

IX JIDEEP

Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional.

“Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la
sociedad argentina contemporánea”

2 y 3 de octubre de 2014

Nombre y Apellido: Juan Cruz Coll

Afiliación institucional: CEIPIL/UNCPBA

Correo electrónico: juancruzcoll@gmail.com

Nombre y Apellido: Dolores Rodríguez

Afiliación institucional: CEIPIL/UNCPBA

Correo electrónico: dolorodriguez@yahoo.com.ar

Nombre y Apellido: María Paola Musso

Afiliación institucional: CEIPIL/UNCPBA

Correo electrónico: mpaolamboedo@gmail.com

Grupo de Trabajo n° 22: *Infancias, familias y políticas públicas*

Título de la ponencia: Tensión entre enfoques familiaristas y desfamiliaristas en la implementación de la Ley 13298 en las ciudades de Tandil y Azul

La presente ponencia se propone socializar los primeros resultados del proyecto de investigación denominado *Legislación, políticas públicas y relaciones familiares: Análisis de la implementación de las leyes N° 13298 y N° 12569, en ciudades medias de la región centro de la Provincia de Buenos Aires: Tandil, y Azul*, aprobado por el Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y radicado en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Este proyecto persigue como objetivo principal estudiar los distintos mecanismos y estrategias de intervención instauradas a partir de la implementación de las Leyes Provinciales N° 13298 de Promoción y Protección de los

derechos de los niños y N° 12569 sobre violencia familiar, en las ciudades de Tandil y Azul.

Para la elaboración se recuperan los resultados de entrevistas realizadas a profesionales y referentes institucionales que evidencian una importante trayectoria en el campo de la infancia. En el proceso de investigación, se realizaron 52 entrevistas a profesionales del Trabajo Social que se desempeñan en distintas organizaciones estatales y de la sociedad civil encargados de la materialización el sistema de promoción y protección de derechos.¹

En esta oportunidad se socializan resultados obtenidos en el trabajo de aproximación e indagación sobre la implementación de la ley N° 13298. El análisis de la mencionada legislación se realizó a partir de considerar que la misma se inscribe en el marco de las estrategias de intervención social del Estado que podemos caracterizar como “para y referidas a familia”, en tanto conjunto de medidas o instrumentos de políticas públicas en cuyo diseño se postula el objetivo de fortalecer las funciones sociales que cumple la familia, y, en su interior, la participación de cada uno de sus miembros (Goldani, 2007). En este sentido, se hará hincapié en la tensión evidenciada entre tendencias familiarizadoras y desfamiliarizadoras que se constituye en la materialización del principio de corresponsabilidad en las localidades de Tandil y Azul.

En primer lugar, resulta necesario detenernos brevemente en los antecedentes, el surgimiento y la puesta en práctica de la Ley Provincial N° 13298. En este sentido, corresponde mencionar el cambio cualitativo que se manifiesta en la transición de la

¹ En la selección de los/as profesionales entrevistado/as se sostuvo un criterio de heterogeneidad que permitiese la aproximación a visiones y posturas en torno a la implementación de la ley de referencia desde el desarrollo cotidiano en ámbitos como el educativo, de salud y de desarrollo social. La inclusión, por su parte, de profesionales que se desempeñan en espacios estatales y de la sociedad civil permite recuperar la trayectoria en torno a la implementación de la ley a partir de considerar determinantes diferentes en las intervenciones realizadas, como así también distintas posibilidades y responsabilidades en la aplicación de los postulados normativos trabajados.

Cabe mencionar que para preservar la identidad de los entrevistados, se consideró pertinente incluir sus opiniones haciendo referencia a tres aspectos: el primero, considera si se trata de un/a profesional o integrante de una organización, donde la diferencia está dada porque el primero se desempeña en la institución a partir de incumbencias disciplinares; el segundo, procura ubicar el espacio socio-ocupacional en donde se inserta el entrevistado, haciendo referencia a si se desempeña, por ejemplo, en el espacio educativo, de salud, comunitario, municipal, etc., y, finalmente el tercero, haciendo mención a la ciudad de residencia del mismo. Por su parte, los referentes institucionales fueron seleccionados intencionalmente por su activa participación en la discusión, implementación y/o evaluación de las políticas vinculadas a la infancia y a la violencia familiar, pudiendo reconstruir, mediante sus aportes, las posturas que actualmente que se tornan hegemónicas y contrahegemónicas en los espacios sociales analizados.

Finalmente, en cuanto a los instrumentos de recolección de la información, es importante mencionar que se articularon aspectos cuanti-cualitativos, con el fin de, por un lado, identificar tendencias en torno a las visiones y valoraciones que existen en relación con la aplicación de las leyes N° 13298, y, por el otro, analizar el discurso de los actores entrevistados con el fin de conocer y reconstruir dichas visiones, aprehendiendo particularidades en las formas de considerar los procesos sociales analizados.

Doctrina de la Situación Irregular expresada en la Ley N° 10903 del Patronato de Menores -que tuvo lugar a comienzos del siglo XX sellando el nacimiento de la infancia como sujeto político y como campo de intervención del Estado-, a la Doctrina de la Promoción y Protección de los Derechos del niño gestada principalmente durante la década de 1980 y materializada en la Ley N° 13298 del año 2007. Este cambio en la tensión paradigmática en el campo de la infancia, pone en cuestión diferentes miradas teóricas, políticas e ideológicas en torno a ella, oscilando en continuidades, rupturas y/o resignificaciones de un corpus normativo sobre otro.

La nueva legislación en torno a la infancia supone una nueva forma de concebir a los niños pasando de ser entendidos como objetos de “tutela” y “asistencia” a ser sujetos portadores de derechos, cuya efectivización es responsabilidad compartida por parte de los diferentes actores sociales implicados: organismos gubernamentales, agentes e instituciones públicos y privados, con una responsabilidad específica e irrenunciable en lo que hace al agente estatal como autoridad de aplicación, estructuración y financiamiento del Sistema de Protección y Promoción.

En esta nueva concepción que entiende a las situaciones de amenaza/vulneración de derechos de la infancia como una cuestión de carácter fundamentalmente “situacional”, relacional a diferencia de la “autoreferencialidad” que primaba en el paradigma anterior, la situación de la infancia se asume como producto de múltiples condiciones de lo real, en un determinado contexto social, político, económico y cultural en el marco de un modelo hegemónico. En este complejo campo de atravesamientos en la que el niño/a es *sujeto en situación*, la familia aparece como la *forma de organización básica en la reproducción de su vida* (De Jong, 2001). En esta nueva concepción que prescribe la Ley, la problemática de infancia es asumida como *cuestión política* y la responsabilidad del Estado como *propiciar las condiciones de posibilidad para el efectivo cumplimiento de sus derechos*. Si el ámbito y espacio de referencia fundamental donde el niño desarrolla su vida es el de su *familia*, el *principio de integridad familiar* que asume la ley (Art. 3 y 5) implica entender a este como el espacio esencial a sostener y fortalecer en el objetivo de protección y promoción de los derechos del niño/a, a través de propiciar las condiciones necesarias para su reproducción autónoma. Ante la ausencia o carencia de recursos, circunstancias en las cuales el niño en su contexto familiar sufre la *vulneración de derechos sociales, económicos y culturales*, obliga al Estado a dar una respuesta dirigida al sostenimiento del grupo familiar (Art. 34).

Esto presupone una intervención del Estado dirigida en última instancia a la generación de condiciones de vida. Si asumimos la familia como *organización social básica en la reproducción de la vida, emergente como producto de múltiples condiciones de lo real en un determinado contexto socio-político, económico y cultural* (De Jong, 2001: 11), se entiende que será esta la dimensión estratégica prioritaria de la intervención del Estado.

Estas nuevas prescripciones en que se enmarca la legislación respecto a la intervención del Estado sobre la población infantil presuponen explícitamente la necesidad de superación del perfil familiarizador como tendencia históricamente hegemónica en la política pública.

Respecto a las tendencias que se pudieron observar a lo largo del estudio emerge una distinción entre las ciudades de Tandil y Azul, no sin eso dejar de observar ciertas semejanzas en las opiniones de los entrevistados. Para el caso de la primera, se pensaron tres modelos explicativos: “positivista”, “relativista” y “pesimista”, que representarían gran parte de las percepciones de los agentes sobre el tema, y donde se halla una clara primacía del modelo “relativista”. En relación a la ciudad de Azul, el estudio empírico, nos mostraba ciertas incertidumbres sobre el tema por parte de los referentes de infancia, y a través de las entrevistas a profesionales de organizaciones Estatales y de la sociedad civil, encontrábamos grandes disparidades entre la normativa y su ejercicio en la práctica. También aparecía la necesidad de muchos entrevistados en formarse y capacitarse sobre el tema.

En este sentido se entiende a tales consideraciones como manifestación de las características que asumen las dificultades respecto a la materialización del principio de corresponsabilidad, perneada por una mirada crítica respecto al rol del Estado, y a la vez, contradictoriamente, reconociendo cierta falta de conocimiento en las implicancias del ejercicio de la corresponsabilidad, pudiendo vislumbrar en estos planteos no sólo la mencionada disparidad entre la normativa y el ejercicio cotidiano de la corresponsabilidad, sino un acuerdo que aparece explícito en gran parte de las entrevistas, tal como la caracterización de la ley utilizando adjetivos como: *buena, maravillosa, hermosa*. Esto nos estaría mostrando la presencia de cierta aceptación general de los postulados de la normativa, en tanto y en cuanto, esta última sirva de herramienta para resolver cuestiones prácticas y se halle acompañada de recursos económicos, profesionales y políticas públicas de tinte integral.

Es posible identificar tendencias que dan cuenta de lógicas y prácticas instaladas en las instituciones y en los actores que obstaculizan la implementación de los avances conseguidos en la legislación, entendiéndolas como indicadores fundamentales a partir de los cuales propiciar estrategias de disputa respecto a la responsabilidad prioritaria e irrenunciable del agente estatal en la vigencia efectiva del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, desde una perspectiva de corresponsabilidad que no implique la delegación de responsabilidades a la sociedad civil y a las familias y al mismo tiempo asuma la materialización de los postulados legales como transformación de las condiciones de vida y reproducción de las familias.

En primer lugar, es necesario problematizar las visiones y supuestos de las prácticas desarrolladas por las instancias responsables que continúan reproduciendo visiones que siguen ubicando a la familia como responsable en la situación de amenaza o vulneración de derechos de niños y niñas. Esta nueva situación que instaura la vigencia de ambas leyes, además de habilitar posibilidades, reposiciona a los agentes gubernamentales encargados de la coordinación de la política públicas y a profesionales que se desempeñan en los diferentes efectores del Sistema ante nuevos desafíos. Para que esta transformación en el nivel legislativo concrete progresivamente esta tensión en favor del reconocimiento efectivo por parte del Estado de niños, niñas, adolescentes como sujetos de derecho, será necesario profundizar la crisis de legitimidad de la lógica tutelar-asistencialista que cosifica y desnaturaliza los problemas y las relaciones familiares, disociándolos de su sustrato estructural.

En segundo lugar, es importante mencionar que estas prácticas institucionales y de los actores sociales involucrados en su implementación cotidiana, encuentra su correlato en intervenciones estatales subsidiarias que obstaculizan la concreción de los postulados legislativos. Como se planteó, la falta de recursos, sean materiales o humanos calificados, constituye en elemento fundamental en los argumentos críticos sobre el funcionamiento del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

La complejidad de las problemáticas sociales involucradas a las organizaciones efectoras del mencionado sistema, su ampliación numérica por las transformaciones sociales contemporáneas, se enfrentan cotidianamente con instituciones donde la escasez o ausencia de recursos materiales imposibilita cualquier estrategia de restitución de derechos. De igual modo, la incorporación de la precariedad laboral en el cotidiano de las organizaciones lleva a la rotación permanente de los recursos

humanos, migrando los profesionales con mayor experiencia y capacitación en las temáticas a otras organizaciones.

Es importante mencionar, que este carácter subsidiario de las intervenciones estatales, que repercute en el desfinanciamiento en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos, expresa el lugar inferiorizante y secundario de niños y niñas. Aquí aparece un punto fundamental que es necesario problematizar, pues interpela las prácticas y visiones reclamando una postura política que entienda a esta parte de la humanidad como actores protagonistas que deben ser protegidos por el conjunto de la sociedad.

En tercer lugar, y asociado con los puntos anteriores, es necesario problematizar políticas y prácticas que se insertan en una tendencia neo-familiarista de la intervención sobre los problemas sociales. Esta tendencia supone la transferencia de responsabilidades hacia las familias haciendo de éstas una unidad económica y política de la resolución de los distintos problemas del modelo (De Martino, 2001). Se identifica a la familia como la causa o responsable de las supuestas disfuncionalidades que atraviesan uno o varios de sus miembros, y, convalidando una mirada tradicional de su rol en las relaciones familiares, la mujer aparece como la encargada de la reproducción cotidiana (González, *et. al.*, 2006). Consecuentemente, la mujer se transforma en *objeto* y *sujeto* de las intervenciones realizadas por los sectores políticos públicas, reproduciendo y reforzando la desigualdad existente (Grassi, 1989).

En esta línea las políticas y prácticas desarrolladas, el desfinanciamiento del Sistema de Promoción y Protección de Derechos se explica también por la permanencia de una visión que trasfiere las causas de los problemas sociales al ámbito privado, a disfuncionalidades y desajustes que deben corregirse principalmente en dicho ámbito.

Frente a este panorama, se hace necesario priorizar en líneas estratégicas de acción que permitan resolver obstáculos surgidos a partir de la sanción de la legislación y potenciar las políticas y prácticas vinculadas a la promoción y protección de derechos.

Bibliografía:

- De Jong, E. 2001. "Trabajo Social, familia e intervención". En: De Jong, E. (comp.). La familia en los albores del nuevo milenio. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- De Martino, M. 2001. Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neoliberalismo familiarista. En Revista Fronteras. Departamento de Trabajo Social. FCS – UDELAR. Nro. 4, Montevideo.
- Goldani, A. M. 2007. "Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía". En: Arriagada, I. (Coord.). Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros. CEPAL-UNFRA, Chile.
- Grassi, E. 1989. La mujer y la profesión de Asistente Social. El control de la vida cotidiana. Editorial HVMANITAS, Buenos Aires.
- González, C., Nucci, N. y S. Bermúdez. 2006. "¿Qué familia se configura desde la intervención estatal en planes y programas asistenciales?". En: Garcés, L. y M. Lucero (comp.) Políticas Sociales y ciudadanía. Debates sobre una relación en tensión, Editorial EFU, San Juan.