

III Congreso Mundial sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia

Barcelona - España, 14 al 19 de noviembre de 2007

Comunicación

*“Patronato, prácticas y discursos
persistentes en la etapa de la protección
integral de niñas/os y adolescentes.
Políticas Públicas en la perspectiva de
los Derechos Humanos”*

Eje Temático: *“Programas y planes de infancia”*

Autores:

- **Jose Eduardo Machain** – Sociólogo UBA (título en trámite) – Consejero en representación por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el “Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”. Docente Materia “Epistemología de las Ciencias Sociales” de la Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. – jemachain@legislatura.gov.ar / josemachain@gmail.com
- **María Carolina Avila Testa** – Estudiante avanzada de la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires – Operadora Convivencial del “Instituto Jose María Pizarro y Monje”, C.A.I. N° 3, dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – caroatest@gmail.com
- **Julieta Vénere** – Estudiante avanzada de la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires – Trabajadora Social de la Dirección de Emergencias de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – julyvenere@hotmail.com

Buenos Aires, Argentina – Noviembre 2007

INTRODUCCION

Con la sanción y promulgación por parte del Congreso Nacional del la República Argentina en el año 2005 de la Ley de *Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*¹ se derogó la *Ley de Patronato*² que consagraba el criterio tutelar del Estado sobre el niño.

La nueva norma que da estatuto de “sujetos de derecho” a las niñas, niños y adolescentes, compromete al Estado a realizar acciones tendientes a garantizar el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos.

En este trabajo analizamos, la persistencia de los criterios tutelares en las prácticas de los agentes involucrados en la intervención con niñas, niños y adolescentes.

Consideramos que las prácticas sociales, de los agentes con intervención directa con la niñez e infancia, que se fueron configurando durante los años de vigencia de la Ley de Patronato, y que se sustentan en el Paradigma que definían esa ley, no cambian de manera automática cuando ésta se deroga y se sanciona otra que se forja en un Paradigma diametralmente opuesto.

El antiguo Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAF), que fuera el organismo privilegiado de intervención en materia de niñez durante la vigencia de la Ley de Patronato, se disuelve como tal, ya que la Ley de Protección Integral dispone la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) como organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia.

Asimismo, la ley prevé que el nivel provincial es el “órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías...”³. *Por este motivo los institutos que se encuentran en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, que históricamente pertenecieron al CONNAF, fueron transferidos al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

Cabe destacar que si bien la nueva Ley de Protección Integral, disolvió el CONNAF (organismo que representara el criterio tutelar), sus diferentes recursos, tanto edilicios como el personal, han pasado a conformar la nueva Secretaría Nacional.

Consideramos que algunas de las prácticas sociales que se fueron configurando durante los años de vigencia de la Ley de Patronato, y que se sustentan en el Paradigma que define esta ley, no cambian de manera automática cuando ésta se deroga y se sanciona otra que se forja en un Paradigma diametralmente opuesto.

La sanción de una nueva ley no alcanza para que un nuevo paradigma asuma su vigencia en toda su dimensión. Para ello se hace necesario mucho trabajo desde el propio Estado, en tanto implementador de Políticas Públicas, pero fundamentalmente de cada agente estatal involucrado en la cotidianidad de intervención con las niñas, niños y adolescentes.

Las prácticas cotidianas de quienes operan con la niñez e infancia, son las que

¹ Ley N° 26.061, sancionada el 28 de septiembre de 2005.

² Ley N° 10.903, sancionada en 1919 por iniciativa de Luis Agote, diputado por la Provincia de Buenos Aires.

³ Ib. Idem. Título IV. Organos Administrativos de Protección de Derechos. Art. 42, Inc. C.

cristalizan en los cuerpos de esta población, el criterio que en definitiva, el Estado le tiene destinado a cada niña, niño y adolescente.

A cada uno de ellos no les es suficiente la promulgación de nuevas normas que consagren sus derechos, si día a día, la cotidianeidad marca sus cuerpos con los criterios “tutelares” que pueden permanecer enraizados en diferentes funcionarios y/o operadores intervinientes.

Por tal motivo, y con el fin de promover la construcción de mecanismos que garanticen la implementación de la Ley de Protección Integral, consideramos de suma importancia conocer en qué medida los agentes que trabajan con los niños y adolescentes orientan sus prácticas por criterios que se corresponden con el Paradigma de la Situación Irregular.

Para tal cometido tomamos como unidad de análisis los de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), que tienen incidencia en el Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA), que la componen la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos colindantes pertenecientes a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

Noción de Paradigma

Enrique Marí⁴ señala que la definición de “paradigma” de Kuhn es un “modelo o patrón aceptado”. Además señala que un “*cambio de paradigma*” es un *cambio generalizado de concebir nuevos saberes*.

Lo que implica: “como pensar con una cabeza diferente”. Donde se da un cambio de Gestalt, una manera diferente de visualización. Determinando nuevos campos de *lo visible y lo no visible*.

Las funciones esenciales del paradigma, son transformarse en “*matriz disciplinaria*” y la de “*ejemplares estándar*” entre la comunidad de un campo de saber específico. El concepto remite a la idea de un campo, estructura u Horizonte pre-teórico que fija las condiciones absolutas de regulación y producción de teorías y conceptos. Una actividad absoluta, en el sentido de centro de referencia, actividad normativa (en cuanto normalizadora) de ese nuevo “pensar normal. Pero a su vez histórico, en el sentido de “propio de una época dada” según sus condiciones.

Nos enfrentamos ante una suerte o modo de apropiación del mundo en el pensamiento y en la práctica del nuevo “pensar”.

Un paradigma se asemeja a una caja de herramientas que determina teorías, leyes, aplicaciones, instrumentos, prácticas, etc.; a través de lo cual guía la mirada, admite, abre, excluye y hasta descarta opciones.

Paradigma de la Situación Irregular - ¿Cómo proteger la infancia?

En 1919 en el contexto de un Estado liberal, y con motivo de evitar el riesgo material y el peligro moral de la infancia, se creó la Ley de Patronato de Menores. La misma consistió en suspender la patria potestad de los padres, cuando el juez de

⁴ Marí, Enrique – “*Elementos de epistemología comparada*”, Ed. Biblos, Bs. As., 1990.

menores considerase que el niño se encontrare abandonado material ó moralmente ó en peligro moral⁵. Tal como lo menciona la ley antes citada, el juez podía disponer del menor por tiempo indeterminado y hasta los 21 años. A partir de ese momento la patria potestad era ejercida por el Patronato del Estado, por medio de los jueces nacionales ó provinciales con la concurrencia del Consejo Nacional del Menor y del Ministerio Público de Menores. La misma consistía en atender la salud, la seguridad y la educación moral e intelectual del menor.

Costa y Gagliano entienden como sustento ideológico de esta normativa que “el ideal del modelo conservador de los valores familiares fue el mantenimiento de la estructura formal de la sociedad conyugal en un contexto patriarcal naturalizado por las costumbres sociales y cuyo objetivo explícito giraba en torno a la procreación... los niños que ingresaban al sistema tutelar de la Sociedad de Beneficencia o del Patronato provenían de familias que no reunían los requisitos de este modelo familiar, [por lo tanto] esos niños eran víctimas de un modelo familiar inflexible e inclemente y debían ser expulsados de la visibilidad social”⁶

Con el fin de establecer espacios donde albergar a los niños cuando el juez así lo dispusiera, se crearon Institutos de Menores que dependían del Consejo Nacional del Menor. Los mismos se caracterizaron por ser lugares cerrados en los que el niño perdía todo contacto con su medio familiar, social y cultural.

Durante casi cien años, el niño fue considerado un objeto pasivo de intervención, del que se podía “disponer” para su protección. Dicha protección le otorgaba la categoría de “menor” dejando profundas marcas en su subjetividad. En este sentido se refieren Costa y Gagliano a la distinción binaria de la niñez: los “*niños propiamente dichos, [son aquellos que se encuentran] en posiciones de sujeto vinculadas a su condición de hijo de familia legítima y a su inscripción como alumno del sistema de educación pública nacional; y [los] menores, en posiciones de sujeto relacionadas con la carencia de familia, hogar, recursos ó desamparo moral y a su condición de pupilo protegido por el Estado...*”⁷

Siguiendo el aporte teórico citado anteriormente, esta modalidad de protección de la infancia significó para aquellos niños, ocupar un lugar de inferioridad que se afianzó a través de las categorizaciones y los dispositivos dispuestos para ellos. El “menor”, es construido desde la carencia.

De acuerdo al Paradigma de la Situación Irregular, las familias serán evaluadas desde un “deber ser” en cuanto a los roles de cada uno de sus miembros, y será el juez quien decida el destino de la vida del niño. El costo para la familia, es la invasión en nombre de la protección, que se oficiará desde un lugar de asimetría de poder por parte de los jueces y los funcionarios del Estado, en detrimento de la autonomía de la familia y el desarrollo de los niños en su medio familiar y social.

La ley que regulaba estas prácticas, fue derogada en el año 2005, en el marco de la incorporación de Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, que brindaron la posibilidad de elaborar un marco normativo con una visión diferente: el niño sujeto de derechos.

⁵ Ver en detalle en el Art. 21 de la ley 10.903.

⁶ Costa Mara, Gagliano Rafael., *Las infancias de la minoridad, una mirada histórica desde las políticas públicas*, en Duschatzky, Silvia – “Tuelados y Asisidos”; Ed. Paidós, Bs. As., 2005.

⁷ Costa Mara, Gagliano Rafael, Op. Cit. Pág. 71.

Paradigma de la Protección Integral

La Ley de Protección Integral está inspirada en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Esta última fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, ratificada por el Congreso Argentino en 1990, e incorporada en la Constitución Nacional en 1994.

La diferencia fundamental con la Ley de Patronato, consiste en considerar al niño como sujeto de derechos, ponderando su voz al momento de tomar decisiones con respecto a su vida.

La Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes tiene como objeto la protección integral del niño y es de aplicación obligatoria.

Asimismo el Artículo 3° de las Disposiciones Generales de la ley, expresa que debe garantizarse el “Interés Superior” del niño, entendiéndose como tal la “*máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley.*”

*Debiéndose respetar su condición de sujeto de derecho; el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tomada en cuenta; el respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural...”*⁸

Este cambio en la mirada hacia el niño y la familia, en el que se reconocen sus derechos, les otorga un lugar de protagonismo que, durante la vigencia de la Ley de Patronato estuvo ocupado por el juez.

Esta Ley además, compromete al estado a ocupar un lugar de fortalecimiento en relación con la familia, abandonando aquel de estigmatización y control: “*Las políticas públicas de la niñez y adolescencia se elaborarán de acuerdo a las siguientes pautas:*

- a) Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;*
- b) Descentralización de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;*
- c) Promoción de redes intersectoriales locales;*
- e) Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.”*⁹

Asimismo la Ley de Protección Integral ubica al estado en un lugar de responsabilidad con respecto a la familia para asegurar el adecuado desarrollo de la misma:

“La familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.

El padre y la madre tienen responsabilidades y obligaciones comunes e iguales en lo que respecta al cuidado, desarrollo y educación integral de sus hijos.

Los organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y

⁸ Ley 26.061. Título I, Disposiciones Generales, Art. 3°.

⁹ Ib. Idem. Art. 4° Políticas públicas.

obligaciones¹⁰”.

Noción de “prácticas”

Tal como afirma Foucault ¹¹, las prácticas engendran dominios de saber, verdad.

Siguiendo su línea de razonamiento, estos dominios de saber, hacen surgir nuevos objetos, conceptos y hasta sujetos. Las prácticas están enmarcadas por determinadas condiciones históricas. Por lo que las prácticas tienen una historia.

Por su condición de marcar los cuerpos de los sujetos, y a partir de engendrar dominios de saber, las prácticas dan origen a las verdades. Por lo que puede decirse que las verdades también tienen su historia.

Las prácticas sociales son algunas de las formas empleadas por nuestra sociedad para definir tipos de subjetividades, formas de saber, y en consecuencia, relaciones entre el hombre y la verdad que merecen ser abordadas.

Y son estos dominios de saber, en tanto nuevo conocimiento, los que engendran nuevos sujetos. Sujetos de conocimiento que también van a poseer historia. Por eso en tanto las prácticas son capaces de enunciar “verdades”, configurando de ese modo “conocimientos” o “dominios de saber”; va a ser precisamente ese conocimiento el que “imprima” una determinada configuración del sujeto. En definitiva, moldea al sujeto. Ahora lo que tenemos, entonces, es un sujeto “sujeto” a prácticas.

Por lo cual consideramos que son sustanciales la calidad de las prácticas cotidianas que marcan a los sujetos, y imponiendo un tipo de verdad.

No alcanza la mera sanción de una norma jurídica para garantizar cambios en los criterios de intervención. Trabajar sobre el tipo de prácticas que desplieguen los agentes de intervención directa en los diferentes servicios del Estado en relación con la niñez e infancia, es lo que permitirá trasladar las nuevas conceptualizaciones (por tanto abstractas) que emanan de la nueva Ley.

Serán las nuevas prácticas concordantes al criterio de “protección integral” lo que garantizará que las niñas, niños y adolescentes, finalmente sean considerados “sujetos de derechos”.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ABORDAJE AL PROBLEMA

Teniendo presente el objeto de estudio, la metodología que guió el proceso fue predominantemente cualitativa, pues la misma buscó comprender la realidad a partir de marcos referenciales y puntos de vista de los sujetos involucrados.

El trabajo de campo se realizó a lo largo del primer semestre del año 2007 y nos focalizamos en los Programas de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), con cobertura en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Aptidos que conforman el “Gran Buenos Aires”.

Siguiendo a Forni, Gallar y Gialdino el abordaje de tipo cualitativa se caracteriza

¹⁰ Ib. Idem. Art. 7º Responsabilidad Familiar.

¹¹ Foucault, Michel – “La verdad y las formas jurídicas”, Ed. Gedisa, Barcelona, 2001

por tomar información desde lo observacional ó de expresión oral – escrita, poco estructurada, recogida con pautas flexibles. Mediante la información que se relevó a partir de los discursos se intentó captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste da a su práctica, los cuales son claves para interpretar los hechos.

La técnica que se utilizó para la recolección de los datos para el proyecto de investigación fue: la entrevista semi-estructurada a los agentes de las instituciones que intervienen con niños y adolescentes. Consideramos oportuna la utilización de esta técnica debido a qué necesitamos acceder a información de tipo cualitativa, que describa la intervención de los agentes que trabajan a diario con niños y adolescentes; debido a que nos interesa comprender desde que criterios, marco teórico y representaciones parte el mismo. Para ello, se construyó una guía de entrevista orientada a la obtención de información pertinente, y por otra parte; la misma sirvió como guía para el análisis de los datos recabados. Las mismas fueron grabadas y su desgrabación fue el insumo fundamental para el análisis de la información, además de los registros y observaciones que realizará el entrevistador.

Consideramos también que la entrevista semiestructurada constituye una técnica útil a nuestro abordaje, ya que la misma, al no ser formal, se convierte en un dialogo, en el que ambas partes cuentan con libertad, tanto para preguntar, como para responder. Esto es importante ya que nuestro trabajo intentó develar en el discurso de los agentes los criterios que sustentan sus prácticas a la hora de intervenir con niños y adolescentes. Al mismo tiempo, nos permitió captar las reacciones y actitudes ante cada pregunta, como así también obtener información precisa, relevante y significativa.

Una puesta al día de la realidad

Analizando las entrevistas realizadas a operadores de los Programa dependientes del SENNAF, teniendo en cuenta los conceptos de nuestro marco teórico; intentamos conocer cómo conceptualizan los operadores la categoría niño, y cómo impacta en la subjetividad de los mismos. Así como también las prácticas que prevalecen en la intervención con los jóvenes que asisten a los Programas.

Además consideramos de suma importancia tomar en cuenta la dinámica institucional en las Organizaciones, impregnada por los criterios de “tutelaje” y cómo los mismos se entrelazan en la cotidianeidad de los niños/as, constituyéndose en un engranaje más del circuito institucional por el que se ven obligados a transitar.

Conceptualización de Niñez desde las prácticas cotidianas actuales

Sabemos que el pasaje de los niños por los corredores de la minoridad es de gran impacto en su subjetividad. Observemos la apreciación de un operador de Taller:

“...no están dadas las condiciones normales para entablar un proceso pedagógico, entonces la idea del operador es que pueda ser una persona que este acompañando ese proceso pedagógico ya sea en la parte emocional del pibe y en todo lo que hace a su poner atención, digamos lo que implica el aprender en los talleres...”

Consideramos que resulta apropiada la caracterización que hacen Costa y Gagliano al referirse a la distinción binaria de la niñez, y a las profundas marcas que deja en la subjetividad de los niños que lo acompañaran durante toda la vida. El

operador intenta explicar que esta población necesita un proceso distinto, dado que los múltiples factores que los condujeron al circuito institucional, los han inhabilitado para proyectar su vida por fuera de las instituciones en las que han transitado.

Así es como caracterizan a la población que ha transitado por Institutos:

“...menor nivel de iniciativa, mayor grado de dependencia infantil respecto de los adultos. A veces, lógicas de grupalidad distintas donde el tipo de poder que se ejerce están más ligada a la lógica de la tumba, que es la lógica carcelaria; que a otro tipo de constitución de grupalidad que pueden darse en chicos que no tienen esas marcas institucionales”

La opinión del otro entrevistado en relación con la tarea que debe desarrollar:

“...mi tarea es seguir el proceso de aprendizaje de los chicos y seguir su inserción en el mundo del trabajo, en la cultura del trabajo...”

Observamos aquí una contradicción de la institución en el sentido que, históricamente ha generado a través de distintos mecanismos una distinción entre una niñez “normal” y los “menores”, pero luego a la hora de pensar en el egreso del niño intenta brindarle herramientas para ingresar en un mundo en el que es ajeno. Es decir, mientras se encargó durante años de mantener al niño en la exclusión, pretende conducirlo a la construcción de un proyecto de vida autónomo mediante el trabajo. Dicha autonomía nunca pudo ser practicada por él ni por su familia, debido a que se encontraba bajo la tutela del Patronato de Menores.

Prácticas de los operadores

Así se refiere uno de los operadores a su tarea cotidiana:

“...en realidad, yo al día de hoy no la tengo clara a la función, de hecho todo los operadores acá tenemos perfiles diferentes y en la práctica también hacemos tareas diferentes, pero como que básicamente es acompañar ese proceso que no se da en condiciones normales... habituales para que un joven pueda entablar ese proceso de aprendizaje...”

Esto nos resulta significativo, ya que consideramos que si el adulto referente no tiene clara cuál es su función, difícilmente pueda llevar adelante los objetivos propuestos por el Programa.

“...la idea del operador en teoría es trabajar esa grupalidad, en la práctica el dispositivo es ese; después tiene que ver con cuestiones de cómo es ese dispositivo para trabajar... que viene un pibe tumbero en rechazo hacia el trabajo, también pasaba que cuando eran de un programa del Consejo el pibe no venía nunca por una necesidad, por una motivación propia, siempre venía el operador que a la fuerza lo mandaba acá o por la cuestión esta de que en el Juzgado me están exigiendo que haga una actividad entonces por hacer conducta ante el Juez que le lleve un papel que yo estoy haciendo tal o cual curso acá para que se me cierre la causa “hacer conducta” y todo ese tipo de cuestiones, había que generar una motivación en el pibe hacia la tarea del taller, ya sea que pueda pensarse como a futuro en ese oficio como un proyecto de vida autónomo o cuanto menos la posibilidad de poder proyectarse en alguna tarea, de rearmar su cotidianeidad en base a engancharse en algún taller...”

Por un lado vemos como coexisten ciertas prácticas de la Secretaría relacionadas al modelo tutelar que conspiran contra el objetivo que algunos Programas

se proponen, y terminan siendo un instrumento funcional al objetivo de hacer conducta frente al juez, a efectos de cerrar su causa y no al objetivo del Programa, que es poder obtener herramientas que permitan construir posibilidades diferentes. Asimismo observamos que en el desarrollo del Programa, confluyen la lógica del Patronato en su requerimiento de “hacer buena letra” ante el juez, con la lógica de la Protección Integral que promueve la protección y la autonomía por fuera de los circuitos institucionales de la minoridad.

Realidad institucional

A continuación uno de los operadores nos dice cuál es el objetivo de Programa:

“El objetivo del Programa es promover la autonomía de los jóvenes, es promover la cultura del trabajo y tomar esa cultura del trabajo como (...) con un joven que por lo general cuando se fue del Programa trabajamos siempre con pibes institucionalizados, en situación..., lo ideal sería trabajar con una población cercana a una situación de egreso del hogar y que pueda ver al trabajo como.... primero la cultura del trabajo y a la vez esa cultura del trabajo le permite una inserción laboral que le permita un proyecto de vida autónomo desligado de lo institucional, desligado de la protección institucional”.

El otro entrevistado se refería así al objetivo:

“Es intentar que los chicos con los derechos vulnerados se nivelen y de alguna manera puedan ingresar al mundo del trabajo con más ó menos las mismas herramientas del resto de la población que no pasó por esta realidad”

Observamos que este objetivo general, puede ser un puente en la transición entre el circuito de institucionalización con su lógica de dependencia que inhibe la posibilidad de tomar iniciativas y la adquisición de un saber que les permita obtener mayores niveles de autonomía.

Asimismo uno de los operadores se refería la autonomía que podrían adquirir los jóvenes que participan del Taller:

“La idea central es lograr la des-institucionalización de los chicos, tratar que los pibes construyan el más alto grado de autonomía posible. La idea de posible no está determinada por nosotros, sino por lo que el pibe pueda transcurrir acá, ó puede aprender acá...”

A diferencia de lo que opina este operador, consideramos que la adquisición de saberes que puedan tener los jóvenes que transitan por el Programa, se relaciona en parte con lo que en ese espacio se pueda brindar desde la Secretaría y los operadores. Observamos que la postura de su compañero es diferente:

“la desidia que a veces nosotros demostramos como adultos se manifiesta en los pibes, a veces empieza el año un pibe viene con bastante mas ganas de querer hacer algo, de intentar y después cuando ve que el taller no lo va satisfaciendo en lo que viene a demandar, en lo que va aprendiendo...y como es una pelota que el hogar lo tira para acá... y quizás mientras desayunó y lijó una silla, se sigue repitiendo esa rutina y el pibe ve como eso va careciendo de sentido y termina desertando, viniendo desganado...”

Del relato del operador se desprende que la pérdida de sentido que sienten los jóvenes a partir de las propuestas del Taller resulta en situaciones de frustración, ya que

no ven que el programa los pueda conducir al objetivo que se propone.

Así se refería uno de los operadores a la falta de motivación con la que concurren los chicos, de la cual resulta un distanciamiento entre el objetivo que se proponen los talleres y el objetivo de éstos encuadrado en un requisito formal:

“el pibe tumbero que venía a hacer conducta para el juez, a pasar el tiempo, entonces venía tres o cuatro meses, bardeaba un poco, especulaba con las faltas, cobraba los viáticos y demás... pero no había un interés en el taller en sí...”

Si bien uno de los operadores refiere que el Taller no es un lugar donde observar prácticas del Patronato, consideramos que en la dificultad de alcanzar el objetivo planeado, el mismo se convierte en una instancia más del circuito de institucionalización a la que quedan ligados los jóvenes:

“...los Talleres no son el mejor lugar para observar prácticas del Patronato, porque nacimos para el combate de esa lógica. Pero en la Secretaría, sí hay prácticas históricas...”

En relación con el cumplimiento del objetivo los entrevistados nos decían:

“En casos puntuales, en pocos casos... están muy ligados a como se trabaja internamente en cada taller, no hay una coherencia en el funcionamiento de los talleres y creo que si bien está en los papeles la autonomía como se ha bajado una mínima de objetivo que es promover la cultura del trabajo, este es un objetivo bastante vago... Nosotros no tenemos una sistematización, no sabemos tampoco en que andan los pibes que se fueron, ahora cuando pasan esos casos siempre se busca rescatar que cambio actitudinal hay en el pibe, ya sea en el nivel personal, no necesariamente ligado al trabajo y eso se lo atribuye como un buen trabajo que se hizo acá”

Así se refería el otro operador al cumplimiento del objetivo:

“Yo creo que en general son exitosos, porque siempre algo se deja. Lo que es más difícil, en todo caso, es que los chicos puedan constituir una cooperativa, por ejemplo. En realidad lo que hacen es sumar una serie de herramientas en la mochila, para decirlo de alguna manera, que les permita interactuar en diferentes lugares con mayores capacidades...”

Resulta interesante señalar que los jóvenes se insertan con mayor facilidad en Cooperativas de Producción que en el “mundo capitalista” en el que según nos comentaba uno de los entrevistados “... en general son utilizados, en general son trabajos en negro, se transforman como en una picadora de carne. Y muchas veces terminan siendo expulsados de esos mismos lugares...”

Pareciera que la marca de la exclusión que les dejó su paso por las instituciones de minoridad los acompaña para toda la vida, incluso cuando tienen similares herramientas a las de un joven que no ha transitado por estas instituciones, pero el mercado laboral plantea exigencias a estos jóvenes para mantener un puesto de trabajo, que al no poder cumplirlas los reconduce a la exclusión.

“Trabajar con un chico que fue excluido de la sociedad para volver a incluir ese chico en esa misma sociedad que lo excluyó implica una complicación, o dar cuenta de una complejidad determinada...”

Así mismo creemos importante señalar que si bien hay contradicciones, porque en algunos programas se entrecruzan trazos de ambos paradigmas, hay operadores que consideran que el Estado debe reparar el daño que produjo como consecuencia de la

infancia institucionalizada:

“...somos trabajadores de un Estado que ha sostenido un sistema que dejó afuera cantidad de personas. Entonces la pregunta, para nosotros, ¿es o no es el Estado el que tiene que reparar esto mismo que sostuvo? Nosotros creemos que sí. Y repararlo no implica repararlo desde el lugar de la dádiva, ni del lugar de la caridad entendida como estos pobrecitos..., estos chicos que le vamos a reparar la vida. Sino de dar respuesta de una destrucción. De reparar lo que se destruyó y en todo caso nivelar y ver como insertamos a los pibes con el mismo nivel y el mismo derecho, con la misma capacidad de ejercicio de ese derecho que el resto del mundo.”

Es fundamental considerar los atravesamientos institucionales, dado que los Programas no se desarrollan en el vacío, sino en una institución que durante casi cien años estuvo destinada a ser el organismo ejecutor de las políticas de niñez vinculadas con los criterios del Patronato de Menores. Cabe señalar que la Ley de Protección Integral se encuentra vigente a partir del año 2005. Así se refieren los entrevistados a esta realidad:

“...hay pulsiones institucionales que tienen que ver con la lógica del Patronato. Prácticas históricas que tienen que ver con una mirada distinta que no están conforme a los Derechos de los chicos, sino que tienen otra mirada. Y esta otra pulsión que tiene que ver con transformar eso en otra cosa. Estos Talleres, además, no son una isla en la Secretaría... pretenden ser una fuerza instituyente”

“la forma de aplicación de los derechos está como corrida de lado porque la práctica histórica tiene que ver con la lógica del Patronato... la forma de aplicación en el marco de la nueva Ley no es tan clara. Los talleres tienen que ver con salir a trabajar, investigar y encontrar formas de aplicación de esta nueva ley...”

La pregunta que nos resulta pertinente formular es cómo garantizar los derechos de los niños y los jóvenes en una institución que históricamente planteó y llevó adelante programas acordes con los criterios de la Ley de Patronato.

Consideramos que la Ley de Protección Integral no postula “derechos imposibles”, independientemente de que no esté resuelto cómo garantizarlos.

Asimismo observamos la contradicción en la aplicación de los Programas de la Secretaría Nacional de Niñez, entre el discurso acerca de la protección y las prácticas tradicionales:

“...a la hora de que eso se efectivice concretamente en la práctica, vemos que hay una distancia. Hay discurso digamos progresista que dicen estar de acuerdo con esto...”

Así se refería a este tema otro de los entrevistados:

“... está en la cabeza de muchos esa del Patronato de cuidar al pibe, no se trabaja desde la visión del pibe como restitución de los derechos de manera que pueda constituirse como un sujeto autónomo de cara a su futuro...”

DE QUE HABLAMOS, CUANDO HABLAMOS...*a) de la Población*

Para tener real dimensión de la población destinataria y/o afectada por la persistencia de las viejas prácticas del patronato, merece hacerse una pequeña reseña de la estructura poblacional de la zona a la que nos referimos, el AMBA.

Cuadro 1: Distribución porcentual, por conglomerados, de la Población Total en relación al Total País y al AMBA

<i>Aglomerados</i>	<i>% del Total País</i>	<i>% del Total AMBA</i>
Ciudad de Bs. As.	12,3	23,4
Partidos del GBA	40,4	76,6
Total AMBA	52,7	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Base Usuario Ampliada –INDEC-

El **52,7%** de la población total del país, reside en el AMBA.

Cuadro 2: Distribución porcentual, por conglomerados, de la Población de “hasta 18 años” en relación al Total País y al AMBA .

<i>Aglomerados</i>	<i>% del Total País</i>	<i>% del Total AMBA</i>
Ciudad de Bs. As.	8,7	17,2
Partidos del GBA	41,7	82,8
Total AMBA	50,4	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Base Usuario Ampliada –INDEC-

Mientras la mitad de la población de “hasta 18 años” vive en el AMBA; de esos, el 80% vive en el GBA. Comparado con la distribución de la población en el propio AMBA, se puede observar que es superior la presencia en el GBA de los de “hasta 18 años”.

b) de Niveles de Ingresos de la Población

Debido a que en el transcurso del año 2007, ha habido grandes cuestionamientos al cálculo del IPC por parte de las Autoridades del INDEC (ampliamente cubierto por los medios masivos de comunicación), denunciándose manipulaciones a la hora de los datos considerados para su procesamiento, se ha decidido no utilizar los parámetros habituales de “Linea de Pobreza” o “Linea de Indigencia” según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

A efectos de brindar datos comparables internacionalmente, se ha optado por el criterio de “familias con ingresos inferiores a 10 U\$S diario”:

10 U\$S diario = 948.- \$ arg./mes
(a sept. de 2007)

Solo a título ilustrativo:

Cuadro 3: Estimación de valores de LP y LI para Familia Tipo(*) con datos del INDEC - sept. 2007

<i>Flia. Tipo en "adulto equivalente" (*)</i>	<i>Línea Pobreza (\$ arg./mes)</i>	<i>Línea Indigencia (\$ arg./mes)</i>
3,58	1103,32	515,56

(*) Madre y Padre de 30 a 59 años; más 2 hijos de ambos sexos de entre 13 y 17 años (son los valores más altos por "adulto equivalente" para cada integrante)

Fuente: Elaboración propia en base a Base Usuario Ampliada –INDEC-

Cuadro 4: Tasas de Pobreza e Indigencia. Estimación oficial y estimación del IEF de la CTA (Central de Trabajadores Argentinos) - sept. 2007

	<i>INDEC</i>	<i>IEF</i>
Pobreza	23,4 %	28,8 %
Indigencia	8,2 %	10,6 %

Fuente: Informe "La pobreza no bajó, subió", Sept. 2007 - Instituto de Estudios y Formación-CTA.

Cuadro 5: Estimación porcentual de Población que son integrantes de Hogares con Ingresos inferiores a 10U\$S diario , en el AMBA - sept. 2007

Población en Hogares con Ingresos inferior a 10 U\$S diario - AMBA	70,1 %
--	---------------

Fuente: Elaboración propia en base a Base Usuario Ampliada –INDEC-

Cuadro 6: Estimación porcentual de Población de "hasta 18 años" que son integrantes de Hogares con Ingresos inferiores a 10U\$S diario, en el AMBA - sept. 2007

Población hasta 18 años en Hogares con Ingresos inferior a 10 U\$S diario	73,7 %
---	---------------

Fuente: Elaboración propia en base a Base Usuario Ampliada –INDEC-

Cuadro 7: Estimación porcentual en Hogares con Ingresos inferiores a 10U\$S diario, de Población que tiene de "hasta 18 años", en el AMBA - sept. 2007

Población en Hogares con Ingresos inferior a 10 U\$S diario, que tiene hasta 18 años.	32,1 %
---	---------------

Fuente: Elaboración propia en base a Base Usuario Ampliada –INDEC-

Dramáticamente podemos afirmar que más de las 2/3 partes de la población está en condiciones de vulnerabilidad social. Casi las ¾ partes de las niñas, niños y adolescentes está en condiciones de vulnerabilidad social. Y cerca de 1/3 de los que están en condiciones de vulnerabilidad social son niñas, niños y adolescentes

c) Políticas Públicas en la perspectiva de los Derechos Humanos – Universalización e Integralidad.

Esta perspectiva nos permite considerar el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofreciendo un sistema acabado de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo.

“En los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor precisión no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales (DESC). En tal sentido los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles” dice Laura Pautassi (2006).

Se hace necesario, entonces, fijar una matriz útil en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas y estrategias.

Ahora, un abanico de relaciones se abre entre derechos y políticas. A partir de este enfoque, resulta posible evaluar estándares mínimos de derechos contenidos en las actuales políticas de desarrollo como también en las políticas públicas, por su parte *“permite analizar los alcances del principio de igualdad, de participación social, de no discriminación y el “empoderamiento” de sectores vulnerados”*, continua Pautassi

Su capacidad de asumir reclamos de exigibilidad de Derechos de los sectores excluidos comienza por reconocer que los mismos son titulares de esos derechos y que generan obligaciones al Estado. Así este abordaje marca un punto de inflexión en la dinámica de los procesos sociales de las últimas décadas, particularmente las políticas sociales focalizadas.

Analizando el alcance específico del enfoque de derechos para solucionar problemas acuciantes como la pobreza, la exclusión social y la discriminación; dan marco a muchas estrategias que se están abordando para solucionar dichos problemas, incorporando algunos de los derechos humanos o derechos sociales e identificando aquellos que pueden ser aptos para una estrategia de desarrollo.

No es posible pensar que programas como el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados del Ministerio de Desarrollo Social, y que en la normativa da origen a la creación de un “derecho familiar a la inclusión social”, sin embargo en modo alguno los beneficios asignados alcanzan para definir el reconocimiento de un auténtico derecho social.

Las herramientas que el estado debe poner a disposición de los agentes debiera estar acorde a los niveles de “vulneración de derechos” que se pretende revertir. Lejano debiera quedar el recurso de la “palmo-terapia” en tanto reproductora de frustraciones conocidas, sino también como demostración del real desentendimiento del Estado.

UN INTENTO DE APOORTE AL DESCONCIERTO

Podemos decir que más allá de los discursos surgidos de las nuevas conceptualizaciones del paradigma de protección integral o perspectiva de derechos, como en las propias prácticas de abordaje y/o intervención sobre las problemáticas de niñez e infancia; desde las niñas y niños aún persisten los efectos de un Estado tutelar que demuestra que tiene muchas dificultades para tratarlos en tanto Sujetos de Derechos.

El Estado no esta pudiendo dar respuesta adecuada o efectiva y enmarcada en los criterios de la protección integral, a la hora de pretender revertir las situaciones de vulnerabilidad.

Los diferentes programas que el Estado despliega no son otra cosa que las herramientas que este utiliza a la hora de poder detectar la población vulnerada e intentar dar algún tipo de respuesta, pero estos no logran resolver efectivamente esas problemáticas.

Las diferentes herramientas, que significan los Programas, no están dotadas de los recursos suficientes para que a la hora de hacer frente a la intervención de los operadores correspondientes, estos encuentren los dispositivos necesarios para revertir el estado de vulnerabilidad de esos chicos.

Los Programas se transforman así en meros paliativos que, amen de la nueva legislación vigente, cosifican o perpetúan las situaciones de vulnerabilidad que dichos Programas pretenden revertir o solucionar.

En esta línea y como hacíamos referencia en los enunciados teóricos de Foucault, pero que también subyacen de las entrevistas; son las practicas, los vínculos que se establecen entre los chicos y los operadores los que en definitiva quedan como registro en esos cuerpos vulnerados. De ninguna manera puede esperarse que, en cambio, sea en las normas o en las leyes, en lo que estos chicos tengan registro.

A ellos, les es indiferente desde qué marco teórico está encuadrada la intervención del operador con el que entabla vínculos.

Por tal motivo se debe reconocer que los niveles de frustración que se producen en esas niños son igual de perniciosos.

La imposibilidad de revertir estados de vulnerabilidad desde instancias de intervención surgidas de marcos conceptuales integradores, modernos, etc.; producen los mismos efectos de frustración que lo que surgían de las practicas del Patronato.

Desde esta perspectiva, cabría preguntarse por el verdadero registro que se inscribe en esta población destinataria.

La meta del proceso de desinstitucionalización es revertir la situación de sujeto objeto de intervención, para pasar a ser sujeto de derecho, de derechos a igualdad de oportunidades y posibilidades. Superar la situación de sujeto, sujeto a normas y límites con intencionalidad punitiva y de control. Situaciones que de ninguna manera le permiten develar a ese sujeto un horizonte de reversión de su estado de vulnerabilidad.

Entonces, que hace pensar que Programas encuadrados en la perspectiva de Derechos, por su ineficacia en la promoción de autonomía, sus normas y/o límites vayan a ser interpretados, por parte de los sujetos vulnerados, de diferente forma que los viejos programas tutelares.

Que hace pensar que lo que se pudo diseñar desde la mejor perspectiva posible de cara a esas niñas y niños, donde sus metas son dificultosas o escasamente alcanzables, no producen frustración.

Por lo tanto, que permite pensar que aquellos límites y normas no queden registrados de la misma forma perversa que la que hacía registrar las prácticas surgidas del Patronato.

Que hace pensar que si no es posible dar resoluciones efectivas e irreversibles a las vulnerabilidades, los niños y niñas afectadas registren algún cambio de parte del Estado, que solo sigue produciendo cuerpos más o menos intervenidos con frustraciones de similar envergadura.

A modo de resumen de la situación de la Población de “hasta 18 años” que contempla proteger la normativa vigente, podemos observar que las $\frac{3}{4}$ partes está en condiciones de vulnerabilidad de alguno de sus Derechos. Por lo que, tal población, tiene una alta probabilidad de que deba ser asistida por algunos de los servicios de atención directa del Estado, básicamente de los asistenciales y/o judiciales.

Por lo tanto, no son menores los niveles de incidencia, que las prácticas de los agentes intervinientes, tendrán en las futuras cohortes de adultos.

Si las diferentes jurisdicciones del Estado pretenden diseñar Políticas Públicas desde la perspectiva de la “Protección Integral”, deberán estar acompañada, indefectiblemente, de Políticas de capacitación y actualización de sus Recursos Humanos o Agentes para que adquieran los criterios de modelo de intervención del nuevo paradigma vigente.

De lo contrario, se continuarán reproduciendo las lógicas del Patronato; inscrita en la mayoría de los futuros adultos. Lejanos, quedaremos entonces, de pretender construir una sociedad más democrática, más justa e igualitaria. Dado que a la mayoría de los futuros adultos les inscribiremos en sus cuerpos, en la etapa de su niñez e infancia, las mismas secuelas de la injusticia, de la violencia y de la frustración. Cristalizándoles en sus vidas las mismas condiciones de pobreza y exclusión.

LA MAYORIA DE L@S NIÑ@S TIENEN ALGUNO DE SUS DERECHOS VULNERADOS

Fueron definiciones políticas las que permitieron cristalizar en norma el nuevo paradigma de la protección integral en desmedro del Patronato.

Son definiciones políticas, también, la formulación de Políticas Públicas encuadradas en ese paradigma que permiten dar cuenta de los nuevos abordajes de las problemáticas de niñez e infancia, posibilitando la detección más eficiente e integral de las vulnerabilidades existentes.

Pero eso, así, no alcanza. Son imperiosas definiciones Políticas en relación a las asignaciones presupuestarias que permitan afrontar las complejidades que surgen detrás de cada niña y niño vulnerado, que no son otra cosa que situaciones de exclusión y escases de posibilidades del adulto responsable.

No puede pensarse que desde el mero asistencialismo pueda darse respuesta.

La cuestión del debate por el ingreso, por la distribución de la riqueza está como trasfondo y única respuesta para que cualquier PROGRAMA en tanto herramienta de construcción de Sujeto de Derecho, tenga la posibilidad de brindar soluciones, en vez de seguir produciendo frustraciones.

Y estas no son más que definiciones Políticas que hasta ahora no se han tomado.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor: Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo; en *Revista de la CEPAL*, N° 88 - Santiago de Chile, Abril 2006
- ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura: *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero - Argentina; Diciembre 2006.
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.
- DUSCHATZKY, Silvia: “*Tutelados y Asistidos*”, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2005.
- EROLES, Carlos; FAZZIO, Adriana & SCANDIZZO, Gabriel: “*Políticas Públicas de Infancia*”, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2001.
- FAZZIO, Adriana & SOCOLOVSKY, Jorge - “*Cuestiones de la Niñez*”. Editorial Espacio, Buenos Aires, 2006.
- FOUCAULT, Michel: “*La Verdad y las Formas Jurídicas*”. Editorial Gedisa, Barcelona, 2001.
- GARCÍA MENDEZ, Emilio (Compilador): “*Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes*”, Editorial Del Puerto, Buenos Aires, 2006.
- LEY NACIONAL N° 10.903, de PATRONATO DE MENORES.
- LEY NACIONAL N° 26.061, de PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.
- LEY N° 114, de PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.
- MARÍ, Enrique: “*Elementos de Epistemología Comparada*” - Editorial Punto Sur, Buenos Aires, 1990.

ANEXO I

GUÍA DE ENTREVISTA

Ejes de la entrevista:

- Caracterización del Programa del que es operador.
- Modificaciones en la organización de los Talleres/Programas a partir del cambio de ley.
- Conceptualización de la categoría niño/joven por parte de cada uno de los agentes.
- Tareas específicas del agente desarrolladas en la práctica cotidiana con los niños/jóvenes que asisten a los Talleres/Programas.
- Persistencia ó cambios en los criterios correspondientes al Paradigma de la Situación Irregular en las prácticas cotidianas de los agentes.

Guía de Preguntas:

- ¿Cuál es tu tarea dentro del Programa/Taller?
- ¿Cuál es el objetivo del Programa/Taller?
- ¿Hace cuánto tiempo funciona?
- ¿Cómo llegan los niños/jóvenes al programa?
- ¿Cuáles son las características de la población que asiste a los Talleres/Programa?
- Según tu opinión, ¿cuál es la incidencia de los Talleres/Programas en la vida de los jóvenes que asisten?
- ¿Qué es lo que mejor funciona de los Talleres/Programas?
- ¿Cuáles son las dificultades que surgen en el desarrollo de los Talleres/Programas?
- ¿Cómo las resuelven?
- ¿Encuentran apoyo en la institución para resolver estos problemas?
- ¿Notó cambios en el funcionamiento de los talleres a partir de la promulgación de la nueva ley?
- ¿Hubo cambios en tu práctica cotidiana?
- Los niños/jóvenes tienen algún nivel de participación en la planificación de los Talleres/Programas.