

Políticas sociales y cambios normativos en el campo de la niñez.

Atención de la vulnerabilidad/violencia institucional

Marcela Leguizamón

marcelab.leguizamon@gmail.com

Facultad de Psicología, Universidad Nacional de La Plata

Argentina

Resumen

Se desarrollan líneas de análisis sobre la gestión en políticas públicas en el campo de la Niñez en la Provincia de Buenos Aires. Esta tarea se realiza sobre el reconocimiento de la compleja trama, resultado del escenario estatal del neoliberalismo, a la que le siguió un tiempo de recuperación, de fuertes políticas en legislación de normativas emergentes del paradigma de los Derechos Humanos, que en materia de niñez tuvo su correlato con una operatoria estatal que descentralizaba su gestión provincial en los municipios, de Promoción y protección de la Niñez, pero que mantenía para sí las acciones respecto de la atención al Fuero de responsabilidad penal juvenil (FRPJ).

Se realizarán algunas observaciones respecto de la gestión actual, en la orientación que toman las intervenciones en el campo de la niñez el “niño pobre” es, como antaño, objeto de intervenciones de olvido y otras formas de violencia institucional. Acentuar la acción para que gestionar sea profundizar los cambios, para que en un saber que se estaba gestando con la nueva normativa, se continúe en la promoción y protección de los derechos del niño, para desterrar la judicialización de los problemas sociales, y erradicar el Patronato que nuevamente se trata de instalar.

Palabras clave: políticas sociales; niñez; vulnerabilidad; intervención.

Abstract

Lines of analysis are developed in the management of public policies in the field of Childhood in the Province of Buenos Aires. This task is carried out on the recognition of the complex plot, resulting from the state scenario of neoliberals that followed, a time of recovery, of strong policies in legislation of emerging regulations of the Human Rights paradigm that in childhood had its correlate with a state operative that decentralized its provincial management in the municipalities, in the matter of Promotion and protection of the Childhood but that maintained for if the actions

regarding the attention to the Jurisdiction of juvenile penal responsibility (FRPJ). I will make some observations about the current management where the guidance taken by interventions in the field of childhood, the "poor child" is as formerly the object of interventions of forgetfulness and other forms of institutional violence. Accentuate the action to be managed to deepen the changes so that in a knowledge that was gestating with the new regulations continue in the promotion and protection of children's rights to banish the judicialization of social problems and eradicate the Board, which again it's about installing.

Keywords: social policies; childhood; vulnerability; intervention.

Introducción

El presente trabajo desarrolla líneas de análisis sobre la gestión en políticas públicas en el campo de la Niñez en la Provincia de Buenos Aires. Esta tarea se realiza sobre el reconocimiento de la compleja trama resultado del escenario estatal del neoliberalismo en el que, parafraseando a Ignacio Lewkowicz (2004, s/p), hubo un hacer sin Estado, al que le siguió un tiempo de recuperación, de fuertes políticas en legislación de normativas emergentes del paradigma de los Derechos Humanos, que en materia de niñez tuvo su correlato con una operatoria estatal que descentralizaba su gestión provincial en los municipios, en materia de promoción y protección de la niñez, pero que mantenía para sí las acciones respecto de la atención al Fuero de responsabilidad penal juvenil (FRPJ).

También se ensará sobre las acciones que se intentaron desde el gobierno de gestión kirchnerista en términos de recuperación del Estado, que con dificultades materiales, simbólicas y de fuerte inercia en representaciones existentes en los actores intervinientes, logró algunos cambios sin poder transformar en todos los ámbitos las viejas prácticas. Y con cierta anticipación se realizarán algunas observaciones respecto de la gestión actual, donde en la orientación que toman las intervenciones en el campo de la niñez, el "niño pobre" es como antaño objeto de intervenciones de olvido y otras formas de violencia institucional.

Para observar la gestión estatal en políticas sociales en el campo de la niñez, será de utilidad entender el Estado tal como se presenta en el texto de Lucci: "el Estado en su positividad en tanto proyecto de relaciones perdurables de dominación social entre agentes que personifican el poder que delegan y otorgan su investidura, y otros agentes sociales. Observar en las prácticas de actores, en las relaciones que

establecen con otro, en los discursos que pronuncian en las representaciones que los actores estatales producen y difunden y en las formas vivenciado por los ciudadanos” (2013, s/p).

Es reconocido en la mayoría de los trabajos sobre políticas públicas en niñez en la Provincia de Buenos Aires, cómo se ha avanzado en la normativa en materia de derechos en niñez y cómo no ha podido recuperarse la política pública provincial en términos de gestión y de inversión social, que garantice a la población más desfavorecida el real acceso y concreción de sus derechos.

Ordenamiento jurídico de derechos y estructura de tutela. ¿Donde se gestiona?

Se ha registrado un cambio legislativo con la sanción de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos del Niño/a y de las Leyes Provinciales 13.298 de Promoción y Protección Integral de Derechos de la Niñez y su complementaria a la Ley 13.634 del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, que logró adecuar tanto a nivel nacional como provincial, las obligaciones contraídas por el Estado con la adhesión a la Convención de los Derechos del Niño. De este modo se establece un nuevo marco regulador de las políticas públicas y su hacer en las materialidades concretas.

La Doctrina de la Protección Integral y la creación de un sistema de protección, basado en el reconocimiento de los niños como sujetos de todos los derechos humanos, implica un abordaje del niño/adolescente como sujeto integral, con estrategias interdisciplinarias, e intersectoriales, con una compleja red de recursos locales que trastoca los roles institucionales asumidos en tiempos de tutela, que bajo la Doctrina de la Situación Irregular y Tutelar desplegaba prácticas con función disciplinaria y represiva.

Durante todos estos años de implementación conviven simultáneamente dos modalidades de intervención en relación a la niñez, que a partir de la situación descripta configura el “paradigma de la ambigüedad” a decir de García Méndez: “nuevos cuerpos normativos y viejas prácticas ponen en tensión el enfoque de derechos humanos para los NNyA”.

Como correlato de ello se observa que el número de niños y jóvenes institucionalizados como respuesta a las demandas de atención, no solo se ha sostenido sino que en el caso de los jóvenes penalizados este número ha ido en

ascenso con aceleración en los dos últimos años. Dando cuenta de la regresividad y el desdibujamiento del sentido primario del Sistema de Protección.

En este sentido, la implementación de un Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos para la Niñez y Adolescencia (SPPNNyA), así como la instauración de un procedimiento especial para los jóvenes mayores de 16 años acusados de cometer una acción tipificada como delito, se encuentran condicionadas por la dualidad entre los enunciados y la acción concreta. Las formas de respuestas que se registran en los diferentes niveles de intervención permiten diagnosticar que los cambios normativos chocan contra una institucionalidad que continúa enmarcada en el sistema de protección tutelar.

Se observa que en algunas localizaciones del sistema perdura lo que García Méndez describe "...los operadores del sistema tutelar entablaron una defensa corporativa de la vieja institucionalidad, mientras incorporaban el discurso de los derechos fundamentales del niño. De este modo lograron perpetuar las prácticas compasivo-represivas con una narrativa diferente..."

Se ha observado que a nivel de políticas públicas, en la gestión de gobierno kirchnerista, se implementaron varias políticas y programas sociales que brindaban un abordaje inclusivo, integrador y de restitución de derechos de la infancia. Sin embargo esto no ha logrado suprimir los olvidos casuísticos de muchos niños y adolescentes vulnerables, en el que son pensados e intervenidos con viejas prácticas tutelares, las que cobran nuevamente hegemonía al destituirse las políticas de inclusión. Lo que ubica a los jóvenes pobres en situación de desigualdad, bajo políticas que no son de equidad. Esto es observable con claridad en la decisión de institucionalización, en la que los jóvenes pobres que, según lo registrado en el trabajo de campo, representan casi la totalidad de los jóvenes detenidos.

Intervención, interdisciplinaria todos y ninguno ¿Quién gestiona?

La pregunta recurrente sobre cómo hacer para que las acciones efectivamente logren la restitución de derechos a los niños y jóvenes vulnerables, encuentra una posible respuesta en pensar la gestión local, no sólo en términos geográficos (Servicios Municipales) sino en términos de localización específica de acuerdo a la intersectorialidad (Centros de Referencia, Centros Cerrados, Centros de Recepción, Escuelas, Centros Sanitarios, etc.), y su articulación a niveles intergeográficos para evitar la fragmentación y compensar las desigualdades territoriales, tanto materiales

como de criterios de intervención; en una acción concreta en la que el Sistema de Promoción y Protección le gane al sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

En referencia a los cambios más importante que introdujo el cambio normativo en materia de abordaje de los niños/niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, el acento está dado en la interdisciplina, dispositivo que emerge como correlato de la concepción del sujeto integral y las niñeces.

Ante un fuerte debate público que reinstalan permanentemente los medios respecto de la violencia de los jóvenes, de un cambio rotundo en la niñez, de los “niños no son como antes”, frente a los medios estigmatizantes de la niñez (que trabajan diariamente en la construcción del sujeto peligroso), se desarrolla una concepción que reconoce el agotamiento de la potencia instituyente de las instituciones que forjaron la infancia moderna y que la producción institucional de la infancia, en los términos tradicionales, es hoy prácticamente imposible (Corea & Lewkovicz, 1999: s/p) asumir esta posición permite pensar en “las infancias o las niñeces” que en materia de intervención tienen su correlato en la interdisciplina.

Y aquí nos enfrentamos a una de las dificultades más importantes respecto de la gestión tanto de recursos materiales como de los equipos profesionales en los distintos dispositivos de atención a la niñez. La transformación es sobre la organización de...“el llamado ‘complejo tutelar’ se organizó como un sistema interconectado de intervenciones públicas y privadas de control/represión (menores peligrosos) y asistencia (menores en peligro), con un marcado predominio de las competencias judiciales...” (CILLERO BUÑOL, s/a: s/p) a un nuevo Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos.

En mi experiencia laboral de monitoreo de dispositivos dispuestos por las normativas de Promoción y de RPJ, se observa que en casi todas los servicios de atención (equipos pedagógicos de las escuelas, centros de salud servicios locales de niñez), se han conformado equipos que reúnen a trabajadores sociales, psicólogos, médicos, abogados, que cumpliendo con la normativa de la conformación interdisciplinaria, no encuentran aún una mirada integral sino más bien un collage de saberes sobre el fondo del cual se dibuja la vulnerabilidad del niño/niña joven. La intervención muchas veces resulta segmentada, focalizada o derivada hacia una de las aéreas que resuelve “mas rápido”, “que sabe cómo”, no pudiendo construir una mirada compleja y conjunta para una intervención de restitución de derechos.

En coincidencia con lo señalado en la investigación de Inés Seoane Toimil (2012: s/p) y por lo expuesto en el apartado “Acerca de los sujetos de las políticas: tramas y desenlaces” por María Alejandra Wagner (2015: s/p), se produce un desacople, una distancia entre lo decidido hacer y el hacer. Esta distancia no se ha reducido aun luego de más de una década del cambio normativo, más allá de que en el espíritu de su creación se contempló que esto ocurriera, ejemplo de ello es el decreto de 2007, en el que el gobernador de la Provincia de Buenos Aires dictó el Decreto N° 151/07 que crea el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. En su art. 6 establece que la Comisión Interministerial “...tendrá a su cargo la coordinación de las políticas de prevención del delito juvenil y de responsabilidad penal juvenil y la optimización de los recursos del estado provincial, para asegurar el funcionamiento del sistema creado por el presente decreto...”; y en el art. 7: toda institución sea pública o privada que desarrolle programas de atención a niños y adolescentes en conflicto con la ley penal deberá efectuar una revisión de los modelos y prácticas institucionales a efectos de adecuarlos a los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño. A tal fin el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, la Dirección General de Cultura y Educación y la Secretaría de Derechos Humanos, promoverán instancias de orientación y capacitación como así también el dictado de normas en el ámbito de sus competencias, que deberán coordinar en el marco de la Comisión Interministerial del art. 23 de la Ley 13.298.354.

Si bien es cierto que en la gestión de los equipos profesionales revisar la formación en las Universidades era un requerimiento urgente, dado además que son verdaderas “usinas ideológicas” (Zaffaroni, 1989: s/p), los cambios que se hicieron de los planes de estudio y las adecuaciones de los programas de las cátedras (acción que se ha registrado en la mayoría de las carreras de la UNLP), no ha sido suficiente para resolver en lo inmediato el problema. Tampoco lo han sido las capacitaciones sobre la temática que han recibido la casi totalidad de los agentes de intervención.

Entiendo que esto se debe a que lo que está en tensión no es el “qué hacer”, sino el “cómo hacer” con lo que siempre se hizo. Y mucho más profundo aun “qué se hace” con la intencionalidad del control punitivo, para lo que la nueva normativa no fue creada.

Hay un “saber hacer” que ha resuelto el problema, que bajo viejas concepciones ha dado resultado o ha permitido desplazar el problema hacia otra área, permitiendo el alivio de los operadores, un saber hacer que sin cuestionamientos se ha instituido como la manera de hacer, es decir “sabemos qué hacer”.

Si ese hacer está en cuestión, si la norma transforma todo, en los operadores aparece un “no saber” como incertidumbre, que aplasta, de ello muchos han desistido.

La gestión en políticas de Niñez tendrá como objetivo garantizar el abordaje integral de derechos articulando una serie de dispositivos y organismos que trabajen multiagencialmente para la aplicación de políticas conjuntas entre el Ejecutivo provincial, los municipios y las diversas instituciones y organizaciones que trabajan con la niñez. Para ello entiendo se deberá atender esas tantas modalidades que dan cuerpo en cada actor a la compleja trama estatal, en la que la tensión entre la normativa y la decisión política del disciplinamiento de clase, arroja como resultado el abandono de los niños.

En tiempos adversos, ¿qué gestión es posible?

Durante la década pasada las políticas en Niñez han encontrado un fuerte impulso a través de políticas y programas sociales de calidad y alcance poblacional, que atendieron a la restitución de derechos a grupos familiares y NNyA¹ en situación de desventaja, que implementadas desde el Ejecutivo Nacional, encontraron fuertes articulaciones en el territorio (AUH, Conectar Igualdad, Ampliación de agenda de vacunación, Progresar etc.).

Si la frase “poné el carro en movimiento que los melones se acomodan solos” parecía expresar los inicios de la transformación en niñez, se sabía cuál era el camino a recorrer y hacia donde se iba. Hoy estamos acudiendo a la más violenta forma del neoliberalismo, con una fuerte operatoria mediática que construye discursos para el logro de un consenso social que permita el avance de las políticas punitivistas, un escenario que hacen actuales las palabras de Ana Laura López: el avance logrado en el plano discursivo acerca de la legitimidad de los derechos del niño, se topa con un límite infranqueable cuando se trata de niños, adolescentes y jóvenes autores o presuntos autores de delitos a quienes primeramente se conceptualiza como peligrosos, en vez de señalar que se trata de infancia en

peligro. Una operación que soslaya las vulneraciones y peligros en los que sus vidas están inscriptas desde que nacen (Guemureman y López, 2009: s/p).

Gestionar entonces tendrá el objetivo de profundizar los cambios que se venían dando, para que en un saber que se estaba gestando, se continúe en la línea de la promoción y protección de los derechos del niño para desterrar la judicialización de los problemas sociales y erradicar el Patronato, que nuevamente se trata de instalar. Gestionar hoy nos lleva a dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿De qué manera las prácticas institucionales operan en la instalación de un nuevo orden social excluyente? ¿Cuáles serán las estrategias a desarrollar con los jóvenes que cada vez más tempranamente son estigmatizados y capturados bajo la lógica de la seguridad? ¿Cuáles serán los recursos materiales y simbólicos que en materia de gestión podrán hacer frente a la estrepitosa pérdida de derechos que sufren las familias y NNyA vulnerables? ¿Qué gestión haremos de los espacios creados en la atención de derechos, para dar respuesta a la cotidianeidad cada vez más violenta que enfrentan los jóvenes en las calles?

Hoy el desafío de la gestión tal como la presente (localizada geográfica y sectorialmente) debe retomar con mayor esfuerzo el objetivo, proporcionarle a todo niño un tratamiento estatal impulsando la intervención a través de políticas sociales integrales y organismos específicos con participación social, así como también un proceso judicial que respalde distintas garantías constitucionales.

Volver a afirmar que los derechos de la niñez no debieran ser una opción, son una obligación: el Estado debe ser representante y garante de los derechos y debe gestionar políticas integrales que protejan a la niñez.

Referencias bibliográficas

Corea, C. & Lewkowicz, I. (1999). "Se acabó la infancia". Ensayo sobre la destitución de la niñez. Buenos Aires: Lumen Argentina.

García, E. & Quintans, N. (2015). "El desafío de gestionar los recursos humanos en la administración pública provincial". En *Estudios sobre Gestión Pública*.

Guemureman, S. & López, A. (2009). *La racionalidad política del derecho y la dimensión política de la legalidad*.

Iucci, M. (2013). "La debilidad del estado en la política social. Revisión de una noción consensuada". En *Cuestiones de Sociología* N° 9.

Informe anual 2009 CPM (2009, julio). Primera Edición. La Plata.

Lewkowicz, I. (2004). *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires: Paidós.

Lucesole, N. (2012). “Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Análisis del proceso de implementación del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil: un estudio de caso en el Centro de Referencia La Plata”. *Tesis de Maestría* en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales.

Seoane Toimil, I. (2012). “Subjetividades sitiadas. Intervenciones en la infancia en tiempos de vacilación de la Ley. Escenarios institucionales en la ciudad de La Plata”. *Tesis de Maestría* de Trabajo Social, UNLP.

Wagner, A. (2015). “Nuevas ideas en viejos ropajes: maridajes desavenencias de políticas e instituciones en tiempos de pensar con Estado”. En Testa, C. y Arias, A. (Comp.) *Instituciones y territorio: reflexiones de la última década*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Zaffaroni, E. (1989). *En busca de las penas perdidas*.

Notas

1-Niños, niñas y adolescentes –NnyA-.