

Niñez y pobreza. Algunos hallazgos sobre los alcances de la política pública de niñez.

Autora: Dra. Soledad Veiga

E-mail: veigasoledad@yahoo.com.ar

Pertenencia Institucional: Facultad de Trabajo Social

1. Introducción

En el presente trabajo, se presentan una serie de principales hallazgos y conclusiones de un trabajo de investigación realizado con el objetivo de analizar la implementación de la política pública de niñez y adolescencia en Ciudad de La Plata y su eficacia para la atención de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle y tienen derechos vulnerados desde la perspectiva de los distintos actores involucrados - operadores y técnicos de niñez, funcionarios responsables de la implementación de la política, niños, niñas y adolescentes y sus familiares- en La Plata en el período 2013-2015.

Debido a la complejidad y magnitud de la problemática de la niñez en condiciones de pobreza multidimensional severa (ODSA, 2016), caracterizada en muchos casos por el hecho de que los niños, niñas y adolescentes dejan sus hogares para adoptar la calle como modo de vida (Pojomovsky, 2008), en esta investigación, se buscó captar dicha complejidad - a la luz de la política pública de niñez diseñada para abordar los problemas de las poblaciones infantiles - por medio de la recuperación de las perspectivas de los diferentes actores, entendiendo que cada uno conforma un momento particular y único de la implementación de la política pública de niñez y constituye a partir del lugar que ocupa, cierta racionalidad o mirada al respecto que es necesario conocer para poder dimensionar los alcances y eficacia de dicha política pública. En ese sentido, los métodos cualitativos, constituyeron la herramienta fundamental que permitió articular los distintos ejes temáticos de indagación y dar respuesta a las preguntas de investigación.

2. Política pública, estrategias de intervención profesional y restitución de derechos

Los hallazgos más relevantes acerca de las estrategias de los/las profesionales para la implementación de la política, se encuentran ligados a la idea de construcción de autonomía relativa (Guerra, 2005; Iamamoto, 2000) entendida como las posibilidades operativas de los actores que se encuentran en el territorio en contacto con las problemáticas de los/las usuarios/as de la política social para aumentar la eficacia de sus acciones.

Lipsky, (2010) y Meyers & Vorsanger, (2003), recuperan la idea de street level bureaucracy en principio para cuestionar el poder de los niveles superiores de la estructura administrativa sobre los inferiores y luego para rescatar a estos últimos como aquellos que conforman *la epidermis de contacto entre la administración y la sociedad* (Subirats, 1989: 129) quienes a simple vista contarían con una porción de poder más pequeña y sin embargo mantienen altos grados de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones sobre lo cual, la estructura jerárquica tiene una capacidad de control absolutamente reducida. Más bien, a lo largo de todo el estudio, recuperando las perspectivas de los/as operadores/as, se ha ido desvaneciendo la idea de control de arriba hacia abajo a la vez que cobraba solvencia la idea del accionar de los/as operadores/as como actores sociales, políticos y estratégicos para la implementación del diseño.

En la recuperación de dichas perspectivas, lo que se observa, es que se da un pasaje que permite conceptualizar y redefinir a partir de los propios dichos de los entrevistados, ciertas nociones ligadas al compromiso y la trayectoria militante de algunos de los profesionales transformada por medio de la formación técnico-profesional en una fuerte capacitación técnica en el marco del sistema lo cual amplió los márgenes de su autonomía relativa para el diseño, construcción y ejecución de estrategias que adquieren la forma de tácticas operativas en perspectiva de derechos (Gaitán, 2006; Valverde Mosquera, 2008; Tuñón y Salvia, 2013; Marco Navarro, 2010) entendiendo que desde dicho enfoque la situación inicial está marcada por el incumplimiento y no acceso al ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Los ámbitos de intervención, caracterizados por escenarios conformados por altos niveles de conflictividad, fueron definidos por los profesionales a partir de la configuración de diagnósticos e interpretaciones situacionales fundamentadas en teorías, modelos explicativos, ideológicos, etc. a partir de los que delimitaron la situación inicial y construcción de los problemas en perspectiva de derechos, lo que implica construir *con* y *para* los sujetos en el territorio.

La dimensión ético-política de las intervenciones (Aquín, 2005), ha sido transversal al diseño de las estrategias de intervención y tácticas operativas en perspectiva de derechos, por medio de la discusión y puesta en tensión del accionar propio y de los otros, complejizando el proceso de implementación de la política.

Las características de la población usuaria de los programas del SPPIDNNA, requirió que los/as operadores/as, establecieran con esta un sólido *rapport* lo que dio al principio de territorialidad y corresponsabilidad mayor preponderancia en el diseño de las estrategias que se desarrollaban en el territorio barrial, las plazas, las esquinas, etc. y eran sostenidos por el compromiso entre los/as propios/as operadores/as y los

niños, niñas y adolescentes con el apoyo de otros actores barriales o institucionales como clubes, escuelas y en algunos casos, familiares de referencia.

Sin embargo, el esfuerzo depositado por los/as operadores/as en la capacitación, diseño de estrategias y su puesta en práctica, no siempre lograron revertir las situaciones de vulneración de derechos debido a lo que los/as propios/as operadores/as identificaban como la falta de recursos necesarios, lo cual causaba *una sensación frustrante respecto de la intervención profesional* (Rozas, Gabrinetti, Calvo y Campagna, 2015: 98), no obstante lo cual el proceso de intervención que implicaba sostener la presencia en el territorio, acompañar a los niños, niñas y adolescentes y sus familias fueron sostenidos por los/as operadores/as que además de hacer prevalecer la dimensión ético-política del quehacer profesional, lo consideraban fundamental para la restitución de derechos.

La presencia y la permanencia en el territorio, junto a los niños, niñas y adolescentes y sus familias, aparece como constante en las estrategias, mientras que debido a la ya mencionada complejidad de las situaciones, todo lo demás se encontraba teñido de altos niveles de indeterminación y variabilidad. Siguiendo a Iamamoto (2003) y Montaña (2000), resulta sumamente difícil establecer una metodología estática de intervención, dado que es necesario resaltar el carácter histórico-social y por lo tanto dinámico del objeto - sujeto - de intervención.

De acuerdo a lo surgido en el trabajo de campo, las estrategias en general apuntan a aumentar las capacidades de ejercicio pleno de derechos de los niños, niñas y adolescentes y a la construcción de un espacio de desarrollo y empoderamiento territorial y colectivo (Pávez Soto, 2012).

Además, los/as profesionales y operadores/as buscaron construir el proceso mediante el cual se efectivizara el cambio de paradigma para que lo expresado en la letra de las leyes y las políticas se vuelva tangible trascendiendo los discursos por medio de transformaciones de impacto observable en la noción de protección social desde la perspectiva de derechos que es transversal a toda la política pública de niñez.

En el sentido de pensar las estrategias de intervención desde la perspectiva de derechos, un emergente fundamental, radica en la importancia de que los y las profesionales que trabajan con la niñez y la infancia rompan con los enfoques asistenciales de la intervención social, para incorporar efectivamente la perspectiva de derechos poniéndola en práctica y operacionalizándola en las intervenciones *haciendo de la intervención con* los niños, niñas y adolescentes un espacio de desarrollo personal y colectivo de ejercicio de derechos y práctica ciudadana (Valverde Mosquera, 2008), para lo cual mantener relaciones con los niños, niñas y adolescentes en marcos de igualdad y respeto en los que sean considerados sujetos de derechos es fundamental y requiere del conocimiento de su perspectiva, de adentrarse en su visión

sobre el mundo, buscando determinar más o menos objetivamente los elementos que conforman y constituyen en la perspectiva de los propios niños, niñas y adolescentes dicha vulneración de derechos.

Si bien la ya mencionada y analizada perspectiva de derechos es la preponderante al momento de diseñar estrategias de intervención para la implementación de la política pública de niñez, sin embargo existe una multiplicidad de estrategias que conviven en el proceso de implementación. En este estudio, ha sido posible realizar una caracterización de las estrategias de intervención en el siguiente sentido:

Estrategias de servicio o asistencia

- Son acciones de tipo asistencialista. Tareas focalizadas y asistmáticas llevadas a cabo por los/as operadores/as tendientes a la resolución de situaciones momentáneas. No tienen diseño previo ni son evaluadas posteriormente.

Estrategias de derivación

- Consisten en la derivación de los casos o situaciones problemáticas hacia otros ámbitos institucionales por no contarse con los medios necesarios para la resolución. No tienen diseño previo ni evaluación posterior y su fundamento se puede encontrar en los intersticios de la Ley 13.298, lo que si bien le s da legalidad, en algunos casos, representa contradicciones éticas para los profesionales que las ponen en práctica.

Estrategias de resistencia al cambio

- Las intervenciones se centran en la crítica y el cuestionamiento del SPPIDNNA. Se basan en intervenciones de tipo burocrático de bajo impacto, sin planificación previa ni evaluación posterior que en muchos casos se encuentran desajustadas a derecho.

Estrategias en clave de derechos

- Este tipo de estrategias rescatan la perspectiva de derechos como eje fundamental de la intervención. La intervención es entendida como una tarea corresponsable entre los diferentes actores que participan del proceso. Se busca abordar las situaciones de vulnerabilidad por medio de los recursos ofrecidos por las diferentes políticas públicas. Son diseñadas con anticipación y evaluadas durante su ejecución y al finalizar a fin de conocer los cambios logrados en la estructura de vulneración de determinadas poblaciones.

Siguiendo esta línea, esta investigación abocada a recuperar desde los propios niños, niñas y adolescentes algunas nociones básicas sobre los derechos, la vulneración y los impactos en sus propias vidas, así como los impactos de las estrategias de los/as operadores/as en el marco del SPPIDNNA, ha obtenido algunos resultados significativos.

En primer lugar se ha encontrado que, los niños, niñas y adolescentes saben y asumen que tienen derechos vulnerados casi como una condición que les viene dada desde siempre y para siempre ligada a la realidad de la pobreza que viven ellos y sus familias y para lo que si bien valoran las estrategias de intervención diseñadas por los/as operadores/as, de las que en muchos casos ellos participan y tienen espacio para la toma de algunas decisiones, también entienden que poco pueden hacer para revertir, o incluso para mejorar, su situación.

Tanto los niños, niñas y adolescentes como sus familiares entienden, saben y conocen que el origen de la vulneración de derechos que padecen radica en la pobreza de la que son víctimas y que se profundiza con el paso del tiempo.

Los niños, niñas y adolescentes participantes de este estudio, saben que tienen derechos vulnerados incluso cuando no pueden enumerarlos taxativamente, en lugar

de lo cual, aparecen enunciadas situaciones que demuestran la multidimensionalidad de las privaciones y vulneraciones sufridas (Tuñón y Gonzáles, 2013).

Lo que queda evidenciado, es que los niños, niñas y adolescentes a partir de los relatos vertidos en su lenguaje simple y llano, no encuentran que las intervenciones y las estrategias focalizadas implementadas en el marco del SPPIDNNA, permitan revertir los niveles severos de pobreza infantil en los que se encuentran debido al alto número de dimensiones que tienen insatisfechas (Minujín y Kessler, 1995; Tuñón, 2013; ODSA, 2016).

A lo descripto, hay que sumarle que los altos niveles de pobreza multidimensional que padecen los niños, niñas y adolescentes, que ya de por sí implican altísimos niveles de violencia que Wacquant (2007) llama *desde arriba* relacionada con el abandono, la relegación, la estigmatización y la discriminación entre otros, estos niños, niñas y adolescentes son víctimas de la violencia cotidiana puesta en acto por parte de los individuos que comparten con ellos los espacios sociales, contra los que responden con más violencia y para resolver lo cual, los propios niños, niñas y adolescentes, restan eficacia a las estrategias llevadas a cabo en el marco del SPPIDNNA por los profesionales.

3. Consideraciones finales

A la luz de lo descripto, es posible aseverar entonces que uno de los principales hallazgos de este estudio radica en la posibilidad de reconocer y afirmar que si bien la perspectiva de derechos atraviesa la política pública de niñez y es constitutiva de la misma así como de los programas que la conforman y de las prácticas que la llevan adelante, no podrá obtener mayores resultados en tanto toda la Política Pública del Estado no priorice efectivamente la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes por sobre cualquier otro interés, lo que implica una extensión del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes hacia el *interés superior por la niñez* como principio rector de todas las políticas de Estado, sean estas de salud, vivienda, saneamiento ambiental, trabajo digno, educación, etc., dado que en tanto el principio del interés superior del niño rija sólo para la política pública de niñez, esta no podrá más que efectuar acciones focalizadas y descordinadas del resto de las políticas del Estado que aisladas de las demás, están condenadas a la pérdida de efectividad y a resultados de bajo impacto, dado que debido a las características que asume la pobreza en Argentina, por sí solo en SPPIDNNA, no podrá modificar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes. Más bien, dichos cambios, ocurrirán ligados a la implementación de políticas que apunten a reforzar los procesos redistributivos del ingreso que tiendan a aumentar los niveles de igualdad entre las clases socio ocupacionales en términos de revertir la preponderancia de la variable desocupación (Chavez Molina, 2013) que profundiza la vulnerabilidad.

En este punto es oportuno, retomar los hallazgos descriptos y sintetizar una serie aportes para la política pública de niñez dando preponderancia a los principales emergentes de este trabajo.

Las políticas públicas de niñez deberán tender a:

- ✓ Fomentar el diálogo con la investigación científica, a fin de tomar los aportes de estudios que recojan las vivencias y conocimientos del territorio.
- ✓ Recuperar, sostener y fortalecer desde la concepción misma de la política de niñez el principio de infancia como sujeto activo, histórico y cultural
- ✓ Desterrar definitivamente las prácticas de minorización, lo que le niega su inscripción como sujeto de derechos integrante y parte constitutiva activa del tejido social.
- ✓ Buscar que el paso del Estado Tutelar al Estado Garante de Derechos, se efectivice en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, priorizando a la niñez en todas las políticas públicas del Estado.
- ✓ Junto a las demás políticas del Estado, propiciar el protagonismo de la infancia generando mecanismos de consulta y participación de los niños, niñas y adolescentes en las acciones que los impliquen y/o estén en juego sus intereses.
- ✓ Poner su mayor esfuerzo en reforzar la territorialidad de las acciones a fin de propiciar la corresponsabilidad de todos los actores sociales - incluyendo a los más próximos como las instituciones barriales -.
- ✓ Apuntar a enfatizar la transdisciplinariedad profesional para el abordaje de los problemas y conflictos de los niños, niñas y adolescentes.

Hay una historia de la niñez pobre en Argentina que se diferencia de la historia de las guerras que lucharon los libertadores, que es distinta a las batallas por las conquistas de territorio, que es diferente de la historia que cuenta la economía, que no entiende de la historia de los golpes de Estado ni de los períodos democráticos. La historia de la niñez pobre suma todas esas historias y las condensa en la escritura cotidiana de la tristeza y el abandono de los niños, niñas y adolescentes que la viven, que la sobreviven, que la padecen, la transitan y la resisten. Los niños pobres resisten la pobreza cuando resisten el frío, el hambre, el sueño. Cuando resisten la muerte y amanecen un día más. La historia de la niñez pobre está condenada a la infinitud si no somos capaces de soñarles un mundo, un país y una ciudad mejor, y si luego de soñárselas, no se la podemos construir. La historia de la niñez pobre no es vieja ni nos cuenta sobre el pasado: se escribe todos los días página tras página, mientras día a día nuevos niños caen en sus garras mientras esperan abrazos que los rescaten.

Referencias bibliográficas

- Aquín, N. C. (2005). Pensando en la dimensión ético-política del trabajo social. *Revista Trabajo Social*, 1, 71–83.
- Calvo Drago, J. D. (2005). El enfoque territorial en las políticas públicas. Presentado en V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala.
- Gaitán Muñoz, L. (2006). *Sociología de la infancia*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Iamamoto, M. (2000). La metodología en el Servicio Social: lineamientos para el debate. En E. BORGIANNI & C. Montaña, *Metodología en Servicio Social. Hoy en debate*. San Pablo: Cortez.
- Marco Navarro, F. (2010). Presencia femenina y ausencia estatal: el cuidado de la primera infancia en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/27850>.
- Montaña, C. (2000). *La naturaleza del servicio social: Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. Cortez Editora.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2016). Infancias con derechos postergados. Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- Pantanalí, S. (2014). *Luchas y estrategias de los trabajadores sociales: la intervención profesional en Niñez y Adolescencia en La Plata*. Universidad Nacional de La Plata., La Plata.
- Pavez Soto, I. (2012). Sociología de la Infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de Sociología*, 27, 81–102.
- Pojomovsky, J. (2008). *Cruzar la calle. Vínculos con las instituciones y relaciones de género entre niños, niñas y adolescentes en situación de calle*. Buenos Aires: Espacio.
- Rozas Pagaza, M., Gabrinetti, M., Calvo, M., & Campagna, V. (2015). Condiciones Actuales de la Intervención en Trabajo Social: Representaciones, autonomía y subalternidad, *15(22)*, 93–102.
- Tuñón, I., & Salvia, A. (2013). Apuntes sobre la construcción de indicadores de desarrollo humano de la infancia. En *Modelos e indicadores de desarrollo y bienestar infantil*. Montevideo: Tradinco S.A.
- Valverde Mosquera, F. (2008). Intervención social con la niñez: operacionalizando el enfoque de derecho. *Revista Mad*, (3), 95–119.