



Facultad de Trabajo Social
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA 

Especialización en Políticas Sociales

Trabajo Final Integrador

Infancias, Derechos y Políticas Sociales

Un análisis situado de la atención a las infancias en

La Plata.

Período 2005-2015

Especializanda: Lic. M. Emilia Preux

Directora: Dra. Verónica Cruz

La Plata, febrero de 2020.-

RESUMEN

Este Trabajo Final Integrador reflexiona sobre el campo de las políticas sociales destinadas a las infancias, asumiendo una posición de reconocimiento y exigibilidad de sus derechos como desafío para las ciencias sociales y para el Trabajo Social. Despliega un trabajo teórico, metodológico y político a partir del análisis de los programas sociales dirigidos a la atención de las infancias en la ciudad de La Plata durante el periodo 2005-2015, particularizando en la identificación de las transformaciones producidas a partir de la sanción de la ley provincial 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

En tal sentido, el estudio explora los marcos socio-jurídicos que regulan los derechos de las infancias y la política social específica; indaga el modo tensionado en que estos cambios legislativos se vinculan con las intervenciones socio-profesionales ante situaciones de vulneración de derechos; y examina rupturas y continuidades con la perspectiva tutelar instituída por el Patronato de Menores, con el propósito de contribuir a reformular efectivamente las políticas sociales de infancias desde el enfoque de derechos.

INDICE

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCION	5
Estrategia Metodológica	8
CAPITULO I. INFANCIAS, DERECHOS Y POLITICAS SOCIALES.	
I.1 Construcción socio histórica de las infancias	13
I.2 Conflictividad social, política social e infancias	16
I.3 Derechos de infancias en Argentina: breve reseña histórica	25
CAPÍTULO II. POLITICAS SOCIALES PARA LAS INFANCIAS EN LA CIUDAD DE LA PLATA.	
II.1 Las infancias en la ciudad de La Plata	33
II.2 Políticas locales de atención a las infancias con enfoque de derechos	42
II.3 Organizaciones y movimientos sociales en defensa de los derechos de las infancias.	50
CAPITULO III. PROMOCION Y PROTECCION DE DERECHOS DE NIÑOS Y NIÑAS. UN ANÁLISIS A PARTIR DEL TRABAJO DE CAMPO.	
III.1 Políticas sociales de infancias. Sus expresiones en documentos públicos	55
III.2 Políticas sociales de infancias. Sus expresiones desde las entrevistas	65
III.3 La política social de infancias en La Plata. Balance provisorio	75
CONCLUSIONES	79
BIBLIOGRAFIA	82
ANEXOS	86

AGRADECIMIENTOS

Luego de un proceso de mucho trabajo creo oportuno agradecer a aquellas personas e instituciones que acompañaron, nutrieron y de alguna manera hicieron posible que llegara hasta aquí.

Quiero agradecer especialmente a la Dra. Verónica Cruz, directora de este Trabajo Final Integrador, por su paciencia, por todo lo transmitido, su constante compañía e impulso en este proceso. Sin su apuntalamiento no sé si hubiese llegado hasta aquí.

A la Dra. Marina Gabrinetti, directora de la Carrera de Especialización en Políticas Sociales. Por su invitación a formar parte de este proceso de formación. Por su acompañamiento – fundamental en estos procesos- y el de su equipo.

También agradecer a la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, de la cual soy egresada y docente hace ya 20 años. Por la decisión de acompañar e incentivar la formación de posgrado, y fortalecer a través de programas de becas la posibilidad de llegar al punto final de cualquier proceso de formación. En mi caso por haber podido acceder a la postulación y selección de una beca de Terminalidad de este Trabajo Final Integrador. También a mis compañeros y compañeras de la cátedra de Conformación de la Estructura Social Argentina, de la FTS.

A mis compañeros y compañeras de la Prosecretaría de Derechos Humanos de la UNLP. A la Universidad Pública y gratuita por la cual tanto luchamos y seguiremos luchando. Por su excelencia y su creciente inserción social.

Quiero agradecer también a todos y todas las integrantes de La Casita de los Chicos de Gorina. Por todo lo aprendido en estos casi 23 años de su existencia, en especial de los más pequeños y pequeñas.

Y por último a mis hermanes, sobrinas y toda la familia. A mi vieja y a mi viejo que ya no está. Porque hicieron posible con muchísimo esfuerzo, que acceda a la universidad pública allá por el 90. Y a mi hijo Simón, por todo su amor, su acompañamiento y su constante aliento a encarar la finalización de este proceso de formación. Por toda su alegría.

INTRODUCCION

Esta producción reflexiona, a partir del trayecto de investigación realizado en el campo de las políticas sociales destinadas a las infancias, asumiendo una posición de reconocimiento y exigibilidad de sus derechos como desafío para las ciencias sociales y para el Trabajo Social. Despliega un trabajo teórico, metodológico y político, recuperando desarrollos conceptuales para comprender tanto el campo de la política social como de las infancias. Asimismo, explora los marcos socio-jurídicos que regulan los derechos de las infancias y la política social específica que, a nivel local, se efectiviza para dar cumplimiento a lo establecido en la normativa vigente, visibilizando e indagando las disputas en juego.

En este sentido, el Trabajo Final Integrador centra el análisis en torno de los programas sociales municipales dirigidos a la atención de las infancias en la ciudad de La Plata, durante el periodo 2005-2015, procurando identificar las transformaciones producidas a partir de la aprobación de la ley provincial 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, y su decreto reglamentario N°300/05. Asimismo, reconoce el modo tensionado en que históricamente estos cambios legislativos se vinculan con la resolución de las problemáticas que vulneran derechos, e indaga las expresiones particulares que adquiere esa relación entre legislación, vulneración de derechos y políticas sociales en las últimas décadas.

En virtud de esa preocupación las preguntas acerca de *¿cómo se construye y hacia dónde se orienta la interlocución entre el discurso jurídico normativo y las políticas sociales con relación a las infancias?* y *¿cuáles son los fundamentos que guían las políticas sociales y las prácticas socio-profesionales con las infancias, a 10 años de la aprobación de la ley provincial 13.298?* adquieren una relevancia sustantiva; en tanto la existencia de una brecha significativa entre lo normativo y lo que efectivamente el Estado hace a través de las políticas sociales para proteger y cuidar a las infancias, obstaculiza la ampliación y el ejercicio efectivo de sus derechos.

De este modo, el Trabajo Final Integrador analiza las construcciones conceptuales e ideológicas sustentadas por los marcos normativos, las políticas y las prácticas que, desde diferentes dispositivos, se despliegan en torno de las infancias; focalizando en las rupturas y continuidades con el modelo tutelar y en las implicancias de esa dinámica en su cotidiano y en las intervenciones socio-profesionales.

En consonancia con lo antes dicho, se describen y examinan, por un lado, las políticas de niñez, reconociendo su inscripción en el entramado general de las políticas sociales, constitutivamente atravesadas por tensiones entre prácticas dirigidas a generar mayor autonomía en los sujetos, y prácticas de control social, con rasgos tutelares -propias del modo de producción capitalista.- Y por otro, las percepciones de agentes socio-profesionales que implementan acciones en el marco de programas y políticas sociales estatales dirigidas mayormente a las infancias vulnerabilizadas, tomando como referencia la ciudad de La Plata.

Concierne señalar que la producción de conocimientos acerca de esta temática, constituye un reto para las ciencias sociales y para la formación y el ejercicio profesional, en un contexto donde los marcos jurídicos específicos muestran avances significativos que parecen no materializarse en el entramado de políticas e intervenciones orientadas a fortalecer el ejercicio efectivo de derechos de niños y niñas. Es decir, las condiciones sociales, económicas y políticas que producen estructuralmente desigualdad y pobreza, ponen en cuestión el reconocimiento de las infancias como sujetos de pleno derecho, a la vez que tensionan las posibilidades de desarrollar estrategias profesionales que contribuyan a su concretización.

Asimismo, teniendo en cuenta que históricamente las intervenciones con las infancias en situación de pobreza se estructuraron desde una fuerte impronta normalizadora, signada por los requerimientos del higienismo y la medicina social, los aportes más recientes, provenientes del campo de los derechos humanos y de las ciencias sociales, habilitan condiciones para problematizar esa lógica tutelar.

Un último aspecto a considerar son los interrogantes que este tema ha generado en la trayectoria profesional de quien suscribe, mediatizados por

problemáticas que atraviesan las biografías de niños y niñas singulares, residentes en la ciudad de La Plata, interpelando las estrategias de intervención desde el imperativo ético que supone el trabajo en el campo de los derechos.

Son precisamente estas preocupaciones las que llevan a compartir la necesidad de aportar desde el campo profesional a la producción de condiciones que fortalezcan una institucionalidad democrática, capaz de efectivizar la promoción y protección de derechos a través de las políticas sociales. Asumir tal desafío demanda una reflexión que permita visibilizar cómo históricamente las sociedades significan a las infancias, y reconocer cuál es el papel desempeñado por los y las agentes profesionales respecto de la atención de sus problemáticas que, al hallarse imbricadas a la “cuestión social,” constituyen un eje relevante para el Trabajo Social.

Finalizando esta introducción, interesa comunicar que este texto expone en tres capítulos, más un apartado de consideraciones finales el recorrido de investigación transitado en el marco de la carrera de Especialización en Políticas Sociales ofrecida por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata.

El *primer capítulo* comparte reflexiones en torno de la construcción socio-histórica de las infancias y los derechos establecidos para su protección, analizando el entramado de políticas sociales que en diferentes momentos fueron implementándose para tratar los problemas que las vulnerabilizan.

El *segundo capítulo* describe brevemente el territorio y los antecedentes de las políticas sociales para las infancias en La Plata, tomando en cuenta la particular posición de la ciudad como capital provincial, que concentra las esferas centralizadas del poder judicial, legislativo y ejecutivo tanto de la jurisdicción provincial como municipal. Esta característica complejiza la trama de decisiones y disputas en torno de este campo específico, siendo a la vez escenario público de las luchas sindicales y de organizaciones sociales, sumadas también al papel sustantivo de la Universidad Nacional de La Plata en la vida cotidiana de la población y en las políticas para la ciudad.

El tercer capítulo expone los hallazgos del trabajo de campo, analizando los datos provistos por la lectura y análisis de documentos normativos y de la política pública local de infancia; y por las entrevistas a quienes trabajaron en la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata, desempeñando un papel de conducción en la gestión de dicha área, o bien desplegando estrategias de intervención desde los programas y en los Servicios Locales, tomando como referencia temporal el periodo 2005-2015.

Por último, las *consideraciones finales* destacan algunos aspectos del trayecto investigativo, que permiten construir una reflexión conjetural ante las preguntas que lo movilizaron, sin que ello implique un cierre sino mostrando nuevas aperturas tendientes a fortalecer los debates del Trabajo Social y de las ciencias sociales acerca del objeto de estudio, que sin duda serán retomadas en otras investigaciones como parte del movimiento inacabado del conocimiento.

Estrategia metodológica

La investigación desarrollada es de carácter exploratorio y descriptivo, de corte cualitativo, explora los contenidos y definiciones expresadas en los documentos de las políticas y programas sociales locales, que sustentan las acciones asistenciales y promocionales con infancias en situación de vulnerabilidad y pobreza en la ciudad de La Plata. También recupera el contenido de documentos de organizaciones sociales y sindicales involucradas en la lucha por la derogación del Decreto-Ley 10.067 y la plena aplicación de la legislación vigente en la materia; y de los propios textos jurídico-normativos. Otras fuentes de información fueron las entrevistas a quienes formaron parte de los equipos de trabajo en el marco de la política local de infancias. Y también la trayectoria profesional de quien suscribe en el campo de las infancias, recuperada desde un ejercicio continuo de vigilancia epistemológica que posibilitara mantener un distanciamiento crítico respecto de la misma.

Cabe aclarar que el método cualitativo resulta pertinente para profundizar el tema en cuestión, ya que permite captar el conocimiento de la dinámica interna de lo que se está estudiando. O, dicho de otro modo, es un tipo de investigación que

favorece la comprensión de los acontecimientos sociales, interpretando las perspectivas de los propios sujetos que, en este caso, intervienen en el proceso de producción e implementación de una política social, buscando aportar a la generación de cambios. De igual manera, este tipo de estudios exige clarificar los lugares teóricos, epistemológicos y metodológicos desde donde se realiza, a fin de efectuar una reflexión crítica y ética respecto del tema, evitando posiciones empiristas.

Desde estas apreciaciones, el diseño cualitativo del estudio cuyo recorrido expone este Trabajo Final Integrador, posibilitó por un lado, indagar las concepciones teóricas, ideológicas y políticas que orientan las acciones de los y las agentes profesionales, focalizando en los programas implementados a nivel local desde la entrada en vigencia de la Ley 13.298 -período 2005 y hasta 2015.- Y por otro, problematizar instituidos a fin de promover la deconstrucción de ciertos imaginarios sociales, reconociendo la dinámica relacional del campo de las políticas sociales en relación con las Infancias y el lugar del Trabajo Social allí.

La **referencia empírica** del estudio es situada en la ciudad de La Plata como recorte espacial, e incluye el análisis de las políticas sociales destinadas a las infancias, generalmente enmarcadas en políticas y legislación provincial. El recorte temporal se circunscribe al periodo 2005-2015, tomando como punto de partida el año de aprobación de la Ley Provincial N° 13.298, de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, y los primeros diez años de su implementación en la ciudad capital de la Provincia de Buenos Aires.

El **objetivo general** que direccionó las indagaciones es:

- Analizar las políticas sociales de atención a las infancias en el distrito de La Plata durante el período 2005-2015, creadas en el marco de la Ley 13.298, a fin de contribuir a su problematización desde el enfoque de derechos.

Los **objetivos específicos** procuran:

- Describir la construcción normativa en materia de infancias en la provincia de Buenos Aires.

- Caracterizar las políticas municipales de promoción y protección integral de derechos de las infancias, implementadas en la ciudad de La Plata en el periodo de referencia.
- Problematizar las tendencias presentes en el entramado de políticas y programas locales, así como en las intervenciones profesionales con infancias desde el enfoque de derechos.

A fin de alcanzar los objetivos planteados, el trabajo de campo se inició con la **selección, lectura y análisis de documentos** legislativos y programáticos que regulan las intervenciones públicas en materia de infancia, pertenecientes al periodo de referencia del estudio. Esas lecturas fueron a la vez enriquecidas por el análisis de los documentos de organizaciones sociales y sindicales implicadas en la lucha por la ampliación y el reconocimiento de derechos de las infancias. Estos recursos posibilitaron una mejor interpretación de los datos y suministraron aportes para la indagación del tema en estudio, recuperando también los insumos teóricos y metodológicos ofrecidos por la mencionada Especialización en Políticas Sociales.

Otro recurso fue la **entrevista en profundidad** tomada a seis agentes profesionales que se desempeñaron en las instituciones que constituyeron las unidades de observación de esta investigación. Se entiende que la entrevista supone un encuentro entre sujetos, previamente planificado y acordado, que da lugar a un proceso comunicativo situado, y que permite comprender las acciones y percepciones de las personas entrevistadas respecto de sus experiencias. Asimismo, en este marco, se valora la disposición y el ejercicio de una escucha atenta, en este caso desplegada por quien suscribe, respecto de dichas personas; así como la confección de las preguntas que guiaron las entrevistas, elaboradas a partir de la proposición hipotética de la investigación.

Los criterios para la selección de las personas entrevistadas fueron: su desempeño en instituciones y programas locales, creados a partir de la Ley 13.298, en el periodo y espacio referenciado; la disponibilidad de información relevante de acuerdo al objeto de estudio; y la disposición a comunicar los saberes producidos en las diversas experiencias.

En todos los casos se buscó que entre sus tareas realicen -desde el espacio gubernamental municipal- actividades con niños y niñas, y que tengan como lugar de residencia permanente la ciudad donde están asentadas las instituciones y servicios. Se trata de profesionales de Trabajo Social, Psicología, y Educación, que se desempeñaron en la política municipal de infancias, durante el período de referencia de este estudio. En algunos casos son o han sido trabajadores/as de Servicios Locales, Directora de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata. Todas las personas entrevistadas tienen como característica común, formación terciaria o universitaria completa, además cuentan con una trayectoria laboral en la que predomina la inserción en el ámbito público en el campo de las infancias.

Dado que se trata de un trabajo exploratorio se diseñó una guía de entrevista semi-estructurada que apuntó a obtener datos que dieran cuenta de las percepciones existentes en torno a las infancias en general, y en particular a las políticas sociales y/o programas implementados en el territorio de La Plata; así como respecto de cómo se fue construyendo el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos, identificando logros y obstáculos. También se relevaron opiniones respecto a la política pública de infancia como tema general, a fin de que profundizaran en algunos aspectos conforme al propio criterio.

La **sistematización de los datos** se produjo mediante la construcción de un mapa de diseño analítico que posibilitó el trabajo de selección y ordenamiento de la información para una mejor interpretación. (Schettini y Veiga, 2017) Es decir, el dispositivo utilizado busca mostrar el proceso de interacción entre los distintos componentes que constituyen la investigación: las preguntas, los conceptos, las categorías, los indicadores y las técnicas.¹

Otra consideración teórico-metodológica para este estudio es la vinculación histórica que existe entre el Trabajo Social, las políticas sociales y el campo de las infancias, donde los y las agentes profesionales registran intervenciones desde los ámbitos de la asistencia social, la salud, la justicia y la educación pública con niños y niñas desde hace más de un siglo. Un tiempo donde la doctrina de la situación irregular hegemonizó la legislación, las concepciones y las políticas e intervenciones

¹ Ver Cuadro en Anexo N° 1

con las infancias empobrecidas; y que recientemente busca ser “superado” por el ideario de promoción y protección integral de derechos encarnado en la legislación vigente. Esa búsqueda se inscribe en un escenario de dominación neoliberal que limita los alcances de su materialización en las políticas públicas.

Se espera que el recorrido de indagación realizado aporte no sólo al campo disciplinar y a las ciencias sociales, sino también que brinde conocimientos como un valor agregado a ser tomado por las esferas estatales de decisión, en pos de mejorar el diseño y la implementación de políticas sociales destinadas a las infancias.

CAPITULO I

INFANCIAS, DERECHOS Y POLITICAS SOCIALES.

Introducción

Este capítulo comparte reflexiones en torno de la construcción socio-histórica de las infancias y los derechos establecidos para su protección, y del entramado de políticas sociales que, en los diferentes momentos, fueron implementándose para tratar los problemas que las vulnerabilizan.

Se comprende que existen miradas socio-institucionales constituyentes y construidas por el campo de las infancias, que a la vez moldean las políticas sociales en cada contexto histórico. En este sentido, el capítulo desarrolla brevemente el proceso de producción de los marcos normativos, tanto nacional como provincial, establecidos inicialmente desde el paradigma tutelar y más recientemente desde el enfoque de derechos, siguiendo lo establecido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de la Niña, a la cual nuestro país adhirió, incorporándola a la Constitución Nacional de 1994.

Las conceptualizaciones vertidas operan como marco de referencia del estudio que este Trabajo Final Integrador expone, reconociendo el lugar que ocupa el Trabajo Social en relación a la tensión entre protección-desprotección de los derechos de las infancias presente en el campo de las políticas sociales, en tanto profesión que busca desnaturalizar las condiciones que generan la vulneración de sus derechos.

I.1 Construcción socio histórica de las infancias

La construcción de significados en torno de las infancias es disputada por diferentes actores sociales -ONGs, iglesias, grupos de voluntarios, agentes gubernamentales, universidades, organizaciones internacionales de cooperación, agentes judiciales y fuerzas de seguridad, entre otros. Así, por ejemplo, son expresiones de esas luchas un conjunto de adjetivaciones calificativas y/o sinónimos concurrentes a la niñez: menor, dependiente, vulnerable, carente, desamparado,

abandonado, de calle, marginal, infractor, ciudadano u otros; que atribuyen significados que crean, refuerzan y rehacen identidades. (Fleury Texeira, 1999:7)

En este sentido, el campo de las infancias es un espacio complejo, habitado por un conjunto de significaciones que las prácticas estatales burguesas instituyeron sobre el cuerpo del niño y de la niña, producido como dócil, durante casi tres siglos. (Corea y Lewkowicz, 1999: 13) Significaciones hoy puestas en tensión frente a los procesos que instituye la dominación neoliberal, generadora de problemas que se han complejizado con la fragmentación del lazo social. Tal estado de situación demanda un esfuerzo de revisión de los marcos analíticos, a fin de comprender la inscripción de la vulneración de derechos en la estructura social, expresada en problemas sociales permanentemente disputados en su significación, que son a la vez “oficializados” y atendidos de diversos modos por el Estado.

Una mirada retrospectiva acerca del surgimiento de “la niñez,” lleva a identificar que la misma se relaciona con la preocupación que, hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, planteaban sectores hegemónicos por los niños y niñas que deambulan por las calles de los centros urbanos, percibiéndolos como una infancia en peligro, pero también peligrosa. Esa construcción fue moldeando un imaginario social que legitimó formas de intervención tutelar desde dispositivos y prácticas reforzados por el ideario médico-higienista, sobre niños y niñas de sectores populares. Ese sistema tutelar “garantizaba su rescate” ingresándolos a circuitos paralelos de socialización. En poco tiempo, esas infancias pasaban a denominarse y pensarse como “menores” -término que aún persiste y que coloca un fuerte componente de estigmatización. “El menor como categoría social, se forja en un circuito de nominación y tutela que inhibe el pasaje a otros lugares o espacios de la sociedad y la cultura” (Costa y Gagliano, 2000:74), dejando al niño y a la niña en una situación de inferioridad afianzada institucionalmente por el discurso tutelar de la “protección.”

Las infancias son un invento moderno, resultante de un conjunto de prácticas de resguardo, tutela y asistencia instituidas por el Estado burgués, que establecen una diferenciación clara entre el mundo adulto y el mundo infantil. Es decir, hablar de

infancias es hablar de un conjunto de significaciones que la instituyeron como tal a partir de las cuales la sociedad y el Estado producen y tratan a los niños y niñas, asignándoles un lugar simbólico particular. (Corea, 1999)

Las prácticas pedagógicas impulsadas desde mediado del S XIX muestran con claridad cómo funcionan esas significaciones en el imaginario social. A modo de ejemplo, el manual escolar utilizado hasta entrados los años '50 planteaba al niño como “el hombre del porvenir”, ubicándolo como un futuro sujeto, como un futuro ciudadano, que tendrá que pasar por una serie de etapas de formación hasta hacerse hombre. En este sentido la escuela ha sido una de las instituciones claves de separación del mundo de los adultos y del de los niños.²

En síntesis, tal como expresara Fuentes “dos piezas claves hemos señalado en la constitución de la infancia: el Estado Burgués (especialmente a través de la escuela) y la familia (sostenida por mecanismos de asistencia y control). Ambas se han transformado vertiginosamente y por lo tanto las prácticas y discursos que articularon la producción simbólica de la infancia no necesariamente se nos presentan tal cual las hemos pensado.” (2006:53)

Al analizar las transformaciones de los últimos tiempos es posible advertir cómo son pensadas las infancias dentro del circuito producido por un consumo generalizado que produce subjetividad y a la vez, hace difícil el establecimiento de la diferencia simbólica entre adultos y niños. Esto convierte al niño -hombre o mujer del mañana- en un sujeto que, como consumidor se constituye aquí y ahora; y al mismo tiempo se diferencia de quienes se ven imposibilitados de consumir y consecuentemente son excluidos del sistema de consumo.

El niño consumidor que el mercado pone en escena es entonces un niño poderoso y autónomo, que no sólo no requiere que los adultos tomen todas las decisiones por él, sino que, en muchos casos, toman ellos las decisiones por los adultos. Claro que el poder que da el mercado siempre tiene su revés. Como dice Volnovich, cuando el mercado captura a los niños como clientes, el niño consumidor termina siendo consumido. Y esos chicos cada vez más “adultos” por su capacidad de elección y su autonomía, quedan cada vez más indefensos –advierte Narodowski–

² Nótese que las referencias eran generalmente enunciadas en el universal masculino de niño.

“frente a la influencia massmediática y la compulsión al consumo: lo que los hace poderosos, obviamente, también los debilita”. (Diker, 2008; 79)

Esta caracterización pone el foco en aquellos niños y niñas que forman parte de hogares que poseen determinadas características salariales o poder adquisitivo que les permiten “formar parte” de lo que el mercado ofrece. Lo que interesa resaltar es cómo la lógica mercantil pone en circulación un nuevo modo de concebir la infancia, que se distancia radicalmente del niño heterónimo, necesitado de protección y orientación adulta propio de la tradición moderna. Esta concepción se expresa en discursos y prácticas que tienen efectos más allá de que las oportunidades reales de participación en el consumo sean desiguales, toda vez que visibiliza y a la vez produce unos rasgos que quedan disponibles para ser articulados por otros discursos, en otros ámbitos. Así, por ejemplo, la autonomía y el poder que serían propios del “niño consumidor” podrán reaparecer con otro registro, atribuidos a los niños que viven o trabajan en las calles, a niños involucrados en delitos o incluso, desde ciertas perspectivas, como rasgos asociados a la noción del niño como sujeto de derecho. (Diker, 2008)

1.2 Conflictividad social, política social e infancias

Ante un escenario de conflictividad social como el vivenciado en el país a fines del siglo XIX e inicios del XX, donde las infancias empobrecidas empezaban a ser consideradas como un problema social, fue organizándose una acción de tipo filantrópica, impulsada principalmente desde la Sociedad de Beneficencia. Esta institución de origen privado, era subsidiada en parte por el Estado, y su función se articuló al ejercicio del Patronato de la Infancia, fundado en 1892. Esas intervenciones mostraron cierta indiferenciación en el tratamiento brindado a "menores abandonados" y a quienes eran considerados "menores delincuentes," unificando a ambos bajo la concepción de "peligrosidad." (Fuentes, 2006)

De esta forma, niños y niñas de sectores populares, hijos e hijas de inmigrantes “revoltosos”, comienzan a formar parte de ese universo de análisis inspirado en el pensamiento positivista que sustentó la creación del Patronato como construcción jurídico-normativa, fortalecida por otras producciones legislativas. Este imaginario

contribuyó a la aceptación naturalizada de la limitación del ejercicio de la patria potestad de aquellas familias pobres, objeto de prácticas de intervención y control de grupos de profesionales especializados. Es decir, ante el accionar de las normas jurídicas, las familias se veían obligadas a ejercer la vigilancia de sus hijos pudiendo ser ellas mismas objeto de disciplinamiento y moralización bajo el dispositivo tutelar y el contrato. (Torrado, 2004) Estas políticas eran orientadas por una mirada higienista “preventiva” de los males que podrían aquejar el cuerpo enfermo de una ciudad que crecía aceleradamente, en la cual las infancias eran hijas de esa masa aluvional e indefinida de inmigrantes llegados al país demandando trabajo e incorporación a un régimen asalariado que no podía satisfacer todas sus expectativas.³

Se advierte cómo en este contexto, los poderes políticos y religiosos fueron delimitando diversos ejes de intervención sobre las condiciones de vida de los sectores populares. Uno de ellos fue el control del hábitat frente a problemas acuciantes de hacinamiento y falta de acceso a servicios públicos, que llevaron a establecer ordenanzas municipales para establecer parámetros mínimos de higiene para quienes vivían en conventillos. El Estado se ocupó a la vez de disciplinar a las familias vulnerabilizadas, responsabilizándolas no sólo de posibles acciones de infracción sino también de las patologías físicas como mentales que podrían afectar a niños y niñas en ese escenario.

Otro eje de intervención se relacionó con la educación, promoviendo que la escuela además de garantizar la alfabetización, realizara controles médicos a las infancias que, con tercer grado aprobado, podían trabajar si accedían a la correspondiente certificación en su libreta de trabajo, un instrumento indispensable para la inserción laboral. Conciérne señalar también que en 1907 se creó la primera legislación que estableció una edad mínima de 10 años para ser contratado; luego la Ley 11.317 de 1924, modificó esa edad mínima adecuándola al tipo de actividad llevándola a 12 años para realizar trabajos rurales, a 14 años para trabajar en fábricas, comercios y servicio doméstico; mientras el desempeño en tareas nocturnas requería

³Por entonces, los extranjeros venían convencidos de que en este país todos podían “hacer la América.” (Moreno, J. Luis, 2009)

una edad de 18 años. Asimismo, estipulaba una jornada laboral de seis horas para los menores de 18 años de ambos sexos.

Los niños y las niñas que ingresaban al sistema tutelar generalmente pertenecían a sectores populares, o eran hijos e hijas ilegítimas procedentes de vínculos por fuera de la estructura familiar legítima, pertenecientes a sectores medios o altos de la sociedad, siendo así expulsados de la visibilidad social por no coincidir con el “modelo” familiar basado en el ideal liberal.

Este breve recorrido da cuenta de cómo se ampliaron las intervenciones del Estado sobre ciertos niños en detrimento del derecho de patria potestad de las familias, mediante un sistema co-financiado de atención de los menores tutelados, que combinó acciones de particulares, de instituciones de beneficencia y de instituciones oficiales. Cabe recordar que hasta avanzado el siglo XX, la Sociedad de Beneficencia -subsidiada en parte por el Estado- se ocupó de brindar asistencia a los pobres y grupos vulnerables, movilizada principalmente desde el imaginario religioso que se contraponía al enfoque de derechos.

Recién a partir de mediados de siglo XX, el Estado organizó la asistencia pública y el incipiente sistema de políticas sociales, proporcionando recursos humanos y materiales para desarrollar intervenciones especializadas frente a los problemas sociales. Para 1947 la asistencia dejó de estar en manos de la Sociedad de Beneficencia y pasó a la órbita estatal, materializándose a través de la puesta en marcha de un sistema de políticas sociales. Asimismo, esa asistencia fue paulatinamente diferenciándose de la educación, restringiéndose la Comisión Nacional de Ayuda Escolar, para ser reemplazada en sus acciones por la Dirección Nacional de Asistencia Social en 1948 y luego por la Fundación de Ayuda Social “Eva Perón” creada en 1950.

En esos años, las instituciones destinadas a la infancia “abandonada” fueron trasladadas a la dependencia de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social. El Asilo o Colegio de Huérfanos, fue reemplazado por el Hogar-Escuela; y a los niños y niñas allí alojados se les asignaba una familia tutora externa, a fin de evitar el aislamiento institucional; mientras otros recibían asistencia escolar y alimentaria.

Cabe recordar el lema “los únicos privilegiados son los niños” puesto de manifiesto en el discurso gubernamental, de manera articulada a la cosmovisión tutelar instalada por la Ley 10.903 de Patronato de Menores.

En los años sesenta, las denominaciones institucionales y los programas de “menores” pasaron a denominarse de “menores y familia.” Esta modificación fue impulsada por debates acerca de la institucionalización y sus consecuencias, de la educabilidad durante la institucionalización, y de la necesidad de reintegrar a niños, niñas y adolescentes al ámbito familiar.

Durante la última dictadura cívico-militar se adoptaron en el país otras medidas de intervención en el campo de las infancias: Registro General de Menores, Orientación Familiar, becas para internamiento en instituciones privadas, Hogares de pre-egreso con subsidios, Pequeños Hogares, becas de estudio e ingreso a los institutos militares. Llobet (2011) describe, algunas de las intervenciones que tuvieron lugar a partir de la instauración del modelo aperturista.⁴

El fuerte reingreso del modelo policíaco persecutorio se combinaba con las instituciones totales para renegar identidades, mediante la Doctrina de la Situación Irregular. Ésta producía un deslizamiento, que agrega a la idea de menor abandonado, propia del paradigma anterior, la concepción de población de riesgo. La Policía de la Minoridad, el Cuerpo de Vigilancia Juvenil, las razzias callejeras y los institutos articulaban el modelo de política socio-penal. De este modo, se agregó abiertamente un eje de seguridad, que sumó al énfasis moral y futurista que tenía la definición de menor en riesgo moral y material, la peligrosidad presente.

Esta dimensión parece componer el mapa totalizador de las imágenes de infancia y adolescencia que construyen el sustrato para concebir la cuestión social y sus respuestas. Se comenzaba también a dismantlar la política social a partir de la transformación del sistema de salud y la escolaridad, ambos cambios en el sentido de la mayor fragmentación entre educación y salud mercantilizadas y aquellas provistas por el ámbito público. (Llovet, 2008; 7)

Ahora bien, este recorrido en la Provincia de Buenos Aires lleva a remarcar que, hacia finales de la última dictadura cívico-militar en 1983, se sancionó el Decreto Ley 10.067 del Patronato del Menor, regido por la doctrina de la situación irregular.

⁴ TORRADO, S. “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social” en Torrado, S. (comp) El Costo social del Ajuste. Argentina 1976-2002. Tomo I: Edhasa, Bs. As. 2010.

Esta normativa establecía que los niños, niñas y adolescentes pasaban a estar bajo la tutela del Juez, quien definía si se encontraban en peligro moral o material, y procedía a su institucionalización en ocasiones hasta alcanzar la mayoría de edad. Esta intervención judicial se enmarcaba en un expediente que daba curso a una causa, aún cuando en gran medida los problemas de las infancias eran provocados por situaciones de pobreza e indigencia, mostrando así la judicialización de la pobreza.

A partir de los años ochenta y noventa, en un escenario signado por la pobreza y la desigualdad, se profundizó el debate sobre las políticas sociales para las infancias en la región, y se reafirmó como eje la titularidad de derechos de ciudadanía para niños, niñas y adolescentes. Es decir, a la luz del *interés superior del niño*, establecido por la Convención como objetivo y límite de toda intervención, comenzó a problematizarse la consideración de los mismos como “menores.” Estos debates fueron y continúan siendo fuertemente impulsados por organizaciones sociales, sindicales y organismos ligados a los derechos humanos.

Concierne puntualizar que en esos años la conflictividad social producto del modelo excluyente implantado por el proyecto neoliberal, generó acciones de criminalización de la pobreza, mediante la represión deliberada de las fuerzas policiales a la protesta social. Así va reforzándose la figura de la policía, la justicia penal y el sistema institucional, como estrategia para regular el conflicto generado por el proceso de pauperización que impactó fuertemente en la reconfiguración de la estructura social argentina.

Una expresión paradójica es el otorgamiento de rango constitucional a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, efectuado por el Estado argentino en 1994, cuando se vulneraban dramáticamente los derechos de las clases trabajadoras y en particular de las infancias; mientras continuaba en vigencia la Ley del Patronato del Menor, derogada recién a mediados de los años dos mil.

En particular en América Latina, la incorporación de la CIDN involucró la institucionalización de principios relativos a la ampliación de ciudadanía y al tratamiento concreto y simbólico de personas menores de edad como ciudadanos, en culturas institucionales permeadas por ciudadanía

invertidas o controladas (Fleury Texeira, 1997). Para el caso, la institucionalización del paradigma de derechos de la infancia como matriz para el diseño de las políticas sociales se dio en un contexto de reforma del estado, hegemonía del paradigma neoliberal, y globalización del sistema financiero. (Llobet, 2011-7)

En materia de política social, en pos de mitigar los efectos del ajuste estructural, se desarrollaron programas caracterizados por criterios de focalización, privatización y descentralización, impuestos por los organismos multilaterales de crédito. Las áreas prioritarias en este sentido fueron salud y educación, sobre las cuales se impusieron reformas drásticas.

En el campo de las infancias las políticas sociales continuaron siendo sustentadas desde la doctrina de la situación irregular pues Argentina seguía sin adecuar sus marcos normativos a los tratados internacionales. Se abrió un debate sobre la mirada hacia las infancias y las políticas sociales, en un escenario donde coexistían dos posiciones antagónicas: una que sostenía la Doctrina de la Situación Irregular, bajo una mirada tutelar de los niños, niñas y adolescentes; y otra basada en la Doctrina de la Promoción y Protección Integral de Derechos, en sintonía con la Convención Internacional de Derechos del Niño y de la Niña.

Luego de la crisis que desencadenó los hechos del 2001, en el país se agudizó el reclamo social hacia el Estado exigiéndole mayor presencia y garantía de derechos, siendo la provincia de Buenos Aires uno de los principales centros de estos reclamos. Así, ese escenario de múltiples luchas posibilitó poner en discusión y conquistar la derogación de la Ley de Patronato a nivel nacional, y el Decreto Ley 10.067 a nivel provincial. También se conquistaron otros marcos normativos que, de una u otra manera, impactan en la vida de las infancias y las juventudes. Algunos ejemplos son las leyes nacionales de educación, de salud mental, de protección integral contra la violencia de género, de migraciones, de identidad de género, entre otras. En cuanto a las políticas sociales dirigidas a las infancias, se produjo una reorientación pasando las mismas a ser enunciadas desde el enfoque de derechos plasmado en los marcos normativos. En el 2009, se aprobó la Asignación Universal por Hijo bajo el Decreto del PEN N° 1602/09, alcanzando luego estatuto de Ley. Esta política social reconoce este

derecho a hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras desocupadas o no registradas, y de trabajadoras domésticas registradas. Se llevó adelante también desde la jurisdicción nacional en coordinación con los gobiernos provinciales, el Programa Conectar Igualdad, que otorgaba a estudiantes secundarios el acceso a una computadora coordinándose contenidos y el aprendizaje de tecnologías con el sistema educativo. Otro de los programas desarrollados fue el de Orquestas Infantiles, otorgando la posibilidad a niños, niñas y adolescentes de llevar adelante a través del sistema educativo, actividades artísticas vinculadas a la música.

A comienzos del año 2014, se puso en marcha el Plan Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), destinado a jóvenes de 18 a 24 años de todo el país, generando oportunidades de inclusión social y laboral para aquellos jóvenes que deseaban iniciar o finalizar sus estudios, primarios, secundarios o de educación superior y/o realizar experiencias de formación y capacitación laboral.

Otra iniciativa con enfoque de derechos fue el Programa Patria Grande, que generó condiciones para la regularización documentaria de migrantes latinoamericanos, impactando de manera positiva en los niños, niñas y adolescentes que se incorporaban al sistema educativo y de salud, igualando los derechos de los y las migrantes a los de quienes nacieron en el país. Es importante señalar que este programa se enmarcó en la Ley Nacional N° 25871 y su decreto 616/2010, que reconoce el derecho a migrar, e impulsa un cambio en la perspectiva de la política migratoria en Argentina.

Actualmente, el contexto social y las prácticas institucionales plantean un panorama incierto, donde se evidencia la distancia que opera entre los avances legislativos, y cierta “paralización” o deliberada resistencia del poder ejecutivo provincial para avanzar en la construcción de políticas que efectivamente reconozcan derechos, en lugar de sostener intervenciones focalizadas. Esa realidad se complejiza al reconocer que la crisis de los dispositivos tradicionales de protección y socialización, produce un tipo subjetivo atravesado por una lógica individualista y de consumo, donde aparentemente habría menos tutelas, pero la sociedad se vuelve cada vez más heterónoma.

Los procesos de polarización social, segregación territorial y empobrecimiento, generan desigualdades que incrementan la desprotección y la desafiliación de las infancias a un entramado socio-afectivo y comunitario que les permita «ser», desear e imaginar un futuro. Es aquí donde tienen lugar la fragilización de los vínculos y el desamparo como correlatos de una inseguridad producida por la desesperanza, la carencia afectiva desde temprana edad, la ausencia de marcos protectorios y de cuidado de niños y niñas quienes, al ser violentados, buscan defenderse mediante estrategias que incluyen también la violencia como lenguaje y como relación. Y es en el marco de esa trama relacional problemática, donde estas infancias dejan de ser vistas como «objetos a ser tutelados» y pasan a ser «sujetos peligrosos» a los que frecuentemente el Estado reprime e institucionaliza.

Lo antes mencionado muestra una vez más la confirmación empírica del Patronato como ideología que, aún bajo la plena vigencia del Paradigma de Promoción y Protección Integral, reinstaura la «situación irregular». Es decir, las intervenciones frente a la vulneración de derechos, continúan siendo pensadas desde una mirada que estigmatiza y construye la imagen del otro desde la carencia y la amenaza, fijando al sujeto excluido en ese lugar simbólico que retroalimenta la espiral de violencia, invisibilizando la dimensión relacional y de poder constitutiva de la vida social. (Cruz, Fuentes y Zucherino, 2014)

Las **políticas sociales** son entendidas en este estudio como el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades, a través de las cuales el Estado, debe garantizar la preservación y elevación del bienestar social. Siguiendo a Golbert (2004), las mismas no se formulan ni se ejecutan en el vacío, sino que responden a un entramado social, político e institucional determinado. Por ello es importante analizarlas tomando en cuenta la conformación del Estado y de los diferentes actores sociales y políticos que intervienen en el espacio público.

Es posible advertir que la mayor parte de estas políticas surgen como opciones y respuestas que pretenden resolver problemas sociales que expresan las manifestaciones de la cuestión social. O, dicho de otro modo, instituyen lo social como instancia pública que demanda la acción del Estado que, en cada momento

histórico, define, jerarquiza, clasifica y fragmenta dichos problemas. Asimismo, éstos pueden ser visualizados desde los actores de gobierno o pueden ser instalados en la agenda pública a través de un reclamo social; inscribiéndose como expresión de la llamada cuestión social, a la que Grassi definió como

(...) la puesta en escena de la falla estructural del capitalismo moderno cuya emergencia, expresada en términos del problema del pauperismo, los especialistas ubican en el siglo XIX, cuando los conflictos toman una forma tal que ya no pueden ser resueltos por la vieja filantropía. Comienza entonces el largo proceso de constitución de tal cuestión en cuestión de Estado y de estatalización paulatina de las intervenciones sociales a cargo, hasta entonces, de las instituciones de la caridad y las sociedades filantrópicas. (2008:10)

En este sentido, la cuestión social no se presenta como contradicción y virtualidad de la fractura de una vez y para siempre, sino que, en cada época, se particulariza en problemas sociales que son a la vez, expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma. La definición del problema como tal, depende de los procesos de hegemonización que imponen los términos con que se lo denomina y describe, especificando el contexto de referencia al cual es remitido. Es decir, la aflicción de un grupo no es por sí un problema social, a menos que sea constituido como tal por la acción eficaz de sujetos interesados en imponer un determinado estado de cosas, como una situación problemática para la sociedad en su conjunto. O porque las condiciones de esa aflicción tienen ya una significación social que cuestiona la legitimidad del sistema institucional por sí misma.

Estas consideraciones llevan entonces a reflexionar en torno del lugar que se otorga a las diferentes vulneraciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando se analizan los problemas sociales, en pos de construir la política social destinada a revertirlas desde un principio de justicia, socialmente construido a partir de valores compartidos y de normas colectivas que orientan la convivencia social. (Fleury Texeira, 1999) En otras palabras, aun cuando la política social se exprese como una decisión gubernamental, ella tiene como fundamento la construcción colectiva de un principio de justicia sustentado en valores como igualdad y solidaridad, que debieran orientar a los gobiernos en el establecimiento de prioridades y metas.

Siendo esto así, al momento de pensar en las políticas sociales destinadas a las infancias, surgen preguntas respecto de cómo es entendida la justicia, y cuáles son las miradas sobre los valores y las normas compartidas socialmente. O, dicho de otro modo, cómo se tramita el conflicto existente entre diferentes intereses de actores que convergen en la constitución de las políticas sociales, y en particular aquellas dirigidas a las infancias; qué intereses o miradas colisionan y conviven en dicho campo, aun en un marco de avance en materia legislativa; y cómo esta colisión de miradas e intereses condicionan las intervenciones socio-profesionales.

Por otro lado, esta reflexión conlleva a situar el carácter paradójico configurado por ciertos modos hegemónicos de interpretar necesidades, problemas e identidades de niños, niñas y adolescentes cuyos efectos producen restricciones en el ejercicio de una ciudadanía sustantiva (Llobet, 2011), habiendo el estado argentino suscrito a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y particularmente de los derechos de las infancias.

Frente a este cuadro de situación, es importante reconocer las construcciones simbólicas que se ponen en juego en las instituciones que desarrollan las políticas de niñez, indagando si las mismas alojan a las infancias desde una lógica de cuidado que propicia autonomías o genera más tutela y sumisión, o indiferencia y desprotección. Claramente pensar en intervenciones que restituyan y protejan derechos exige transformar radicalmente las “instituciones de la minoridad” y sus dispositivos, así como un replanteo de las ciencias sociales acerca de los modos de definirla.

1.3 Derechos de infancias en Argentina: breve reseña histórica.

Desde principios del siglo XX y hasta mitad de los años dos mil, la normativa nacional en relación a las infancias era el Patronato Estatal de Menores que en 1919 fuera convertido en ley a partir del Proyecto presentado por el Dr. Luis Agote, médico y diputado conservador por la provincia de Buenos Aires, quien en diferentes sesiones manifestó su preocupación por contar con una legislación social que protegiese a la niñez, haciendo referencia al abandono moral y material de los mismos.

Así entonces, la Ley Nacional 10.903 del Patronato de Menores, apuntaba especialmente a los hijos de aquellos inmigrantes europeos que no colmaban las expectativas que habían dado origen a la política de migración puesta en marcha hacia fines del siglo XIX. Esta Ley introdujo la cosmovisión tutelar para pensar e intervenir con las infancias, y habilitó a jueces de los tribunales criminales o correccionales de la Capital Federal y de las provincias, a suspender o quitar la patria potestad a los padres de los menores de 18 años cuando hubieran sido condenados por delitos graves o por delitos contra sus hijos. También cuando el accionar de los padres comprometiera la salud, la moralidad y la seguridad de sus hijos incitándolos por ejemplo a cometer actos perjudiciales para su salud física o moral, o a mendigar o vagar.⁵ Asimismo, esta ley incorporó y definió la noción de “abandono moral y material” o “peligro moral” como situaciones que afectarían a los menores y que serían el fundamento para separarlos de sus padres y colocarlos bajo la tutela estatal, ejercida por jueces y funcionarios del Ministerio Público. En la misma dirección construyó la figura jurídica del “menor abandonado”, legitimando el control social y el encierro como solución al problema. De esta forma, el niño expuesto a ser declarado en “estado de abandono”, es tratado en su condición de “menor” con el consecuente impacto identitario en tanto contribuye a sostener una clasificación diferenciada entre “niños y menores.” Puede visualizarse así el profundo impacto cultural y simbólico que la Ley produjo, al naturalizar estrategias diferenciadas de atención a las infancias según su condición de vulnerabilidad; y al legitimar la coexistencia de prácticas novedosas y tradicionales.

La referencia precedente permite sostener también que las formulaciones teóricas y jurídicas son inescindibles del contexto, y se reconfiguran en el devenir de las prácticas; prefigurando un derrotero que parece haber dado lugar a cierta ambigüedad en las políticas para los “menores,” portadoras de componentes y definiciones imprecisas y fragmentadas que aún persisten.

Esta cosmovisión comenzó a ser cuestionada con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña, en tanto primer instrumento jurídico

⁵ La ley explicitaba como inconductas por ejemplo “ebriedad consuetudinaria, inconducta notoria y escandalosa, malos tratos o negligencia culpable” y “en general, cuando los menores se encuentren moral o materialmente abandonados.”

específico para tratar sus problemas reconociéndolos y reconociéndolas como sujetos de derecho. Su aprobación por unanimidad el 20 de noviembre de 1989, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, abrió el camino para la etapa siguiente: la ratificación por los Estados y el establecimiento de un comité de vigilancia. (Instituto Interamericano del Niño. Octubre 2004)

Hacia fines de los años noventa, la mencionada Convención había sido ratificada por 57 Estados, y el 27 de septiembre de 1990, el Congreso de la Nación Argentina mediante la sanción de la Ley 23.849 adhirió a la misma, incorporándola en agosto de 1994 a la Constitución Nacional. Con estas acciones el Estado tomó el compromiso de realizar los esfuerzos necesarios para garantizar que todo niño, niña y adolescente tenga acceso al ejercicio efectivo de sus derechos.

En el año 1995, Argentina presentó el primer informe de seguimiento de la aplicación de la CIDN ante UNICEF. Este organismo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Representación Regional para América Latina y el Caribe (OHCHR), plantearon señalamientos contundentes acerca de la inadecuación del informe a los derechos legislados; la falta de datos sobre la aplicación concreta de los mismos; la desigualdad extrema entre distintos grupos de niños; y la contradicción legal que representa la vigencia de la ley de 1919. Un segundo informe de 1999, remarcó la preocupación por la escasa inversión del estado nacional en políticas sociales dirigidas a la infancia.

Esta situación se resolvió parcialmente en el año 2006, cuando se produjo el cambio de legislación en la materia, adecuando la normativa interna a lo establecido por la Convención. Cabe reafirmar que esta normativa propone el enfoque de derechos, aceptado por la comunidad internacional, como un sistema coherente de principios y reglas a ser recreados por la institucionalidad estatal democrática. Es decir, los tratados de Derechos Humanos y su interpretación por los órganos internacionales brindan un encuadre explícito reconocido por los países y, en términos de Abramovich, “dotado de una fuerte legitimidad social y política, que indudablemente mejorará la eficacia de las estrategias de desarrollo y la posibilidad

de articular a actores estatales y no estatales en el escenario local nacional e internacional” (2006: 38).

Al analizar las implicancias del campo jurídico interesa señalar que los derechos humanos son universales e inalienables, están interconectados y son interdependientes e indivisibles. Existen obligaciones legales de carácter positivo que los Estados deben cumplir, como la adopción de medidas legislativas, judiciales y administrativas indispensables para la realización de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. O dicho en otros términos, los derechos humanos no son pensados sólo como un límite al autoritarismo, sino como un programa que debe orientar las políticas públicas estatales, a fin de contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Realizada esta breve reconstrucción histórica acerca de la regulación normativa de las infancias en Argentina, interesa remarcar que, a casi 23 años de haber otorgado rango constitucional a la Convención, y a más de 10 años de haber modificado las leyes nacionales y provinciales, aún persisten serios obstáculos para materializar la protección integral de derechos de las infancias en las políticas sociales.

Asimismo, es importante reiterar que las adecuaciones jurídico-normativas en materia de infancias, fueron disputadas y conquistadas tras una importante movilización colectiva de organizaciones sociales y sindicales, así como de asociaciones profesionales e instituciones académicas vinculadas a la atención de las infancias. Esa movilización habría llevado a generar las condiciones para que el Estado Argentino asumiera el compromiso de realizar los esfuerzos necesarios para garantizar que todo niño, niña y adolescente tenga acceso a los derechos definidos en la Convención. Y en esa dirección, sancionara en el año 2005 la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; y la Ley N° 13.298 en la Provincia de Buenos Aires, promulgada en enero de 2005.

Interesa señalar que, atento a que el objeto de este estudio es la política municipal de infancia regulada por la normativa provincial, resulta necesario explicitar que en la jurisdicción provincial, la promulgación de la Ley 13.298 y su Decreto

Reglamentario 300/05, así como también la puesta en marcha del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil con la sanción de la Ley 13.634, instalan definitivamente el desafío de trabajar para lograr la consolidación del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, superando el denominado “paradigma de la situación irregular.”⁶ No obstante, se observa con preocupación cierto desfase entre los avances plasmados en estos marcos normativos y la puesta en marcha de políticas sociales destinadas a promover y proteger los derechos de las infancias; así como la agudización de las problemáticas que afectan a este universo poblacional, y que parecen no encontrar respuestas estatales tendientes a revertirlas.

Por otro lado, lo estipulado en el art. 22° de la Ley 13298⁷ respecto de la desconcentración de los recursos provinciales hacia los municipios una vez celebrado el convenio de adhesión a la Ley, parece haber generado una gran heterogeneidad en la conformación de los dispositivos locales del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos escasamente financiados, lo que produjo diversos modos de interpretar y cumplir la ley, y serias dificultades al momento de abordar las problemáticas.

Lo dicho hasta aquí permite afirmar que el estudio de las políticas sociales destinadas a las infancias y juventudes, constituye un desafío para el Trabajo Social, en tanto campo profesional constitutivamente articulado al Estado, que encuentra en dichas políticas un espacio socio-ocupacional necesariamente enmarcado en la

⁶ Este marco normativo provincial establece que el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires es el organismo efector y responsable de darle cumplimiento a la Ley N° 13.298, teniendo como misión “promover y fortalecer mecanismos institucionales que garantizaran la plena e igualitaria participación de los adolescentes y jóvenes en la vida social, política, económica y cultural de la provincia de Buenos Aires”. Posteriormente, a partir del Decreto 11/11 se crea la Secretaría de Niñez y Adolescencia dotando así al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires de un organismo que, dependiendo de forma directa del Poder Ejecutivo, cumplió con las funciones de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Actualmente y a partir de la Ley 14.805/16 es creado el Organismo Provincial de la Niñez y la Adolescencia (OPNyA) convirtiéndose en la autoridad de aplicación de la Ley 13.298. Este último se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y tiene la misión de “llevar adelante las acciones que garanticen la aplicación de la Ley de Promoción y Protección de Derechos en la Provincia de Buenos Aires. En: Ponziani, L. y Preux, E. (2017) “Evaluación del Programa “Autonomía Joven”, Trabajo Final del Seminario: Evaluación de Programas y Proyectos. Carrera de Especialización en Políticas Sociales. FTS-UNLP.

⁷ Ley 13.298, ARTICULO 22.- La Autoridad de Aplicación podrá disponer la desconcentración de sus funciones en los municipios, mediante la celebración de convenio suscripto con el Intendente Municipal, que entrará en vigencia una vez ratificado por Ordenanza.

defensa de los derechos humanos. Desafío que exige una profunda revisión de los marcos de lectura construidos por las ciencias sociales y por el Trabajo Social, acerca de las infancias en tanto sujetos singulares, del escenario social, los actores, las políticas sociales y las disputas en juego.

El recorrido presentado en el capítulo muestra el complejo entramado de significaciones hegemónicas y significaciones que pugnan por instituirse en torno de las infancias, las políticas y los derechos; donde la diferencia entre la experiencia de los sujetos y lo que de ella es recogido por el discurso institucional de poder, constituirían el límite para la concretización de los derechos de niños y niñas. (Llobet, 2006) Al mismo tiempo, la forma que toman las políticas para la infancia en su efectivo desarrollo, va moldeando esas representaciones acerca del campo de las infancias permeado por las transformaciones epocales, y modifica también el cuerpo doctrinario producido por fuerzas y debates políticos que giran alrededor de la ampliación de sus derechos de ciudadanía.

El proceso de transición entre ambas legislaciones ha estado -y continúa estando- plagado de disputas, obstáculos y tensiones, pues históricamente la legislación y la política social destinada a las infancias, así como el lugar social de niños y niñas, son pensados y actuados desde el imaginario del mundo adulto que les otorga roles, proyecciones, y un deber ser que resulta del ejercicio del poder. En gran medida, las personas adultas construyen a las infancias y los lugares sociales a ser ocupados por éstas, delimitando de manera mas o menos precisa y con lógicas que no escapan a cierta estigmatización, la posición de niños y niñas vulnerabilizadas, tal como lo expresaran Diker y Frigerio al sostener que

(...) las etiquetas pesan sobre muchísimos de ellos y si bien las acciones que se le dedican, las que se hacen en su nombre y *por su bien* dicen más de los grandes que etiquetan que de los niños etiquetados, son los niños los que cargan con el peso del etiquetamiento. Las políticas para los adjetivados arrastran generalmente consigo las características que se proyectan sobre los niños.

De tal modo que las políticas pobres o empobrecidas de imaginación se destinen a los niños pobres, representados como *pobrecitos* a los que se les ofrece un mínimo recorte del mundo, limitando la posibilidad de que formen parte y tengan parte del mundo común al que tiene derecho. (2009: 140)

Esta realidad plantea la necesidad de avanzar hacia la construcción del pleno ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes desde una mirada crítica e integral que no reduzca su atención en función de sus carencias, sino por el contrario, que constituya y reconozca a esas infancias como sujetos de derecho. Y ello parece ser factible sólo si colectivamente la sociedad se dispone a valorar el estatuto simbólico de la ley jurídica en tanto herramienta capaz de propiciar movimientos que fortalezcan la trama social para propiciar entornos de protección y cuidado que aseguren un porvenir a las nuevas generaciones.

CAPÍTULO II

POLITICAS SOCIALES E INFANCIAS EN LA CIUDAD DE LA PLATA

Introducción

Este capítulo expone en primer lugar, una breve descripción del territorio y de los antecedentes de las políticas sociales para las infancias en la ciudad de La Plata a partir de las indagaciones realizadas, procurando dar cuenta de algunas de las disputas que atraviesan su construcción. Y en segundo lugar, reflexiona acerca de las implicancias de la mencionada ciudad como espacio de concentración de la política y lugar de decisión a nivel provincial, siendo el centro de la administración pública en su carácter de capital de la provincia de Buenos Aires.

En este entramado, resulta necesario también referenciar el papel preponderante de organizaciones sociales, sindicales, colegios profesionales, sectores de la Universidad Nacional de La Plata, entre otros, cuyo accionar fue -y continúa siendo- un factor fundamental en el tejido de alianzas y discusiones técnico-políticas al momento de avanzar en la adecuación de las políticas de infancia a los marcos normativos vigentes; así como en la revisión y redefinición de prácticas e intervenciones socio-profesionales de promoción y protección integral de derechos. Cabe destacar que la ciudad de La Plata fue escenario de luchas y movilizaciones multisectoriales en pos de materializar el reconocimiento y ejercicio efectivo de derechos de niños y niñas, frente a las resistencias planteadas principalmente desde sectores del poder judicial bonaerense posicionados en mantener la doctrina de la situación irregular.⁸

⁸ Se entiende por Doctrina de la situación irregular a aquel régimen anclado en el Patronato de Menores. Esta doctrina considera que el “menor” se encuentra en situación irregular siempre que se encuentre en peligro moral y material. Debido a atributos personales de carácter individual, y a situaciones en las que su salud, educación o moral, son afectados por actos de inconducta de sus padres o tutores. Decidiendo el Juez de Menores sobre el destino del menor.

II.1 Las infancias en la ciudad de La Plata.

La ciudad de La Plata fue fundada en 1882, como capital de la provincia de Buenos Aires, y en pocos años registró un incremento demográfico exponencial. Su trazo tomó modelos higienistas y formas arquitectónicas neoclásicas articuladas a ideas modernistas, y su diseño urbano expresa una concepción secular y racionalista del mundo (Chávez, 2010:136). Asimismo, su estructura social es desigual, siendo una ciudad de tamaño medio, que se vincula tanto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como con otras ciudades del territorio provincial, de dimensiones demográficas similares. La Plata es un centro administrativo importante que concentra los tres poderes del estado tanto a nivel provincial como local; y es a la vez sede de la segunda Universidad Nacional más grande del país.

Un antecedente de la estructuración de las políticas dirigidas a las infancias no solo locales sino provinciales y nacionales, es la creación del Reformatorio de Menores Abandonados y Delincuentes de La Plata, sobre la base de la Penitenciaría y Cárcel de Menores de esa ciudad, que se produjo en 1936. Otros antecedentes son el Reformatorio de San Pedro inaugurado un año después, junto a la ampliación de las instalaciones del Patronato de Abasto y del aún vigente Instituto Gambier.

En el contexto de los años treinta se generaron cambios en las concepciones sobre la política y la relación del Estado y la sociedad, que impulsaron también la creación de un conjunto de políticas asistenciales para la protección y asistencia de niños y niñas, los cuales fueron institucionalizándose progresivamente, al conformarse la Comisión Nacional de Ayuda Escolar. Este organismo introdujo reformulaciones mediante acciones de ayuda social directa a las familias, y a través de la promoción de la intervención de la sociedad civil bajo la égida del Estado. (Seoane Toimil, 2012)

Con la llegada del peronismo al gobierno nacional, en el período 1945-1955, el Estado tomó un papel protagónico en la reorganización de la economía, propiciando una fuerte distribución de los ingresos en los diferentes sectores de la población, focalizando en las necesidades de los grupos más empobrecidos, dotando de mayor estructuración al sistema de políticas sociales. La asistencia social que hasta entonces

era brindada en clave de “beneficencia” por las Damas de Beneficencia procedentes del sector privado, pasó a ser ejercida desde la órbita estatal.

En este marco se profundizaron los estudios acerca de los problemas y las políticas sociales, mediante la realización de diagnósticos y la implementación de estrategias de planificación que incluían también discusiones y reasignación de partidas presupuestarias que permitieran el financiamiento de dichas políticas. Se desplegaron una serie acciones coordinadas desde las diferentes esferas de gobierno dirigidas a la atención de las familias y las infancias vulnerabilizadas, principalmente desde el Ministerio de Educación, la Secretaría de Salud, la Dirección de Asistencia Social y la Fundación Eva Perón. Cabe recordar la reiterada expresión discursiva del gobierno “los únicos privilegiados son los niños,” como muestra de la relevancia que se daba a las infancias en la planificación e implementación del entramado de políticas sociales.

Una referencia ineludible, que en cierto sentido otorgó materialidad al enunciado precedente, fue la inauguración de la República de los Niños que se produjo en la ciudad de La Plata (Barrio de Gonnet), el 26 de noviembre de 1951. Uno de los objetivos de este espacio educativo y recreativo era formar a niños, niñas y adolescentes a través de espacios lúdicos, construyendo una democracia a escala, para que pudieran aprender y formarse en el funcionamiento de las instituciones republicanas, estimulando su participación. Esta institución se constituyó en un parque temático, simulando una ciudad con sus instituciones, que disponía además de un albergue para las infancias procedentes del interior de la provincia de Buenos Aires y de otras regiones del país, que la visitaban. Este espacio fue de gran impacto en materia de reconocimiento, promoción y ampliación de derechos de las infancias, cuyo propósito excede la lógica meramente asistencial, propiciando un imaginario sustentado en lo educativo, lo recreativo y lo cultural como universos de sentidos articulados al proyecto nacional popular.

A partir de la década del cincuenta y hasta los años setenta, es posible advertir la construcción de una especie de “historia mítica” del campo de la minoridad, sostenida en “un Estado que funcionaba, en un país rico y caminando sin distracciones hacia su pleno desarrollo, que no producía menores: no había restos de infancia (...) De alguna manera, parece concretarse la figura del único privilegiado

como una legítima y veraz representación del niño.” (Llobet, 2008:38) Esta referencia resulta significativa por su capacidad estructurante del imaginario acerca de las infancias, cuyo carácter mítico requiere ser problematizado a fin de reconocer necesidades, potencialidades y deseos de niños y niñas en tanto sujetos singulares, en lugar de reproducir su invisibilización que -en cierto modo- produce la nominación universal-homogeneizante que la define como “la infancia o la niñez.”

Posteriormente, la instauración de la última dictadura cívico-militar en el país desde mediados de los años setenta, introdujo cambios en el marco normativo y en las intervenciones públicas con niños y niñas, amparándose y reforzando la denominada doctrina de la situación irregular. En ese momento se creó el Registro General de Menores, se puso en marcha el Programa de Orientación Familiar y se implementó un sistema de becas para garantizar la internación de las infancias “en riesgo” en instituciones privadas. En el año 1980 a nivel nacional se produjo el Decreto-Ley 22.278 que establece el Régimen Penal de la Minoridad, aún vigente cuyos efectos alcanzaron también a las infancias de la ciudad.

Al analizar la situación de las intervenciones estatales con las infancias durante los años de implantación del terrorismo de Estado, son esclarecedoras las contribuciones de Llobet al señalar que

el Estado dictatorial transformó en resto, en exceso sintomático -es decir, índice y sustitución del conflicto- a aquellos niños que por su mera existencia planteaban la no-universalidad del proyecto totalitario y jaqueaban su hegemonía. Con este movimiento de renegación el Estado expulsaba, a la manera de residuo, a todo un sector de la infancia de las posibilidades de filiación cultural. (2008:42)

Una mención aparte -cuyo análisis excede ampliamente el objeto de estudio al que refiere este Trabajo Final Integrador- merecen las infancias apropiadas deliberadamente por los perpetradores del Golpe cívico-militar, a quienes se les negó la identidad, muchas de las cuales aún continúan en tal situación, siendo incansablemente buscadas por las Abuelas de Plaza de Mayo.

Entretanto, en el ámbito provincial se dictaba en 1983, el Decreto-Ley 10067, del Patronato de Menores de la provincia de Buenos Aires, inspirado en la mencionada doctrina de la situación irregular, ejercido principalmente desde el Poder

Judicial y secundariamente desde el Poder Ejecutivo, cuyas políticas resultaban subsidiarias de lo que el primero establecía mediante un régimen tutelar y represivo. Es decir, desde esta cosmovisión, el Juez definía la internación como medida prioritaria de amparo, en virtud del “peligro moral y material” en el que supuestamente se encontraban los niños y niñas objeto de intervención ante situaciones signadas por la pobreza y la indigencia. Mientras las instituciones asistenciales, educativas y sanitarias diseñaban estrategias de trabajo con las infancias desde una impronta “derivacionista” que judicializaba el tratamiento de los problemas sociales que generalmente culminaba con medidas de encierro hasta la mayoría de edad, marcando de manera decisiva las trayectorias de vida de miles de niños y niñas.

Cabe puntualizar que en este esquema, la Subsecretaría del Menor y la Familia, dependiente del gobierno provincial, era el área específica encargada de diseñar las políticas de infancia en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, con una organización administrativa descentralizada en los 18 departamentos judiciales desde donde los equipos técnico-profesionales planificaban y desarrollaban, en muchos casos a través de los municipios, la política para “la minoridad”, tanto en la dimensión preventiva como asistencial y reeducativa.

En coincidencia con las reflexiones de Stagno (2008), se entiende que la creación de los Tribunales de Menores se enmarcó en una política social, de carácter preventiva, educativa y dirigida a brindar “amparo” a las infancias. Las prácticas institucionales buscaban individualizar y clasificar los comportamientos de niños y niñas y de sus grupos familiares a fin de “detectar la peligrosidad.”

Tras recuperar la democracia, la discusión acerca del incumplimiento de los derechos fundamentales de la niñez y la adolescencia fue fortaleciéndose, sustentada en la idea de reconocer a niños y niñas como sujetos portadores de derechos. Esos debates fueron protagonizados por diferentes actores de ámbitos nacionales e internacionales. Este proceso adquirió mayor impulso tras la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989 por la Asamblea de Naciones Unidas, incorporada a la Constitución Nacional argentina en la Asamblea Constituyente de 1994.

Los años noventa muestran la profundización de la crisis social en el país, con índices de empobrecimiento masivo sin precedentes, que afectan principalmente a la población infantil, producto de las políticas de corte neoliberal implementadas. El impacto del neoliberalismo en la región era arrasador, tal como se observa en los altos índices de desempleo, el vaciamiento de políticas públicas, el desfinanciamiento de programas, la privatización y focalización de recursos, el deterioro de servicios como la salud y la educación, entre otros efectos devastadores sufridos por las familias que viven del trabajo. En este sentido, la pérdida del salario indirecto de los sectores trabajadores, provocada por la desarticulación de la seguridad social, hizo que aun aquellos que se encontraban asalariados cayeran en la pobreza.

Mientras tanto, se agudizaban las problemáticas de las infancias y juventudes vulnerabilizadas, que eran “atendidas” desde el gobierno con estrategias de intervención resultantes de la judicialización y criminalización de la pobreza. Esa realidad generó una mayor institucionalización y encierro de las infancias pobres en los Hogares Convivenciales -muchos de ellos de carácter privado- o en aquellos pertenecientes al Estado provincial, sin resolver las causas estructurales del problema. Al respecto, siguiendo a Llobet, se coincide en afirmar que

(...) la CDN ha sido redactada y suscripta en un contexto de privatización de las políticas sociales y de desmantelamiento del Estado de Bienestar. Se confeccionó como instrumento para instituir y regular los derechos de ciudadanía de un grupo social -la infancia y la adolescencia- que carecía hasta entonces (plenamente) de ellos, en el mismo momento histórico en que el Estado que debía garantizarlos y satisfacerlos era desmantelado. De esta manera se instituyó y legalizó, por añadidura, el campo para la gestión privada de esos derechos traducidos en problemas. (2010: 53)

El 29 de diciembre del año 2000, después de varios años de lucha, la Legislatura bonaerense sanciona la Ley provincial 12.607 denominada “Ley de Protección Integral de los Derechos del Niño y del Joven.” Este plexo normativo implicaba un cambio rotundo que demandaba la adecuación de la política pública de infancia, en tanto establecía

La conformación de un fuero judicial especial para las causas penales, órganos administrativos con prioridad para la atención de derechos amenazados o vulnerados, la resolución no judicial de los conflictos que atañen a la violación de derechos de los niños, medidas de protección, separación entre el ámbito civil y el ámbito penal, garantías procesales, medidas judiciales alternativas a la privación de la libertad. (López, 2013:19)

Dos meses después, el 1 de marzo del 2001, el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Procuración de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires afectó sustantivamente la entrada en vigencia de la mencionada Ley. Entretanto, la derogación del Patronato era resistida por amplios sectores del Poder Judicial que no resignaban su atribución para definir las intervenciones frente a las problemáticas que afectaban la vida de niños y niñas, planteando un escenario de fuertes tensiones. Un fragmento del extenso texto de pedido de inconstitucionalidad sostenía que

la Ley 12067, establece una mecánica dirigida con la misma prédica a la promoción y protección de niños, jóvenes amenazados o violados en sus derechos y establece una organización y procedimientos incompatibles con el concepto de discernimiento de los derechos de los menores que históricamente le ocupó al Poder Judicial y al ministerio público. (ibídem, 2013: 20)

Estas expresiones muestran palmariamente la reacción de algunos sectores del poder judicial que no aceptaban el recorte de las potestades que ellos detentaban desde hacía más de un siglo -arraigadas aún hoy en la cultura del patronato judicial- y que sustentaban las prácticas discrecionales sobre los “menores pobres, vulnerados, abandonados e indóciles” que conformaban su clientela por excelencia. (López, 2013: 20)

Interesa puntualizar que estos debates transcurren en un contexto donde la sociedad argentina se encontraba inmersa en una profunda crisis social, económica y de representación política, que alcanzó su máxima expresión en el año 2001. Si bien el análisis de la complejidad de este acontecimiento excede al presente estudio, es importante consignar que dicha crisis dejó a más del 60% de niños y niñas en situación de pobreza, muchos de ellos en condiciones de indigencia.

Las mismas organizaciones que pugnaban por derogar el Patronato junto a otras, se sumaron a lo que se denominó el FRENAPO (Frente Nacional contra la Pobreza), que en diciembre del 2001 llevaron adelante una Consulta Popular, proponiendo varios ejes a tener en cuenta como política social, entre ellas la Asignación Universal por Hijo (AUH). Estos sectores organizados entendían que era

necesario avanzar hacia políticas sociales de corte universal, basadas en el enfoque de derechos tal como se expresa en la siguiente cita:

La lucha por otro modelo de país no se encontraba escindida de la lucha por la implementación de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez. El reclamo de políticas públicas que garantizaran los derechos básicos contemplados en esta normativa, apuntaba directo al corazón de un modelo de exclusión que no estaba dispuesto a destinar recursos para ello, ni cambiar el espíritu de su intervención para con los niños y niñas en situación de riesgo”. (Lambusta, 2014:22)

Finalmente, el 29 de diciembre de 2004, la Legislatura Bonaerense sancionó la Ley 13.298, denominada Ley de Promoción y Protección Integral de Derechos del Niño, inspirada en los principios establecidos por la CIDN, derogando el Decreto-Ley del Patronato N° 10.067. Mientras, a nivel nacional, el cambio de legislación se produjo más tarde, con la sanción de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescente, en 2006.

Con relación al contexto local, conviene señalar que el mismo reprodujo la lógica tutelar nacional y provincial existente hasta mediados de los años dos mil, con la particularidad de ser la capital provincial que centraliza las decisiones tanto del poder ejecutivo como judicial y legislativo en materia de infancias; y la sede de un importante número de instituciones de internación. Esta realidad enmarca y potencia las políticas municipales, a la vez que aloja núcleos de resistencia y lucha por transformar el modelo del patronato y avanzar en la construcción del sistema de promoción y protección integral de los derechos de las infancias.

Durante los años noventa la ciudad de La Plata fue escenario de grandes pujas por el cambio de paradigma y la reformulación de las políticas dirigidas a las infancias. Organizaciones sociales, sindicatos, colegios de profesionales, sectores de la Universidad Nacional de La Plata, se agruparon y movilizaron para avanzar en la adecuación de los marcos normativos a lo estipulado por la CIDN, construyendo un largo y tensionado camino de disputas libradas principalmente con el Poder Judicial.

Muchos niños y niñas con derechos vulnerados, procedentes de varias localidades y en especial del conurbano bonaerense, eran alojados en esta ciudad, ya que aquí se ubicaban la mayoría de los Hogares Convivenciales e Institutos de Menores donde se los ingresaba mayormente por causas asistenciales.

Una problemática que crecía y ponía de manifiesto la crisis de esos años en todos sus aspectos, fue la creciente presencia de niños y niñas en situación de calle a nivel local, producto de los procesos de exclusión, segregación y empobrecimiento masivo. Esta situación es visibilizada por miembros de algunas ONGs del Consejo Intersectorial del Niño y el Adolescente (CINA),⁹ como “Esos Locos Bajitos”, quienes a partir de un trabajo previo realizado en los años ochenta, comparaban el impacto del ajuste en el nuevo escenario. Son precisamente esas organizaciones las que advierten el cambio y perciben que las calles de la ciudad eran habitadas entonces, no sólo por algunos niños y niñas con los que venían trabajando, sino por familias enteras que se encontraban en determinados puntos de la ciudad, desplegando estrategias de supervivencia para afrontar los efectos del empobrecimiento.

Cabe mencionar aquí un dato interesante aportado por los estudios de Daroqui y Guemureman (2001) que destacan un aumento de las causas asistenciales de menores en la mayoría de los departamentos judiciales de la Provincia de Buenos Aires, ocurrido entre los años 1996 y 1998, complementando la lectura de lo que estos sectores señalaran como un cambio sustantivo en la presencia de niños y niñas en situación de calle. Es decir, no sólo a nivel local se visibilizan infancias empobrecidas y vulnerabilizadas, sino también a nivel provincial y nacional se reproducía una situación crítica generalizada con niños y niñas.

Iniciados los años dos mil, la realidad local en términos socio-económicos, culturales y políticos, muestra signos de crisis al igual que el contexto provincial y nacional, reconociendo el punto de inflexión protagonizado por el pueblo argentino en el año 2001, que llevó a re direccionar el proyecto político hegemónico por el ideario neoliberal.

Cabe recordar que siendo la ciudad de La Plata el territorio geográfico de diseño y puesta en marcha tanto de los dispositivos de judicialización como de las políticas sociales destinada a las infancias y juventudes en vigencia del Patronato,

⁹ Las ONGs locales que por esa época se encontraban discutiendo y planteando prácticas acordes a los nuevos paradigmas desde dónde se pensaba la niñez, logran cristalizar este espacio dentro del municipio denominado Consejo Intersectorial del Niño y el Adolescente. Desde allí buscan poder incidir no sólo sobre los recursos o programas que afectaban a los niños que vivían en sus hogares, sino también pensar y accionar hacía aquellos a los cuales no se estaba llegando desde sus prácticas, pero, sobre todo, participando activamente en el diagnóstico de la situación y aportando soluciones basadas en sus experiencias concretas.

concentrando políticas y programas provinciales que han tenido desarrollo en muchos casos de manera centralizada en el casco urbano, las resistencias por transformar ese estado de cosas han sido significativas.¹⁰ Así, la firma del convenio de adhesión a la Ley 13.298 y la puesta en marcha del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes pudo concretarse recién en el año 2008.

Una última referencia para complementar la descripción de la situación actual de las infancias en la ciudad de La Plata, es la que muestran los datos del último censo nacional correspondiente al año 2010. De un total de población de 654.324 habitantes en la ciudad de La Plata, 184.625 son niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años. Datos del censo muestran que de 7.474 hogares con NBI, 5.662 son habitados por población entre 0 y 18 años y vive en situación de pobreza. En cuanto a los datos sobre el aspecto educativo para el mismo año de un total de 89.622 niños de 3 a 17 años, 2.992 han abandonado sus estudios, 1.067 nunca asistió a la escuela, mientras que 85.563 se encuentran insertos/as en el sistema educativo.

Otro dato relevante es el acceso a la cobertura de salud que muestra que, de la totalidad de niños, niñas y adolescentes hay un 37,5% que no posee obra social, siendo el grupo de 14 a 17 años el más afectado.

En cuanto a la dinámica de la población podemos decir que la ciudad de La Plata ha sido una gran receptora de población migrante, mayormente latinoamericana. Para el año 2010, sobre un total de población de 654.324, había 43.397 personas nacidas en otro país, de las cuales 6.962 eran niños, niñas y adolescentes.¹¹ Los países desde donde provenían la mayoría de la población migrante eran en primer lugar Paraguay, seguido por Bolivia y Perú. Es así que la implementación del Programa Patria Grande¹² fue un recurso fundamental para esta población, favoreciendo la incorporación de una mirada de respeto a la multiculturalidad y al carácter plural que adquiere la convivencia social.

¹⁰ Un ejemplo es el *Programa Barrio Adentro*, que solo se llevó a cabo en un barrio de la ciudad de La Plata; otro ejemplo son Programas provinciales como *CETAI*, *PAM*, *PROA*, *Crianza* que no han superado los límites de la ciudad, pero, al recibir niños y niñas del territorio provincial, hacen que el ingreso de las infancias locales sea dificultoso.

¹¹<http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/sociedad/ninez-y-adolescencia/ninez-y-adolescencia/171-definiciones-ninez/218-cuadros-estadisticos-ninez>

¹² El Programa Patria Grande, fue un programa de regularización migratoria y entro en vigencia en abril del 2006. Fue destinado a los ciudadanos nativos de países miembros del Mercosur.

Asimismo, para el año 2008, en la ciudad de La Plata había aproximadamente 90 niños, niñas y adolescentes en situación de calle, sumándose a este número aquellos y aquellas que desarrollan distintos trabajos en la calle en el marco de sus estrategias de sobrevivencia. En referencia a este aspecto, Oyhandy en su tesis de maestría refiere que “todas estas acciones y prácticas de los niños/as trabajadores están atravesadas por la interacción de la oferta y la demanda. En las cuales se ponen en juego diversos capitales simbólicos que van dando forma a nuevas subjetividades. Todo este escenario complejo y contradictorio es la expresión y la manifestación que se da en el espacio público de la lucha por la sobrevivencia cotidiana. En esta dirección, se puede afirmar que el trabajo infantil no es un universo homogéneo.” (2005: 93) Coincidiendo con lo manifestado por la autora, es posible reconocer que las infancias trabajadoras contribuyen a la manutención de los hogares, siendo ese trabajo parte de una estrategia de subsistencia frente a la pobreza e indigencia sufrida por sus grupos familiares. Y en ese marco, el espacio público va configurándose como escenario de un entramado de relaciones y vínculos, producto de la permanencia más o menos prolongada de niños y niñas en el mismo, que a la vez permite una construcción de referencias identitarias, aún cuando las mismas suelen atentar contra la integridad y la autonomía de esas infancias empobrecidas.

II.2 Políticas locales de atención a las infancias con enfoque de derechos.

Tal como se mencionara en el apartado anterior, una de las problemáticas que creció exponencialmente hacia mediados y fines de los años noventa, poniendo en evidencia la crisis social, fue la presencia de niños, niñas y adolescentes en situación de calle que circulaban por algunos puntos de la ciudad durante gran parte del día y hasta entrada la noche.

Esta situación es visualizada y denunciada por diferentes ONGs de la región, planteando que el trabajo realizado por los Hogares Convivenciales y/o Institutos era insuficiente e inadecuado para dar respuesta a tales hechos. En ese momento, y en el marco de la búsqueda de una mirada del niño o niña como sujeto de derechos, estas organizaciones junto a algunos sectores estatales, consideraron necesario llevar adelante intervenciones en los espacios públicos -principalmente en las calles- donde

transitaban estas infancias vulnerabilizadas, pertenecientes a grupos de familias desempleadas producto del ajuste y la reducción del gasto social que impuso el esquema de políticas neoliberales. Dos organizaciones locales de importante trayectoria en el trabajo con niños, niñas y adolescentes en situación de calle, denominadas “Esos Locos Bajitos” y el Hogar “Madre tres veces Admirable” coordinada por el Padre Carlos Cajade, desempeñaron un papel estratégico en esa lucha que dio lugar a la creación del Consejo Intersectorial del Niño y el Adolescente (CINA). En este espacio se conformó un Programa destinado a atender el problema de las infancias en situación de calle en La Plata, instalando el mismo en la agenda pública y en la agenda gubernamental municipal, a fin de que sea reconocido como un drama social acuciante que requería de la intervención y puesta en marcha de una política social específica.

Cabe aclarar que las mencionadas organizaciones contaban con la experiencia construida a partir de lo que llamaban “Callejeada”, desde donde articulaban acciones con las intervenciones que llevaban adelante los Hogares, muchas de ellas en el marco de estrategias de microemprendimientos y capacitaciones que apuntaban a fortalecer la autonomía de las infancias vulnerabilizadas. Asimismo, junto a otras organizaciones tales como “Pelota de Trapo,” cuyo principal referente era el padre Alberto Morlachetti, fueron entretejiendo disputas que pusieron en tensión la doctrina de la situación irregular, buscando progresivamente instituir una mirada diferente acerca de las infancias y otras formas de abordaje ante los problemas que las afectaban.

En 1999, producto de ese proceso de movilización, se creó en La Plata el Programa “Chicos de la calle,” que luego adoptaría la denominación A.P.I.N.A.R (Atención y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en Riesgo). Esta iniciativa fue la resultante de una propuesta elaborada por diferentes ONGs del territorio que participaban del mencionado Consejo Intersectorial, CINA. El Programa contaba con un equipo de Operadores y Operadoras de Calle, que se dividían en tres turnos en diferentes puntos de la ciudad, pautados previamente para garantizar el encuentro con niños y niñas, contando además por un breve periodo con un Centro de Día, donde se trabajaban las situaciones de mayor complejidad. El objetivo del Programa

“Chicos de la Calle,” era trabajar con niños y niñas en situación de “riesgo social” tomando como base la Convención Internacional de los Derechos del Niño.¹³

Los objetivos específicos previstos en el Programa de referencia eran:

analizar la situación de los grupos de niños y adolescentes, con el fin de realizar un relevamiento para conocer la realidad existente en las calles del Partido de La Plata; producir un acercamiento entre el Niño y el Operador de Calle obteniendo la “confianza” para lograr intervenciones innovadoras y necesarias, y poder así restablecer y fortalecer vínculos familiares y sociales; por último, evitar la “institucionalización innecesaria” promoviendo alternativas que atiendan las situaciones de emergencia de los niños que permanecen en la calle (salud, educación, abrigo, etc.) (Lambusta, 2014: 52)

Es importante remarcar que la capacitación de los y las Operadoras de Calle del Programa, estuvo en manos de las organizaciones que venían trabajando con la temática, junto a representantes municipales. A partir de estos espacios de formación y debate, se logró una partida presupuestaria establecida por el Concejo Deliberante en el año 2000, para el Programa. Estos antecedentes son sustantivos teniendo en cuenta que aún no se había derogado el Decreto-Ley 10.067; sin embargo, iban instituyéndose intervenciones claramente sustentadas desde la mirada de la promoción y protección de derechos, que a la vez contribuían a fortalecer la lucha por dejar sin efecto el régimen tutelar de la minoridad.

No obstante, la puesta en marcha de este Programa generó conflictos con el poder ejecutivo municipal, aún cuando éste se presentaba como un actor que habilitaba la implementación de una política de ese tipo, pero contrariamente ponía en marcha medidas de “limpieza de la ciudad” sacándolos del espacio público, que contrariaban los principios de reconocimiento de derechos de estas infancias “en situación de calle.” Cabe recordar al respecto la iniciativa gubernamental denominada “Patrullas Urbanas,” dependientes de la Dirección de Control Urbano municipal, cuyo objetivo era regular los aspectos que atañen a la higiene y la estética

¹³ Estos datos son recuperados del Documento institucional denominado Programa “Chicos de la Calle” Mayo, junio, julio y agosto de 1999. La Plata. Asimismo, se toma la noción de “riesgo social” desde los aportes de Douglas (1996) quien expresa que el “riesgo” es un sustantivo, pero ‘en riesgo’ es una frase que funciona como adjetivo calificativo de ciertos sujetos que, dadas sus condiciones de vida, ponen en peligro el orden social establecido, edificado sobre ideas determinadas de moral y justicia que, involucradas en un sistema ético determinado, cataloga ciertos aspectos sociales como peligrosos al mismo tiempo que ignora otros. (citado por Noceti, 2005:18)

del caso céntrico de la ciudad, incluyendo la expulsión de niños y niñas pobres del mismo.

Dichas Patrullas intervenían para poner fin a la venta ambulante o la mendicidad, en la cual participaban muchos de los niños y niñas a quienes, lejos de reconocerlos como sujetos de derechos, se los “corría” del espacio público, invisibilizándolos y desprotegiéndolos en pos de “limpiar” los circuitos urbanos. Tal posición llevó rápidamente a colisionar con los intereses de las organizaciones y de los y las operadoras de calle del Programa, que veían cómo las intervenciones retomaban la impronta de control, disciplinamiento y segregación de esas infancias, distanciándose de intervenciones integrales de cuidado.

La experiencia de APINAR finalizó en el año 2005, aún cuando continuó desarrollándose un trabajo con los chicos y las chicas en situación de calle, a través de talleres de teatro y emprendimientos de carácter productivo, dirigido principalmente a sus madres en diferentes barrios de la ciudad. Asimismo, esta situación fue desarticulando el Consejo Intersectorial del Niño y Adolescente, lo que ocasionó la renuncia de muchos de los miembros del Programa, poniendo de este modo fin a una intervención multi-actoral relativamente inédita entre las ONGs y el ejecutivo local, potenciadora de procesos que favorecieron la derogación del Patronato, planteando la necesidad de adecuar las intervenciones públicas con las infancias empobrecidas a los principios establecidos por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y de alcanzar la sanción de una normativa interna que recreara los mismos.

Ese mismo año muchos de los y las trabajadoras del área fueron reasignadas ante la puesta en marcha de un nuevo Programa municipal llamado FaROS (Familias, Redes y Oportunidades Sociales); con anclaje comunitario. Los equipos técnicos tenían como sede espacios institucionales (clubes, comedores, entre otros) de diferentes barrios en los cuales se desarrollaban acciones a través de dispositivos que trabajaban con las familias que se acercaban, mediante abordajes que intentaban realizarse de manera coordinada junto a otras instituciones del territorio, como la escuela y los CAPS entre otras. En el marco del Programa se dictaban talleres educativos y recreativos para niños y niñas; se generaban algunos espacios de encuentro con mujeres donde se trabajaba la temática de género y la violencia de

género, así como sus implicancias en la crianza de niños y niñas. Estos espacios eran contruidos, planificados y puestos en marcha por los y las propias trabajadoras.

A fines de enero del año 2008, la Municipalidad de La Plata firmó el convenio de adhesión a la Ley 13.298, de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. El entonces intendente Pablo Bruera y el Ministro de Desarrollo Social Bonaerense Daniel Arroyo, llevaron adelante tal acción en un acto institucional en la emblemática Republica de los Niños. Allí el mandatario municipal se comprometió a poner en marcha el Sistema local de Promoción y Protección Integral de Derechos avanzando, entre otras cuestiones, en la conformación de los Servicios Locales, designando equipos con profesionales pertenecientes a los campos disciplinares de Trabajo Social, Psicología, Abogacía y Medicina, para atender interdisciplinariamente las situaciones de vulneración de derechos de las infancias.

En contradicción con estos postulados, es importante señalar un aspecto que a posteriori puede leerse como un “común denominador” de las políticas de infancia - quizá también de las políticas sociales asistenciales en general-, ligado a la precariedad e inestabilidad de las condiciones laborales en las que las mismas van instituyéndose, bajo modalidades contractuales temporarias y de baja remuneración que desjerarquizan el trabajo en este campo específico, agudizando y naturalizando la situación crítica que atraviesa la vida cotidiana de miles de niños y niñas en la ciudad.

Esas situaciones dieron lugar a un escenario de conflicto con los y las trabajadoras municipales, y en esa coyuntura se creó la Dirección Municipal de Niñez y Adolescencia, dando así inicio a un proceso de rediseño de áreas y programas para abordar las múltiples situaciones de vulnerabilidad social en la que se encontraban niños y niñas. En este marco, se disolvió el Programa FaROS, y se comenzó a construir una red comunitaria a través de las llamadas Mesas Barriales, con el propósito de capacitar actores comunitarios, y de elaborar un diagnóstico en torno de la situación de la niñez en los diferentes barrios platenses. Estas mesas, algunas de las cuales ya venían funcionando, siguen actualmente trabajando en la articulación de acciones territoriales para promover y proteger los derechos de las infancias, muchas veces avasallados por el accionar de fuerzas represivas. Si bien el trabajo de estas mesas era importante para la promoción de derechos, debía complementar y

fortalecer las intervenciones de los Servicios Locales. Pero, según datos aportados por un diagnóstico realizado por la entonces Directora de Niñez, en coordinación con el Foro por los Derechos del Niño de La Plata,¹⁴ estos servicios eran muy insuficientes pues se estimaba que, en virtud de las crecientes demandas que las problemáticas de las infancias generaban en los diferentes barrios, se necesitaban unos 16 Servicios Locales y sólo había uno en la sede de la Dirección de Niñez y Adolescencia.

Por otro lado, se creó el Programa “Hacete Amigo” para atender a las infancias en situación de calle, que intentó retomar el trabajo desarrollado previamente por APINAR. Cabe consignar que no se produjo ninguna resolución, ni ordenanza municipal que enmarcara institucionalmente este Programa, lo que muestra la debilidad estructural de su diseño e implementación que duró escasos meses. Asimismo, la falta de recursos económicos, materiales y de infraestructura para su desarrollo, hizo que la persona a cargo de su coordinación renunciara quedando sin efecto el mencionado Programa.

Prosiguiendo con la reseña de la estructuración de la política municipal de infancia en el marco de la adhesión a la Ley 13.298, en el segundo semestre del 2008 se realizó un proceso de selección de profesionales para la conformación de los equipos técnicos de los primeros ocho Servicios Locales, coordinada por la Dirección Municipal de Niñez y Adolescencia. Cabe remarcar que una vez finalizado este proceso, los y las profesionales seleccionadas no fueron contratadas por el ejecutivo municipal para ocupar los cargos previstos, esgrimiendo la falta de presupuesto para cubrir sus salarios, ocasionando tal situación la renuncia de la entonces Directora del Área.

Lo relatado da cuenta de, por un lado, la escasa institucionalidad dada a la creación de los dispositivos locales establecidos en la Ley y en su respectivo decreto reglamentario, obstaculizando el adecuado abordaje de los problemas que afectan a las infancias en la ciudad. Por otro lado, muestra la fragilidad y el carácter fragmentado y difuso de los programas y acciones desplegadas cuya efectividad

¹⁴ El Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la provincia de Buenos Aires, fue presentado públicamente en agosto de 2004. Este Foro está conformado por organizaciones sindicales (ATE, SUTEBA, AJB, APL, entre otros), en su gran mayoría pertenecientes a la CTA, organizaciones sociales, colegios de profesionales, organizaciones de la niñez, adolescencia y juventud, sectores de la UNLP, entre otros. Su eslogan de trabajo fue “Por otra relación del Estado con la niñez, la adolescencia y la juventud”

recaía sólo en la “buena voluntad” y compromiso de algunas personas que, frente a la ausencia de una política municipal efectiva en la materia, definida desde el enfoque de derechos, se alejaron de dicho espacio.

La dimensión presupuestaria de las políticas sociales destinadas a la atención de niños y niñas vulnerabilizadas, y su carácter deficitario resultan fundamentales como expresión del lugar secundario asignado a las mismas por el gobierno municipal. Es decir, aun cuando el ejecutivo municipal contaba con el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales creado por la Ley Provincial 13.163 y el decreto reglamentario 609/04,¹⁵ que prevé la derivación de recursos económicos provinciales en el marco de la coparticipación, esos fondos no eran destinados al fortalecimiento de estas políticas. Una aclaración acerca de esta cuestión, alude a lo establecido por esta normativa, que obliga a que cada municipio destine al menos el 50% de esos fondos a la conformación de los Servicios Locales y de otras herramientas del Sistema de Promoción y Protección de Derechos según lo estipulado en el art. 17 del mencionado decreto, cuestión que en La Plata no se cumplió.

En el año 2009 se creó en La Plata el Consejo Local de Promoción y Protección del Derecho del Niño, con la participación de representantes de áreas del Ejecutivo Municipal vinculadas a la temática, de organizaciones sociales y de defensa de los Derechos Humanos, de sindicatos, de la Universidad Nacional de La Plata, y de colegios de profesionales.¹⁶ Este Consejo debe ser convocado por el gobierno municipal a fin de elaborar el Plan de Acción para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes del distrito. Su creación fue resultado de una fuerte disputa con el municipio, protagonizada por las organizaciones y en especial por el Foro Provincial por los Derechos de la Niñez, que venía impulsando la conformación de dichos Consejos en todo el territorio bonaerense.

La apertura de este espacio generó una estrategia de organización y trabajo colectivo de los diferentes sectores para alcanzar la efectiva puesta en marcha del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos a nivel local. En

¹⁵ https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnrole=13163

¹⁶ Art. 15 del Decreto Reglamentario N° 300/05 de la Ley Provincial N° 13.298.

consecuencia, el flamante Consejo se dio su reglamentación de funcionamiento, delimitando competencias y acciones.¹⁷

Mientras tanto, la nueva gestión de la Dirección de Niñez y Adolescencia municipal conformaba nuevamente el Servicio Local, designando de manera discrecional los y las profesionales para el equipo técnico, sin tener en cuenta los criterios establecidos en la legislación y en el decreto de reglamentación. Este equipo funcionaba en la Sede de la Dirección de Niñez y Adolescencia ubicada en el centro del casco urbano. Según datos consignados por un estudio reciente, de autoría de una profesional que integrara esa área, en el año 2011 sólo dos equipos técnicos, integrados por tres profesionales cada uno, se ocupaban de la atención de 1954 casos ya ingresados, y de la atención de la demanda espontánea cotidiana, estimada en cinco a siete casos diarios. (Veiga, 2018)

La Dirección de Niñez se dividía por áreas en función de las diferentes situaciones que se presentaban. Para el año 2015 la ciudad contaba con seis Servicios Locales, incluyendo el del casco urbano que atendía situaciones de algunos barrios que no contaban con ese Servicio. La situación de los y las profesionales de los equipos técnicos continuó siendo precaria, y los recursos sumamente escasos (edilicios, mobiliario, tecnología, acceso a internet o teléfono, movilidad) para llevar adelante las intervenciones. Los programas con los que trabajaron fueron aquellos que se implementaban desde la esfera provincial y se ejecutaban desde el nivel local.

A esta realidad se suma también, de acuerdo a lo documentado y a las referencias de los y las entrevistadas, la ausencia de un encuadre teórico-metodológico y político-institucional de trabajo, lo que habría llevado a sostener acciones espasmódicas. Estas expresiones muestran la omisión de un conjunto de elementos necesarios para la puesta en marcha de una política social, programa o plan de acción, siendo fundamental aquí el enfoque de derechos. Este modelo de intervención, basado solamente en la atención más o menos organizada de situaciones de vulneración de derechos, pierde de vista la promoción de los mismos lo que nos lleva a retomar lo planteado por Ortale (2017) cuando plantea que las políticas sociales pueden ser vistas como instrumentos para operar e implementar

¹⁷ Ver <https://consejolocal.wordpress.com/>.

distintos modelos de ciudadanía. Es decir, una ciudadanía asistida o una ciudadanía emancipada, siendo para el caso que analiza este estudio, una ciudadanía asistida de manera muy deficitaria e inadecuada.

Aportar a la construcción de una ciudadanía emancipada, requiere ineludiblemente de políticas que aseguren el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. Sólo así es posible construir una sociedad más justa e igualitaria. Por tal razón resulta imperioso repensar las políticas sociales, las acciones, prácticas e intervenciones desde la promoción y protección integral de derechos para superar las intervenciones que solamente apunten a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes.

II.3 Organizaciones y movimientos sociales en defensa de los derechos de las infancias.

La vasta trayectoria edificada por amplios sectores platenses en la lucha por los derechos humanos durante la última dictadura cívico-militar y más sostenidamente desde la recuperación de la democracia, es una característica peculiar que coloca a la ciudad como escenario de disputas en la reconstrucción de la memoria, la verdad y la justicia, articulando pasado y presente. Ese itinerario fue enriquecido desde mediados de los años ochenta con la lucha por la justicia social, frente a los efectos del ajuste estructural implementado desde mediados de los años setenta hasta entrado el año 2002. Esas transformaciones fueron producidas por las “recetas” de los organismos multilaterales de crédito que promovían la centralidad del mercado en lugar del Estado en la regulación de la vida social, generando un impacto devastador irreversible en la conformación de la estructura social argentina.

En ese conflicto, el rol de las organizaciones sociales ha sido fundamental para fortalecer la lucha por la restitución y ampliación de derechos en sentido amplio, y particularmente en el campo de las infancias, donde las mismas pugnaron no sólo por derogar la doctrina de la situación irregular encarnada en el Patronato de Menores, sino por poner en la agenda gubernamental la perspectiva de derechos como matriz desde la cual rediseñar las políticas sociales sectoriales.

Durante los años ochenta existían en la ciudad de La Plata organizaciones tales como el Hogar “Madre Tres Veces Admirable” coordinada por Carlos Cajade y “Esos

locos bajitos” que cumplieron roles determinantes en la creación de lo que luego sería el programa APINAR descrito en los apartados precedentes. Carlos Cajade fue un actor social comprometido, que denunció y exigió incansablemente políticas públicas destinadas a las infancias vulnerabilizadas de la ciudad, a la vez que desde el Hogar les brindaba asistencia y contención. (Lambusta, 2014- 36)

Desde los primeros años de la década del ´90, Carlos Cajade decidió sacar su Hogar a la calle, convencido de que, si no se modificaban las causas de la exclusión social, ninguna obra como la suya alcanzaría para darles cobijo a los pibes que nada tienen. Así organizó las primeras marchas que pusieron el tema en los medios y protagonizó la creación de Organizaciones que hasta hoy sostienen la problemática entre sus prioridades, como la Central de los Trabajadores de la Argentina, el Movimiento Chicos del Pueblo, o más adelante, el Foro por los Derechos de la niñez, la adolescencia y la Juventud. (Chavez-Fidalgo, 2013:141)

Así, las organizaciones locales que por esa época se encontraban discutiendo y planteando propuestas y prácticas que dieran respuesta a la acuciante situación social, participaban también en la conformación de estructuras organizativas y de herramientas de lucha colectiva que propiciaran la revisión de los marcos normativos tutelares que por entonces regulaban la política social destinada a las infancias empobrecidas.

La conformación del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo encabezado por Carlos Cajade y Alberto Morlachetti, es una expresión de esa organización multiactoral que nucleó a más de 400 ONGs de todo el país que trabajaban con niños, niñas y jóvenes. Este Movimiento nació en 1987 en una capilla de Florencio Varela, con el impulso que le otorgaron los Hogares “Pelota de Trapo” que conducía Alberto Morlachetti y “Madre Tres Veces Admirable” que dirigía el Padre Carlos Cajade. En 1997 se incorporaron a la Central de los Trabajadores Argentinos, CTA; desde donde llevaron adelante la campaña bajo el lema “*El Hambre es un Crimen, ni un pibe menos*” con el objetivo de visibilizar y denunciar las causas que provocaban el hambre en las infancias, organizando marchas nacionales multitudinarias.

Otra iniciativa fundamental desplegada por la CTA a mediados del año 2001 fue la conformación del FRENAPO (Frente Nacional contra la Pobreza), donde confluyeron organizaciones de trabajadores, sociales, empresariales, universitarias,

de derechos humanos, culturales, intelectuales, artísticas, religiosas y políticas. Desde este Frente se impulsó una consulta popular en diciembre de 2001, cuatro días antes del estallido social que provocó la renuncia del Presidente de la nación. Esta consulta proponía la creación prioritaria de tres políticas sociales para hacer frente a la dramática situación social que atravesaba el país: un Seguro de Desempleo y Formación para cada jefa o jefe de hogar desocupado; una Asignación Universal para los mayores de 65 años que no percibieran jubilación ni pensión; y una Asignación Universal por hijo. Esta última reivindicación fue sostenida varios años por el Foro Provincial por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud, y por las organizaciones sindicales de base de la CTA, desde la convicción de brindar iguales oportunidades en el acceso a esa remuneración a hijos e hijas de familias desempleadas, hasta conquistar su implementación por el gobierno nacional en el año 2009.

Entretanto, en la provincia de Buenos Aires y en la ciudad de La Plata, continuaba la lucha colectiva de diversos actores sociales, sindicales, profesionales y académicos por la derogación del Patronato. En ese recorrido, la movilización logró la aprobación de la Ley 12.607 en marzo de 2001, suspendida unos meses más tarde, dejando vigente el mencionado Decreto-Ley instalado por la dictadura en 1983. Recién en diciembre del año 2004, tras el despliegue de un conjunto de estrategias y tácticas de denuncia de estos sectores organizados, exigiendo la sanción de un marco normativo acorde a los principios establecidos por la CIDN, se dejó definitivamente sin efecto dicho Decreto, al sancionarse la Ley provincial 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Interesa reseñar brevemente el papel fundamental desempeñado por el Foro por los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud de la provincia de Buenos Aires, un espacio creado en el año 2004, a partir del impulso de las organizaciones sindicales de base que conformaban la CTA, junto a otros movimientos y organizaciones sociales. Esta iniciativa se presentó públicamente en el Teatro Argentino de la ciudad de La Plata, y fue constituyéndose en una herramienta de lucha que potenció los reclamos y el trabajo territorial en el campo de los derechos de las infancias. También protagonizó la producción de la normativa amparada en la

CIDN, participando activamente en su redacción, reglamentación y aprobación como Ley 13.298.

Cabe recordar que esta normativa fue parcialmente suspendida por un recurso de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, lo que llevó a que durante todo el año 2005 el Foro de la Niñez profundizara la lucha por su plena vigencia en todo el territorio bonaerense. Se impulsó también la discusión y elaboración de las leyes complementarias de familia y de responsabilidad penal juvenil, siendo aprobadas en el senado el 28 de diciembre de 2006. Estos hechos colocan a la provincia de Buenos Aires entre las primeras jurisdicciones en tener una legislación que regule un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, dado que a nivel nacional aún rige la Ley Penal impuesta por la última dictadura cívico-militar. Recién en marzo del año 2007, la Suprema Corte de Justicia dictó la inconstitucionalidad de la medida cautelar que suspendía parcialmente la ley 13.298, e instó a el Estado provincial y a los Estados municipales a poner en marcha el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos en todo el territorio bonaerense.

El Foro por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud, como espacio aglutinador de diferentes organizaciones e instituciones, protagonizó en gran medida la concreción de cada uno de estos avances legislativos; constituyéndose a la vez como un espacio de referencia en relación a la formación de los y las trabajadoras del sistema. También fue un actor decisivo en la discusión y el seguimiento de la aplicación de la Ley 13.298 y del entramado de políticas que efectivizan sus principios, aportando así a la construcción de una nueva mirada sobre las infancias y juventudes, y sobre las políticas, prácticas y dispositivos destinados a la atención de sus problemáticas, reconociendo los derechos que les asisten.

La reconstrucción efectuada sobre la política local de infancias, es enriquecida en el siguiente capítulo, al sintetizar los hallazgos del trabajo de campo, construidos a partir de los datos aportados por documentos y entrevistas a informantes claves cuyo análisis anticipa el carácter inconcluso y disputado, de dicha política social, e invita a continuar recorriendo un conjunto de desafíos en pos de reconocer y promover el ejercicio efectivo de los derechos de las infancias.

CAPITULO III

PROMOCION Y PROTECCION DE DERECHOS DE NIÑOS Y NIÑAS.

UN ANÁLISIS A PARTIR DEL TRABAJO DE CAMPO.

Introducción

Las consideraciones teóricas y los antecedentes desarrollados previamente, son enriquecidos en este capítulo que expone los hallazgos del trabajo de campo, analizando los datos provistos primordialmente por las entrevistas a quienes se desempeñaron en la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata, y a quienes ocuparon un lugar de gestión de dicha área, en algún tramo del periodo comprendido entre los años 2005 y 2015.¹⁸

También las reflexiones giran en torno de identificar en la producción documental seleccionada, las miradas que sustentaron la gestión y puesta en marcha de políticas y programas locales dirigidos a las infancias, a fin de reconocer su carácter sistémico e integral, así como la dimensión de promoción y protección de derechos prevista en el marco normativo vigente.

Las interpretaciones que van construyéndose a partir de los observables y hechos (García, 2006) procuran explorar de manera situada, los modos de intervención desplegados por los efectores de la política específica, con las infancias vulnerabilizadas en la ciudad. Y particularmente, la relación entre política social, intervención socio-profesional, infancias y derechos. Es decir, intentan ofrecer un insumo para interpretar los discursos de los y las personas entrevistadas, a la luz de las conceptualizaciones y desarrollos teóricos de las ciencias sociales -más específicamente del Trabajo Social, - y del campo de estudios de la política social, acerca del tema.

En este sentido, las interlocuciones de quien suscribe con quienes trabajaron en los dispositivos estatales públicos de atención a las infancias, además de poner en juego saberes mutuos, brinda la posibilidad de una sedimentación simbólica

¹⁸ Cabe aclarar que los interrogantes que guiaron las entrevistas fueron presentados en la guía de diseño analítica descrita en la metodología que orientó el trabajo de campo.

intersubjetiva, generada por la interacción y la reconstrucción de experiencias cuya resignificación en este trayecto investigativo, se vincula a la lectura en clave de derechos.

III.1 Políticas sociales de infancias: sus expresiones en documentos públicos

El trabajo de relevamiento y análisis de datos a partir de fuentes documentales requirió efectuar una selección de los textos considerados, tomando en cuenta su pertinencia y su producción con relación a los criterios temático-categoriales, espaciales y temporales definidos en este estudio. Asimismo, se entiende que esas producciones constituyen un soporte material de hechos que existen con relativa independencia de quien investiga, pero que son seleccionados en virtud de su interés por conocer determinados aspectos del problema objeto indagado.

Interesa señalar que, además de leer y examinar los documentos que dan contenido a las leyes sancionadas, derogadas y vigentes en materia de derechos de infancias y juventudes; se presta especial atención a la producción documental que emana de la adhesión del gobierno municipal a la Ley 13.298, así como a las elaboraciones que dan sustento a los diferentes programas y acciones de atención a las infancias.

Realizadas estas consideraciones, los siguientes apartados colocan una breve descripción de la Ley 13.298; del Decreto Reglamentario 300/05; y de documentos de la gestión gubernamental que enmarcan la adhesión a la normativa y la agenda programática de diversas acciones que conforman la política social de infancias a nivel local (creación de la Dirección Municipal de Niñez, del Programa “Hacete Amigo”, de los Servicios Locales; visibilizando a la vez la existencia y articulación con Programas provinciales -tales como CETAI, PAM, Barrio Adentro, Envión, entre otros¹⁹-; y documentos producidos por el Foro Provincial de Niñez y la Adolescencia y

¹⁹ CETAI (Centro de Atención y Tratamiento Integral): CETAI fue creado en junio de 2004 y trabaja con la modalidad de Centro de Día terapéutico. Su principal objetivo es atender y abordar integralmente a niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años que manifiestan problemas de socialización y exclusión en instituciones nucleares, conductas disruptivas y aislamiento en el ámbito escolar. PAM (Programa de Abordajes Múltiples para niños, niñas y Adolescentes) Este Programa tiene como objetivo instrumentar modelos de intervención interdisciplinaria que garantice el abordaje integral de las problemáticas que involucren niños, niñas y adolescentes que atraviesan situaciones críticas o con medidas de protección. Como así también, fortalecer a las familias y a la red vincular, para la

por la Central de Trabajadores/as de Argentina, que aluden a cuestiones de reivindicación política y de formación en el campo de los derechos de las infancias.

Con relación al texto de la Ley N° 13.298²⁰

Esta legislación data del año 2005 y recrea los principios fundamentales de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, estableciendo como aspectos centrales que los derechos y garantías reconocidos y consagrados en ella son inherentes a la persona, por lo tanto, son de orden público, irrenunciable, interdependientes entre sí, e indivisibles. En la misma dirección, define al Interés Superior del Niño como la satisfacción integral de sus derechos en un marco de libertad, respeto y dignidad, en su condición de sujeto y respetando sus opiniones; establece la conformación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos como política pública integral a ser gestionada desde una Comisión Interministerial; plantea la conformación de un Observatorio Social para realizar el seguimiento y analizar el impacto de la misma; y pone énfasis en la conformación de redes y articulaciones socio-comunitarias a fin de conformar dispositivos de intervención en un marco de corresponsabilidad, territorialidad e intersectorialidad, asignando un rol protagónico a los gobiernos municipales y a las organizaciones de la sociedad civil.

También la ley prevé la asignación privilegiada de recursos públicos en áreas vinculadas a la promoción y protección de derechos de las infancias, y la preferencia en la formulación y ejecución de políticas sociales que apunten a tal fin, designando como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Este espacio gubernamental debe actuar de manera coordinada con

restitución de derechos Promover el fortalecimiento de vínculos familiares, especialmente en los procesos de re vinculación familiar. Barrio Adentro, Propone prácticas en el territorio basadas en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos y de Responsabilidad Penal Juvenil, para niñas/os y jóvenes, menores de 18 años con derechos vulnerados y/o en conflicto con la Ley, enmarcados en las leyes provinciales 13.298 y su complementaria 13.634. El Programa se desarrolla solo en el barrio San Carlos de La Plata. El Programa Envión, se creó en 2014 y está destinado a chicos entre 12 y 21 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. El objetivo esencial es la inclusión, la contención, el acompañamiento y el diseño de estrategias que fortalezcan su estima, reparen y brinden igualdad de oportunidades.

Para consultar demás Programas provinciales: <http://www.snya.gba.gob.ar/index.php/promocion-y-proteccion-de-derechos/programas>

²⁰ Disponible en https://www.mpba.gov.ar/files/documents/ley_13298-05.pdf

órganos administrativos provinciales y municipales, tomando en cuenta la prevalencia de la exigibilidad de la protección jurídica, cuando estos derechos colisionen con intereses de las personas adultas. Asimismo, pone fin a la noción de peligro moral y material del niño o de la niña en situación de pobreza, y toma como objeto de protección también al grupo familiar de pertenencia afectiva, colocando la institucionalización como último recurso. Por último, establece la creación del Fuero del Niño, y estipula que la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires dictará una Ley especial, posteriormente materializada en la Ley 13634 del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil.

Sintetizando, esta normativa instituye una serie de obligaciones que implican un cambio fundamental en la relación del Estado y de la sociedad civil con niños, niñas y adolescentes, reconociéndolos no ya como “objetos a ser tutelados” sino como sujetos portadores de derechos.

Con relación al Decreto Reglamentario 300/05²¹

Este Decreto establece claramente la prioridad en la garantía al acceso a planes sociales, salud, educación, y ambiente sano de todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna; incorpora a la comunidad y a la familia extensa, focalizando en los vínculos significativos que aportan al desarrollo y protección de las infancias. Asimismo, entiende que el Interés Superior del Niño deberá considerarse como el principio rector al momento de la asignación de recursos, y afirma que las acciones u omisiones provenientes del Estado, la familia o la comunidad, que atenten contra el mismo, o contra el pleno ejercicio de derechos, serán entendidas como violación o vulneración de derechos. También establece que las infancias requieren de la atención prioritaria de los organismos, entidades y servicios que conforman el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos, reforzando así la centralidad del Estado y la idea de la corresponsabilidad.

²¹Ver en <http://www.sajj.gob.ar/300-local-buenos-aires-decreto-reglamentario-ley-13298-ley-promocion-proteccion-integral-derechos-ninos-b20050000300-2005-03-07/123456789-0abc-003-0000-5002bvorpced?>

Por otro lado, el Decreto estipula la conformación de la Comisión Interministerial para que elabore un Plan Provincial Integral y sugiera al Ministerio de Economía Provincial las reasignaciones y/o adecuaciones presupuestarias para la implementación y puesta en marcha del Sistema; y de los Consejos Locales como órganos de elaboración del Plan de Acción Local en la política social de infancias, designando sus componentes, competencias y misiones. Esta instancia refuerza el papel estratégico de las instituciones locales en el proceso de construcción co-responsable de la política de infancias con enfoque de derechos.

En el mismo sentido, el Decreto define minuciosamente cuáles serán las funciones de los Servicios Locales, sus competencias, los criterios interdisciplinarios de conformación de los equipos y su necesaria ubicación territorial, asignándoles la tarea de aportar a la construcción de redes comunitarias de contención social. Y, para todo este entramado, insta a los municipios a destinar de manera prioritaria, partidas presupuestarias específicas que garanticen el funcionamiento del Sistema local y describe las principales características y objetivos que deben tener los programas enmarcados en éste.

De igual manera, el texto impulsa a las instituciones de la comunidad y a los diferentes organismos a revisar modelos y prácticas institucionales para que se adecúen a lo establecido en el marco legal vigente, explicitando las articulaciones inter-jurisdiccionales correspondientes al Sistema de Promoción y Protección Integral.

Con relación a la Ordenanza N° 10215/06, de Adhesión del Municipio a la Ley 13298 ²²

Este instrumento normativo municipal fue fruto de un trabajo articulado entre el Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de La Plata y un sector del Consejo Deliberante de la ciudad, que participó activamente en su elaboración y en la instalación del tema en la agenda legislativa local. Una Concejala llevo adelante la presentación del proyecto ante dicho Consejo que finalmente se aprobó por unanimidad en la sesión del 13 de diciembre de 2006. Un año y un mes después, y con

²² Disponible en <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or10500/or10215.asp>

un cambio en la gestión municipal, el Convenio de adhesión a la Ley 13298, fue firmado.

De la lectura de la Ordenanza es posible advertir que la misma refiere y desagrega específicamente cinco aspectos. Por un lado, faculta al Departamento Ejecutivo local a adherir a la Ley Provincial 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, y a su Decreto Reglamentario N° 300/05. Un segundo aspecto alude a la creación del Consejo Local, planteando de manera detallada su conformación y sus misiones y funciones. Un tercer aspecto refiere a los Servicios Locales, integrados por equipos técnico-profesionales de carácter interdisciplinario, con formación y experiencia específica en la temática; quienes deben desarrollar un conjunto de programas de atención a las infancias dirigidos diferencialmente a la promoción y a la protección de sus derechos. Un cuarto aspecto plantea la creación del Registro de Organizaciones Comunitarias de Atención y Contención a la Niñez y Adolescencia. Y, por último, establece en su Art. 14° la adecuación de partidas para cubrir los gastos y erogaciones que demande el cumplimiento de la ley 13.298.

Es importante remarcar que, aún cuando esta dimensión es considerada en el texto, el déficit de presupuesto destinado a estas políticas ha sido y sigue siendo uno de los factores de incidencia decisiva en la insuficiente e incompleta puesta en marcha del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos a nivel local. Esas insolencias se traducen en situaciones tales como escasez de personal, precarización laboral, falta de recursos materiales y edilicios, ineficacia de las acciones, débil institucionalidad de la política social de infancias, entre otras.

Cabe señalar que, anexo a esta Ordenanza, se encuentra un modelo del convenio marco que firmaran las autoridades provinciales con las municipales, en la adhesión a la Ley 13298; donde se hace mención especialmente al uso de los fondos girados por la provincia, mediante el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales. Asimismo, en uno de sus artículos hace hincapié en la conformación de equipos interdisciplinarios para abordar las diferentes situaciones de vulneración de derechos de las infancias, y prevé que el Ministerio de Desarrollo Social capacite al personal municipal que integraría dichos equipos dependientes del Área de Niñez y Adolescencia.

En enero del año 2008, se creó la Dirección de Niñez y Adolescencia que se dispuso a diseñar y armar dispositivos y programas orientados por lo establecido en el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos. Si bien se realizó una búsqueda exhaustiva de la documentación donde constara el acto administrativo por el cual se crea dicha Dirección, no se logró encontrar esa información²³. No obstante, el registro de su existencia se evidencia por un lado en lo consignado en la página oficial de la Municipalidad de La Plata, al describir sus misiones y funciones²⁴; y por otro en la materialidad concreta de su funcionamiento ubicada, actualmente, en el casco urbano en calle 59 entre calles 10 y 11. Algo similar ocurre con la creación de los Servicios Locales y la designación de cada profesional, donde no pudo hallarse el correspondiente acto resolutorio que ordena su apertura y funcionamiento; aún cuando sí se encontraron documentos referidos a la atención de las infancias.

Desde esta área gubernamental se buscó producir un diagnóstico sobre las principales problemáticas que vulneraban los derechos de las infancias y juventudes de cada barrio; fortaleciendo el trabajo coordinado con las organizaciones de cada territorio, partiendo de poner en común qué implicaba construir a nivel provincial y local, el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes, y en este sentido, la existencia de las Mesas Barriales fue de gran importancia.

Con relación al Programa “Hacete Amigo”

Este Programa surge a principios de 2008, una vez creada la Dirección de Niñez y Adolescencia local. Al igual que con los actos resolutorios de creación de la Dirección, en este caso tampoco pudo localizarse el texto que enmarca este Programa. No obstante, su existencia puede evidenciarse a partir de lo relatado por una de las personas entrevistadas que se desempeñó como Coordinador del mismo, y

²³ Más allá de esta búsqueda, una ex funcionaria de la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata, al ser consultada sobre los actos resolutorios informo que estos no existen ni para el caso de la creación de dicha Dirección, como así tampoco para la creación de los Servicios Locales de promoción y Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes.

²⁴ <https://www.laplata.gov.ar/#/transparencia/organigrama>. La Dirección de Niñez y Adolescencia, se encuentra dentro de la Subsecretaría de Fortalecimiento Comunitario de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de La Plata.

que expresaba que se trató de un dispositivo de abordaje a niños, niñas y adolescentes en situación de calle, con quienes se realizaban talleres buscando establecer un primer vínculo que posibilitara la intervención y el trabajo posterior. Trabajaban en el Programa aproximadamente seis operadores, que coordinaban las actividades con grupos de niños y niñas cuyas edades oscilaban entre los 12 y los 17 años, procedentes de barrios el Tolosa, Villa Elvira, Altos de San Lorenzo, El Churrasco y de los partidos lindantes, Berisso y Ensenada.

El Programa planteaba también en una segunda etapa, establecer un Parador donde los niños, niñas y adolescentes realizaran algunas actividades y pudieran comenzar a recibir una atención integral de las problemáticas que los y las afectaban. La falta de presupuesto y las precarias condiciones de trabajo hicieron que esta experiencia pudiera sostenerse sólo tres meses y luego se desarticulara totalmente.

Con relación a las producciones de organizaciones sociales y sindicales

En el marco del trabajo de campo respecto de este eje, se analizaron centralmente tres documentos: por un lado, el Pronunciamiento realizado en abril del 2008 por el Foro por los Derechos de la Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, titulado “*La única prioridad son los Chicos*”; por el otro, la presentación realizada al entonces gobernador provincial Daniel Scioli, por parte de la Secretaria de Derechos Humanos de la Central de Trabajadores de Argentina, correspondiente a la Provincia de Buenos Aires. Y, por último, el texto que da cuerpo al Informe del Programa “Acción Niñez” desarrollado por la Asamblea por los Derechos Humanos (APDH) de La Plata.

El *primer documento* expresa un conjunto de preocupaciones de la mencionada Organización, respecto del proceso de “transición” entre una legislación y otra, donde se observa una fuerte persistencia del paradigma tutelar, aún cuando se enuncia la progresiva aplicación de la Ley 13298. Este Pronunciamiento del Foro reconoce los obstáculos inherentes a procesos de transición entre un marco legal y otro -desde la doctrina de la situación irregular, con más de 100 años de vigencia a la doctrina de promoción y protección integral de derechos, - donde lo que está en juego no es sólo la práctica legal sino el entramado social y el imaginario desde donde

relacionalmente se piensan y se instituyen las infancias contemporáneas. Sin embargo, señala una serie de cuestiones que resultan asequibles y susceptibles de ser modificadas mediante la política pública, pero la no transformación de ésta última atenta contra la plena aplicación de la Ley. Expresiones registradas en el documento acerca de esa inercia son: la falta de capacitación a los diferentes actores del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos; la deficiencia en el tratamiento de situaciones de consumo problemático de sustancias y de otras referidas a la salud mental; las dificultades en el acceso a servicios públicos que brinden tratamientos adecuados a esas problemáticas, los que generalmente están privatizados y se rigen por una lógica de mercantilización y medicalización que tensiona todo marco de derecho; el nulo funcionamiento de la Comisión Interministerial y las dificultades en la conformación de los Consejos Locales, entre otras. Interesa señalar que estos aspectos se visibilizaron durante el periodo 2005-2015, y están aún presentes.

El documento no sólo indica las falencias o faltas en la aplicación plena de la Ley 13298; sino también se detiene a analizar cómo esa falta de institucionalidad de la política de infancias con enfoque de derechos, impacta en las subjetividades de niños y niñas que, lejos de ser sujetos cuidados por un Estado que garantice efectivamente el ejercicio pleno de sus derechos, son desatendidos, invisibilizados, discriminados, despojados de su condición infantil y tratados apenas como “menores.”

El *segundo documento* analizado, coincide en parte con lo manifestado en el Pronunciamiento del Foro por los Derechos de la Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires; al afirmar que los ejes que establece la normativa y el Decreto 300/05 que no son cumplimentados, especificando en la mayoría de los casos el impacto de esas inobservancias. También hace referencia a lo planteado por la Resolución 172/07 del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, donde se estipula “*que la Autoridad de Aplicación deberá atender y controlar el estado y condiciones de detención del niño en conflicto con la ley penal en territorio provincial que se encontrará alojado en establecimientos de su dependencia.*” Particularmente este documento alude a la situación de niños, niñas y adolescentes que encuentran sus derechos doblemente vulnerados, al no contar con los dispositivos mínimos necesarios para enfrentar circunstancias donde entran en

conflicto con la ley, tales como un defensor del niño, centros de referencia, entre otros.

Esas producciones muestran el compromiso y el constante seguimiento que estas organizaciones sociales y sindicales mantienen y despliegan en pos de lograr la aplicación plena de la ley 13.298. El papel de estos actores ha sido -y es- fundamental no solo para derogar definitivamente el Decreto-Ley del Patronato, sino para impulsar la plena aplicación de normativas de Promoción y Protección Integral de Derechos. Asimismo se destaca el camino construido por el Foro de Niñez y Adolescencia como organización plural, no solo en lo reivindicativo y en denunciar los incumplimientos de la responsabilidad del estado, sino en lo propositivo habiendo generado y sostenido espacios de capacitación con las personas que trabajan en el sistema; promoviendo cambios culturales y realizando presentaciones ante el poder legislativo y ejecutivo con propuestas concretas para avanzar en producir otras condiciones de vida de las infancias.

También interesa mencionar el periódico “Primer tiempo”, una publicación del Foro abocada a difundir debates e información relevante acerca del sistema de promoción y protección integral de derechos; donde se comunica, por un lado, la conformación de los Foros de Niñez y Adolescencia en cada distrito; y por otro, la situación de la aplicación de la Ley 13298 y de la adhesión a la misma, municipio por municipio para diciembre de 2007²⁵. En este sentido, otro insumo muy valorado por los equipos que trabajan con las infancias en los diferentes territorios, es la infografía que describe de manera ilustrada los Sistemas de Promoción y Protección Integral de Derechos y de Responsabilidad Penal Juvenil, orientando los recorridos de las intervenciones pensadas en un escenario de articulación con efectores públicos y actores sociales que trabajan en la temática.²⁶

Un tercer documento analizado es la experiencia de trabajo sistematizada en el Informe elaborado por la APDH, titulado “El Programa Acción Niñez”²⁷ que se desarrolló en la ciudad de La Plata en 2010-2011. Este documento afirma que “la falta

²⁵ Ver infografía en el Anexo N° 2.

²⁶ Ver Infografía en Anexo N° 3.

²⁷ El Programa Acción Niñez, inicio su desarrollo en octubre de 2010. Tuvo como principal objetivo promover la vigencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, en especial de violencia institucional. Este Programa dependía de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de La Plata, con la subvención de la Unión Europea.

de articulación entre los distintos órganos estatales que trabaja con las familias, genera “agujeros negros” donde nadie interviene, y a la vez, sobreintervenciones o superposición de acciones disociadas. La falta de vinculación entre las instancias estatales locales, provinciales y nacionales; la escasa articulación entre los poderes judicial y ejecutivo, la atomización de las decisiones, son también hechos que impiden un abordaje conjunto, sistemático e integral de las problemáticas de las infancias vulnerabilizadas que generalmente son tratadas desde una actuación individual, espasmódica, sin estrategia definida ni acompañamiento sostenido presupuestario y estructural. (pág. 155) El informe alude también a reuniones realizadas con el Intendente y el Director de Niñez y Adolescencia Municipal, en las que surgió el compromiso de articulación y diálogo con el Programa, pero que luego no se produjo aún cuando había situaciones graves, donde los niños, niñas y adolescentes eran detenidos y/o aprehendidos en comisarías de manera ilegal.

Cabe decir que el Programa señalaba la relevancia de la articulación con los equipos de los Servicios Locales y la creación de dispositivos que eviten la intervención policial con esta población, y que permitan avanzar en medidas de protección y cuidado no restrictivas de la libertad.

En síntesis, los documentos analizados cuyo contenido se describe de manera abreviada en estos apartados, dan cuenta de los condicionamientos casi determinantes que encuentran las políticas de infancias con enfoque de derechos en el territorio provincial y municipal, en tanto no se logran efectivizar los cambios que la normativa impone. Es decir, no parece viable producir esa transformación sin reformular centralmente las políticas y las prácticas con las infancias, dotando a los equipos de los espacios, recursos y dispositivos requeridos para la intervención profesional. Señalar este aspecto resulta fundamental en tanto se corrobora a partir de lo documentado y de la observación del desarrollo de la política *in situ*, el insuficiente trabajo de readecuación del entramado institucional, donde la ausencia de presupuesto para llevar a cabo las transformaciones necesarias para reconocer, efectivizar y ampliar derechos, deviene una dimensión sustantiva. En la misma dirección, la producción de condiciones que favorezcan la revisión y problematización de prácticas por parte de los equipos, obtura toda posibilidad de cambio sustantivo en dirección a la ampliación y reconocimiento de derechos, configurando el proceso

de “transición” en una temporalidad incierta e inercial, que en una línea de continuidad y quizá con “otro ropaje” vuelve a reproducir la lógica del Patronato.

III.2 Políticas sociales locales de infancias: sus expresiones en las entrevistas.

Tomando en cuenta las categorías enunciadas en el encuadre metodológico, más precisamente en el mapa de diseño analítico, se construyeron ejes a fin de facilitar el análisis de las entrevistas realizadas, y de comunicar con mayor claridad las reflexiones que el trabajo con los datos produjo y produce. En tal sentido, a continuación, se desarrollan un conjunto de relatos recuperados de las voces de las personas entrevistadas, que han sido seleccionados, ordenados en dimensiones y jerarquizados en función del objeto de estudio que refiere este Trabajo Final Integrador.

Con relación a las condiciones y al medioambiente de trabajo

En este eje las preguntas y respuestas giraron en torno de las condiciones y el medioambiente de trabajo de los equipos, marcadas por una fuerte precarización laboral, con bajos salarios y modalidades contractuales flexibles, y en algunos casos inexistentes. Esta característica generó gran movilidad e inestabilidad laboral en los equipos, atentando contra la consolidación de la política social de infancias, dado que permanentemente se iban e ingresaban profesionales al área. A ello se suma la diversidad de trayectorias y la escasa formación de quienes se sumaban a trabajar, generalmente sin haber transitado experiencias previas en intervenciones con infancias vulnerabilizadas, dificultando la tarea específica y requiriendo en ocasiones respuestas que el marco legal por sí mismo no da. Es decir, en algunas expresiones vertidas por las personas entrevistadas, se percibe cierta apropiación acrítica de los principios establecidos por la ley 13.298 que luego lleva a sostener que “la ley no sirve, que es una ley para otro país, etc” obturando la problematización de las condiciones en las que la misma pretende ser implementada, así como los desafíos que plantea al campo de la política social propiamente dicho, y a la intervención profesional.

Estas consideraciones pueden apreciarse en el siguiente relato donde la persona entrevistada –una trabajadora profesional del Area, que se desempeñó entre 2012 y 2015- cuenta cómo se componían los equipos interdisciplinarios de los Servicios Locales y cuáles fueron los mecanismos de incorporación a los mismos.

(...) me dijo cuando tengas tiempo empezá a venir y aprendes el trabajo. Así que yo cuando tenía un tiempito venía, una vez por semana me juntaba con las chicas, ellas me contaban cómo era el trabajo y después me llamaron para cubrir un lugar en el Servicio Local de Villa Elvira, y tenían mucho lio allá, y me llamaron para ir para allá.

Empecé cobrando \$ 2000 que él (funcionario a cargo) me daba de su bolsillo, sin contrato sin nada. Y debo haber estado así un año, y recién en octubre de 2013 me salió el contrato.

En ese año hice intervenciones de todo tipo, firmaba, como profesional más allá de la irregularidad de nuestras contrataciones, porque era así, para entrar era así también. Venía alguien a aprender el trabajo, compartía con nosotras y después si salía algún contrato entrabas. Siempre nos decían era alta por baja, que se tenía que ir uno para que entrara otro, así se empezaba.”

Esta narración muestra palmariamente la adversidad y la poca rigurosidad en la que iba instituyéndose el trabajo con las infancias a nivel municipal, desconociendo incluso lo establecido en el art. 20 de la ley 13.298 y retomado en el Decreto Reglamentario 300, respecto de la selección por concurso de los y las profesionales que conformarían los Servicios Locales, acreditando como mínimo una antigüedad de tres años de graduación, y experiencia de trabajo con infancias y familias.

Más aún, habiéndose incumplido el mencionado artículo, tampoco se generaron instancias de formación sistemática ni de acompañamiento supervisado del trabajo que se desarrollaba en el área. Cabe reiterar que sólo se realizó una instancia de selección para la creación de ocho Servicios Locales en el año 2008, a inicios de la conformación del Sistema local de Promoción y Protección Integral de Derechos, pero los y las profesionales seleccionadas nunca fueron efectivamente designadas por falta de recursos para abonar sus salarios. Cabe señalar que esta falta de financiamiento al área ha sido una constante y aparece referenciada en cada una de las entrevistas, dando cuenta de la imposibilidad de desplegar un trabajo de protección de derechos cuando quienes deben realizarlo ni siquiera tienen las condiciones laborales mínimas para hacerlo. De igual modo, los espacios físicos y el

equipamiento necesario para la tarea encomendada a dichos equipos, nunca fue el adecuado.

Con relación a las problemáticas trabajadas

En este eje las personas entrevistadas manifiestan que una de las problemáticas más significativas que requería de sus intervenciones era el *incremento de niños, niñas y adolescentes en situación de calle*, que circulan y/o permanecen durante gran parte del día y de la noche por diferentes puntos del casco urbano. Estas situaciones habían crecido exponencialmente durante la última etapa de los años noventa y principios de los dos mil, como consecuencia del resquebrajamiento del tejido social que las políticas neoliberales provocaron, afectando sensiblemente la dinámica de los hogares, tras el impacto del desempleo que profundizó la desigualdad, la pobreza y la indigencia.

Por otro lado, se hace referencia a problemáticas vinculadas a las *condiciones habitacionales de los hogares de los niños, niñas y adolescentes*, al no acceso a servicios educativos y sanitarios, a problemas de consumo y a cuestiones vinculadas a las *violencias intrafamiliares*, muchas veces agravadas por el componente habitacional, tal como expresa el siguiente fragmento de entrevista.

En este sentido, situaciones de violencia (en sus diferentes tipos) contra niños, niñas y adolescentes eran las que mayor preponderancia tenían. Asimismo, la mayoría de la población con la que interveníamos tenían derechos básicos no garantizados (educación, salud, alimentación, vivienda, entre otros) y en ese sentido se procuraban intervenciones integrales que contemplaban dicha coyuntura.” (este agente desarrollo su trabajo durante el año 2011).

De esta forma, las personas entrevistadas manifiestan dificultades para dar respuestas a cuestiones que tienen que ver con condiciones de vida, y que demandan recursos por entonces inexistentes o restringidos cuya administración y provisión no dependía de su área. También mencionan una serie de desencuentros e indefiniciones al momento de coordinar acciones intersectoriales e incluso entre áreas del propio gobierno municipal o de la administración provincial, que posibilitaran un abordaje integral de las situaciones de vulneración de derechos. Por

el contrario, ese conjunto de factores lleva a efectuar intervenciones iatrogénicas, en lugar de proteger y restituir derechos.

Con relación al diseño de Programas y acciones concretas

Las personas entrevistadas plantean que una vez creada la Dirección de Niñez y Adolescencia Municipal, se implementó el Programa “*Hacete Amigo*”, destinado a niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Quien fuera su coordinador cuenta que, por entonces, el relevamiento realizado arrojó datos acerca de un universo de aproximadamente 90 niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Uno de los operadores del Programa expresa:

Y la idea era esa, a medida que nos conocíamos, generar ciertos encuentros que los convoquen a todos (los NNyA), por lo general por el centro elegimos Plaza San Martín y Plaza Moreno. Hicimos una especie de reuniones y asambleas para pensar juntos qué podíamos ir haciendo, y ahí surgieron para empezar a encontrarnos, talleres de construcción de juguetes, una de películas que llevábamos un televisor, un video y pasábamos películas que estaban en auge, un taller de deportes y a través de esos talleres cada uno se iba enganchando en el lugar que quería, nos fuimos vinculando. El de juguetes era muy importante, primero porque los pibitos construían, cada uno le ponían su nombre, y después armaban historias y se filmaban. La construcción de los relatos tenía mucho que ver con situaciones de enfrentamiento con la policía. El taller de deportes fue importante para hablar de salud, pautas, reglas. Hacíamos el taller y después una ronda de charla.

Las cuestiones planteadas en las entrevistas respecto de este eje, llevan a reconocer que, aún cuando un conjunto de acciones son enunciadas como *Programas*, nunca fueron enmarcadas como tal. Es decir, no sólo no existe acto administrativo que las institucionalice; sino que tampoco las mismas reúnen los requisitos que todo Programa exige, a saber: una fundamentación en tanto política social, con objetivos y acciones delimitadas de manera explícita como dimensión programática concreta; un presupuesto, un marco de condiciones laborales para los operadores, acordes al trabajo realizado, recursos materiales y de infraestructura que garanticen desde el estado el trabajo en calle con los niños, niñas y adolescentes, y procesos evaluativos, entre otros. Este cuadro de situación habría llevado a la desarticulación de esas acciones que -aun de manera precaria y voluntarista, con

intenciones de revertir los problemas que afectaban a las infancias- buscaron instituirse como Programa, luego de tres meses. Al respecto resulta esclarecedora la reflexión de un entrevistado al relatar:

Veníamos pensando una continuidad que era el Parador para que puedan dormir y estar un rato descansando en algún lugar. Y habíamos pedido el predio de 122 y 58. Nosotros habíamos armado el micrito de la solidaridad, buscar un espacio de encuentro en dos o tres lugares de la ciudad con los pibitos buscarlos a la mañana, pasar medio día ahí como centro de día y a la tarde el que quería llevarlo hasta la casa. La idea era que al pasarlo a buscar a la mañana por la casa el pibe se quedaba en su casa. Ahí tomábamos contacto con la familia. El predio finalmente no nos lo dieron. Y esa parte no se pudo llevar adelante.

Con respecto a la asistencia a las familias, nosotros ya teníamos un trabajo de detectar necesidades de las familias, bueno tampoco salió ninguna ayuda porque no había partida y el Fondo de Fortalecimiento hay que ver y bueno, ahí es cuando decido irme.

Esta expresión pone de manifiesto que la experiencia de trabajo no era contemplada desde los espacios de decisiones y definiciones políticas del ejecutivo municipal como una Política Social dirigida a un grupo poblacional específico, como fue en este caso para atender una problemática acuciante. Mas bien parece haberse dado deliberadamente un proceso de des-responsabilización.

Otro operador manifestaba:

El programa lo coordinaba él, pero la lectura que yo hago es que no era un programa demasiado institucionalizado. Era más la voluntad de quienes estábamos ahí como laborantes. (...) hacíamos talleres con los pibes, pero los recursos se conseguían por fuera del programa y del municipio. No era un programa avalado y acompañado por el municipio.

Este relato interesa en tanto fue el único que logró diferenciar una política social o programa de una acción o intervención llevada adelante ante un problema social que venía configurándose desde hacía varios años. La mayoría de los y las entrevistadas asignan el estatus de Programa a una serie de acciones un tanto dispersas, sin interrogar esa institucionalidad extremadamente precaria donde la responsabilidad del Estado en tanto garante de derechos no es puesta en tensión, ni siquiera visibilizada. Asimismo, tampoco parece haber preguntas acerca del carácter voluntario y sacrificial que generalmente asumen las intervenciones de los equipos con las infancias, desde la instancia municipal.

En la misma dirección, los cambios en las gestiones gubernamentales impactan sensiblemente en las políticas, tal como lo expresara uno de los operadores al relatar las definiciones que se tomaron en diciembre de 2007, en cuanto al trabajo que se venía realizando desde el año 2005, en diferentes barrios del gran La Plata a través del Programa FAROS

Ya se había aprobado la Ley. Con el cambio de gestión desartiman el Programa Faros, lo desarticulan de un día para el otro, de hecho, despiden a casi la mitad de los y las trabajadoras. Con el argumento que era un armado territorial del intendente saliente, una cuestión muy persecutoria, y ahí estamos como dos meses ahí en la Dirección sin tarea, y se comienza a armar los Servicios Locales, pero de una manera muy paulatina, la Dirección de niñez comienza a tener un equipo. El equipo de atención que tenía la Dirección comienza a llamarse Servicio Local, pero no tenía un despliegue territorial.

Esta manifestación da cuenta de la escasa o nula planificación de Programas que se sostengan en el tiempo, con un soporte institucional que los avale, y con recursos y partidas presupuestarias adecuadas. Y también de ciertas resoluciones pragmáticas que no profundizan en las implicancias de conformar un servicio local, por ejemplo, o de pensar las políticas e intervenciones desde el enfoque de derechos.

Otra dimensión a la que aluden nuevamente los relatos es la cuestión del *insuficiente financiamiento* de las acciones en materia de infancia desplegadas desde el gobierno municipal, lo que habría generado cierta “intermitencia” en los abordajes tal como se observa en este relato.

(...) si, fue terrible, lo que se decía desde el apoyo de la gestión, y después al momento del laburo no se cumplía, era terrible, (...) recuerdo lo que era la atención de casos, la gente que se quedaba trabajando, que cumplían horas extras, que habían sido pedidas, comprometidas y eran trabajadas y al llegar el momento del salario, nada. Nunca se podía, cada mes lo mismo. Y cómo le decías a los trabajadores. Encima que los salarios eran paupérrimos (...)

La definición de no crear partidas presupuestarias específicas al área, y de no destinar fondos a la conformación de políticas sociales y/o programas locales, fue -y es- un obstáculo constante para la plena puesta en marcha del Sistema de Promoción y Protección Integral de derechos en La Plata. Es importante señalar esto último reconociendo que el presupuesto constituye uno de los ejes principales a tener en

cuenta al momento de pensar la política social y su viabilidad, evitando que la misma quede reducida a acciones espasmódicas y voluntaristas.

En la misma dirección, resulta ilustrativa la afirmación de uno de los profesionales entrevistados al referirse a la necesidad de contar con un Parador para los y las chicas en situación de calle:

(...) los chicos y las chicas nos pedían tener un lugar para comer y bañarse durante el día y pasar un rato ahí. Lavar la ropa, que era un poco lo que hacían en el comedor de 60 que después se cerró. Y estábamos en esa transición con provincia y el coordinador de Hacete Amigo renuncia y ahí se cae el programa.

En relación a la integralidad y a la corresponsabilidad

En este eje las entrevistas muestran recurrentemente la existencia de miradas sesgadas en la política social de infancias, que atentan contra la integralidad y la corresponsabilidad en los términos planteados por la ley, atravesando también las modalidades que asumen las intervenciones socio-profesionales.

Al respecto uno de los entrevistados que se desempeñó en el área de niñez municipal durante el año 2011, remarca:

En términos generales, y en mi experiencia, no fue sencillo lograr que se consolide la lógica de la corresponsabilidad. En la mayoría de los organismos (dentro de distintas áreas) había arraigada una idea de la derivación por sobre el principio de la corresponsabilidad. Quedaba expuesta la lógica del patronato en los actores que intervenían con niños, niñas y adolescentes, reproduciendo aquello que sucedía cuando todo quedaba en manos del juez de menores. Mientras antes se derivaba a la justicia, ahora se esperaba hacerlo a los Servicios Locales.

Es posible advertir en esta expresión cierto equívoco que llevaría a pensar los principios de integralidad y corresponsabilidad de manera reduccionista, desplazándolos del plano estatal-gubernamental encargado de diseñar las políticas desde estos fundamentos, hacia las prácticas desplegadas por los equipos y hasta por cada trabajador o trabajadora, lo que denota a la vez un componente de responsabilización individual propio del pensamiento neoliberal, contrario a la lógica de derechos.

A la vez, ese ángulo de lectura lleva a fragmentar la comprensión de los problemas donde se visualiza la vulneración de derechos de las infancias, presentados de manera escindida de la cuestión social que los origina y profundiza, obstaculizando procesos que den ese carácter integral y corresponsable a los programas y a las estrategias y dispositivos de intervención. Más bien se diluye fuertemente la idea de corresponsabilidad -aun cuando es habitual apelar a la misma en un sentido retórico- ante la ausencia de una institucionalidad estatal que garantice los derechos de las infancias y de sus grupos familiares, posibilitando que la sociedad civil se sitúe en ese lugar co-responsable.

Con relación a los desafíos cotidianos identificados por las personas entrevistadas

Tomando en cuenta este eje, resulta interesante la descripción que realiza una funcionaria de la Dirección de Niñez y Adolescencia sobre el trabajo de capacitación efectuado en aquel momento con la propia gestión municipal a tres años de sancionada la ley 13.298.

En ese momento era hablar con cada persona y explicar desde que lugar queríamos trabajar por la niñez. En un primer momento fue mirar lo que había, desde una mirada de políticas públicas. Era el Consejo del Menor lo que había, con todo un equipo de gente que había trabajado en gestiones anteriores, con otra mirada, otro paradigma totalmente distinto (...) hubo que capacitarlos, hablar mucho, generar talleres de reflexión y de trabajo grupal. Había Trabajadores Sociales, Psicólogos, Abogados, pero en condiciones muy precarias desde lo laboral, con situaciones muy difíciles salarialmente, y con una mirada del abordaje fuertemente intervencionista. Así que enero y febrero fueron meses de trabajo interno, la propuesta necesitaba obviamente recursos, y yo conocía lo que significaba el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (...) bueno todo esto, más la propia ley, hubo que explicarlo a la gestión profundamente porque desde el Intendente a los cargos intermedios, nadie conocía nada, mi responsable superior, el Secretario de Desarrollo Social, era médico y no sabía de qué se trataba la ley, y mucho menos qué era el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales.

De este relato se desprenden varias cuestiones, siendo una dimensión central la ausencia de decisiones políticas gubernamentales que -a nivel local- efectivamente generaran condiciones para transitar los cambios que la nueva legislación imponía en ese momento. Así, por un lado, puede señalarse el desconocimiento del marco

normativo desde el cual se debía pensar, diseñar y llevar adelante la política social destinada a niños, niñas y adolescentes aún cuando la ley existía desde hacía casi tres años. Por otro lado, la complejidad de readecuar prácticas e intervenciones socio-profesionales al paradigma de promoción y protección integral de derechos, con personas que venían trabajando con el marco legal, metodológico y político precedente. Y, por último, muestra la puja por el presupuesto que debía destinarse específicamente a la puesta en marcha de la política local de infancias para financiar programas, equipos profesionales y dispositivos institucionales que dieran marco al trabajo intersectorial e interinstitucional ante situaciones de vulneración de derechos.

En ese primer momento fue reorganizar desde el nuevo paradigma todo un equipo y trabajar la posibilidad de tener un presupuesto propio, en el medio hacer un plan de acción para atender las situaciones que venían. Teníamos dificultades de todo tipo, desde el espacio físico, los horarios de atención, las formas de abordaje, los condicionamientos de movilidad, pero en ese momento trabajamos con las ONGs que estaban apoyando la gestión.

Estas expresiones denotan también cierta naturalización en relación a los modos de construir y afianzar una política social, que en el caso analizado muestra características propias de la política social neoliberal, al ser construida de manera fragmentada, y desde una planificación deficitaria, que escinde lo conceptual de lo operativo, donde la integralidad y el propio enfoque de derechos parecen diluirse sin lograr consolidar el carácter sistémico previsto en la legislación. Es decir, se instala una especie de “transición permanente” que, lejos de concretar el cambio en los marcos de lectura y en las intervenciones con las infancias, repone lo instituido.

En una dirección similar, interesa puntualizar cómo la dimensión referida a la promoción de los derechos de las infancias queda absolutamente relegada, sin siquiera ser mencionada en las enunciaciones de la política local, tal como expresara un entrevistado al referirse al trabajo del Servicio Local, focalizando sólo en las acciones de restitución de derechos por la falta de recursos.

Teniendo en cuenta que se trataba de un Servicio Local, se abordaban situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. Dada la escasez de personal y el caudal de casos, no se trabajaba tanto en la dimensión de promoción de derechos, sino que el mayor hincapié estaba puesto en la protección.

Esta expresión de la política refuerza la idea de la asistencia y atención frente a problemas generados por la vulneración de derechos, sin llevar adelante acciones que, desde una mirada que reconozca a niños, niñas y adolescentes como sujetos portadores de derechos, refuercen el ejercicio de los mismos a través de políticas, programas o acciones de promoción. Al respecto cabe preguntarse si este modo de intervenir no repone algo del proceso de “asistencialización” de la política social neoliberal, alejándose de la perspectiva de derechos. Es decir, las redefiniciones semánticas son atravesadas por ambigüedades que muestran continuidades y rupturas con lo preexistente, sumadas a una fuerte focalización en los problemas, en pos de amortiguar los efectos de la reconversión macroeconómica sobre los sectores populares y particularmente sobre las infancias vulnerabilizadas.

En la misma línea de razonamiento otra entrevistada que trabajó en 2012 y hasta 2015, manifiesta

Nosotras queríamos hacer siempre prácticas y cosas de promoción. Primero porque cada uno se va enganchando con cosas y cada tanto alguna proponía hacer algo de promoción vinculada a niñez, y segundo por una cuestión de salud mental nuestra, porque estar trabajando todo el tiempo con situaciones que cuando llegan a niñez son extremas, es difícil. La promoción es otra cosa te permite vincularse con la gente del barrio, conocerte poder realizar una verdadera escucha no en la urgencia y bajo presión.

Es factible reconocer en este fragmento, por un lado, que los y las profesionales intervinientes visualizaban la necesidad de trabajar en el marco de la promoción de derechos, además de su protección y restitución. Y por otro, la necesidad de generar políticas de cuidado para los equipos que trabajan en situaciones constitutivamente complejas que afectan a las infancias en su mayoría empobrecidas. Es decir, la vulnerabilidad y las carencias de los grupos asistidos, sumadas a la precariedad en las condiciones de trabajo, llevan a que los equipos intervinientes requieran de espacios y dispositivos que les proporcionen cuidados, auto-cuidados y acompañamiento, a fin de evitar la sobrecarga de trabajo, el desgaste profesional, la reproducción de prácticas burocratizadas y la pérdida de autocrítica, entre otros efectos inherentes a la tarea.

III.3 La política social de infancias en La Plata: un balance provisorio

La ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, concentra la administración del poder judicial, ejecutivo y legislativo provincial, así como un número importante de organizaciones sociales, sindicales, colegios profesionales, y la universidad. Muchos de estos actores- que militaron y trabajaron incansablemente por la derogación del Decreto-Ley del Patronato N° 10.067 y por la puesta en marcha de un nuevo marco normativo, confluían en el Foro Provincial por los Derechos de la Niñez y Adolescencia -un espacio plural, de organización colectiva, creado con el propósito de fortalecer la lucha por el reconocimiento y la ampliación de derechos de las infancias y juventudes.- Este gran movimiento aportó un conjunto de particularidades al proceso, protagonizando en gran medida, la materialización de la política pública, en una dinámica de construcción que podría leerse como “de abajo hacia arriba” que permite identificar aspectos vivenciados como desafíos por la sociedad civil y por el estado en la materia.

Para comprender esas tramas, resulta pertinente la afirmación de Isuani (2002) cuando expresa que el surgimiento de una normativa es el resultado de la lucha y la negociación entre diferentes fuerzas sociales, y algo similar ocurre con su implementación, que no deviene inmediatamente de su aprobación. Por el contrario, la sanción de una ley es sólo el inicio de un largo proceso hasta el cumplimiento de sus disposiciones, donde se libran diversas luchas en los territorios, tal como se observa al reconstruir la producción de la política provincial y local de infancias.

Asimismo, se advierte que este cambio paradigmático encuentra varios escollos centralmente en el plano de la justicia, donde las intervenciones dirigidas a atender la vulneración de derechos de niños y niñas, exige un desplazamiento del poder judicial y una acción de promoción y protección que emane del poder ejecutivo primordialmente. Ese movimiento tensionado, denominado también “desjudicialización de la niñez” (Pantanalí, 2015), incorpora la perspectiva de derechos para sustentar acciones afirmativas en el campo de las infancias, y plantea claramente el incumplimiento de los deberes y responsabilidades de las instituciones del Estado y de las familias. (García Méndez, 1994) Esta enunciación, a diferencia de lo que sostenía la ideología del Patronato, considera que los niños y las niñas ya no se

encuentran en peligro material y moral, ni son responsables judicialmente por situaciones asistenciales -cuyas causas remiten al ordenamiento social profundamente desigual, - definiéndolos a partir de su condición de sujetos de derechos.

Así entonces, en la jurisdicción local el proceso de conformación del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos en tanto política social para las infancias, adquiere un carácter inconcluso, con un desarrollo paulatino y sinuoso, que evidencia avances y retrocesos de diversa índole. Un ejemplo es la cuestión planteada por los y las trabajadoras del Sistema, respecto de las dificultades para dar respuesta a las diferentes problemáticas debido a la falta de recursos presupuestarios. Tal hecho, a la vez se agudiza por la ausencia de planificación y de programas que posibiliten abordajes eficaces ante la complejidad de problemas tales como la violencia, el consumo problemático de sustancias u otras afectaciones en la salud y en la salud mental de niños y niñas. Esto último ha sido -y continúa siendo- un tema de preocupación permanente a nivel provincial y local, por parte de efectores de las políticas educativas y sanitarias, y de las organizaciones sociales, pues cuando las familias logran acceder a algún dispositivo asistencial para su tratamiento, el mismo se limita generalmente a la institucionalización de las infancias. Comunidades terapéuticas e institutos privados, bajo convenio con la provincia de Buenos Aires, brindan ese servicio, pero sin ningún trabajo concreto con el barrio o instituciones de la comunidad de la que provienen los niños y las niñas, y muchas veces en ausencia de seguimiento del Estado en sus tratamientos.

Al respecto resultan interesantes las contribuciones de un estudio reciente llevado adelante por la Universidad Nacional de Lanús, titulado “*Institucionalización y Salud Mental en la Niñez: la utilización de medidas coercitivas,*” que analiza los procesos de implementación de los marcos normativos que regulan dispositivos y prácticas en ambos campos. (Barcala y otros, 2015) Las indagaciones focalizan la atención en tres instrumentos normativos que regulan la adecuación a estándares internacionales de derechos humanos, y tienden a efectivizar y consolidar un cambio de los principios vigentes en los campos de la Salud Mental y de las infancias en el país: la Ley de Salud Mental N° 26657; la Ley Nacional de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, N° 26.061; y la Ley 26.378 que refiere a la

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Tomando estas referencias normativas, la investigación señala que el aumento progresivo de nuevas problemáticas psicosociales en las infancias ha situado a este grupo poblacional como uno de los más vulnerables, planteando la necesidad de políticas equitativas y universales para la promoción y cuidados de la salud mental, que contrarresten los efectos de la institucionalización psiquiátrica en niños pequeños que, lejos de revertir la situación, parece agravarla.

Por otro lado, el carácter inacabado en la institucionalización de las políticas de infancia con enfoque de derechos, parece también asociarse a los cambios en las conducciones gubernamentales de las estructuras provinciales y municipales, con fuertes impactos en las líneas de dirección de las instituciones. Esa trama de tensiones en el marco de la transición de una legislación a otra, claramente configura un escenario de disputa y de controversias que impiden avanzar con transformaciones sustantivas en el campo de la política social. Este cuadro de situación se agrava si se tiene en cuenta la permanente rotación de profesionales en el área, lo que impide desplegar estrategias sostenidas y evaluadas ante las situaciones atendidas, generando procesos de revictimización e intervenciones fallidas.

Recapitulando, el trabajo de promoción y protección de derechos en el campo de las infancias exige difusión, sensibilización y principalmente formación teórica y metodológica para fortalecer procesos de planificación que den lugar a acciones que tengan en cuenta la voz de niños y niñas, que habiliten condiciones sociales e institucionales para su participación, escuchándolos y desplegando intervenciones de cuidado. O, dicho de otro modo, se requiere poner en juego estrategias que brinden herramientas y posibilidades a las infancias para el ejercicio de sus derechos, tomando parte en decisiones que puedan afectar su vida actual o futura.

Aún cuando los derechos no dicen mucho del contenido de las políticas, si pueden decir algo sobre su orientación general y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación. (Abramovich, 2006) Por ello es importante poner en cuestión el carácter fragmentado, focalizado y transitorio de las políticas, a fin de no actuar sólo sobre una foto de la problemática, dejando de lado cuestiones como las trayectorias y complejidades que conlleva el mundo de las infancias.

Retomar la idea de universalización e integralidad de las políticas deviene una operación estratégica en vías de generar cambios, teniendo en cuenta el territorio que habitan las infancias hacia las cuales éstas se dirigen, sin homogeneizar y sin desconocer diferencias que deriven en mayores desigualdades

Ahora bien, ni el enfoque de derechos, ni la integralidad en la política estarán garantizados si las problemáticas de las infancias no ocupan un lugar en las agendas pública y gubernamental; por ello la presencia de las Organizaciones sociales, gremiales, ONGs, colegios de profesionales y otros colectivos, desplegando un trabajo reivindicativo, de seguimiento de la implementación de la Ley N° 13298 es indispensable para disputar otros modos de pensar y acompañar las trayectorias de vida de miles de niños y niñas. Al ratificar pactos, convenciones, leyes y tratados de Derechos Humanos, el Estado debe garantizar su pleno cumplimiento, adecuando sus políticas para asegurar los estándares establecidos en la materia. También debe generar mecanismos que permitan a la sociedad civil visualizar el cumplimiento de esas obligaciones, trabajando con metodologías e indicadores de seguimiento específicos, tomando en cuenta los particulares en contextos de desigualdad.

Para finalizar, concierne puntualizar que el trabajo de campo aquí presentado, analizado a la luz de las referencias conceptuales, permite afirmar la necesidad de superar miradas individualizantes y psicologistas que desvinculan los problemas de las infancias de los contextos en los que se producen y reproducen. Demanda también un trabajo de comprensión de los hechos en clave de complejidad, recuperando su historicidad y su politicidad para no reducir las lecturas y disputas en el campo de los derechos, a su mera formalidad jurídica, comprendiéndolos como resultado de luchas sociales, culturales, políticas y económicas, portadoras de una dimensión ética insoslayable que interpela de modo sostenido al Trabajo Social, convocándolo a revisar sus construcciones epistemológicas, teóricas y metodológicas.

CONCLUSIONES

El *objetivo general* de la investigación cuyo desarrollo expone este Trabajo Final Integrador, fue analizar las políticas sociales de atención a las infancias en el distrito de La Plata durante el período 2005-2015, creadas en el marco de la Ley 13.298, a fin de contribuir a su problematización desde el enfoque de derechos. En función de ello, los *objetivos específicos* se orientaron a describir la construcción normativa en materia de infancias en la provincia de Buenos Aires; caracterizar las políticas municipales de promoción y protección integral de derechos de las infancias, implementadas en el periodo de referencia; y problematizar las tendencias presentes en el entramado de políticas y programas locales, así como en las intervenciones profesionales con infancias.

En ese sentido el estudio realizado recuperó ejes teóricos, metodológicos y políticos abordados en el trayecto de la carrera de Especialización en Políticas Sociales; poniéndolos en diálogo con los debates inherentes al Trabajo Social, procurando identificar los desafíos que esas articulaciones exigen cuando se interviene con infancias vulnerabilizadas, desde el enfoque de derechos humanos.

Asimismo, la construcción de la problemática teórica demandó un recorrido histórico-social que visibilizó la trama entre infancias, derechos y políticas sociales, transversalizada por la mirada del Trabajo Social en un contexto particular, enmarcado por las reflexiones acerca de la cuestión social contemporánea. Ese trayecto permitió reconocer el pensamiento positivista y la fuerza extraordinaria del Estado, mediante el orden jurídico-normativo, como elementos demarcatorios de la trama antes mencionada. Y a la vez, posibilitó visibilizar la existencia de movimientos sociales cuyas estrategias ponen en tensión esa construcción tutelar de las infancias, desnaturalizando los procesos socio-económicos, políticos y culturales que, al producir y profundizar las desigualdades, las vulnerabilizan.

Capturar lo que se pone en juego al momento de disputar la producción de otras significaciones acerca de las infancias y del reconocimiento y ampliación de sus derechos, plantea ineludiblemente la imposibilidad de trazar un curso lineal en el análisis de los hechos que parecen haber obstaculizado los avances en ese sentido.

Por tal motivo, la investigación describió y examinó, por un lado, el encuadre jurídico y las políticas de niñez, reconociendo su inscripción en el entramado general de las políticas sociales; y por otro, las producciones y percepciones de agentes socio-profesionales que se desempeñaron en el marco de las mismas.

Así entonces, los interrogantes iniciales, las proposiciones teóricas que sustentaron las indagaciones, y los hallazgos del trabajo de campo propiamente dicho, permiten sostener de manera provisoria, las siguientes afirmaciones que sin dudas serán enriquecidas en investigaciones futuras.

Por un lado, *la necesidad de continuar indagando las tensiones constitutivas entre prácticas, políticas, legislación y derechos en relación con el campo de las infancias*, cuyos movimientos pendulares van desde formulaciones que asumen un sesgo tutelar a otras que claramente se inscriben en la construcción de un horizonte emancipatorio, registrándose en gran medida impregnaciones recíprocas.

Por otro lado, *la relevancia de fortalecer debates en la formación profesional, acerca de la vinculación del Trabajo Social con los derechos*, reconociendo su insoslayable articulación al Estado y su papel en la construcción e implementación de las políticas sociales, en un escenario de dominación neoliberal que pulveriza derechos.

Y finalmente, la importancia de *reponer o reinstalar en la agenda de las ciencias sociales, la producción y transferencia de conocimientos* que deliberadamente contribuyan a desnaturalizar instituidos, poniendo en cuestión las significaciones hegemónicas en torno de las infancias, y a la vez generar saberes para reformular las políticas sociales y las prácticas socio-institucionales con infancias en clave de derechos.

Desde esta posición se considera que la experiencia transitada a lo largo de este estudio, aportó de manera sustantiva a comprender la política social de infancias de la ciudad de La Plata, ofreciendo así un antecedente que no sólo recopila y analiza un conjunto de datos y hechos, sino que contribuye a visitar posicionamientos teórico-políticos, epistemológicos y prácticos desde los cuales los y las Trabajadoras Sociales despliegan intervenciones con las infancias vulnerabilizadas. Tal contribución

deviene estratégica si se tiene en cuenta, tal como lo mostraron las indagaciones realizadas, el carácter asistemático, espasmódico, pragmático y focalizado que asume la precaria institucionalidad del sistema local de promoción y protección de derechos de niños y niñas que, de manera urgente, requiere ser reestructurado.

Para cerrar este apartado de conclusiones interesa señalar que toda experiencia práctica, fortalecida por la teoría y dominada por el análisis, constituye un insumo valioso e indispensable para generar las transformaciones que, desde una mirada integral, la atención a las infancias requiere en una sociedad democrática que se pretende más igualdad y justa. Y en ese sentido, la perspectiva de derechos interpela tanto al campo de la política social como de la profesión, a pensar no sólo en clave de restitución y protección, sino también –y fundamentalmente- en clave de promoción y ampliación de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en Revista de la CEPAL n° 88. Santiago de Chile.
- ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI Laura C. (2006) “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos” trabajo presentado en el Seminario Taller: Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, organizado por UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; Buenos Aires, 12 y 13 diciembre de 2006.
- ARCIDIÁCONO, Pilar. (2011) “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política. En Revista Clad Reforma y Democracia, numero 51.
- BARCALA, A., LUCIANI CONDE, A. (2008) *Derechos en la Niñez: Políticas Públicas y Efectivización del Derecho a la Salud en el contexto de la Protección Integral.*
- BEUTEL, BUSTOS Y GARAY. (2014) “Niñez y Juventud: Políticas Sociales desde el modelo de la Protección Integral. Desafíos en la formación profesional Institución” FTS – UNER. En Debates y proposiciones de Trabajo Social en el marco del Bicentenario / Carmen Inés Lera ; Alicia Genolet ; Laura Leonor Salazar ; compilado por Carmen Inés Lera. - 1.ª ed. - Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER. Facultad de Trabajo Social.
- CHAVEZ, M. y FIDALGO, E. coordinadores. (2013). “Políticas de Infancia y Juventud. Producir sujetos y construir Estado”. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- COREA y LEWKOWICZ. (1999). “¿Se acabó la Infancia? Ensayo sobre la destitución de la niñez.” Editorial Lumen/Hvmanitas. Buenos Aires.
- COSTA, M. Y GAGLIANO, R. (2000) “Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica de las Políticas Públicas” en DUSCHATZKY, Silvia (compiladora) “Tutelados y Asistidos”. Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad.

- CRUZ, V., FUENTES, P. y ZUCHERINO, L. (2014) *“Las infancias del bicentenario: Límites y posibilidades de una nueva institucionalidad en las políticas dirigidas a niños y niñas en la provincia de Buenos Aires”*. FTS-UNLP. En Debates y proposiciones de Trabajo Social en el marco del Bicentenario / Carmen Inés Lera; Alicia Genolet; Laura Leonor Salazar; compilado por Carmen Inés Lera. - 1.^a ed. - Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER. Facultad de Trabajo Social. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- DIKER Gabriela y FRIGERIO Graciela (2009). *“Tiempos de Infancia”*. Argentina, fragmentos de 200 años. Editorial Santillana. Buenos Aires.
- DIKER, Gabriela. (2009) *“¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?”* - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires, Biblioteca Nacional.
- ESPING ANDERSEN, G. (2000). *“Fundamentos Sociales de las economías post-industriales”*. Capítulo 3°. Riesgos sociales y Estado de bienestar. Barcelona
- FLEURY TEXEIRA Sonia (1999). *“Políticas sociales y ciudadanía”*
- FUENTES, P. (2006) *“La determinación del “estado de abandono” de niños y adolescentes”*. Un estudio de caso en torno de los fundamentos de la intervención profesional del trabajo social. Tesis de Maestría en Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social, UNLP. La Plata.
- GARCIA, Rolando (2006) *Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Editorial Gedisa. Buenos Aires.
- GOLBERT, Laura (2004). *“Notas sobre la situación de la histografía sobre la política social en Argentina”*, en *“En el país del no me acuerdo”*. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. BERTRANOU, PALACIO Y SERRANO (compiladores). Editorial Prometeo Libros.
- GRASSI, E. (2008) *“Políticas y Problemas Sociales en la sociedad Neoliberal.” La otra década Infame (I)*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- IAMAMOTO, Marilda (2003) [1998] *Servicio Social en la Contemporaneidad. Trabajo y formación profesional*. Cortez editora. Brasil.

- LAMBUSTA, Damián (2014). *“Políticas públicas destinadas a la niñez en situación de calle: El surgimiento y desarrollo de APINAR en la ciudad de La Plata en el año 1999”*. Tesina de Licenciatura en Sociología. FaHCE-UNLP.
- LIWSKI, N. (2009) *“Adolescentes en América Latina. ¿Ciudadanía o Exclusión? La responsabilidad de los Estados”*. Compilación María Ofelia Vázquez Gamboa. Ediciones DNI. Sección Argentina. Buenos Aires.
- LLOBET, Valeria (2006). *“¿Retratos de niño? Políticas sociales y derechos de niñ@s en situación de calle. En El campo de la niñez. Transformaciones contemporáneas”*. Buenos Aires: Paidós.
- LLOBET, Valeria (2010) *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*. Buenos Aires. Editorial Novedades Educativas.
- LLOBET, Valeria (2008). *“Las políticas sociales para la infancia, la psicología y el problema del reconocimiento”*. V Jornadas Nacionales de Sociología. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- LLOBET, Valeria (2011) *“Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de Derechos Humanos.”* Capítulo en Políticas Sociales Latinoamericanas. Perspectivas comparadas. Universidad Autónoma del Estado de México y Editorial Porrúa.
- LOÏC WACQUANT. (2007) *“Los Condenados de la Ciudad”*. Gueto, Periferias y Estado. Editorial: Siglo XXI Editores Argentina 1ª edición. Buenos Aires.
- OYHANDY, Marcela. (2005) *“Mano de Obra Bajita”*. Un estudio sobre el trabajo infantil y su relación con la sobrevivencia familiar en contextos de pobreza urbana en la ciudad de La Plata, período 2005. Tesis de Maestría en Trabajo Social. FTS-UNLP.
- PAUTASSI, Laura (2016) *“Políticas Sociales Para La Infancia En América Latina: Un Balance Urgente”*. En Revista Administración pública y sociedad. UNC.
- ROZAS PAGAZA, Margarita (2001). *“La intervención profesional en relación a la cuestión social: escenarios emergentes y estrategias de intervención”*. Eje temático N° 5: Formación e intervención en Trabajo Social.
- SATRIANO, Cecilia. (2006). *“Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales.”* Revista Mad. No.15. septiembre 2006. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. <http://www.revistamad.uchile.cl/15/satriano.pdf>.

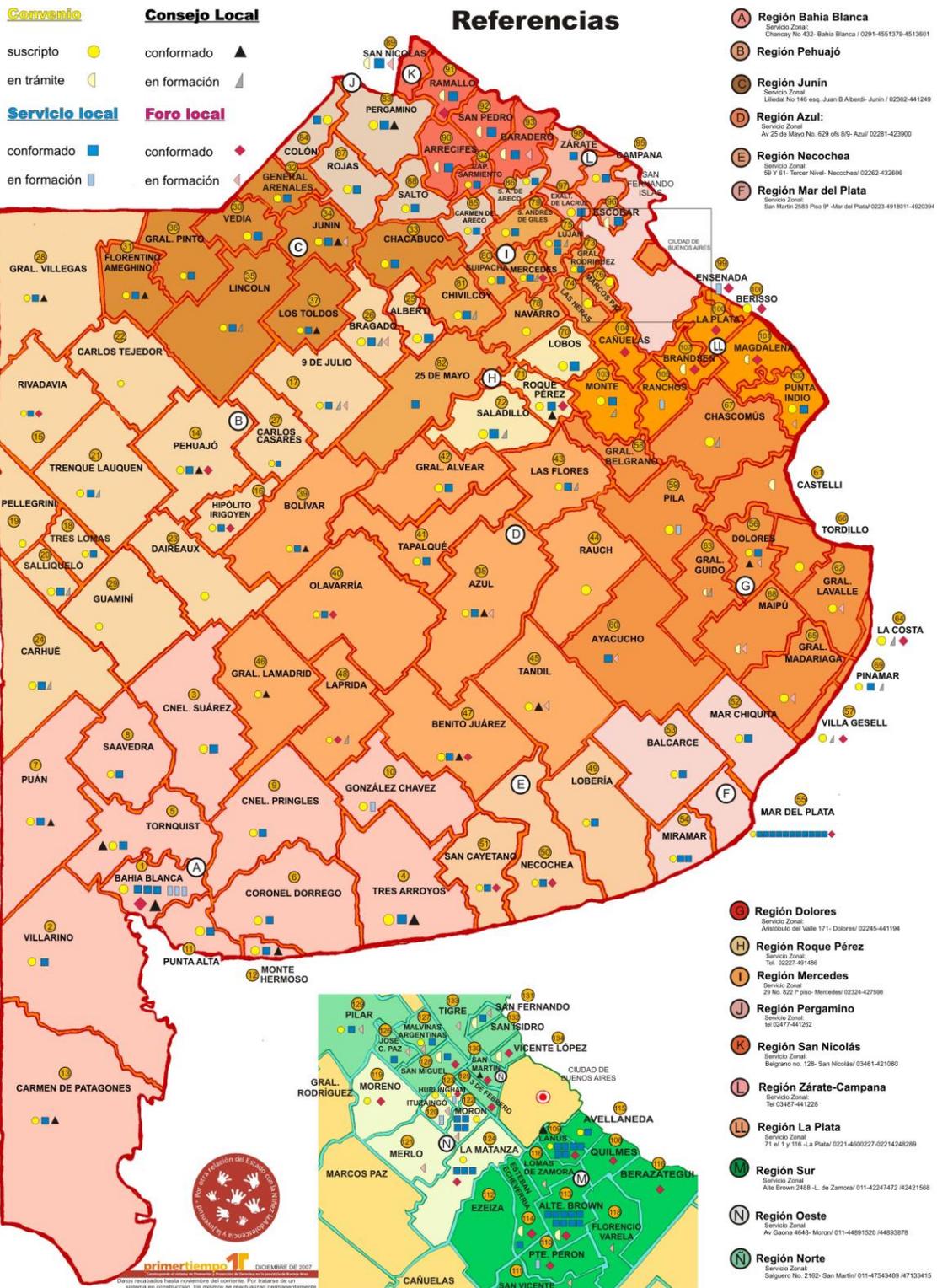
- SCHETTINI, Patricia y VEIGA, Soledad. (2017). “Algunas reflexiones en investigación cualitativa: entre la flexibilidad y el rigor metodológico. La importancia del mapa de diseño para el análisis de la investigación cualitativa”.
- SEOANE TOIMIL, Inés. (2012) “Subjetividades sitiadas. Intervenciones en la infancia en tiempos de vacilación de la Ley. Escenarios institucionales en la ciudad de La Plata”. Programa de posgraduación en Trabajo Social Tesis para obtener el grado de Maestría en Trabajo Social. FTS-UNLP.
- STAGNO, Leandro (2008) “La constitución de un cuerpo legal específico para menores. Imaginarios punitivos sobre niños y jóvenes y políticas de minoridad (1919-1937). Jornada historia d la infancia en argentina 1880-1960. Enfoques problemas y perspectiva. UNGS. Universidad de san Andrés, Los Polvorines, 18 de noviembre.
- TORRADO, S. “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social” en Torrado, S. (comp) El Costo social del Ajuste. Argentina 1976-2002. Tomo I: Edhasa, Bs. As. 2010.
- TUÑÓN Ianina (2015) “Políticas sociales e infancias vulnerables” Explorando los perfiles de los niños/as y adolescentes no afiliados a la Asignación Universal por hijo (AUH). Documento del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA.
- VEIGA, Soledad. (2018) “Niñez y pobreza. Un estudio acerca de la vulnerabilidad y el sufrimiento infantil”. Buenos Aires. URL: <https://www.teseopress.com/vulnerabilidad>.
- Informe de Intervención. “El Programa Acción Niñez.” Programa de protección de niños, niñas y adolescentes contra la violencia institucional. APDH, La Plata. Publicado con el apoyo de la Unión Europea. Buenos Aires, Argentina.

ANEXOS

ANEXO I: MAPA DE DISEÑO ANALITICO.

Pregunta de Investigación	Concepto	Categoría	Indicador	Descripción	Técnica
Con que Programas y/o Políticas Sociales contaba el área de Niñez y Adolescencia al momento de la puesta en marcha del SPPID?	Evaluación y diseño de recursos existentes para la conformación del SPPID	Políticas Sociales destinadas a la Promoción y Protección Integral de Derechos para NNA de la ciudad de La Plata en el periodo 200-2015	Percepción de los actores políticos y trabajadores del área.	Identificar a través de los y las entrevistadas y los documentos analizados, la existencia e impacto, de las Política Publica destinada a NNA	Entrevistas semi estructuradas a funcionarios con cargos políticos y trabajadores/as del SPPID. Análisis documental.
Se crearon Programas y Política Social dirigida a la Promoción y Protección Integral de Derechos para NNA de la ciudad de La Plata en el periodo 2005-2015?	Diseño de la Política Social en el marco de la Promoción y Protección Integral de Derechos	Política Social destinada a NNA en la ciudad de La Plata en el periodo 2005-2015	Percepción de los actores políticos y trabajadores del área.	Identificar la mirada en el diseño de los Programas y Políticas Sociales destinadas a NNA en la ciudad de La Plata en el periodo 2005-2015	Entrevistas semi estructuradas a funcionarios con cargos políticos y trabajadores/as del SPPID. Análisis documental.
Contó el área de Niñez y Adolescencia con un presupuesto propio para la puesta en marcha del SPPID?	Diseño del SPPID	Obstáculos para el Diseño del SPPID.	Percepción de los actores políticos y trabajadores del área sobre las condiciones de trabajo y herramientas de abordaje de situaciones de vulneración de derechos.	Identificar la percepción sobre el área de las líneas superiores de la Municipalidad de La Plata.	Entrevistas semi estructuradas a funcionarios con cargos políticos y trabajadores/as del SPPID. Análisis documental.
Acompañó el enfoque de derechos en la Política Social dirigida a la Promoción y Protección Integral de Derechos	Protección y Promoción Integral de Derechos	Vulneración de derechos. Abordaje integral.	Percepción de los actores políticos y trabajadores del área.	Identificar el impacto de los Programas e intervenciones y los obstáculos al momento de diseñar intervenciones para la restitución de derechos.	Entrevistas semi estructuradas a funcionarios con cargos políticos y trabajadores/as del SPPID. Análisis documental.

ANEXO II



La situación Municipio x Municipio

Región Bahía Blanca

- 1. **Bahía Blanca**
Convenio: suscripto
Servicio local: 5 conf.
Part: 1.474.283,69
Intendente: Miguel Angel Pacheco UCR (relecto)
- 2. **Villarino**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 251.098,68
Intendente: Raúl Mugica Radicalismo K (relecto)
- 3. **Coronel Suárez**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 192.943,55
Intendente: Ricardo Moceró -FPV (relecto)
- 4. **Tres Arroyos**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 331.246,21
Intendente: Carlos Alberto Sánchez -Vecinalista (relecto)
- 5. **Tornquist**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 47.158
Intendente saliente: Marcelo Buschi -Vecinalista
Intendente electo: Gustavo Trankels -FPV
- 6. **Coronel Dorrego**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 91.370,45
Intendente saliente: Osvaldo Grego - UCR
Intendente electo: Fabián Andres Zorzano -Coalicón Cívica
- 7. **Puán**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 46.932,21
Intendente: Horacio Luis López -Vecinal (Reelecto)
- 8. **Saavedra**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 69.491,42
Intendente: Rubén Grenada -Coalicón Cívica (relecto)
- 9. **Coronel Pringles**
Convenio: suscripto
Servicio local: const.
Part: 169.477
Intendente saliente: Aldo Luis Menzi -UCR (relecto)
- 10. **González Chavez**
Convenio: suscripto
Servicio local: en conf.
Part: 63.936,64
Intendente: Luis Daniel Vissani -Vecinal (relecto)
- 11. **Punta Alta**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 151.452,75
Intendente: Néstor Hugo Star -Vecinal (relecto)
- 12. **Monte Hermoso**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 25.960,09
Intendente: Alejandro Dichiará -FPV (relecto)
- 13. **Carmen de Patagones**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 209.607,89
Intendente: Ricardo Curetti -FPV (relecto)
- 14. **Región Pehuajó**
- 15. **Pehuajó**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 235.341,25
Intendente saliente: Juan Mascheroni -PJ
Intendente electo: Pablo Zurro -FPV
- 16. **Rivadavia**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 78.673,81
Intendente: Sergio Bull -Coalicón Cívica (relecto)
- 17. **Hipólito Irigoyen**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 41.150,71
Intendente: Enrique Tracik -Coalicón Cívica (relecto)
- 18. **9 de julio**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 243.163,28
Intendente: Walter Roberto Battistella -UCR (relecto)
- 19. **Tres Lomas**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 23.579,47
Intendente: Mario Espada UCR (relecto)

- 20. **Pellegrini**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 28.113,98
Intendente: Miguel Angel Pacheco UCR (relecto)
- 21. **Salliqueló**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 40.357,17
Intendente: Enrique Cattaneo UCR (relecto)
- 22. **Trenque Lauquen**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 220.037,27
Intendente saliente: Juan Carlos Font -UCR
Intendente electo: Jorge Barrachia -FPV
- 23. **Carlos Tejedor**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 71.531,95
Intendente saliente: Emilio Monzo -PJ
Intendente electo: Maria Giannini -FPV
- 24. **Daireaux**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 103.046,82
Intendente: Luis Oliver -UCR (relecto)
- 25. **Carhué**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 91.257,08
Intendente: Alberto Gutt -UCR (relecto)
- 26. **Alberti**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 44.664,96
Intendente: Leonel Zacca -FPV (relecto)
- 27. **Bragado**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 159.614,87
Intendente saliente: Orlando Costa -UCR
Intendente electo: Aldo San Pedro -FPV
- 28. **Carlos Casares**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 114.609,83
Intendente: Omar Foglia -UCR/Vecinal (relecto)
- 29. **Gral. Villegas**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 193.170,27
Intendente: Gilberto Alegre -FPV (relecto)
- 30. **Guaminí**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 42.057,61
Intendente: Carlos Alberto Cordero -UCR (relecto)
- 31. **Región Junín**
- 32. **Vedia**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 121.298,24
Intendente: Alberto Conocochiani -Radicalismo K (relecto)
- 33. **Florentino Ameghino**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 39.450,27
Intendente: Adriana Fabiana Garcia -PJ (relecta)
- 34. **Junín**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 639.139,67
Intendente: Mario Andrés Meoni -Radicalismo K (relecto)
- 35. **Lincoln**
Convenio: suscripto
Servicio local: const.
Part: 216.523,02
Intendente: Jorge Abel Fernandez -FPV (relecto)
- 36. **Gral. Pinto**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 68.017,70
Intendente: Alexis Raúl Guerra -FPV (relecto)
- 37. **Balcarce**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 302.792,14

- 38. **Gral. Viamonte (Los Toldos)**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 105.540,80
Intendente saliente: Juan Carlos Bartoletti -FPV (relecto)
- 39. **Región Azul**
- 40. **Azul**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 395.296,21
Intendente electo: Omar Duclós -Coalicón Cívica (relecto)
- 41. **Bolivar**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 166.530,01
Intendente: Juan Carlos Simón -UCR (relecto)
- 42. **Olavarría**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 565.453,93
Intendente saliente: Julio Héctor Alem -UCR
Intendente electo: José Esverri -FPV
- 43. **Tapalqué**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 69.037,97
Intendente: Gustavo Cocconi -FPV (relecto)
- 44. **Gral. Alvear**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 65.296,99
Intendente: Gustavo Horacio Marcos -FPV (relecto)
- 45. **Las Flores**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 103.273,54
Intendente: Alberto Golené -FPV (relecto)
- 46. **Rauch**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 64.730,18
Intendente: Jorge Ugarte -FPV (relecto)
- 47. **Tandil**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 557.971,88
Intendente: Miguel Angel Lunghi -UCR (relecto)
- 48. **Gral. Lamadrid**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 44.778,32
Intendente saliente: Alfredo Valicenti -UCR
Intendente electo: Juan Carlos Pellet -FPV
- 49. **Benito Juárez**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 82.414,78
Intendente saliente: Julio Marini -PJ
Intendente electo: Pedro Gamaleri -UCR/Sociedad Justa
- 50. **Laprida**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 57.361,60
Intendente saliente: Susana Iglesias -UCR
Intendente electo: Alfredo Rubén Fisher -FPV
- 51. **Región Necochea**
- 52. **Lobería**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 70.058,23
Intendente: Hugo Rodríguez -FPV (relecto)
- 53. **Necochea**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 526.683,74
Intendente: Daniel Anselmo Molina -UCR/N. Q. P. y P. (relecto)
- 54. **San Cayetano**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 43.304,60
Intendente saliente: Miguel Angel Stornini -PJ
Intendente electo: Miguel Gargaglione -UCR
- 55. **Región Mar del Plata**
- 56. **Mar Chiquita**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 93.410,98
Intendente: Jorge Paredi -FPV (relecto)
- 57. **Balcarce**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 302.792,14

- Intendente saliente: Carlos Alberto Erreguerena -PJ
Intendente electo: José Luis Pérez -FPV
- 58. **Miramar**
Convenio: suscripto
Servicio local: 2 conf.
Part: 232.960,63
Intendente saliente: Tomás Hogan -PJ
Intendente electo: Patricia Hogan -FPV
- 59. **Mar del Plata**
Convenio: suscripto
Servicio local: 11 conf.
Part: 3.741.540,43
Intendente saliente: Daniel Katz - UCR
Intendente electo: Gustavo Pulli - Vecinal
- 60. **Dolores**
Convenio: en trámite
Servicio local: no
Part: 174.125,32
Intendente saliente: Alfredo Meckievi -PJ
Intendente electo: Luis María Etcheverría -Coalicón Cívica
- 61. **Villa Gesell**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 174.125,32
Intendente saliente: Héctor Luis Baldo - UCR
Intendente electo: Jorge Rodríguez Ereta -FPV
- 62. **Gral. Belgrano**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 74.932,84
Intendente saliente: Dardo Auzico - UCR
Intendente electo: Germán Cestona -FPV
- 63. **Pila**
Convenio: suscripto
Servicio local: en form
Part: 202.806,11
Intendente: Gustavo Walter -FPV (relecto)
- 64. **Ayacucho**
Convenio: No
Servicio local: conf.
Part: 106.107,62
Intendente: Darío David -PJ (relecto)
- 65. **Castelli**
Convenio: en trámite
Servicio local: no
Part: 73.799,21
Intendente: Edgardo Larazza -Radicalismo K (relecto)
- 66. **Gral. Lavalle**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 23.352,74
Intendente: Guillermo Marchi -FPV (relecto)
- 67. **Gral. Guido**
Convenio: en trámite
Servicio local: no
Part: 113.937,88
Intendente: Anibal Loubet -UCR (relecto)
- 68. **La Costa**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 402.438,07
Intendente: Juan de Jesús -FPV (relecto)
- 69. **Gral. Madariaga**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 119.937,88
Intendente saliente: Juan Kenesevich -PJ
Intendente electo: Adrián Mirovich -PJ
- 70. **Tordillo**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 13.036,73
Intendente: Héctor Olivera -FPV (relecto)
- 71. **Chascomús**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 206.111
Intendente: Liliana Denot -UCR (relecta)
- 72. **Malpú**
Convenio: en trámite
Servicio local: no
Part: 55.094,34
Intendente saliente: Horacio Morete - UCR
Intendente electo: Anibal Rapallini - UCR
- 73. **Pinamar**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 119.144,34
Intendente saliente: Blas Altieri - Vecinal
Intendente electo: Roberto Porretti -FPV
- 74. **Balcarce**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 302.792,14

- 75. **Región Roque Pérez**
- 76. **Lobos**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 181.947,35
Intendente: Gustavo Sobrero -FPV (relecto)
- 77. **Roque Pérez**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 67.110,80
Intendente: Hugo Alberto Oreja -FPV
- 78. **Saladillo**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 191.809,92
Intendente: Carlos Gorosito -UCR (relecto)
- 79. **Región Mercedes**
- 80. **Gral. Rodríguez**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 667.933,83
Intendente saliente: Marcelo Coronel -PJ
Intendente electo: Gustavo Coronel -FPV
- 81. **General Las Heras**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 82.641,51
Intendente: Juan Carlos Caló -FPV (relecto)
- 82. **Luján**
Convenio: suscripto
Servicio local: 2 conf.
Part: 580.844,45
Intendente saliente: Miguel Angel Prince -PJ
Intendente electo: Graciela Rosso -Partido de la Victoria
- 83. **Marcos Paz**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 458.439,31
Intendente: Ricardo Curuchet -Radicalismo K (relecto)
- 84. **Mercedes**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 385.547,01
Intendente: Carlos Selva -FPV (relecto)
- 85. **Navarro**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 93.977,79
Intendente: Alfredo Castellari -UCR (relecto)
- 86. **San Andrés de Giles**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 152.926,47
Intendente: Luis Ghione -FPV (relecto)
- 87. **Suipacha**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 43.871,42
Intendente: Juan Delfino -FPV (relecto)
- 88. **Chivilcoy**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 232.280,45
Intendente: Ariel Franetovich -FPV (relecto)
- 89. **25 de mayo**
Convenio: No
Servicio local: conf.
Part: 205.300,10
Intendente: Mariano Grau -Coalicón Cívica (relecto)
- 90. **Región Pergamino**
- 91. **Pergamino**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 54.368,34
Intendente: Héctor Gutiérrez -FPV (relecto)
- 92. **Colón**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 145.217,79
Intendente: Ricardo Casí -FPV (relecto)
- 93. **Carmen de Areco**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 61.782,75
Intendente saliente: Luis Pronelli -PJ
Intendente electo: Marcelo Skanski -Vecinal
- 94. **San Antonio de Areco**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 103.046,82
Intendente saliente: Eduardo Jordan -UCR
Intendente electo: María Ester Lennon -Vecinal
- 95. **Rojas**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.

- Part: 110.868,68
Intendente: Norberto Aloe -FPV (relecto)
- 96. **Salto**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 190.336,20
Intendente saliente: Edgardo Burgos -PJ
Intendente electo: Víctor Migliario -FPV
- 97. **Región San Nicolás**
- 98. **San Nicolás**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 902.368,18
Intendente: Marcelo Alberto Cartignani -UCR (relecto)
- 99. **Arceifes**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 163.922
Intendente saliente: Carlos Francisco Angelini -UCR
Intendente electo: Daniel Borinaga -FPV
- 100. **Ramallo**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 185.801,69
Intendente: Walter Ariel Santalla -Radicalismo K (relecto)
- 101. **San Pedro**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 451.750,90
Intendente: Mario Barbari -Radicalismo K (relecto)
- 102. **Baradero**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 20.953,11
Intendente: Aldo Carossi -FPV (relecto)
- 103. **Cap. Sarmiento**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 83.208,32
Intendente saliente: Francisco Alvarez -Vecinal
Intendente electo: Oscar Ostich -FPV
- 104. **Región Zárate-Campana**
- 105. **Campana**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 736.064,90
Intendente saliente: Adalberto Jorge Tonani -PJ
Intendente electo: Stella Maris Giroldi -FPV
- 106. **Escobar**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 1.970.472,83
Intendente: Silvio González -PAUFE (relecto)
- 107. **Exaltación de la Cruz**
Convenio: suscripto
Servicio local: 9 conf.
Part: 184.668,06
Intendente: Horacio Errazu -FPV (relecto)
- 108. **Zárate**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 473.824,80
Intendente saliente: Brigida Malacrida de Arcon -PJ
Intendente electo: Daniel Di Sabatino -Partido de la Victoria
- 109. **Ezeiza**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 1.456.559,09
Intendente: Alejandro Grandos -FPV (relecto)
- 110. **Alte. Brown**
Convenio: en trámite
Servicio local: 9 conf.
Part: 4.794.114,37
Intendente saliente: Manuel Rodríguez -PJ
Intendente electo: Darío Giustozzi -FPV
- 111. **Esteban Echeverría**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 4.799.358,60
Intendente saliente: Alberto Groppi -Vecinal
Intendente electo: Fernando Gray -FPV
- 112. **Avellaneda**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 2.331.306,74
Intendente: Baldomero Alvarez -FPV (relecto)
- 113. **Lomas de Zamora**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 4.243.824,74
Intendente: Jorge Rossi -FPV (relecto)
- 114. **Berazategui**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 2.630.471,26
Intendente: Juan José Mussi -FPV (relecto)
- 115. **Florencio Varela**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 4.530.861,79
Intendente: Julio Pereyra -FPV (relecto)
- 116. **Región Oeste**
- 117. **Moreno**
Convenio: suscripto
Servicio local: no
Part: 4.238.836,47
Intendente: Andrés Arregui -FPV (relecto)
- 118. **Ituzingó**
Convenio: suscripto
Servicio local: no

- Part: 975.147,12
Intendente: Alberto Descalzo -FPV (relecto)
- 119. **Merlo**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 5.229.881,11
Intendente: Raúl Othacé -FPV (relecto)
- 120. **Morón**
Convenio: suscripto
Servicio local: 4 conf.
Part: 1.916.625,48
Intendente: Martín Sabatella -Vecinal (relecto)
- 121. **Hurlingham**
Convenio: suscripto
Servicio local: en conf.
Part: 1.105.741,11
Intendente: Luis Acuña -FPV (relecto)
- 122. **La Matanza**
Convenio: suscripto
Servicio local: 3 conf.
Part: 11.709.815,22
Intendente: Fernando Espinoza -FPV (relecto)
- 123. **Región Norte**
- 124. **Tres de Febrero**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 1.970.812,92
Intendente: Hugo Curto -FPV (relecto)
- 125. **José C. Paz**
Convenio: No
Servicio local: conf.
Part: 2.877.942,34
Intendente: Mario Ischii -FPV (relecto)
- 126. **Malvinas Argentinas**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 3.290.129,61
Intendente: Jesús Carignano -FPV (relecto)
- 127. **San Miguel**
Convenio: en trámite
Servicio local: conf.
Part: 2.320.650,63
Intendente saliente: Oscar Daniel Zilochi -FREPOBO
Intendente electo: Joaquín De la Torre -FPV
- 128. **Pilar**
Convenio: suscripto
Servicio local: conf.
Part: 2.764.579,50
Intendente: Humberto Zúccaro -FPV (relecto)
- 129. **San Martín**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 2.994.932,78
Intendente: Ricardo Ivoskus -Vecinal (relecto)
- 130. **San Fernando**
Convenio: en trámite
Servicio local: en conf.
Part: 1.303.672,62
Intendente: Osvaldo Ameyro -FPV (relecto)
- 131. **San Isidro**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 1.812.218,31
Intendente: Gustavo Posse -Radicalismo K (relecto)
- 132. **Tigre**
Convenio: No
Servicio local: no
Part: 3.048.440,04
Intendente saliente: Hiram Antonio Gualdoni -Vecinal
Intendente electo: Sergio Massa -FPV
- 133. **Vicente López**
Convenio: en trámite
Servicio local: no
Part: 1.055.861,46
Intendente: Enrique García -Radicalismo K (relecto)



ANEXO IV

DOCUMENTOS SELECCIONADOS

LA ÚNICA PRIORIDAD SON LOS CHICOS

*Pronunciamento del Foro Provincial
por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud.
Abril de 2008*

Muchos años de lucha fueron necesarios para derogar el nefasto Sistema de Patronato que por décadas encerró y privó de su libertad y derechos más elementales a los niños, niñas y adolescentes pobres en nombre de su “protección”.

En nuestra provincia esa lucha marcó un hito al instituir un nuevo marco legal ajustado a la Constitución y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, mediante la sanción de las leyes 13.298, 13.634 y sus decretos reglamentarios. Definitivamente este hecho deroga al Decreto-ley 10.067 que fuera instalado por la última dictadura militar.

Los primeros pasos en la implementación de la nueva legislación han sido difíciles debido a los avatares lógicos que todo proceso de cambio supone; no obstante, **observamos con preocupación** la persistencia de otros problemas que sólo se explican en la falta de una voluntad y decisión política por parte de las autoridades -provinciales, judiciales y en algunos casos municipales- en pos de garantizar la efectiva aplicación de estas leyes. Nos referimos a situaciones tales como:

- **La ausencia de una política de Capacitación** sistemática a nivel provincial para los distintos operadores del sistema, tanto en el Poder Ejecutivo como Judicial, así como protocolos de intervención claros para este proceso de transición.
- **La dificultad para establecer como línea de trabajo la coordinación** entre distintas instituciones (servicios zonales, juzgados, escuelas, centros de salud, entre otros), lo que obliga a muchos trabajadores a improvisar o enfrentar situaciones con escasas herramientas que obturan la posibilidad de garantizar la protección de derechos.
- **El marcado contraste entre situaciones de casi hacinamiento en algunas instituciones privadas** con internaciones, y el **vaciamiento de otras en el ámbito estatal**, no siempre acompañadas por una reformulación consecuente y coherente de políticas y roles.
- **La desinstitucionalización masiva e indiscriminada propiciada por las acciones del poder judicial** -acérrimo defensor del Patronato que pareciera ahora sostener una posición “fundamentalista” en defensa de la nueva ley-, sin coordinar su intervención y seguimiento con otras instituciones que atiendan las situaciones de conflicto en las cuales se encuentran los niños/as y adolescentes. De ninguna manera podemos asumir como

interpretación válida la desinstitucionalización si no se generan condiciones que restituyan los derechos vulnerados, y ello implica la formulación de políticas inscriptas en el nuevo paradigma de protección integral. Lejos de este enunciado, en algunos juzgados nos encontramos con prácticas que promueven el cierre de causas dejando “niños internados en instituciones a disposición de nadie.”

- **La persistencia de internaciones en clínicas psiquiátricas mediante convenios de tercerización**, lo que constituye una privatización encubierta del sistema asistencial.
- **Las demoras** -a esta altura injustificables- en constituir los organismos, adquirir la infraestructura y nombrar los cargos requeridos para completar la **transformación en el Poder Judicial**. Señalamos al respecto la responsabilidad de la Corte Suprema y del Ministerio de Justicia, remarcando que **los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben constituir una prioridad en la agenda pública de los tres poderes del Estado**.
- **La persistencia de circuitos de derivación permanente originados en el deslinde de competencias entre servicios zonales, locales, juzgados de Menores y de Familia**, en un marco reglamentario donde conviven las leyes originales con un decreto de dudosa constitucionalidad.
- **La desresponsabilización del Estado provincial** en la organización, financiamiento y seguimiento del sistema de promoción y protección de derechos –tal como lo establece la Ley-; **así como de algunos Municipios** respecto de la puesta en marcha de la política local dirigida a niños, niñas y adolescentes.

Todos estos problemas han generado una justa preocupación, malestar e incertidumbre en los trabajadores y la comunidad en general, y ninguno se explica, insistimos, solamente por las vicisitudes propias de todo cambio.

Aunque resulte una obviedad pareciera necesario aclararlo: **el Paradigma de Protección y Promoción de Derechos no plantea menos sino más intervención del Estado, desterrando la judicialización y generando políticas sociales activas que restituyan en los niños, niñas y adolescentes su condición de sujetos de derecho.**

Así entonces, **reafirmamos la plena vigencia del Paradigma de Promoción y Protección de Derechos y reclamamos una política más enérgica y decidida para terminar de implementarlo, basada en:**

- **La ratificación del carácter estratégico e insustituible de los Servicios y Consejos Locales** como herramientas fundamentales de aplicación en los poderes ejecutivos provincial y municipal.

- **La inclusión de un piso mínimo para los Fondos de Fortalecimiento de Programas Sociales** (ley 13.163, decreto reglamentario 609/04 y anexos) que garanticen la constitución de los servicios locales en todos los distritos, así como la obligatoriedad de que al menos el 50% de estos fondos deban ser destinados a tal efecto.
- **La adopción de mecanismos que efectivicen la implementación de políticas enmarcadas en los principios de la nueva ley**, en todos los municipios de la provincia de Buenos Aires sin excepción. Ello exige ineludiblemente la asignación de recursos propios destinados al Plan de Acción Municipal previsto por la ley.
- **El cumplimiento de los plazos establecidos para la reforma del Poder Judicial**, asignando los recursos necesarios para completar la transición en el año 2008.
- La inmediata puesta en marcha y funcionamiento efectivo de **la Comisión interministerial, el Defensor del Niño, el Observatorio Social y demás estamentos previstos por la ley.**

Porque la prioridad son los chicos, exigimos políticas que efectivicen los enunciados del Paradigma de Promoción y Protección de Derechos sin más demoras ni dilaciones!

Al

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires

Sr. Daniel Scioli

S _____ / _____ D

De nuestra mayor consideración:

Nos dirigimos a usted como miembros de la Secretaria de Derechos Humanos de la Central de Trabajadores Argentinos Provincia de Buenos Aires, a los efectos de manifestar nuestra profunda preocupación por la no implementación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, estipulado en la Ley 13.298 y en el Decreto Reglamentario 300/05; así como del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil establecido en la Ley 13.634 y en el Decreto 151/07, en todo el territorio bonaerense.

Entendemos que fueron necesarios muchos años de lucha para derogar el Decreto-Ley 10.067 sustentado en la ideología del Patronato -que por más de cien años privó de los derechos más elementales a niños, niñas y adolescentes pobres en nombre de su "protección", institucionalizándolos. En nuestra provincia, luego de una década de haber incorporado la CIDN a la carta magna, esa lucha marcó un punto de inflexión con la sanción del nuevo marco legal ajustado a la Constitución y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, mediante las leyes 13.298, 13.634 y sus decretos reglamentarios.

Si bien consideramos que la plena vigencia de la nueva legislación no garantiza *per sé* la destitución definitiva de prácticas socio institucionales enmarcadas en una lógica tutelar, y que todo proceso de cambio supone un tiempo en el cual transitar resistencias, **observamos con gran preocupación** la persistencia de otros problemas que sólo se explican por la falta de una decisión política por parte de las autoridades -provinciales, judiciales y en algunos casos municipales- en pos de garantizar la efectiva aplicación de estas leyes.

A fin de ser más explícitos, haremos referencia a las siguientes situaciones contempladas en los Decretos respectivos, que no se están cumpliendo:

Decreto Reglamentario 300/05:

- **No se garantiza de modo efectivo el acceso prioritario de los niños a los planes sociales,** salud, educación y ambiente sano que les posibiliten el pleno ejercicio de sus

derechos, en tanto no funciona la Comisión Interministerial contemplada en el Art. 23 de la Ley 13.298.

- **No se efectivizan acciones tendientes a revertir situaciones de vulneración del derecho a la identidad** facilitando la inscripción del nacimiento de los niños. La Dirección Provincial del Registro de las Personas no entrega documentación donde conste este derecho humano fundamental, ni ofrece asesoramiento a quienes aún después de varios años no cuentan con su DNI.
- **No se implementan políticas que restituyan el derecho al trabajo de los grupos familiares** con carencia de recursos materiales, situación que vulnera los derechos sociales, económicos y culturales, que impiden en la práctica asegurar la crianza, educación, atención sanitaria, y recreación de los niños. En cualquiera de estas situaciones **se desconoce la interdependencia e indivisibilidad de los derechos que requiere de un abordaje conjunto de las áreas de competencia de los distintos Ministerios en el marco del accionar de la Comisión Interministerial** -encargada de establecer las directrices de las políticas de promoción integral de derechos de todos los niños de la Provincia de Buenos Aires-.
- El **no funcionamiento de la Comisión Interministerial** -que debiera realizar sesiones mensuales ordinarias-, impide la **reasignación de partidas presupuestarias** que permitan consolidar en los municipios el funcionamiento de los Servicios Locales y del Consejo Local, así como la implementación de políticas que faciliten a los padres o responsables legales de los niños, el ejercicio de sus derechos.
- No se promueve desde el órgano de aplicación de la Ley, **la organización de los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en todos los Municipios** de la Provincia de Buenos Aires. Estos Consejos son un dispositivo esencial del Sistema de Promoción y Protección de Derechos cuya misión es la elaboración del Plan de Acción Integral a nivel territorial, a partir de la concertación de acciones y la optimización de recursos que debiera estar enmarcada en los lineamientos del nivel central por parte de los Ministerios comprometidos por el artículo 23 de la ley.
- Los **Servicios Locales** si bien se han creado en algunos distritos, **son muy insuficientes** y no se ajustan a las características propias de cada municipio: dimensión territorial, concentración de población, indicadores socio-sanitarios y económicos, entre otros. Asimismo, **las condiciones de trabajo** de estos equipos de profesionales son sumamente precarias e inadecuadas sin contar en muchos casos con espacio físico, teléfono, equipamiento de oficina y un salario acorde a su tarea. También respecto de su

designación, en varios distritos **no se respetó el procedimiento de selección** estipulado en el Decreto Reglamentario 300.

- No se implementa el **Programa de Apoyo a la Familia nuclear y extensa**, en el ámbito de los Servicios Locales de Protección de Derechos (en los distritos donde estos existen), con el objeto de acompañar y asesorar a las familias en el desarrollo de sus habilidades autónomas en la crianza, defensa y protección los derechos de sus hijos.
- No se ha designado al **Defensor de los Derechos de los Niños** ni a su equipo para que efectivice el control del estado y condiciones de detención del niño en conflicto con la Ley Penal; ni se puso en marcha el Observatorio Social.
- No se procedió a crear el **Centro de Información, Estudios, Innovación y Capacitación de Políticas y programas para la infancia, la Adolescencia y la Familia** cuya misión es brindar información y generar propuestas que permitan a la Comisión Interministerial tomar decisiones adecuadas y desarrollar tareas de capacitación y formación permanente para cumplir las disposiciones de la ley.
- **No se han generado condiciones desde los gobiernos municipales para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de los niños**, asignando el máximo de los recursos económicos y financieros disponibles; por lo tanto, esos derechos continúan siendo vulnerados.

Decreto 172/07

- **No se han creado los Centros de Recepción** para alojar a jóvenes inimputables en cada jurisdicción –funcionan actualmente sólo cuatro centros en Lomas, Malvinas, Mar del Plata y La Plata-.
- La permanencia de muchos jóvenes inimputables con carácter de detenido en cualquier dependencia de la Unidad de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, **supera las 24 horas** establecidas reglamentariamente -existiendo además un fallo judicial que denuncia la permanencia de estos jóvenes en Comisarías y que obliga al cese inmediato de dicha situación-.

Asimismo, a partir de la información suministrada por los trabajadores estatales de los diferentes servicios sociales, y en el marco de un proceso de transición que debiera estar ya culminando, observamos con gran preocupación:

- **la ausencia de una política de Capacitación** sistemática a nivel provincial para los distintos operadores del sistema, tanto en el Poder Ejecutivo como Judicial, así como

protocolos de intervención claros para este proceso de transición. En el mismo sentido, **la dificultad para coordinar acciones** entre distintas instituciones (servicios zonales, juzgados, escuelas, centros de salud, entre otros), lo que obliga a muchos trabajadores a improvisar o enfrentar situaciones con escasas herramientas que obturan la posibilidad de garantizar la protección de derechos.

- La constatación de **situaciones de casi hacinamiento** en algunas instituciones privadas y el **vaciamiento simultáneo** de otras dependientes del ámbito estatal, no siempre acompañadas por una reformulación consecuente y coherente de políticas y funciones a desempeñar.
- **La desinstitucionalización masiva e indiscriminada** propiciada por las acciones del poder judicial sin coordinar su intervención y seguimiento con otras instituciones que atiendan las situaciones de conflicto en las cuales se encuentran los niños/as y adolescentes. Dicho proceso exige que se generen condiciones que restituyan los derechos vulnerados, y ello implica la formulación de políticas efectivas de protección integral.
- **La persistencia de internaciones en clínicas psiquiátricas mediante convenios de tercerización**, lo que constituye una privatización encubierta del sistema asistencial.
- **Las demoras** en constituir los organismos, adquirir la infraestructura y nombrar los cargos requeridos para completar la **transformación en el Poder Judicial**. Señalamos al respecto la responsabilidad del órgano de aplicación, así como de la Corte Suprema y del Ministerio de Justicia, remarcando que **los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben constituir una prioridad en la agenda pública de los tres poderes del Estado**.
- **La persistencia de circuitos de derivación permanente** originados en el deslinde de competencias entre servicios zonales, locales, juzgados de Menores y de Familia, en un marco reglamentario donde conviven las leyes originales con un decreto de dudosa constitucionalidad.

Por lo antes explicitado, entendemos que hay una desresponsabilización del Estado provincial en la organización, financiamiento y seguimiento del Sistema de Promoción y Protección de Derechos –tal como lo establece la Ley-; así como de algunos Municipios respecto de la puesta en marcha de la política local dirigida a niños, niñas y adolescentes.

Ante este cuadro de situación **exigimos** que a la brevedad se tomen las decisiones políticas y se asigne el presupuesto necesario para:

- **Efectivizar políticas sociales activas** que restituyan en los niños, niñas y adolescentes su condición de sujetos de derecho en el marco de la plena vigencia del Paradigma de Promoción y Protección de Derechos
- **Poner en marcha la Comisión interministerial, el Defensor del Niño, el Observatorio Social y demás estamentos previstos por la ley.**
- **Ratificar el carácter estratégico e insustituible de los Servicios y Consejos Locales** como herramientas fundamentales de aplicación en los poderes ejecutivos provincial y municipal, y en consecuencia **proceder a impulsar su conformación de acuerdo a lo estipulado reglamentariamente.**
- **Adoptar mecanismos que efectivicen la implementación de políticas** enmarcadas en los principios de la nueva ley, **en todos los municipios** de la provincia de Buenos Aires sin excepción. Ello exige ineludiblemente **la asignación de recursos propios destinados al Plan de Acción Municipal previsto por la ley.**
- **Cumplir los plazos establecidos para la reforma del Poder Judicial**, asignando los recursos necesarios para completar la transición en el año 2008.

Esperando contar con una respuesta favorable a nuestro reclamo en el menor tiempo posible, saludamos a usted muy atentamente reafirmando nuestra convicción acerca de que la prioridad son los niños y adolescentes, por ello exigimos políticas universales inscriptas en el Paradigma de Promoción y Protección Integral de Derechos.

*Secretaría de Derechos Humanos
Central de Trabajadores Argentinos
Provincia de Buenos Aires*