señaladas – como en otra investigación en la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia SENAF<sup>6</sup> – dependiente del Poder Ejecutivo Provincial. Ambas indagaciones etnográficas mostraron que las acciones administrativas no operaban de manera necesariamente consecuente ni antitética a lo consagrado normativamente. El acercamiento antropológico realizado expuso cómo era ejercida la gestión a través de actuaciones que no replicaban de manera directa las transformaciones legales. En medio de las arenas movedizas de las reformas, las acciones de los administradores estaban vertebradas por las rutinas administrativas de una tradición de gestión local de minoridades, mientras se disputaban disímiles sentidos atribuidos a la entonces nueva Ley Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de 2005.

## II.

---

<sup>5</sup> Su textualización más completa se encuentra en *Obrando en autos, obrando en vidas. Formas y fórmulas de Protección Judicial de los tribunales Prevencionales de Menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI* (Lugones, 2009). Se trata de una etnografía que se ocupa de actuaciones administrativo-judiciales ejercidas sobre determinados niños y adolescentes, víctimas de malos tratos, negligencias, delitos, abusos, y también sobre sus padres y/o guardadores. Distante de un entendimiento de las acciones judiciales circunscripto a sus términos normativos, en la investigación referida se enfocan ejercicios de poder, objetivándolos en sus actuaciones cotidianas y en los procedimientos con menor grado de referencia a las leyes vigentes.

<sup>6</sup> Remitimos al proyecto de investigación de María Gabriela Lugones “Actuaciones administrativas de Protección estatal de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) de la provincia de Córdoba (2010-2011)” beneficiada con beca de Posdoctorado por SECyT UNC.

En este proceso de reformas legales e institucionales en la estela de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), la referida ley nacional prescribe, ante situaciones de “desprotección”, que un órgano administrativo local (léase de los Poderes Ejecutivos Provinciales o Municipales) sea la autoridad competente para dictar las medidas de Protección Integral y los procedimientos a seguir, “debiendo notificar fehacientemente dentro del plazo de veinticuatro (24) horas, la medida adoptada a la autoridad judicial competente en materia de familia de cada jurisdicción” (art. 40º, Ley nacional n° 26061). Es decir, la citada ley no consideraba dentro del Sistema de Protección Integral a tribunales de Menores como los cordobeses. La “autoridad judicial” debía resolver exclusivamente sobre la legalidad de las medidas y derivar los casos a la instancia de “aplicación” que, según dicha ley nacional, debía ser una dependencia del Poder Ejecutivo local.

Esta ley nacional –que pregonaba la “desjudicialización” de la Infancia en Argentina– no desembocó inmediatamente en la transferencia de la competencia de los Juzgados de Menores en lo Prevencional y Civil de Córdoba a la “administración” ejercida por el Poder Ejecutivo provincial. Por su parte, transcurridos varios años desde su promulgación, no se habían realizado reestructuraciones institucionales que posibilitaran que el Poder Ejecutivo exigiera para sí ‘aplicar la ley’. En la provincia de Córdoba, el órgano administrativo del Poder Ejecutivo se mantenía con funciones “auxiliares de la Justicia”.<sup>7</sup>

Como vemos, no hay nada automático en los procesos de “aplicación” de la legislación. Así, con la Ley Nacional N° 26061 ya en vigencia la máxima autoridad judicial de la Provincia de Córdoba mantuvo la competencia de “aplicarla” en manos de los tribunales de Menores Prevencionales. Creemos que allí se desata el drama social puesto que continuar ejerciendo la administración sobre niños, niñas y adolescentes en

---

<sup>7</sup> Esta área de la administración estatal dependiente del Poder Ejecutivo, más allá de los cambios de nominación y las diferentes gestiones gubernamentales, mantuvo como función estable desde 1957 (año de creación del primer Juzgado de Menores de la provincia) hasta 2011 el cumplimiento de los requerimientos de la administración judicial de Menores.

situación de vulneración de derechos implicaba una *ruptura* pública de dicha regla. Los Acuerdos Reglamentarios del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, en resoluciones sucesivas, fueron manteniendo la competencia material de la parte Prevenzional del fuero de Menores. El Acuerdo n° 794, del 8/11/2005, establecía para los Juzgados del fuero de Menores con competencia Prevenzional la continuidad de sus actuaciones. En la misma línea, el Acuerdo n° 15 del 7/02/2006 ordenaba que los Jueces de Menores con competencia Prevenzional deberían “continuar ejerciendo la jurisdicción en el marco del Acuerdo anterior”.

Ante dicha *ruptura* vemos como una tentativa de evitar la profundización de la *crisis*, la efectuada por la Legislatura Provincial cuando sanciona, en 2007, la Ley N° 9396 de Adhesión a la Ley Nacional N° 26061. Esta normativa provincial promovida por el Poder Ejecutivo preveía un período de un año, prorrogable a otro más, durante el cual los Poderes Ejecutivo y Judicial debían “*armonizar* de manera gradual y progresiva las acciones que garantizan la *adecuación* a las disposiciones de la Ley Nacional N° 26.061, en materia de Procedimiento Prevenzional” (Art. 3°. Destacado nuestro). Este plazo, contando con la prórroga de un año, caducaba en agosto de 2009.

Consideramos que la *crisis* de este drama social mostraba que lo que estaba en juego era más que una “*adecuación*” o una “*armonización*” de la Ley Nacional en la Provincia. Lo que estaba en disputa era quién ejercía la responsabilidad de proteger a los niños sin conflicto con la ley penal y, por tanto, quién era reconocido como “*autoridad competente*”.

Los miembros del Tribunal Superior de Justicia, en agosto de 2009 –momento en que ya hubieran debido si nos ajustamos a los plazos legales “*armonizar*” con el Poder Ejecutivo y “*adecuarse*” a la Ley Nacional– dictaron una nueva resolución: el Acuerdo Reglamentario N° 987. El intento de *reparación* por parte de la Legislatura Provincial no puso fin al enfrentamiento, sino que continuaba la *crisis*. Ya que, por esta acordada, se ratificaba la continuidad de las actuaciones de los tribunales Prevenzionales de Menores para las situaciones de niños víctimas de delitos y faltas, malos tratos, explotación, negligencia grave, exposición o desprendimiento definitivo por parte de los

padres. Se mantenía la competencia judicial ante dichas situaciones, salvo en los casos de adolescentes fugados del hogar o de niños que “por su propio obrar comprometieran gravemente su salud”, quienes eran derivados para su gestión a dependencias del Poder Ejecutivo provincial.

Finalmente, interpretamos que el punto de culminación de este drama podría representarse en la Ley N° 9944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Córdoba, del 3 de junio de 2011. Esta ley otorgó la “autoridad de aplicación” del Sistema de Promoción y Protección Integral a una Secretaría del Poder Ejecutivo provincial que debe “aplicar” la Convención de los Derechos del Niño y la Ley Nacional n° 26061 e “implementar las políticas públicas para la prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento” de esos derechos.

En consecuencia, los Juzgados Preventivos de Menores de la ciudad de Córdoba fueron convertidos en Juzgados de Niñez, Juventud y Violencia Familiar a cargo del control de la legalidad de las medidas tomadas por la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Esta reforma legal de 2011 estableció la “pérdida de competencia” de los Juzgados de Menores en lo Preventivo y Civil, que entendían sobre situaciones de niños, niñas y adolescentes “sin conflicto con la ley penal”. La SENAF quedó encargada de identificar un conjunto variado de relaciones sociales como materia para su “intervención” y de gestionar acciones de Protección Integral.

En suma, estaríamos frente un proceso de drama social que devino en nuevos reconocimientos de las divisiones entre los Poderes, y nuevas maneras de estar integrados; no sólo en una reasignación de competencias y funciones entre los Poderes Judicial y Ejecutivo. Esto llevaría a suponer que finalizaron los enfrentamientos. De hecho, suele contarse este proceso como una transición más o menos accidentada hacia la “aplicación” del nuevo paradigma de los Derechos del Niño. Ahora bien, este abordaje de impronta etnográfica permite además reconocer variadas reverberaciones que inscribimos como continuidades de la *crisis*.

### III.

Los administradores estatales, en el ejercicio cotidiano de sus actuaciones, son productores y transmisores de saberes y significados que manifiestan lo que estamos enunciando como reverberaciones del drama; o bien, como otras *crisis* que se desarrollaron en el proceso que tuvo lugar en Córdoba y que leemos en tanto drama social.<sup>8</sup>

En las arenas movedizas de este proceso, distintos funcionarios estatales experimentaron malestares porque sus prácticas cotidianas de gestión de niños, niñas y adolescentes fueron alteradas, así como las entidades gubernamentales de las que formaban parte. Esto generó que se improvisaran nuevos *saberes* en torno al *hacer* del cotidiano de la administración. En el proceso también se actualizaron y/o recalitraron distintos sentidos acerca del *deber ser* del “Estado”; manifestándose en tensiones, demandas, quejas en diversas reconfiguraciones que *hacen* Estado.<sup>9</sup>

Durante el drama se potenció una noción de “ausencia” de Estado. De esta forma, se reforzaba la creencia en un Estado burocrático-legal –definido como el tipo ideal de Max Weber– y se exigía de éste prácticas consecuentes a esa idealización y creencia tan fuertemente arraigada. Estado idealizado que se entendía como siendo y estando escindido de los funcionarios que lo conforman.

Tal “ausencia” fue vivenciada por los agentes como la falta de “procedimientos” a seguir. Los administradores –de distintos tipos y grados de escolaridad– reclamaban que estuvieran prescritos y pautados taxativamente dichos procedimientos. No sólo

---

<sup>8</sup> Reconocemos aquí la deuda con la apuesta de Antonio Carlos de Souza Lima (2002), en un texto en el que propone los movimientos analíticos-interpretativos necesarios para escrutar la sociogénesis del *poder tutelar*. A tal ejercicio de poder, el antropólogo brasileño lo entiende como una forma de gobierno sobre espacios sociales, simbólicos y geográficos que actúa a través de la delimitación de poblaciones destinatarias de un tipo de intervención “pedagógica” (1995). En esta oportunidad, hemos recortado en las representaciones de agentes estatales encomendados de la Protección. Sin embargo, otra vía de estudio que Souza Lima señala (y sobre cuya necesidad adherimos) impone pensar “los modos por los cuales ese conocimiento es reapropiado y resignificado por los segmentos sociales sobre los cuales versa, una dimensión fundamental en cualquier análisis de situaciones sociales concretas” (2004. La traducción nos pertenece).

<sup>9</sup> Navallo (2010) viene desarrollando en sus distintas investigaciones el carácter performativo, si se quiere, de las prácticas que *hacen* Estado; o bien, como también se denomina a esta perspectiva de análisis, los “procesos de formación de Estado”.

porque allí se fundaría una creencia en determinada racionalidad objetivada en burocracias, sino también porque tales documentos (leyes de “rito”, reglamentaciones y protocolos) tranquilizan conciencias y otorgan resguardo legal ante actuaciones que puedan poner en riesgo sus trabajos o sus matrículas profesionales (de abogados, psicólogos, médicos, trabajadores sociales) en casos en los que acontecieran situaciones extremas (como la muerte de un niño bajo Protección estatal).

Otras veces, la “ausencia” del Estado se vivenciaba como una falta, ya no de procedimientos que supuestamente guiaran las prácticas administrativas, sino de políticas gubernamentales. Una magistrada del fuero de Familia, conocida defensora de las transformaciones legales en pos de los Derechos del Niño – entendidos en clave de los principios de la Convención del Derecho del Niño –, opinaba sobre la ley cordobesa de 2011: “En términos de garantías tanto en sede administrativa como en sede judicial... no están pautadas... queda mucho espacio...”. Y se concentraba en su relato en lo que enunciaba como “el procedimiento”:

“... tiene la función de que todos sepan de qué se trata y por dónde va a ir la cosa... pero aquí falta procedimiento... formalizar un procedimiento que garantice los derechos de la gente... fue defectuosa la técnica legislativa... no están previstos los recursos por ejemplo...” (Entrevista realizada el 14/03/12).

En su concepción, la piedra basal sería la delimitación precisa del procedimiento; no sólo el judicial sino, en este caso, el administrativo. En la SENAF, uno de sus funcionarios mencionaba:

(...) por supuesto que tratamos que el criterio sea el de la ley... pero hay muchas situaciones que son grises... para saber del procedimiento que vos tenés en tu proyecto tenés que estar aquí conmigo, ver lo que hago... porque yo consulto... pero lo que me dicen funciona para ese caso y no para otro... no tengo un patrón... hay grandes grupos, chicos con marcas, golpes, desnutrición grave... ahí no es tan difícil... lo difícil es cuando hay violencia psicológica... es muy difícil tomar decisiones... es muy desgastante... hay que ver la ley nuestra [refiere a la ley provincial de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes], la de Violencia Familiar, la de Discapacidad... deberían armonizarlas un poco (relato del cotidiano laboral de un funcionario que se autodenominaba “mando medio” de la SENAF, 12/03/2011)

Otra empleada de esta entidad señalaba:

Es que no hay protocolo... bueno, sí hay. El año pasado intentamos hacerlo, pero no hay una mesa de entradas, hay veces que las cosas llegan a la jefa, y las maneja ella, no registra, la secretaria de ella está luchando por eso. Es la mano derecha de la jefa, es más administrativa (diálogo en la SENAF, 04/01/12).

Mientras que otra funcionaria de larga data en el ámbito del Poder Ejecutivo destinado a Infancia decía:

Antes, al trabajar con oficios [de los Juzgados de Menores] teníamos más respaldo. Ahora, las pobres chicas [remite a las “profesionales” licenciadas en psicología o trabajo social que trabajan en Equipos Técnicos] van sin nada. Con un oficio judicial, no te dejaban entrar... y procedía la poli[cía]. Ahora van sin nada... [a las casas de los niños] (conversación del 05/01/12).

Estos comentarios exponen modos de vivenciar el drama social. Explicitan las (pre)ocupaciones suscitadas por los riesgos potenciales de la ausencia de “procedimientos”, “protocolos”, “normativas”, “reglamentaciones” que guiaran (e idealmente resolvieran) las situaciones con las que los administradores se debatían y enfrentaban. Dichos documentos servirían para “proteger” a los involucrados tanto como al propio funcionario interviniente. Esas afirmaciones también exponen las fricciones que un nuevo horizonte legal, en aquel momento aún por formularse del todo, generaba. Se estaban modificando y redefiniendo los *saberes hacer* en torno a la actuación de estos agentes estatales.

Otra de las reverberaciones del drama social, con un timbre diferente y el acento todavía depositado en expectativas vinculadas a los modos de hacer(se) Estado, subrayaba que, junto a la nueva normativa que les “quitaba” potestades en materia de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Provincia de Córdoba, estaba en vigor la ley de Violencia Familiar nº 9283 de 2006. Según los dichos de uno de los Jueces de Niñez y Juventud y Violencia Familiar, la citada ley, “nos obliga a judicializar los problemas familiares que llegan a la Justicia porque *no hay políticas públicas*” (cursivas nuestras). En la misma línea argumentativa, una vieja empleada del fuero de Menores Prevenzional decía:

(...) se nos ordena del TSJ [Tribunal Superior de Justicia]: ‘tomen medidas [en los procesos de Violencia familiar]... que para arrepentirse hay tiempo’... y con los chicos, nos dijeron ‘hasta aquí’, porque ustedes no pueden intervenir... (Entrevista, 05/03/12).

Estos administradores llaman la atención respecto de un Estado “ausente”, percibido como deficiente en materia de políticas gubernamentales de Protección Integral de la Infancia. Y también advierten sobre modalidades de dar curso a los expedientes sobre niños y adolescentes cuyas situaciones ya no formaban parte de la competencia del Poder Judicial (los “chicos”) pero en las que intervenían clasificándolos como Violencia familiar. De modo semejante, otra antigua empleada del fuero de Menores afirmaba:

(...) son 9 meses [cuenta desde la aprobación de la ley provincial de Promoción y Protección de Derechos de junio 2011]... hay que dejar el enfrentamiento de Poderes... pero más allá de la ley, se perfila un Estado ausente... hubo una reforma [legal] vaciada de contenido [remite a que no se garantizan con políticas gubernamentales los derechos reconocidos legalmente]... ojalá que la puerta de entrada no sea Violencia [refiriendo a los procesos judiciales en el marco de la ley de Violencia familiar] hay más de 1000 denuncias en cada turno (Entrevista, 09/05/12).

Prestemos atención a que, en este relato, el “Estado ausente” sería el Poder Ejecutivo al que se identifica con el “Estado”. Además el punto aquí es que la administradora está advirtiendo que se trata de sujetos de Estado, más que de sujetos de derecho.

Otra de las reverberaciones del drama social fueron las experimentadas por agentes de las instancias dependientes del Poder Ejecutivo que sopesaban la ley provincial que supuestamente se “ajustaba” a la legislación nacional de 2005. A continuación, presentamos manifestaciones de administradores de la SENAF, responsables directos de las acciones estatales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, respecto de la ley y sus ejercicios de gestión.

Con este gobierno [que refiere tanto a las gobernaciones de José Manuel De la Sota y Domingo Schiaretti en los períodos 2003-2007 y 2007-2011 respectivamente] logramos hacer la ley. Ahora hay que adecuar las prácticas a la ley (...) Ha sido tal la transformación que ahora hay que adecuar la

administración (...)" (Entrevista con uno de los titulares de la SENAF, 09/11/2011).

Esto es, reproducía el sentido común (también académico) que una cosa sería la ley y otra las prácticas. Y, en esa divisoria de aguas, entendían también que la reglamentación obraría el “milagro” de resolver ese abismo. Si recordamos el “Ensayo de una teoría general de la magia”, de Marcel Mauss y Henri Hubert (1902), comprendemos la imprescindible creencia del mago en su magia, aunque los participantes de la ceremonia conozcan los “trucos”. Sin embargo, como magistralmente establecieron sus autores, estos saberes no clausuran la eficacia de las actuaciones, en tanto persistan las creencias compartidas (en división de Poderes, en la “ley” y sus reglamentaciones, en el Estado).

“(…) Imagínate, sin reglamentación [la ley de 2011 no había sido reglamentada en el momento de la entrevista], cada uno la interpreta como quiere [refiriéndose a la ley]” (entrevista con una directora de un área clave de la SENAF, 03/01/12). “Los jueces tenían miedo de que el ciudadano no tuviera adónde acudir<sup>10</sup> (...) si no estaba de acuerdo [con lo que decidimos]”, decía un funcionario destacado de la SENAF en una conversación en la que narraba el proceso de mudanzas legales e institucionales de los últimos años (entrevista 09/11/2011). En otro diálogo, meses después, contaba:

Ellos [alude a los Jueces de Menores] decían, ‘ustedes no tienen control’... Los Jueces no creen en la ley [refiere a la de 2011] (...) ni que el estado administrativo sea capaz de promover derechos... En tema niñez no hay equilibrio de poderes, la Justicia cree que somos subalternos, auxiliares. Nosotros somos otro poder, ellos [los Jueces] tienen que generar Justicia, y nosotros trabajar con los chicos... Ha cambiado el panorama en Córdoba, pero no los cerraron a los Juzgados... La intervención es administrativa, se trata de una cuestión social, un chico con una medida excepcional... el procedimiento es social, el acompañamiento con la familia... El proceso es social, no es trabajo de Tribunales... debe ser en las casas... La justicia trabaja con papeles... El proceso de revinculación es social, no legal.

---

<sup>10</sup> En ese “a dónde acudir” podría resumirse la crítica más frecuente en los tribunales de Menores, donde era usual escuchar que “les sacaron a los chicos el acceso a la Justicia...”.

Aquí es notable cómo pese a la autopercepción de que trabajan en lo social, ubican los problemas en la falta de reglamentación, es decir, en una dimensión normativa. Además, el funcionario citado indicaba que las garantías radicarían en los legajos; en definitiva, en otros “papeles” que aunque distintos de los expedientes judiciales también constituyen documentación burocrática. En sus palabras:

Hay otras garantías... Así como las historias clínicas son de los pacientes, los legajos son de los chicos... Estamos luchando desde el estado administrativo para que los profesionales informen: ‘Vos podés esperar esto de nosotros’... No estamos hablando de gente con el secundario, sino de profesionales con postgrados... Van a una casa, hacen un acuerdo, pero no hacen acta... Los procedimientos existen, pero el uso y costumbre de considerar al otro como objeto llevará años... Un plan de acción nacional, provincial, municipal para alinear políticas requiere de normas de procedimiento, protocolos, recomendaciones. Estamos elaborando protocolos, armando un glosario, que aunque no sea prescriptivo, es un piso” (Entrevista, 13/03/12).

Los fragmentos de distintos agentes estatales citados, que no eran abogados, compartían la misma fe atribuida a éstos cuando se trataba de normativas. En conversaciones mantenidas con abogadas que trabajaban en la SENAF, egresadas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, una de ellas decía sobre las gestiones de esta institución:

La ley de procedimiento administrativo de la Provincia es el marco general, determina forma y fondo... En lo específico, en los procesos de intervención con población infantil, hay normas de forma de la nueva ley, como el derecho a ser oído... Si no cubrís esos dispositivos, la actuación puede ser considerada nula (...) No tenemos un modelo único. Está la ley de Violencia Familiar... El protocolo de actuación no debe ser estándar, porque no hay una familia igual a otra... Estamos muy lejos de tener estándares. El gran problema [en Córdoba] fue la pérdida de ‘administrativistas’ [refiere a empleados con formación como administrativos] ...tienen formalmente el cargo, pero no tienen competencia administrativa... Tenemos técnicos [alude a psicólogos y trabajadores sociales], pero los tenemos que acompañar... Los errores son de forma, no las intervenciones, traen las cosas mal hechas de forma, te ponen ‘vino la madre’ y les tengo que preguntar adónde dice que lo acreditó. Yo, como abogada les digo, ‘¿dónde dice que lo acreditó?’... En lo disciplinar se trabajó mucho en capacitación [refiere nuevamente a psicología y trabajo social] pero todos los actos pueden ser anulables. Por eso la apoyatura de los abogados a los equipos técnicos. Me dicen las chicas: ‘nadie me enseñó, nadie me dijo’... Los técnicos se veían como auxiliares de la Justicia, y tampoco se ven como empleados públicos ..trabajan en la administración pero no se sienten empleados públicos. En los informes ponen: ‘los profesionales que suscriben...’. Los empleados públicos de otras áreas

entienden de administración, de recursos, y nada de niñez” (Entrevista 13/03/12).

En esta constelación de representaciones, vemos las distintas maneras en que fue experimentado el drama social. Asimismo, cada narración acerca del proceso fue dramatizada de modo diferente por sus agentes.

Las reverberaciones se mantuvieron aun cuando ya había finalizado legalmente el drama; pues continuaban latentes las cuestiones que desencadenaron los enfrentamientos. Como señalamos, la *crisis* que se inaugura ante una transformación en cierto orden social-legal puede prolongarse más allá de las redefiniciones. Los procesos de reacomodación, tanto individuales como institucionales, exceden largamente, como en este caso, las reformas normativas.

#### IV.

A partir de la noción de drama social, quisimos atender a procesos desencadenados en torno de reformas legales. Nos centramos en los diversos usos y sentidos que la transformación normativa adquirió entre los distintos agentes de Estado involucrados en su implantación. Pensar este proceso en términos de drama social permite evidenciar diferentes concepciones de lo estatal, a la vez que visibiliza la fuerza de las creencias compartidas respecto de la división de Poderes, la eficacia de la ley, la efectividad de reglamentaciones y protocolos. Pareciera que allí, los administradores cifraran la posibilidad de dar (re)soluciones a situaciones de desprotección de niños, niñas y adolescentes que, literalmente, son dramáticas.

Dichas resoluciones tomaban forma en gestiones poco orientadas por la legislación; se administraba en la medida de lo que se consideraba viable; y, quizás por eso resultaba imprescindible redoblar la fe en el Estado, la ley y sus procedimientos, como en una fórmula mágica. En el transcurso de las actuaciones, todos los agentes hacen Estado, aunque no se reconozcan haciéndolo: los administradores judiciales

hablan del “Estado” identificándolo con el Poder Ejecutivo, mientras ellos serían/ harían la “Justicia”.

Este ensayo esboza un sinnúmero de problemas de cuyo tratamiento no pretendemos dar cuenta. Hemos querido, sí, considerar este caso en clave de drama social porque intuimos que las cuestiones expuestas aquí están presentes en muchos otros procesos de conflicto catalizados a partir de reformas legales.-

### **Referencias bibliográficas**

BLÁZQUEZ, Gustavo. 2007. “*Paro activo*. Relato de una experiencia de lucha universitaria (julio-setiembre de 2005)”, 2007. Disponible en: <http://www.ffyh.unc.edu.ar/paroactivo/>. Visitado en: 01/12/2016.

BONETTA, Delicia B. 2008. “A un año de la adhesión de la Provincia de Córdoba a la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”. *I Jornada de Reflexión Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia*, 6 de junio. Córdoba: MUNAF.

LUGONES, María G. 2009. “*Obrando en autos, obrando en vidas*”: formas e fórmulas de “proteção judicial” dos tribunais preventivos de menores de Córdoba, Argentina, nos começos do século XXI. Tesis de doctorado. PPGAS / Museo Nacional, Universidad Federal de Río de Janeiro.

MAUSS, Marcel y Henri HUBERT. (1971[1902]) “Ensayo sobre una teoría general de la magia”. En: MAUSS, Marcel. *Sociología y Antropología*. Madrid: Tecnos.

NAVALLO, Laura. 2010. *Fazer Cultura. Arte e política cultural em Salta, Argentina*, dissertação, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 1995. *Um grande cerco de paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2002. “Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo”. En: \_\_\_\_\_(org.) *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2004. “Anthropology and indigenous people in Brazil: ethical engagement and social intervention”. *Practicing Anthropology*, North Carolina, v. 26, n.3, p. 10-14.

TURNER, Victor. 1974. *Dramas, Fields and Metaphors*. Ithaca: Cornell University Press.

TURNER, Victor. 1982. *From ritual to theater*. New York: Performing Art Journal Press.

WEBER, Max. 2005. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

