



NIÑEZ Y POBREZA

Un estudio acerca de la vulnerabilidad
y el sufrimiento infantil

Soledad Veiga



NIÑEZ Y POBREZA

NIÑEZ Y POBREZA

Un estudio acerca
de la vulnerabilidad
y el sufrimiento infantil

María Soledad Veiga



Veiga, María Soledad

Niñez y pobreza: un estudio acerca de la vulnerabilidad y el sufrimiento infantil / María Soledad Veiga; contribuciones de Julia Inés Veiga; prólogo de María Lourdes Farias. – 1a ed. – La Plata: María Soledad Veiga, 2018.

174 p. ; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-42-8617-8

1.Derecho a la Asistencia de Niños y Adolescentes. 2. Pobreza. 3. Grupos Vulnerables . I. Veiga, Julia Inés, colab. II. Farias, María Lourdes, prolog. III. Título.

CDD 305.23

ISBN: 9789874286178

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

Compaginado desde TeseoPress (www.teseopress.com)

ExLibrisTeseoPress 106780. Sólo para uso personal

teseopress.com

*A Clara, Joaquín, Guadalupe, Faustina, Inés y Charo.
Niños y niñas de mi vida por quienes voy a luchar
por un mundo en el que la niñez pueda ser más feliz.*

Índice

Agradecimientos.....	11
Prólogo	13
Introducción	17
1. La política de niñez en Argentina	25
2. El caso.....	41
3. Resultados y discusión.....	75
Conclusiones	143
Bibliografía.....	163

Agradecimientos

Imprescindiblemente quiero agradecer a Gustavo, Clara y Joaquín, mis más grandes amores, mi fuerza, mi motor, por la paciencia, el tiempo robado, por esperarme.

A mis padres Nora Kucich y Guillermo Veiga: principalmente, porque me enseñaron a amar mi niñez y la de los demás y porque siendo adulta me acompañan siempre y me siento como una niña tomada de la mano.

A mis hermanos Juan Manuel, Juan Ignacio, Luján, Juan Andrés y Loli, con quienes compartí todo cuando era niña y hasta hoy son incondicionales conmigo. También a Leticia Sánchez, Paula Araujo, Emiliano López, Luciana Albornoz y Joaquín Guzzo, hermanos que la vida me trajo de grande para seguir compartiendo.

A mi gran amiga, colega y compañera de trabajo Lourdes Farías con quien la vida me encontró una vez y para siempre, porque me sostuvo, ayudó y acompañó. Y porque creyó en mí más que yo misma y en que “esto sale”.

A mi amiga Silvana Robbiani, amiga y hermana que me alienta en momentos de mucho trabajo y cansancio, al lado de quien siento que importa la trama tanto como el desenlace.

A mis abuelos Pepe y Nora, que son entre quienes me rodean, los que están más lejos de su niñez, pero conservan un espíritu infantil que los hace brillar y los llena de ganas de vivir.

A la abuela Ilma por el legado de la escritura.

A Noelia y Ariel, quienes hace años descubrí que eran indispensables para mi vida y la de mi familia y hoy lo siguen siendo.

A Cristina Kolodynski por la belleza y la generosidad del microrrelato.

A Julia Veiga Cibanal por la edición y el cariño.

Por último, a los trabajadores y trabajadoras de la Dirección de Niñez de La Plata, por soñar como yo, una niñez con un futuro mejor y por trabajar para cumplir ese sueño.

Y muy especial y principalmente a los niños, niñas y adolescentes que formaron parte de este trabajo, por dejarme entrar, por abrirme las puertas, por la sinceridad, por las enseñanzas, por irse y volver, por obligarme a no abandonar, porque este trabajo es en coautoría, *porque no es para ustedes, es con ustedes.*

La Plata, abril de 2017.

Prólogo

El prólogo de un libro tiene algo de promesa y de anuncio que anticipa el tema que se va a tratar, la calidad de la obra y /o también el talento, en este caso particular, de su autora. Es un gesto de confianza del autor depositado en otro a quien, como lector, promete que el texto merece la pena ser leído. Por lo tanto, anticipándome, les comunico de inicio que este libro merece ser leído.

Las palabras que anteceden al texto tienen siempre algo de hospitalidad y señalamiento: invita abiertamente a recorrer los sentidos que el texto abre en ese dialogo silencioso que entabla con cada lector que decide aventurarse en sus páginas y, a la vez, marca algunos hitos que brindan seguridad en la vacilante y ardua marcha intelectual sin clausurar por ello la posibilidad ofrecida a cada uno de hallar y establecer nuevos mojonos.

Teniendo en cuenta eso, me animo a afirmar que la tesis, hoy devenida en este libro, de Soledad Veiga, realizada en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España) combina equilibradamente virtudes que elocuentemente la tornan única y meritoria. Lo cual quedo reflejado en la calificación máxima obtenida y el reconocimiento de ser un trabajo sobresaliente.

En primer lugar, el texto del trabajo de investigación es el fruto legítimo de una búsqueda sociológica que atraviesa todo el desarrollo intelectual y profesional de Soledad que tiene que ver con la restitución de derechos de los niños y niñas en situación de pobreza en la ciudad de La Plata; tensión que se trasunta en cada una de sus páginas y que establece una línea de continuidad con la pregunta sobre la educación y la niñez en sus primeras investigaciones, que comenzaron en el año 2004.

Con esta obra, desarrollada bajo el título “Niñez y pobreza. Un estudio acerca de la vulnerabilidad y el sufrimiento infantil”, la autora claramente se ubica desde la perspectiva de enfoque de derechos para interrogar críticamente la raíz de la implementación de Ley 13298 de Promoción y Protección de derechos de la niñez y adolescencia, con el afán de cuestionar la incapacidad del Estado y las dificultades con la que se encuentran los profesionales que en él trabajan para proteger y restituir derechos vulnerados, especialmente en los niños y niñas en situación de calle.

En primer término, el recorrido analítico y metodológico que pone en marcha va desmontando supuestos, señalando inconsistencias, provocando rupturas en la mirada ingenua que hay sobre la implementación de una ley que si bien ampara en su discurso y letra a la niñez nunca logra ser efectiva. La apuesta personal de optar por las entrevistas a niños y niñas, para traer la voz de los que más padecen en esta historia no solo es adecuada metodológicamente sino que tiene una potencia excavadora afincada en el compromiso ético de Soledad con esta problemática. Tal como señala la autora *“es importante tener presente que no hay enfoques o formas de mirar la realidad político-social neutros”* y uno encuentra en la lectura un posicionamiento que no solo denuncia como trasfondo la injusticia de la pobreza sino que también ofrece mecanismos posibles de salida frente a la encrucijada que establece la implementación de la ley.

En segundo término, el texto es una valiosa herramienta para analizar y comprender la implementación de las políticas provinciales en los territorios y los entrecruzamientos con la perspectiva de intervención de los actores que involucra la ley. En este sentido la obra ofrece una rica reflexión epistemológica, ética y política sobre la sociedad actual, los profesionales, los modos de intervenir con los niños y niñas en situación de calle y sobre el Trabajo Social, en ese cruce particular que es un territorio con características y entramados propios. Soledad, en su rol de investigadora recorre con soltura y acierto estos análisis.

Por último, y no por ello de menor importancia, el libro constituye un riguroso y pionero estudio sobre la temática. Mucho se ha escrito sobre la niñez pobre en nuestro país pero poco se ha estudiado la implementación de la política desde la mirada de los actores y niños. Hay una insuficiencia de investigaciones con esta mirada y perspectiva, por eso este trabajo tiene un innegable valor pedagógico que seguramente se irá develando y reafirmando a medida en que circule en las aulas y espacios de discusión, lo que seguramente ocurrirá a corto plazo dada la importancia del tema, la falta de trabajos sobre estos temas tan específicos y fundamentalmente por el valor intelectual y académico de esta obra, que constituye a las claras una valiosa investigación sobre promoción y restitución de derechos en estas épocas de tanta penumbra.

Agradezco a la autora la posibilidad de hacer esta promesa por medio de este puntual prólogo de su libro, que se ofrece tan solo como una sencilla esquila de invitación a leerla, sabiendo que *“a esta hora exactamente, hay un niño en la calle”*.

María Lourdes Farias
12 de mayo de 2018

Introducción

Abrazada a sus rodillas, sentada en el piso del patio de su casa, la nena lloraba. Había comenzado a los gritos, pero de a poco la angustia se había apaciguado.

No pudo contar las horas de amargura, pero el hambre que sonaba en su pancita, le hacía pensar que ya debía ser hora de la leche y sabiendo que nadie la buscaba, limpió su cara con las mangas estampadas de moco y creció.

Cristina Kolodynski.

Los comienzos

La presente investigación es el resultado de mi recorrido como docente e investigadora de la UNLP. Dicho camino, comenzó cuando luego de graduada en la Licenciatura de Trabajo Social, comencé mi carrera docente en la Cátedra de Investigación Social II de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP y como investigadora me integré al Laboratorio de Investigación Movimientos Sociales y Condiciones de Vida. Como joven investigadora de dicho programa, en el año 2004 obtuve la Beca de Iniciación Científica, luego en 2006 la de Perfeccionamiento y en el año 2008 la de Formación Superior, todas de la UNLP. En el marco de este proceso, comencé a estudiar la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo.

Por otro lado, hacia finales de 2007, el Municipio de La Plata firma un convenio con la Provincia de Buenos Aires para la implementación del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (SPPIDNNA) en el marco de la Ley N° 13.298 *“De promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y*

*adolescentes*¹. En esta ley, sancionada poco tiempo antes, se preveía la apertura, en los Municipios de la Provincia que suscribieran convenio, de Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos, en los que intervendrían equipos técnico-profesionales interdisciplinarios constituidos por trabajadores sociales, psicólogos, antropólogos, sociólogos y médicos que serían los encargados de la atención de los *casos* en los que existiera vulneración de derechos de niños, niñas o adolescentes, así como también llevarían a cabo acciones para la protección de sus derechos en la Ciudad.

Se crea entonces la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de La Plata, donde me incorporo con la misión de cooperar en su organización, diseñando áreas y programas que permitieran comenzar a abordar la inmensa demanda de intervenciones para la atención de casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.

A partir de aquí, la investigación y la intervención profesional comienzan a encontrar un mismo rumbo en el que daba nueva dirección a mis investigaciones anteriores. En los primeros años como investigadora, me habían preocupado cuestiones relacionadas con el problema de educación y niñez en sectores populares, sin embargo, por primera vez desde el comienzo del recorrido de formación académica, vislumbraba que los problemas de los sujetos que estaba investigando tenían características de otra índole: no era posible pensar en la calidad de los procesos educativos de estos niños, niñas y adolescentes sin pensar la problemática desde una mirada un poco más compleja. En las entrevistas casuales mantenidas con niños, niñas y adolescentes quedaba claro que su paso por la escuela resultaba ser una anécdota en el marco de los conflictos más amplios que los atravesaban. Esto permitió afirmar que la realidad de los niños, niñas y adolescentes pobres trasciende los análisis que pueden realizarse desde la intersección de variables como educación, capacitación, niñez y trabajo, por lo que

¹ En adelante será nombrada como Ley N° 13.298

me aboqué a indagar la multiplicidad de las carencias que constituyen las situaciones de vulnerabilidad y las estrategias de intervención del Estado para abordarlas con los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle, que viven deambulando por la ciudad, durmiendo en los cajeros automáticos, en las raíces de los ombúes de la Plaza Italia, en la pérgola de la Plaza San Martín y bajo los bancos de la Plaza Moreno, ubicadas paradójicamente justo frente a la Iglesia Catedral, la Gobernación y la Legislatura Provincial, en la Ciudad de La Plata, ciudad Capital de la Provincia de Buenos Aires.

Estos niños, niñas y adolescentes deambulan por las calles de la ciudad víctimas de la pobreza, la marginalidad y la vulnerabilidad, utilizando diferentes estrategias de subsistencia, ejercidas generalmente en el marco de una economía subterránea, informal y, en muchas oportunidades, ilegales.

Lo que me movilizaba y generaba grandes interrogantes era la contradicción de que si bien hoy el Estado cuenta con una legislación que lo habilita para crear los dispositivos necesarios para la defensa y protección de la niñez, así como para la restitución de los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes no obstante encuentra grandes dificultades para dar viabilidad y efectividad a sus intervenciones.

Esta tesis es el resultado de un largo recorrido intelectual enriquecido por el ejercicio profesional, que me ha permitido realizar rupturas teóricas, epistemológicas y metodológicas (Bourdieu, 2002; Vasilachis, 2003) como investigadora y como trabajadora social ligada a la *intervención en* y al estudio de la *dinámica* de los procesos sociales.

Este trabajo intenta ser una mirada más, que aporte a pensar en los problemas de la niñez y sus características, donde el *enfoque de derechos* es transversal a todo el estudio: la pobreza es pensada en términos de restricción de acceso a derechos básicos y fundamentales, que genera vulnerabilidad en el cumplimiento de los derechos de la niñez y que

esperan ser intervenidos por acciones profesionales que sí y solo sí sean capaces de situarse en el marco de la defensa de los derechos humanos de la infancia para pensar, diseñar e implementar las estrategias de intervención.

Presentación de la investigación

Para la realización de este estudio, el hecho que generó el interés por indagar en el tema de la infancia fue la sanción – en el año 2005 – de las leyes de promoción y protección de derechos de la niñez y la adolescencia, a partir de las cuales Argentina se disponía a promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes de manera integral, en consonancia con lo marcado por los tratados internacionales que desde el año 1994, tenían rango constitucional. La incorporación de estos marcos normativos producían un importante quiebre paradigmático en el tratamiento de los problemas de la niñez, en tanto se pasaba de una concepción en que el niño, niña o adolescente era considerado *menor objeto* de la política pública, a otra en que se lo consideraba *sujeto pleno de derechos* de los cuales poseía la titularidad.

La incorporación de estas normativas en el marco de esta perspectiva daba lugar a la creación del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (SPPIDNNA) e instaba a las instituciones estatales de todos los niveles, ONGs, profesionales de todas las áreas con injerencia en la niñez etc. a abordar los problemas de la niñez desde un enfoque integral, basado en la intervención en perspectiva de derechos.

Tal como he mencionado, en investigaciones anteriores había puesto el eje de las indagaciones en las dificultades que encontraban los niños, niñas y adolescentes para insertarse y permanecer en el sistema educativo, sin embargo, a estas alturas, comenzaba a vislumbrar, que desde el enfoque de derechos, las poblaciones infantiles vulnerables tenían

muchos más derechos vulnerados que el derecho a la educación, lo que le daba opacidad al problema y constituía una trama de vulneraciones complejas. En dicha trama, las desventajas sufridas por estos niños, niñas y adolescentes se acumulan en la medida en que más derechos se vulneran (Minujín, 1992; Minujín y Kessler, 1995). Lo que subyacía en indagaciones teóricas preliminares, era que, las dificultades en el cumplimiento de los derechos se encuentran ligadas a una trama de desventajas acumuladas a lo largo de toda la vida de estos niños, niñas y adolescentes lo que da un carácter multidimensional y procesual a la situación de vulnerabilidad, generalizada en todos los aspectos de sus vidas (Saraví, 2006; Tuñón y González, 2013).

A raíz del avance en esa línea de indagación y análisis, fue necesario profundizar en el estudio de las intervenciones del Estado frente al problema de los *niños en situación de calle* y que se encuentran en *situación de pobreza*. Es así como surge el supuesto preponderante de este estudio centrado en que las dificultades del Estado para la protección y restitución de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes se relacionan con las características que asume en Argentina la pobreza multidimensional (Salvia, Tuñón y Musante, 2011), lo que hace que a pesar de que el Estado conoce la magnitud y las características del problema y cuenta con normativas en las que están plasmadas las líneas de intervención -Leyes 26.061 y 13.298 de Promoción y Protección de los niños, niñas y adolescentes-, sin embargo el cambio de paradigma que permitiera pasar de la concepción de niñez objeto a otra como sujeto pleno de derechos, logró una solidez formal y jurídica que encuentra dificultades para transformar las situaciones de vulneración que atraviesan los niños, niñas y adolescentes, como así también para modificar las prácticas institucionales en las que los niños, niñas y adolescentes continúan siendo tratados como objetos.

Las mencionadas características de la pobreza multidimensional dan un marco particular al proceso de implementación de la política pública de niñez. Asistimos en Argentina a un proceso de empobrecimiento, degradación y desintegración profunda del tejido social, donde las clases pobres resultan ser las más golpeadas (Minujín y Kessler, 1995). Los niños, niñas y adolescentes que hoy se encuentran durmiendo en las calles y plazas, limpiando vidrios, vendiendo diferentes objetos de escaso valor o mendigando en las esquinas, son diferentes expresiones de la segunda o tercera generación de familias pobres (Rosanvallón, 1996; Pojomivsky, 2008) que no encuentran otra alternativa más que buscar en sus hijos, estrategias que les permitan la subsistencia mientras que en otros casos, son los mismos niños, niñas y adolescentes los que deciden ponerlas en práctica.

Este supuesto, está en la base de mis cuestionamientos en el siguiente sentido: por un lado, me pregunté cómo es la política pública de niñez desarrollada en el Municipio de La Plata en el marco de la Ley 13.298, dicho interrogante, se basó en la importancia de resaltar el principio de territorialidad encarnado en la política pública, lo cual me llevó a realizar esta indagación particularmente en la Ciudad de La Plata, ciudad Capital de la Provincia más importante en términos demográficos, productivos y económicos del país. Por otra parte, quise indagar acerca de cómo son y en qué perspectiva teórico-metodológica se piensan las estrategias de intervención desarrolladas por los operadores del SPPIDNNA, entendiendo que enmarcadas en la perspectiva de derechos y en el reconocimiento de la territorialidad, asumirán particularidades propias. Y por último, conocer en qué medida el SPPIDNNA modificó la situación de los niños y niñas con derechos vulnerados desde la visión de los distintos actores, suponiendo que el fin principal de la política se encuentra orientado a generar cambios en las situaciones de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes.

En función de estos interrogantes me propuse como objetivos de esta investigación caracterizar la política pública de niñez en la Municipalidad de La Plata desde la mirada de los distintos actores, afirmada en la premisa de que la doble hermenéutica y la comprensión del punto de vista interno, supuestos fundamentales del paradigma interpretativo (Vasilachis, 1992; Giddens, 2001; Delleuze, 2001) - base metodológica de esta investigación- me permitirían acceder a dicha caracterización. En ese sentido, y desde el mismo posicionamiento metodológico, me propuse analizar la perspectiva de los diferentes actores sobre la implementación de la política pública de niñez y conocer la mirada de los distintos actores respecto de la eficacia de las estrategias de los operadores para la restitución de derechos vulnerados.

Para llevar adelante estos objetivos, dadas las características de la población y la particularidad de la problemática, me propuse la realización de un *estudio de caso*, dado que como plantean Cortazzo y Schettini (2005) permite buscar la comprensión de determinado fenómeno a partir de varios casos concretos no por ser representativos de otros o por ser un ejemplo de un problema sino porque el caso en sí mismo es de interés para el investigador desde el punto de vista científico y desde el punto de vista social, dado que aborda un vacío en el área objeto de estudio o busca indagar la reconfiguración de determinado problema.

Además, entiendo que para desarrollar esta perspectiva, es necesario que el investigador se involucre en el proceso social en el que habrá de recoger los datos de forma sistemática y no intrusiva (Valles, 1997; Delgado y otros 1995) descartando las posibilidades de realizar diagnósticos globales, dado que los niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados y sus familias no conforman un universo homogéneo. Para llevarlo a cabo, utilicé la metodología cualitativa con el auxilio de datos cuantitativos (a través de la búsqueda de datos secundarios de documentos, informes estadísticos, archivos, etc.).

Para captar la perspectiva de los actores, trabajé en la realización de entrevistas semi estructuradas, que constituyeron los textos empíricos que permitieron interpretar a partir del análisis de datos cualitativos la dinámica de la realidad que estaba indagando.

Según Vasilachis (1992:57) *“El presupuesto fundamental de las metodologías cualitativas es que la investigación social tiene que ser más fiel al fenómeno que se estudia que a un conjunto de principios metodológicos...”*. Por lo tanto, lo que me interesa en esta investigación es conocer los fenómenos sociales no en términos causales sino poder comprender los procesos, significados y perspectivas que tienen los sujetos con los que trabajé.

1

La política de niñez en Argentina

En este capítulo, y con el objetivo de situar al lector en cierto marco explicativo fundamental para la definición del objeto de estudio, se presenta un recorrido histórico y análisis de las políticas de niñez implementadas en Argentina en diferentes momentos del Estado Nación que culmina en la incorporación de un marco normativo a partir de la reforma de la Constitución en 1994 en Argentina que tuvo como corolario la Ley Nacional 26.061 de Promoción y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y la Ley 13.298 de la Provincia de Buenos Aires que lleva el mismo nombre en el año 2005. Se describirán los paradigmas que orientaron la intervención en materia de infancia: a grandes rasgos se trata del Paradigma de la Situación Irregular y el Paradigma de la Protección Integral. La perspectiva desde la que se desarrolla este capítulo coincide con Isuani en que:

Las normas jurídicas son disposiciones destinadas a regular la conducta social, constituyen productos de las instituciones de gobierno de una sociedad y adquieren vigencia cuando se transforman en regularidades de comportamiento social. (...) Las normas jurídicas, en tanto productos del Estado, son el resultado de la lucha y la negociación de las diversas fuerzas sociales que intervienen en su génesis y que les transfieren sus valores, intereses y formas de interpretación de la realidad. En definitiva, su ideología (Isuani, 2000: 25).

El recorrido abarca desde la creación de la Doctrina de la Situación Irregular al Paradigma de Protección Integral nombres con los que se identifican las dos posturas teóricas preponderantes en materia de niñez y que serán objeto de

análisis en este capítulo, destacando que el último da lugar a la creación del llamado Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Lo que resulta fundamental aquí es resaltar que todo el capítulo, estará entrecruzado por la lectura del contexto socio histórico que a grandes rasgos, signó cada período y que imprimió un modo particular de pensar e implementar la política de niñez.

1.1 Caracterización del Paradigma de la Situación Irregular

En el año 1919, se sanciona la ley conocida como Ley Agote (Ley 10.903), reconocida por el nombre de su autor, Luis Agote, médico y diputado conservador, que introduce la categoría de *peligro moral y material* como descriptor de la situación en la que podían caer los niños o sobre la que había que intervenir en caso de que ya hubieran caído (Dustchatzky, 2013). Su objetivo, era regular la vida de los hijos de los inmigrantes y criollos pobres, basándose en los ideales de la *generación del ochenta*¹ que buscaba el mejoramiento social y racial a partir de la regulación de los efectos no esperados ni deseados de la inmigración europea (Cifardo, 1992). Así pues, se trataba de regular el arribo de inmigrantes que ascendía exponencialmente, llegando a significar el 70% de la población que se instalaban en

¹ La Generación del Ochenta fue el nombre que se les dio a un grupo de liberales que creían que el manejo de los asuntos públicos y políticos se reservaba a una elite minoritaria poseedora del saber y la riqueza. Emergieron durante la Presidencia de Julio Argentino Roca, apoyaron la campaña del desierto que consistía en ganar los territorios ocupados por los nativos y fomentaban el comercio internacional fundamentalmente con Inglaterra, país del cual generaron una fuerte dependencia. Eran grandes latifundistas que se servían de la inmigración para garantizar la mano de obra para el sostenimiento de la producción agrícola (Cattaruzza, 2009).

conventillos² y asentamientos con altos niveles de precariedad, considerados *promiscuos e indecentes* que había que vigilar y normalizar (Llobet, 2010).

La idea de peligro moral y material relacionada a las condiciones de vida de los inquilinatos -en los que los inmigrantes se alojaban hacinados, sin servicios sanitarios de ningún tipo, en viejas casonas transformadas en conventillos en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires- originó una marcada diferenciación entre la idea de *infancia* y la de *minoridad* (Donzelot, 1990). La Ley 10.903, reguló los principios de la patria potestad y permitió por ese medio, la intervención del Estado en la vida familiar, avanzando en la conceptualización del abandono o peligro material o moral (Domenech y Guido, 2003).

De esta manera y bajo el diseño de estas ideas, se conformó un paradigma a partir de un objeto de intervención constituido desde la mirada del derecho: la minoridad en riesgo moral y material. Como objeto de intervención, requería de disciplinas que diseñaran prácticas para intervenir sobre ella. La niñez ya era un problema social: tenía un objeto, actores que intervenían sobre ese objeto, prácticas regulatorias y sanciones si no se cumplían con las medidas impuestas (Llobet, 2010; Domenech, 1997).

En el año 1938, se sanciona la Ley 4.664 de *Tribunales de Menores*³, incorporando toda una ideología especializada sobre el patronato de menores, adoptada de la escuela de Chicago de los Estados Unidos (Donzelot, 1990). En esta ley el *menor abandonado o víctima* era igualado con el *menor delincuente*, por lo que incorporaba los conceptos de *peligro moral y material*, además de definirse claramente las funciones del personal policial y de los funcionarios judiciales,

² Los conventillos, son viviendas multifamiliares, en general inquilinatos o viviendas ocupadas por personas de manera irregular, que carecen de condiciones de salubridad ni instalaciones adecuadas para la vida digna. Se alquilan habitaciones por valores inferiores a una vivienda unifamiliar y se comparten los espacios comunes como cocina y baño.

³ En adelante será nombrada como Ley 4.664.

con gran poder sobre la persona menor de edad imputada de delito, a quien por medio de una serie de *instrumentos científicos* diseñados en el marco del positivismo, se le podía calificar como un sujeto débil con potencialidades delictivas (Donzelot, 1990; Domenech, 1997).

En este marco, también se incorpora la figura del *asesor de menores*, quién cumpliría una doble función: representar a la sociedad -damnificada por el accionar del *menor*- y a los intereses del *niño minorizado*, es decir, el niño intervenido por las instituciones estatales: un niño, pasaba a ser un menor, cuando el Estado, intervenía sobre él a causa de considerarlo en *riesgo moral o material* o bien *moral o materialmente peligroso* (Domenech y Guido, 2003; García Méndez, 1994). Esto evidenciaba, tal como plantea Llobet (2010), que la década del '30 en Argentina, se encontraba marcada por la tendencia de un Estado centralizador de la gestión social, en la que surgía una burocracia técnica en el área social configurada por profesionales especializados.

Si bien la complejidad de las realidades de los niños y niñas fueron generando nuevas problemáticas sociales, en Argentina, aun en la década de 1970, durante el transcurso de la dictadura militar, estas no son atendidas, dado que la centralidad de las discusiones se hallaba localizada en otros puntos de conflicto que atravesaban a la Nación (Llobet, 2010). Esto hizo que la Ley 4.664, se mantuviera vigente hasta el final de la dictadura militar que en su último suspiro, sanciona el Decreto Ley 10.067 del año 1983 de Patronato de Menores (García Méndez, 1994). El Decreto modifica la competencia de los Tribunales de Menores, incorporando algunas innovaciones como el cambio del rol del juez de menores, quien pasará a ser órgano de instrucción, sentencia y ejecución, a quien le corresponde la enumeración explícita y taxativa de las faltas y contravenciones cometidas por los menores de 18 años, entre otras obligaciones (Eroles, Fazzio y Scandizzo, 2002). Guemureman y Daroqui (2001: 39) plantean que las leyes del patronato

de menores (...) son ideas, modos de pensar y de actuar, en sí una cultura, la cultura de la dominación, el control de una clase sobre otras (...).

Pero es interesante ahondar en el espíritu de esta modificación introducida por el Decreto Ley 10.067 a la luz de los acontecimientos socio-políticos ocurridos en Argentina. Llobet (2010) y Dubaniewicz (1997), entre otros, plantean que los gobiernos dictatoriales de esta época, reemplazaron las denominaciones *de menores* por las de *menores y familia*, lo que habilitaba discusiones que iban más allá de la caracterización particular de la niñez, dando lugar al cuestionamiento acerca de las capacidades familiares para el cuidado, crianza y educación de los niños y niñas. Esto dio un fuerte impulso a la creación de institutos y hogares en los que *el Estado quitaba la patria potestad y alojaba a los niños cuyos padres no eran considerados moralmente aptos para garantizar la crianza de los futuros ciudadanos de la Nación* (Dubaniewicz; 1997: 93).

La función principal del Patronato de Menores continuaba siendo la de brindar protección y atención de la salud, la seguridad y la educación moral e intelectual al menor, a través del juez de menores con potestad de decisión sobre todos los ámbitos de la vida del niño o niña, sin que este/a fuera escuchado/a o tuviera la posibilidad de exponer sus ideas, pensamientos o deseos (Domenech y Guido, 2003). Por otra parte, sembró profundamente la idea de *población en riesgo* centrada en los riesgos que generaba la *niñez peligrosa para con los otros y no en los riesgos que corrían los propios niños debido a las condiciones de vida en que se encontraban* (Duschatzky y Correa, 2002: 19). Concretamente, la idea de *situación de riesgo* estaba dada por el riesgo que un niño o niña que no estuviera debidamente controlado/a, podría potencialmente infringir sobre el resto de los ciudadanos (Donzelot, 1990), es decir niño o niña peligroso/a y fuera de debido control, ponía en riesgo al resto de la ciudadanía.

García Méndez (1998) presenta algunos rasgos que son centrales para la legislación de menores desde esta perspectiva: Estas leyes presuponen una división al interior de la categoría de infancia: por un lado, están los niños, niñas y adolescentes y, por otro, los y las menores. Estos últimos son los que no tienen acceso a las posibilidades de educación, de la salud, la familia, etc., en otras palabras son los niños pobres.

- El poder de decisión se encuentra centralizado en la autoridad del juez con competencia absoluta para definir discrecionalmente sobre la vida del niño, niña o adolescente pobre o *en situación irregular* (minusválido, huérfano, etc.)
- Se presupone la judicialización de los niños, niñas y adolescentes debido a su situación de pobreza, sin considerar los condicionantes estructurales que generan tal situación y responsabilizando al niño, niña o adolescente por ella.
- Criminalización de la pobreza.
- Consideración de la infancia como objeto de la protección.

El mismo autor plantea que esta doctrina implica legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre aquellos niños, niñas y adolescentes en situación de dificultad, considerados como “menores” en situación irregular. Es importante destacar, que entre las numerosas críticas que se hacen a este posicionamiento, una de las principales radica en el hecho de que las categorías de *material* o *moralmente abandonado*, para caracterizar una situación de irregularidad, son inexactas, difíciles de valorar, prejuiciosas, y no dicen nada acerca de lo que buscan evaluar, por lo tanto, no existe nadie que potencialmente no pudiera ser declarado *en situación irregular* (Carli, 2002; 2003).

Este enfoque ha tenido una fuerte repercusión y ha impregnado la sociedad, con una gran capacidad para crear mitos y utopías negativas funcionales al mantenimiento de un cierto orden (Lezcano, 1996). Ha creado una cosmovisión acerca de la niñez, sus problemas y sus formas de abordaje que persisten no solo en las concepciones más profundas sino también en las más superficiales de los diferentes actores abocados a diseñar políticas públicas y estrategias de intervención para los niños.

Toda una serie de cuestionamientos a estos designios vertidos sobre la niñez, generaron la masa crítica, para que desde diversos sectores político institucionales que buscaban la defensa de los derechos de los niños desde una perspectiva más amplia de la niñez, con concepciones críticas y miradas más complejas sobre los problemas de los niños, niñas y adolescentes buscaran producir modificaciones que permitieran pensar en los cambios necesarios para mejorar las políticas de niñez y adolescencia (Domenech, 1997).

1.2 Caracterización del Paradigma de la Protección Integral

Los cambios producidos en Argentina durante el período pos dictatorial, con el advenimiento de la democracia y la posterior profundización en las políticas neoliberales de los '90, dieron el marco propicio para políticas que se caracterizaron -entre otras cosas- por la falta de sistemas de contención social (Minujin, 2005) configurando un escenario en el que el problema de la pobreza y la desigualdad resultó determinante para el aumento de la vulnerabilidad de amplios sectores de la población y, especialmente, de la niñez. Dicha década se caracterizó por un proceso en que la acumulación de obstáculos sociales, políticos y culturales funcionaron como impedimentos para la incorporación de los individuos a la sociedad con un carácter de

irreversibilidad que hasta entonces nunca se había presentado en Argentina. Las desventajas acumuladas (Minujín, 2005; Saraví, 2006; Salvia 2015; Salvia 2016) marcan en este período la entrada en una zona de profunda vulnerabilidad muy diferente de otros momentos históricos con perspectivas de movilidad social ascendente (Kessler y Spinoza, 2007; Salvia 2008; Salvia 2015). Así pues, por un lado, el crecimiento de los procesos de pobreza multidimensional (Salvia y Bonfiglio, 2016) y, por otro, el cuestionamiento a los efectos del Paradigma de la Situación Irregular sobre la niñez que se realizaron desde los ámbitos académicos, políticos y sociales, dieron lugar a los primeros cambios en materia de política pública en la década del '90.

Esta renovación comienza en 1990 con la Ley 23.849 que aprueba la Convención de los Derechos del niño y su posterior incorporación a la Carta Magna de la República Argentina en su reforma de 1994 otorgándole su rango constitucional. Estos cambios se profundizan durante la primera década del Siglo XXI con las Leyes 26.061 y 13.298 de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y con el paso de los años se sumaron la Ley 26.206 de Educación Nacional, la Ley 26.233 sobre Centros de Desarrollo Infantil y la Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, entre otras, acompañadas por la creación de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SENNAF), el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (ODSA, 2016).

Este amplio marco legal implementado de a poco y plenamente vigente hoy en Argentina, propone un cambio de paradigma: se trata del paso de la lógica de la *situación irregular* a la de la *protección integral*, lo cual implica mucho más que un cambio en la denominación o un juego de palabras. El nuevo marco normativo, dispone expresamente la derogación del Patronato de Menores, (García Méndez, 1998), restringiendo a su mínima expresión las potestades del poder judicial y otorgando un papel preponderante al

poder ejecutivo que, para su implementación deberá basarse en un análisis y lectura profunda y crítica de la realidad, teniendo en cuenta la dinámica de los cambios sociales y las manifestaciones de la *cuestión social* en la vida de los niños, niñas y adolescentes (Corea y Lewkowitz, 1999).

Así pues, es central el respeto en todo procedimiento extrajudicial y administrativo, en que niños, niñas o adolescentes se encuentren involucrados, de todos los principios, derechos y garantías, lo que marca el mayor punto de inflexión respecto del régimen del Patronato de Menores.

El nuevo sistema implementado, cambia las bases de las intervenciones del modelo del riesgo social, del peligro moral y material (...) hacia un camino -afortunadamente- sin retorno en el cual el niño, niña y adolescente es reconocido como sujeto de derecho, y los principios rectores de la intervención para la satisfacción de derechos son el respeto por la palabra del niño, el interés superior y la autonomía progresiva (...) a lo que hay que sumar la contención del núcleo familiar, y como consecuencia directa el cierre de la participación originaria -e histórica- del poder judicial en la resolución de conflictos sociales, al impedir la judicialización directa y primaria de aquellos casos en los que exista vulneración de derechos económicos, sociales y/o culturales (Costa y Gagliano en Dustchasky, S. 2013: 71)

Ahora bien, Isuani (2002) afirma que el surgimiento de una determinada normativa es el resultado de la lucha y la negociación entre diferentes fuerzas sociales, aunque no siempre implica su implementación inmediata. Por el contrario, en general, la sanción de una ley, es solo el comienzo de un largo proceso hasta el cumplimiento de sus disposiciones, o sea, su implementación plena; en este camino se manifiestan las luchas en puja sobre el territorio de la reglamentación legal. Y este es el caso de lo ocurrido con la legislación en materia de niñez.

En Argentina, el gran paso respecto del cambio paradigmático, estuvo dado en el desplazamiento del Poder Judicial del foco en materia de intervención en los temas

de la niñez, lo que en otras palabras se llamó la desjudicialización de la niñez (Pantanalí, 2015). El Paradigma de la Protección Integral, incorpora la perspectiva de derechos y por lo tanto, busca actuar e intervenir en aquellos casos en los que los niños, niñas y adolescentes encuentran sus derechos vulnerados a causa del incumplimiento de los deberes y/o responsabilidades de cualquiera de las instituciones del Estado, de las familias, etc. (García Méndez, 1994) y los niños, niñas y adolescentes ya no son considerados en peligro material y moral, sino, sujetos de derechos con derechos vulnerados.

Se puede decir que el Paradigma de la Protección Integral surge en el preciso lugar en el que el Paradigma de la Situación Irregular encuentra sus límites frente al avance y crecimiento de la cultura democrática en Argentina y con la revalorización de las políticas de derechos humanos.

El Paradigma de la Protección Integral es producto de las discusiones generadas a partir de que el discurso y las prácticas provistas por la Doctrina de la Situación Irregular comenzaran a mostrarse obsoletas e inconsistentes, además de autoritarias y alejadas de las perspectivas de los derechos humanos, que comenzaron a emerger con gran impulso con la reinstauración de las democracias Latinoamericanas en la década del '80 (García Méndez, 1998). Sin embargo, es importante rescatar que las discusiones y los interrogantes acerca de los vacíos que dejaba aquel sistema, no fueron reflejados ni tomados en cuenta por la opinión pública que, en general, tendió a defenderlo y preservarlo (Di Marco, 2002), pero desde distintos sectores políticos, académicos e institucionales, la discusión fue abriéndose paso.

Durante la década del '90, las discusiones acerca de la infancia se hicieron más fuertes debido al agravamiento del problema de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle que junto con las problemáticas educativas, concentraban los debates respecto de los problemas de la niñez (Llobet, 2010). Como ya se ha dicho, la incorporación de la Convención de los Derechos del Niño a la Constitución

Nacional, fue un punto de inflexión, que se vio acompañado en su búsqueda de prácticas para la ampliación de la ciudadanía por las agencias internacionales promotoras de la transformación que se sostenían en la necesidad de construir ciudadanos desde la infancia, restringiendo así las arbitrariedades a las que los sujetos más desprotegidos estaban expuestos (UNICEF, 2006). De este modo, se elevó el piso en torno a las discusiones sobre los cambios necesarios en materia de niñez, transformándose en tierra fértil para la generación de modificaciones profundas que dieron origen al Paradigma de la Protección Integral (Domenech y Guido, 2003).

Siguiendo esta línea, García Méndez (1998) caracteriza el Paradigma de la Protección Integral sintetizándolo en los siguientes puntos: a) el carácter universal de los instrumentos legales; b) limita el papel judicial, c) desjudicializa la pobreza, d) rompe con la idea de la existencia de patologías de carácter individual, e) el niño, niña o adolescente es sujeto de derecho. Veamos más detenidamente estos elementos.

Por un lado, las leyes se proponen como un instrumento para toda la infancia, es decir, que no se discrimina entre los niños, niñas y adolescentes que atraviesan circunstancias sociales, económicas o de cualquier otro tipo particularmente difíciles, asegurando el principio constitucional básico de igualdad ante la ley.

Es decir que todos los niños y niñas, deben regirse por la misma normativa no importa su condición. El antiguo paradigma daba centralidad casi exclusiva a las cuestiones materiales por sobre otras, lo que hacía que la vida de un niño o niña pobre, se rigiera por el tribunal de menores, mientras que la de un niño, niña o adolescente no pobre, lo hiciera por tribunales de familia. En cuanto al papel judicial, lo restringe a la resolución de conflictos de naturaleza jurídica. Este punto es central, dado que reserva las

intervenciones judiciales únicamente para los conflictos de dicha índole, excluyendo los de naturaleza asistencial, material, conflictos culturales, etc.

Por otro lado, apunta a la desjudicialización de la pobreza. Es decir, desde esta perspectiva no existe razón alguna para que un niño, niña o adolescente se vea judicializado por cuestiones materiales. Para ello, el propio Sistema de Protección, crea organismos del Poder Ejecutivo, que evitan el ingreso de los niños y niñas al Poder Judicial por razones de índole económica.

También marca un cambio de tendencia al romper con la idea de la existencia de patologías de carácter individual, posibilitando que las dificultades más agudas de la niñez sean percibidas como omisiones de las políticas sociales básicas. Desde esta perspectiva se entiende que los sujetos sociales, son productos de las condiciones que los preceden y en las que desarrollan su existencia, por tal motivo, no hay razones para sostener la idea sobre la existencia de patologías individuales que produzcan efectos sobre los individuos. La idea central, radica en repensar las dificultades de la niñez como sujeto colectivo y operar sobre las políticas sociales a fin de producir modificaciones.

Finalmente, y más importante, se considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Este punto es nodal y en el radica el mayor cambio producido por la ley -que será el eje articulador de esta investigación- dado que reconstruye la noción de niño, niña y adolescente como sujeto titular de sus derechos. Reposicionando a la niñez como un sujeto activo en su propia vida, le da centralidad a su deseo, permite recuperar su palabra desde donde es posible construir una nueva noción de derechos quitándola del lugar cosificado y objetualizado que tuviera cuando era considerada objeto de derecho y fuera el juez quién decidiría sobre su destino (García Méndez, 1998; Guemureman y Daroqui, 2001; Llobet, 2010).

García Méndez (1994) dice que esta perspectiva hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional, que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia.

Reconociendo como antecedente directo la “Declaración Universal de los Derechos del Niño”, esta doctrina condensa el contenido de cuatro instrumentos básicos impulsados por la Organización de las Naciones Unidas hacia fines de la década del '80 y principios de los '90, que delinearon orientaciones básicas para el tratamiento de la niñez. Los Estados, partes de la ONU, los han adoptado como legislaciones propias de los más altos rangos jurídicos (ODSA, 2016: 15):

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing): son las reglas mínimas aprobadas por la ONU en noviembre de 1985 para la administración de justicia de menores en conflicto con la ley penal. Garantiza la distinción de aplicación y tratamiento de las penas entre adultos y niños, estipulando sanciones adecuadas para responder a las necesidades de cada niña, niño o adolescente en cuestión y a las necesidades de la sociedad en un marco de protección de derechos.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño: fue aprobada en noviembre de 1989 como tratado internacional y los representantes de los diferentes países miembros, culturas y religiones reconocen como niños, niñas y adolescentes a las personas menores de 18 años como sujetos de derecho y con derecho al pleno desarrollo físico, mental y social. Es la primera ley internacional sobre los derechos de la niñez de carácter obligatorio para los Estados firmantes.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Directrices de Riad): son las directrices propuestas y aprobadas por la ONU en diciembre de 1990 en las que se sostiene que el sistema de justicia penal de menores deberá respetar sus derechos y

seguridad a la vez que buscará fomentar su bienestar físico y mental, reservando la privación de la libertad como último recurso.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad: en diciembre de 1990, se presentan dichas reglas tendientes a regular las condiciones de privación de la libertad de los menores de 18 años. En las mismas se asevera que en condiciones de encierro se deben garantizar el bienestar físico y mental de los niños, niñas y adolescentes a la vez que se guardará la privación de la libertad como último recurso jurídico. Se presentan las medidas y normas mínimas aceptadas por la ONU para la protección de los menores privados de la libertad, fomentando la perspectiva de derechos humanos y las libertades fundamentales para su integración en la sociedad.

Los cambios introducidos por estos instrumentos, marcaron el camino y dieron lugar a la construcción del llamado *Sistema de Promoción y Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes*, definido como el conjunto de políticas que consideran a la niñez y adolescencia como un sujeto activo de derechos. El nuevo paradigma determina las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado con relación a los derechos universales y especiales por su condición de personas en desarrollo, definiendo lo que se entiende en el marco de la ley como esquema de corresponsabilidad entre todos los actores para el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En la base de este sistema se encuentran el conjunto de Políticas Públicas Básicas y Universales, a las que deben acceder los niños, niñas y adolescentes y que definen la concepción del niño, la niña y el adolescente como sujeto de derechos: las medidas necesarias para su pleno desarrollo – educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana – y la garantía estatal para el pleno acceso a esas políticas, la prioridad en la atención y la vigencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento (ODSA, 2016).

Cuadro 1: Síntesis Analítica de la intervención en materia de infancia

	PARADIGMA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR	PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL
Período	1920 – 1993	1994 – a la actualidad
Reseña de contexto	En pleno auge del positivismo, el Estado busca intervenir sobre la niñez de una manera "científica" con instrumentos conceptuales y marcos teóricos provenientes de la medicina y el derecho	Con la reforma de la Constitución del año 1994, se incorpora la Convención de los Derechos del Niño lo que obliga a dar correspondencia a toda la legislación nacional que con dicha incorporación quedaba desajustada a derecho. Incorpora marcos teóricos de la Psicología, la Antropología, la Sociología y el Trabajo Social, en un contexto de revalorización de los derechos humanos.
Concepción del Objeto	Menor en riesgo. Menor en peligro moral y material.	Niñez con derechos vulnerados. Niño, niña o adolescente como sujeto de derechos.
Instrumentos legales	Ley 10.930 Ley 10.067 Ley 4.664	Convención de los Derechos del Niño. Ley Nacional 26.061 Ley 13.298 en la Provincia de Buenos Aires
Instrumentos de intervención	Tribunales de menores Patronato de menores Asesores de menores e incapaces	Sistema de Promoción y Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Síntesis Analítica	Doctrina de la situación irregular: Se considera que el menor se encuentra en situación irregular debido a atributos personales de carácter individual, lo que hace que presente conductas desviadas de las normas establecidas.	Paradigma de la protección integral de la niñez: Se considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos universales que deben protegerse de manera integral. Se apunta a la desjudicialización de la pobreza, entendiendo que las carencias materiales no son razón para la intervención del Poder Judicial en la vida de los sujetos infantiles.
---------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia

2

El caso

En el presente capítulo, se expondrán los elementos que permitirán presentar el caso de estudio, su conformación, así como los motivos que justifican esta investigación.

Antes de desarrollarlos, son importantes algunas palabras para definir la conformación del caso.

Las unidades de análisis son una construcción realizada por el investigador (Ortiz, 2004) que de acuerdo a su experiencia en el terreno, a las rupturas que sea capaz de realizar y el término al que arribe en la tensión entre el sentido común y el control de la lengua en la producción del discurso científico (Bourdieu, 1996; 1995; 2002), permiten delimitar las fronteras de un caso. Esta investigación se lleva adelante a partir de un *estudio de caso*, y en este capítulo se explican y describen la conformación de las unidades de análisis que constituyen el caso de estudio: por un lado la política pública de niñez y sus programas encarnados dentro del denominado SPPIDNNA que será presentado y descrito; y por el otro, los actores que entran en juego en su proceso de implementación en la Ciudad de La Plata conformado por los/as operadores/as o agentes intervinientes en los distintos niveles y los propios niños, niñas y adolescentes y sus familias. (Ver figura 1)

Dice Stake:

Los casos [...] los constituyen, en su mayoría personas y programas. Personas y programas se asemejan en cierta forma unos a otros, y en cierta manera son únicos también. Nos interesan tanto por lo que tienen de único como por lo que tienen de común. Pretendemos comprenderlos. Nos gustaría escuchar sus historias, Quizá

tengamos nuestras reservas sobre algunas cosas que las personas (les llamaré actores) nos cuentan, del mismo modo que ellas pondrán en entredicho algunas de las cosas que digamos sobre ellas. Pero salimos a escena con el sincero interés por aprender cómo funcionan en sus afanes y en sus entornos habituales, y con la voluntad de dejar de lado muchas presunciones mientras aprendemos. El caso puede ser un niño. Puede ser un grupo de alumnos. O un determinado movimiento de profesionales que estudian alguna situación de la infancia. El caso es uno entre muchos. En cualquier estudio dado, nos concentramos en ese uno. Podemos pasar un día o un año analizando el caso, pero mientras estamos concentrados en él estamos realizando estudio de casos (Stake, 1998:15).

La importancia de describir las unidades de análisis que conforman este caso, radica en que al examinarlas pormenorizadamente, se logra penetrar en su especificidad y en la complejidad de su funcionamiento. Este estudio, no busca conocer si el sistema integrado por las distintas unidades de análisis funciona bien o mal, lo que busca es conocer las particularidades de ese funcionamiento desde las diferentes perspectivas de los actores que lo motorizan.

Dado que este estudio se basa en el análisis a partir de la *Teoría Fundamentada*, se busca que la descripción de las unidades de análisis aporten al proceso de relación concurrente y continuo de los conceptos con el trabajo de campo (Murillo, 2008).

Figura 1: Sistema integrado de unidades de análisis que conforman el caso



2.1 La Política Pública de Niñez y Adolescencia: El SPPIDNNA

Acerca del diseño de la política

Para poder realizar la descripción de la implementación de la Política Pública de Niñez y Adolescencia en La Plata se realizará previamente un análisis del diseño de la política, lo que permitirá, más adelante, analizar algunos aspectos de su implementación.

El Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, es el nombre que se le ha otorgado a la política pública de niñez en Argentina y que se encuentra establecido en las leyes 26.061, de rango nacional sancionada el 29 de diciembre de 2004 y 13.298 de rango provincial sancionada el 14 de enero del año 2005.

La Ley 26.061 de rango Nacional insta a las provincias y a los municipios a que, por medio de la descentralización de recursos y acciones, se apunte a garantizar mayor

autonomía en las posibilidades de acceso a derechos de los niños, niñas y adolescentes, tal como lo indica el Artículo 4 Inc. b de dicha Ley:

Se apunta a la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia en la protección de derechos.

En tanto el Artículo 5 respecto de la responsabilidad gubernamental versa que:

Los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal.

Es decir, que el Estado Nacional sanciona una Ley y convoca a los demás niveles estatales a hacer lo propio, garantizando la transferencia de recursos materiales, humanos, etc. y haciéndose cargo de su aplicación en el caso de las provincias que no accedan a sancionar de la ley de rango provincial correspondiente a la vez que se compromete también a velar por su cumplimiento con carácter federal.

Según la Ley 26.061, dicha política pública, está conformada por tres niveles:

Nivel Nacional, integrado por el organismo especializado en materia de infancia y adolescencia dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

Nivel Federal, conformado por el órgano de articulación y concentración para el diseño, planificación y efectividad de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina.

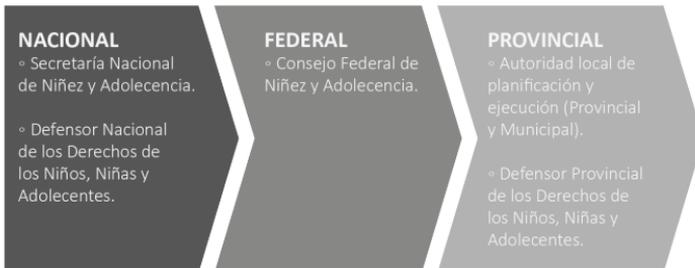
Nivel Provincial, a cargo del órgano de planificación y ejecución de las políticas de niñez.

En cuanto a la estructura organizativa de la política cabe destacar que el Nivel Nacional está constituido por dos organismos de competencia en todo el territorio uno llamado Nacional y otro Federal y en cuanto al Nivel Provincial, se puede decir que se trata de un organismo descentralizado de aplicación y ejecución de la política pública que obtiene

autonomía con la transferencia de recursos por parte del Estado Nacional y que a la vez, descentraliza funciones operativas en los Estados Municipales.

El Nivel Nacional, está conformado por la Secretaría de Niñez y Adolescencia y el Defensor de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, mientras el Nivel Federal lo conforma el Consejo Federal de Niñez y Adolescencia, en tanto el Nivel Provincial está conformado por la Autoridad de Aplicación que puede ser Provincial o Municipal y el Defensor Provincial de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Figura 2: Niveles de desagregación de la Política pública de niñez y adolescencia



Fuente: Elaboración propia

El Nivel Nacional

La Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y Familia (SENNAF) es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia, que depende del Ministerio de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo Nacional. Este organismo, debe contar con una representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil.

Según la Ley, las funciones de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y Familia son:

1. Garantizar el funcionamiento del Consejo Federal
2. Ejercer la representación del Estado
3. Realizar informes de acuerdo al Art. 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹
4. Diseñar normas generales de funcionamiento del SPPIDNNA y principios rectores.
5. Brindar asistencia técnica y capacitación.
6. Organizar un sistema de información único y centralizado.
7. Fortalecer el reconocimiento en la sociedad de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.
8. Impulsar mecanismos de descentralización.

Además, a Nivel Nacional, la ley establece la creación de la figura del Defensor Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, que debe ser elegido por el Congreso de la Nación y cuyas funciones asignadas son:

- Promover acciones para la protección de intereses colectivos de los niños, niñas y adolescentes.

¹ El Artículo 44 de la CDN versa: 1.) Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de la Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos: a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente convención; b) En lo sucesivo, cada cinco años. 2.) Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate. 3.) Los Estado Partes que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesitan repetir en sucesivos informes presentados de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo la información básica presentada anteriormente. 4.) El Comité podrá pedir a los Estado Partes más información relativa a la aplicación de la convención, 5.) El Comité presenta cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico Social, informes sobre sus actividades. 6.) Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.

- Interponer acciones para la protección de derechos.
- Promover medidas judiciales y extrajudiciales.
- Efectuar recomendaciones.
- Supervisar entidades públicas y privadas relacionadas con la defensa, promoción y/o protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Asesorar a los niños, niñas y adolescentes y sus familias.
- Recepcionar todo tipo de reclamos y denuncias en relación al incumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Realizar un informe anual para presentar ante el Congreso de la Nación, que de cuenta de las denuncias presentadas y el resultado de las investigaciones realizadas en virtud de la protección de derechos.

El Nivel Federal

El Nivel Federal se refiere a una estructura de articulado entre el Nivel Nacional, constituido por la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia y Familia y las provincias, creada a fin de garantizar un exhaustivo monitoreo de las políticas públicas de niñez.

En este ámbito se ha creado el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia que es el órgano de articulación y concentración para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en el Nivel Federal. Su función es integrar a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y a los representantes de los órganos de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia y Familia de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un accionar articulados entre las distintas partes.

De acuerdo con la Ley, sus funciones son:

- Concretar y efectivizar políticas de protección integral de derechos.

- Proponer e impulsar reformas legislativas e institucionales para concretar los principios emanados de la CDN.
- Fomentar espacios de participación entre los organismos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con la sociedad civil.
- Promover la supervisión y el control de las instituciones de asistencia y protección de derechos.
- Gestionar la distribución de los fondos presupuestarios asignados.

Tanto la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, como el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia tienen funciones compartidas que repercuten en el Nivel Provincial:

- Establecer las modalidades de integración entre ambos organismos.
- Elaborar un Plan Nacional de Acción y gestionar de manera justa y equitativa la distribución de los fondos para su ejecución.
- Celebrar y ejecutar instrumentos internacionales.
- Gestionar la obtención de recursos nacionales e internacionales para la ejecución de planes y programas de promoción y protección de derechos.
- Efectivizar la transferencia de los fondos a los Estados Provinciales.
- Establecer los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

El Nivel Provincial

En lo relativo a la aplicación de la normativa nacional para la Provincia de Buenos Aires, es preciso recalcar, tal como se ha dicho, que si bien no son obligadas, las provincias son instadas a aplicar una normativa que, en el sentido de la normativa Nacional, permita la creación del SPPIDNNA.

En ese marco, la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Esta normativa se inscribe en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, dando lugar al surgimiento de los organismos, entidades y servicios que conforman el SPPIDNNA a Nivel Provincial en la estructura que a continuación se detalla:

Diagrama 1: Organigrama Provincial del SPPIDNNA



Fuente: Elaboración propia

El Órgano Provincial de la Niñez y la Adolescencia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, es el organismo responsable del

diseño, instrumentación, ejecución y control de la política general de la niñez y la juventud, así como también de la promoción y protección de sus derechos en la Provincia de Buenos Aires.

De dicho Organismo, dependen dos subsecretarías: una de Responsabilidad Penal Juvenil y otra de Promoción y Protección de Derechos, que tiene a su cargo la Comisión Interministerial y el Observatorio Social.

Entre las funciones de la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos, se encuentran:

- Diseñar y ejecutar políticas de promoción y protección de derechos.
- Formular los programas y servicios necesarios para implementar las políticas.
- Identificar los organismos, entidades o servicios que integran el SPPIDNNA.
- Diseñar y coordinar la aplicación de políticas de Responsabilidad Penal Juvenil.
- Propiciar acciones de asistencia técnica y capacitación orientadas a organismos provinciales y municipales, así como también a los agentes comunitarios participantes en servicios de atención directa o en el desarrollo de los procesos de transformación institucional.
- Promover la conformación de un Observatorio de políticas de infancia.
- Elaborar convenios con instituciones públicas y privadas.

Por su parte, la comisión interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, es presidida por el Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, y se encuentra integrada por las carteras de Salud, Justicia, Producción, Seguridad y Gobierno; por la Dirección General de Cultura y Educación; las Secretarías de Derechos Humanos, Turismo y Deportes y por el Instituto Cultural.

La misión de esta Comisión es la coordinación de las políticas y la optimización de los recursos del Estado Provincial, funciona cuando su presidente la convoca y sus acciones consisten en:

- Elaborar orientaciones y directrices de la política integral de derechos.
- Formular planes bianuales de acción interministerial que contemple planes y programas de prevención, asistencia e inserción social, tal como se encuentra previsto en el Artículo 3 de la Ley 13.298². Dicho plan, deberá contar con metas a cumplir y con la definición explícita de las responsabilidades de cada uno de los ministerios.
- Diseñar un modelo de trabajo de dicho plan bianual, para ejecutar desconcentradamente en los Municipios por cada uno de los Ministerios.
- Designar, regular y definir las funciones de las instancias de coordinación a nivel territorial para la implementación del plan interministerial, tomando como base las instancias desconcentradas de los distintos Ministerios que integran la comisión.
- Diseñar y aplicar un Sistema de Monitoreo y evaluación del cumplimiento del Plan.
- Presentar y difundir públicamente por los medios que se consideren necesarios, el Plan de Acción, las responsabilidades ministeriales para su cumplimiento y las metas que se proponen.
- Convocar a los miembros del Observatorio Social para exponer el Plan de Acción y recibir indicaciones, que deberán ser tenidas en cuenta e incorporadas o explicar fundadamente en caso de no serlo.

² Artículo 3 de la Ley 13.298: La política respecto de todos los niños tendrá como objetivo principal su contención en el núcleo familiar, a través de la implementación de planes y programas de prevención, asistencia e inserción social.

Por su parte, el Observatorio Social, es un organismo conformado por integrantes de la sociedad civil, organizaciones eclesíásticas, etc. que cuenten con instituciones de promoción de los derechos de la niñez y la familia. Sus miembros se desempeñan *ad honorem*.

El Observatorio Social tiene como función principal el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de promoción y protección de derechos del niño específicamente en lo relativo a:

- La evaluación de los indicadores para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en las normas.
- Los programas que asignan financiamiento para servicios de atención directa a los niños, respecto de su implementación y resultados.
- Las propuestas de modificaciones y nuevas medidas para una mejor efectividad de las políticas públicas de niñez.
- La presentación de un informe trimestral sobre el seguimiento y control de las políticas públicas.

De acuerdo con las Leyes 26.061 y 13.298, se prevé a Nivel Provincial la figura del Defensor Provincial de los Derechos del Niño, que se regula como un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, cuya misión esencial es la defensa, promoción y protección de los derechos del niño que se encuentran amparados por la Constitución Nacional, Provincial y las leyes que rigen en la materia, frente a hechos, actos u omisiones de la Administración Pública Provincial, Municipal o de cualquier integrante del Sistema de Protección y Promoción Integral de los Derechos del Niño. Además, este Defensor, es el encargado de controlar el estado y las condiciones de detención de los

niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal, a la vez que cuenta con facultades de iniciativa legislativa y procesal.

En otro orden, pero siempre dentro de la órbita de la Subsecretaría de Protección y Promoción de Derechos, y establecidos por Regiones, se encuentran los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente.

Estos servicios están conformados por equipos técnicos profesionales e interdisciplinarios con las siguientes funciones:

- Coordinar el funcionamiento de los Servicios Locales de su zona.
- Funcionar como instancia superadora de resolución de conflictos en los casos que se requiriera una vez agotadas las instancias locales.
- Supervisar desde las regiones el funcionamiento de los Servicios Locales.
- Elevar periódicamente al Ministerio de Desarrollo Social, informes detallando la situación de los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos.
- Recopilar las estadísticas en forma mensual de toda la información de los municipios comprendidos dentro de su jurisdicción de intervención.

El Nivel Municipal

Gráfico 1: Estructura en la que se inserta el municipio de La Plata como unidad ejecutora del SPPIDNNA



Fuente: Elaboración propia en base a análisis del diseño de la política pública

La norma prevé la posibilidad, tal como ya se ha dicho, de que los municipios adhieran al SPPIDNNA mediante la firma de un convenio de adhesión, en el cual se deben establecer órganos descentralizados, denominados Servicios Locales de Protección de Derechos, que son unidades técnico operativas -con una o más sedes por Municipio- que deben facilitar a los niños, niñas y adolescentes que tengan vulnerados o encuentren amenazados de vulneración sus derechos, la posibilidad de acceder a los programas y planes diseñados por cada municipio en el marco del SPPIDNNA y que estarán disponibles de acuerdo a las necesidades de cada territorio.

Los Servicios Locales de Promoción y Protección, deben disponer, como mínimo, de los siguientes *programas de promoción de derechos*³: Identificación y defensa de derechos, formación y capacitación, recreación y cultura.

Figura 3: Programas de promoción de derechos



Fuente: Elaboración Propia

³ **Los programas de promoción de derechos** son aquellos que apuntan a generar mayores estándares en el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez. Su objetivo es evitar el incumplimiento y la vulneración de derechos de la infancia. Son programas de carácter preventivo y se apuntan a toda la población infantil en general.

Además, cada Servicio Local, debe disponer y desarrollar los siguientes *programas de protección y restitución de derechos*⁴: asistencia técnico-jurídica, localización, orientación y apoyo, socio-educativos, becas y asistencia directa, cuidado y rehabilitación.

Figura 4: Programas de protección y restitución de derechos



Fuente: Elaboración propia

⁴ **Los programas de protección y restitución de derechos** son aquellos que apuntan a la restitución de derechos de la niñez cuando estos ya han sido vulnerados. Son los programas que tienen lugar cuando las acciones preventivas no han alcanzado y los niños, niñas y adolescentes ya se encuentran inmersos en situaciones de vulneración. Son acciones focalizadas hacia las poblaciones infantiles que tienen derechos vulnerados.

Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos se deben conformar, de acuerdo a lo indicado en la normativa como mínimo por un psicólogo, un médico, un abogado y un trabajador social. No obstante, los equipos pueden estar integrados también por otros profesionales, que proviniendo de formación humanística, o social puedan aportar a la construcción de resoluciones a los conflictos presentados o contribuir en el armado institucional como antropólogos, licenciados en ciencias de la comunicación, docentes, etc.

Las funciones de los Servicios Locales son:

1. Ejecutar los programas, planes, servicios y toda otra acción que tienda a prevenir, asistir, proteger y/o restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
2. Recibir denuncias y/o intervenir de oficio ante el conocimiento o la sospecha de vulneración y/o amenaza de vulneración en el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
3. Propiciar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación del niño de su familia y/o guardadores y/o de quién tenga a su cargo el cuidado y la atención, privilegiando el interés superior del niño.

El procedimiento de los Servicios Locales de acuerdo con lo que dicta la Ley 13.298, debe articularse en torno a, por lo menos, dos áreas de trabajo, a las que podrán sumarse las que, de acuerdo con las características y problemáticas de cada territorio, se considere pertinente diseñar.

Área de atención de casos cuyas funciones son:

- Atender demandas y consultas realizadas por niños, niñas y/o adolescentes, proceder a encaminarlas y garantizar su seguimiento.
- Realizar un diagnóstico a pedido de los Tribunales de Familia, familiar en los casos en que un niño, niña o adolescente fuera víctima de violencia.

- Hacer relevamientos rápidos acerca de la pertenencia de la denuncia realizada ante la autoridad policial, a los efectos de verificar su veracidad.
- Realizar la denuncia ante Sede Judicial del Fuero Penal cuando un niño, niña o adolescentes fueran víctimas de agresión o abuso a su integridad física, psíquica o sexual, o de cualquier otro delito.
- Supervisar el plan acordado con la familia para la protección de los derechos del niño, la niña o el adolescente.
- Llevar el registro e historia de los niños, niñas y adolescentes y familias atendidas. Todos los datos del niño, niña o adolescente, y la familia y las intervenciones realizadas serán asentadas en fichas que constituirán un legajo del caso. Si cambiaran de domicilio, la información deberá ser facilitada al Servicio Local correspondiente en caso de que requiera seguimiento o a requerimiento del mismo a fin de evitar la sobre intervención de los distintos efectores y preservar la privacidad de las familias, los niños, niñas y/o adolescentes.

Área de Programas y Medidas a partir de la cual se deberán diseñar y desarrollar las siguientes acciones:

- Actuar de soporte para las decisiones que tome la familia y el equipo del Área de Atención de Casos, incidiendo en los servicios públicos básicos para viabilizar el acceso a los derechos, garantizar el cumplimiento de las prestaciones convenidas y promoviendo las iniciativas necesarias que apunten a la prevención de la amenaza o violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Comprometer en la aplicación de la Ley a los distintos efectores sociales públicos que deben prestar servicios a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias.

- Identificar obstáculos surgidos por omisiones o acciones que amenazan o violan los derechos de los niños por parte de distintos efectores estatales y privados y promover su remoción.
- Promover la formación de redes sociales que contribuyan a optimizar los recursos existentes a nivel territorial.
- Sustituir la práctica de la derivación de casos entre instituciones por la construcción de relaciones de corresponsabilidad e interdependencia, con el objeto de promover, proteger y restituir derechos en forma integral.
- Promover, en su ámbito de influencia, la información de organizaciones comunitarias que favorezcan la integración social, la solidaridad y el compromiso social en la protección de la familia, así como en el respeto y protección de los derechos de los niños.
- Propiciar entre los municipios y las organizaciones no gubernamentales la implementación de programas y medidas previstas por las leyes.
- Implementar Programas de Apoyo Familiar.
- Garantizar la atención durante las 24 Hs.

Todas las intervenciones realizadas por los Servicios Locales de Protección y Promoción de Derechos, deberán ajustarse a las siguientes garantías reguladas por la Ley 13.298:

- Garantizar el derecho del niño, niña o adolescente a ser escuchado en cualquier etapa del procedimiento, a fin de que su opinión sea tenida en cuenta al momento de determinar la forma de restablecer o preservar el o los derechos vulnerados o amenazados de vulneración o incumplimiento.
- Garantizar la participación del niño, la niña o adolescente y su familia en el procedimiento de protección de derechos.

- Garantizar que el niño, la niña o el adolescente, sea informado y asesorado por un equipo técnico.
- Garantizar que no se provoquen injerencias arbitrarias en la vida de los niños, las niñas o adolescentes ni de sus familias.
- Garantizar que todas las medidas que se dispongan, tendrán como finalidad el mantenimiento de la vida del niño, niña o adolescente en el seno de su familia de origen, o con sus responsables, representantes o personas a quienes adhiera afectivamente, siempre que no se vea afectado el interés superior del niño.

Las medidas que podrán desarrollar los Servicios Locales con el apoyo de los Servicios Zonales, podrán ser de dos tipos: medidas de protección de derechos y medidas excepcionales, denominadas *De Abrigo*⁵ en la normativa de la Provincia de Buenos Aires.

⁵ Ley 13298. Decreto Reglamentario 300/05 ARTÍCULO 35 In. .1- La Medida de abrigo: La medida de abrigo tiene como objeto brindar al niño un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en este se encuentran amenazados o vulnerados efectivamente sus derechos y garantías hasta tanto se evalué la implementación de otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos. Antes de tomar la medida y de acuerdo al derecho a ser escuchado, deberá tenerse en cuenta los deseos y consideraciones del niño.

Medidas de Protección de Derechos

PROPÓSITO

- Restituir los derechos vulnerados o amenazados y facilitar la reparación de las consecuencias de la vulneración de derechos.

OBJETIVOS

- Generar estrategias tendientes a que las niñas y niños permanezcan en el grupo familiar.
- Impulsar estrategias que posibiliten la inserción y continuidad educativa.
- Diseñar planes de acción que contengan a los niños, niñas y adolescentes insertos y vinculados los espacios institucionales barriales y comunitarios (Clubes, Sociedades de Fomento, Bibliotecas Populares, etc.).

ACCIONES

- Solicitud de becas.
- Inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar.
- Asistencia integral a embarazadas. Inclusión en programas de fortalecimiento y apoyo familiar.
- Cuidado de niños, niñas y adolescentes en su hogar, orientando y apoyando a padres o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia.
- Asistencia y tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de niños, niñas y adolescentes.
- Asistencia económica.

Medidas excepcionales

PROCEDIMIENTO

- Estas medidas se adoptan en situaciones excepcionales y consisten en la separación de las niñas, niños o adolescentes temporal o permanentemente de su medio familiar en función del criterio del interés superior.
- Las medidas se implementarán bajo formas de intervención no sustitutivas del grupo familiar de origen, con el objeto de preservar la identidad familiar de las niñas, niños y adolescentes.
- En ningún caso, las medidas de protección excepcionales pueden consistir en privación de la libertad.

CRITERIOS DE OPERACIÓN

- Deben aplicarse sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el lapso más breve posible.
- Deben tener supervisión del organismo administrativo local y del organismo judicial interviniente.
- No podrán ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional, la falta de recursos económicos, físicos o la falencia de políticas o programas del organismo administrativo.

ACCIONES

- Las medidas de abrigo consisten en la generación de ámbitos de permanencia temporal, considerados alternativos a los ámbitos familiares.
- Las medidas deben incluir un plan de acción a desarrollar con la familia a fin durante el tiempo que dure la medida excepcional a fin de garantizar un ámbito adecuado para que el niño, la niña o adolescente vuelva a vivir.

La conformación del caso en base a un modelo de análisis de la Política pública de Niñez

En términos de análisis político y siguiendo la propuesta analítica de Subirat (1989) es posible categorizar esta política de niñez como un modelo de diseño tipo *top down*.

El mencionado modelo, tiene como hipótesis más fuerte la centralidad de la influencia de la teoría de los procesos decisionales racionales con claras orientaciones tecnocráti-

cas, que plantea que cuanto más claros y específicos son *los objetivos*, más fácil será ponerlos en práctica y por lo tanto más se acercan a la efectividad en su cumplimiento. En ese sentido, el diseño de la Política de niñez, tal como se observa, es clara: sus objetivos principales son proteger promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes y restituir los derechos vulnerados a las poblaciones infantiles.

Por otra parte, en dicho modelo de análisis, se consideran como elementos fundamentales *los recursos disponibles* y se entiende que el análisis cuantitativo de dichos recursos, permitirá estipular y brindar una noción clara acerca de la efectividad e impacto de la política. Al respecto, es posible encontrar una suculenta estructura burocrática que el SPPIDNNA presenta en los distintos Niveles: Nacional, Federal, Provincial y Municipal destinada el cumplimiento de los objetivos planteados.

Otra variable a contemplar, es *la comunicación interorganizativa y la capacidad de control* consideradas como mecanismo de unidad entre las diferentes unidades organizativas involucradas o creadas en el diseño de la política. Tal como puede observarse toda la estructura burocrática del SPPIDNNA, está pensada y diseñada para que unos organismos se comuniquen, dependan y controlen desde arriba hacia abajo.

Pero además, en este modelo, existe otra variable denominada *ambiental* que refiere a las condiciones económicas, políticas y sociales en dónde se encuentran interrelacionados los intereses afectados, los distintos tipos de transformaciones que presupone la política en cuestión y que al conocerse y ser identificados, resultan fácilmente controlables, lo que no puede ser apreciado, hasta tanto la política no se encuentra en la fase de implementación, y que en este estudio, busca ser recuperado y conocido, a partir de las perspectivas de los diferentes actores que la conforman.

Este modelo, supone la posibilidad de trabajar sobre el universo burocrático evitando las vías de bloqueo administrativo, pero según plantea Subirats (1989) esto no pasa de

ser una suposición dado que no permite individualizar las conexiones causales de los fenómenos analizados, porque no se basan en aspectos de la realidad empírica, generando gastos enormes de energía mal utilizada por centrarse en procedimientos inductivos alejados de la realidad antes que en análisis deductivos producto de su estudio y discusión.

De este modo, y atendiendo a las características que asumen las unidades de análisis tomadas para esta investigación, es que este *estudio de caso*, cobra sentido al buscar analizar las tensiones, dificultades y posibilidades de impacto de las estrategias diseñadas por los agentes en el marco de los programas previstos por el SPPIDNNA desde la perspectiva de los diferentes actores intervinientes.

Este caso de estudio, se constituye a la luz del resultado del análisis del modelo adoptado para su diseño e implementación, entendiendo que en contraposición con el enfoque *top down*, es posible la búsqueda y hallazgo de las voces de los actores que desde abajo, pueden marcar hacia arriba un rumbo más efectivo, que considere variables teóricas que implican e impactan en el análisis del problema y que atienda a las diferentes miradas, complejizando en aspectos de la realidad que exceden el marco de la comunicación interorganizativa y los controles burocráticos entre las distintas unidades organizativas.

2.2 Los actores involucrados en este estudio

La selección de los actores de esta la investigación, estuvo estrechamente ligada con las características del sistema integrado que conforma el caso y está compuesta por dos segmentos tal como lo muestra la figura 1: los niños, niñas y adolescentes y sus familias usuarios/as del SPPIDNNA, por un lado, y por los/as operadores/as y funcionarios/as con cargos políticos vinculados al SPPIDNNA por el otro.

Las niñas, niños y adolescentes y sus familias

*De los pobres sabemos de todo: en qué no trabajan, cuánto no comen, cuanto no pesan, cuánto no miden, qué no tienen, qué no piensan, qué no votan, qué no creen.
Sólo nos falta saber por qué los pobres son pobres... ¿Será porque su desnudez nos viste y su hambre nos da de comer?
"Los hijos de los días." Eduardo Galeano*

Respecto de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, este segmento de esta unidad de análisis se encuentra conformado por una población sumamente compleja: niños y adolescentes que pasan la mayor parte de su tiempo deambulando por las calles, viviendo en condiciones de extrema pobreza y marginalidad y padeciendo la vulneración de sus derechos más elementales reconocidos en las leyes de más alto rango de Argentina como la Constitución Nacional y en los Tratados y Convenciones que adquieren su mismo estatus, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Niñas, niños y adolescentes provenientes de familias con largas historias de desafiliación en términos del *capital social*⁶ (Bourdieu, 1999) a causa de la falta de cobertura de salud, educación, seguridad social e ingreso familiar entre otros (Minujín, 2005; Castel, 1997; Rosanvallon, 1995), castigadas por la pobreza, con trayectorias delictivas, en conflicto con la ley penal, connotados como nadie de los circuitos carcelarios. Familias en general encabezadas por mujeres, madres jóvenes y prolíferas, solitarias en la tarea de *maternar* y en la obligación de mantener económicamente a sus hogares. Familias con hombres ausentes,

⁶ Al hablar de *capital social* se hace referencia a que la pobreza no solamente está centrada en la carencia de bienes físicos o materiales y de servicios básicos, sino que además, se consideran determinantes las deficiencias de bienes socioemocionales y simbólicos como la confianza, reciprocidad las posibilidades de interacción, elementos que constituyen los pilares básicos para el desarrollo social en la comunidad.

presos o muertos en enfrentamientos con la policía o en confusos hechos de delictivos. Familias numerosas, habitantes de los barrios periféricos de la ciudad, desempleados, *changarines*, *cartoneros*. Familias sin posibilidades de albergar a los miembros más jóvenes, los que resultan expulsados *hacia el afuera*, sin importar las consecuencias que acarree para la vida de los niños de esas familias: la cosa es salir.

Los niños, niñas y adolescentes que participaron de este estudio, conforman un grupo que fue armándose de a poco: provenientes de barrios periféricos de la Ciudad de La Plata y necesitados de salir de sus casas, víctimas del maltrato físico y emocional, víctimas de la pobreza, comenzaron a deambular por las calles del centro. *Rateados*⁷ de la escuela, esperando que se cumplieran las cuatro horas para volver a los hogares devastados por la pobreza, comenzaban a darse cuenta de que la calle podía no ser tan mal lugar para estar y a pesar de que encarnaba todos los peligros, deambular solos por la calle, les daba la sensación de poder elegir.

Por una vez poder elegir: elegir transitar entre sujetos con otras realidades, por lugares diferentes a los que históricamente se habían movido, con la posibilidad de interactuar -de la manera que fuese- con más gente. Elegir modos de vincularse, de pasar el tiempo, de consumir.

Pojomovsky (2008) plantea que la calle es percibida por los niños, niñas y adolescentes como un espacio en el que si bien se pueden identificar percepciones y experiencias de situaciones de riesgo de diferente intensidad de acuerdo al sexo y la edad de los niños, niñas y adolescentes, las poblaciones infantiles en situación de vulnerabilidad, optan por asumir los riesgos, en tanto los dotan desde muy pequeños de aptitudes y habilidades que más adelante, les permitirán sobrevivir en la calle.

⁷ Expresión idiomática argentina con la que significa faltar a la escuela, o irse de la escuela, no asistir, sin permiso de los adultos responsables.

Niñas, niños y adolescentes con dificultades en su capacidad (Sen, 1981, 2000) de elegir que *optan* por el peligro, la adrenalina, el desafío y la transgresión a la espera de que el mundo adulto se dé cuenta de que a los chicos *alguien los debe cuidar*. Eso en general no sucede y entonces, lo que ha sido un niño que falta a la escuela y deambula por la calle, luego se ha convertido en un niño con frío y hambre que continúa deambulando por la calle, encontrándose con otros a los que el hambre los lleva a mendigar, a consumir drogas, a delinquir. Hambrientos, sucios y dañados por el efecto de *la bolsita*⁸, *el porro*⁹ y *el paco*¹⁰, se volvía imposible volver a sus casas, debían esperar *ablandarse*¹¹, esa espera se extendía, en sus casas nadie los reclamaba, y en la escuela nadie notaba su ausencia ni tampoco en las calles nadie notaba su presencia excepto cuando eran señalados como los culpables de algún delito: un robo a un transeúnte, un asalto a un comercio. Entonces aparecía gente que los conocía de larga data, que decía haberlos visto merodeando por las calles.

Estos jóvenes no cobran visibilidad cuando ellos están en peligro sino cuando lo que se pone en peligro son los otros. Y tal como dice Pojomovsky (2008), en ese espacio urbano en el que se despliegan, no son desconocidos ni anónimos si no que han logrado visibilidad transformando lo que son lugares de paso, en lugares en los que ellos están

⁸ Se le da ese nombre a la bolsa en la que se colocan sustancias químicas como pegamento, combustibles, etc. de la que los niños, niñas y adolescentes inhalan, produciendo efectos diversos de acuerdo a la sustancia inhalada que van desde relajación, dificultad en el habla, euforia, alucinaciones, somnolencia, mareos, náuseas, vómitos e incluso la muerte por fallo cardíaco o por asfixia con la bolsa de plástico. Es muy utilizada debido a su bajo costo y fácil acceso.

⁹ Cigarrillo de marihuana caracterizado por ser de muy baja calidad dado su bajo costo.

¹⁰ Sustancia que se ha hecho de uso masivo entre los consumidores de menor poder adquisitivo, fabricado con los residuos de la elaboración de la cocaína, de bajo costo, altísimo poder adictivo, muy corto plazo de efecto y serias secuelas irreversibles para la salud.

¹¹ Esperar que se pase el efecto provocado por la sustancia consumida.

y habitan a la vez que construyen su historia, relaciones e identidad, pero, sin embargo, están expuestos a la indiferencia cotidiana por parte de quienes todos los días optan por ignorar su situación de vulnerabilidad.

Los niños, niñas y adolescentes entrevistados para esta investigación pertenecen a un grupo de varones y mujeres que tienen entre 9 y 16 años aproximadamente; transcurren la mayor parte de su tiempo en las calles, pidiendo monedas, limpiando vidrios y algunas veces cometen hechos ilícitos.

Muchos habían transitado por el viejo y afortunadamente, en desuso Patronato de Menores, algunos habían estado en institutos a raíz de alguna intervención e incluso habían sido puestos a disposición de algún juez tanto por *causas penales o asistenciales*. Ya conocían los circuitos penales y asistenciales, conocían a los agentes intervinientes y tenían una gran habilidad para manipular y encontrar los *agujeros del sistema*.

Sus familias, en general, desconocen lo que sucede con ellos y, en los casos en que se muestran preocupados y con intenciones de ocuparse, no siempre cuentan con recursos suficientes para sostener estrategias diseñadas y pensadas a fin de que los jóvenes vuelvan a sus hogares: es que la vulnerabilidad y el desamparo los ha golpeado a todos. Constituyen familias enteras víctimas de la pobreza y la exclusión. Víctimas de los prejuicios y con una fuerte contradicción entre el temor a que les quiten a sus hijos y la necesidad de *que alguien haga algo* porque ellos no saben que hacer.

Operadores/as y funcionarios/as¹² o responsables con cargos políticos en el SPPIDNNA

Los/as operadores/as son profesionales formados/as en distintas disciplinas como la psicología, el trabajo social, la antropología, la sociología, la medicina y la abogacía.

Todos/as ellos/as son empleados/as¹³ del Municipio de La Plata, muchos/as ya eran empleados/as antes de la implementación del SPPIDNNA, otros/as han sido contratados/as especialmente para trabajar en los programas del Sistema sin que exista algún mecanismo de reclutamiento específico, salvo la información de boca en boca y una entrevista con algún/a directivo/a con capacidad de decisión o la reubicación de empleados municipales que estando en áreas no ligadas a la intervención social, y teniendo una profesión que los habilitara para hacerlo y lo desearan, pudieran pedir el pase hacia la Dirección de Niñez y

¹² Se ha tomado para la denominación de estos actores, siguiendo a Max Weber el concepto de funcionarios políticos en referencia a aquellos funcionarios del Estado que se distinguen de los funcionarios profesionales quienes gozan de determinada estabilidad en sus cargos dentro de la estructura burocrática (Weber, 1984). Según Weber, son quienes hacen de la política una profesión, mientras que los y las operadores/as, a quienes hace referencia este estudio, ejercen su profesión en el estado. Conforman el grupo de quienes han desarrollado el *funcionarismo de formación profesional que responde a un jefe político* (Op. Cit. Pág. 1040). En Argentina, siguiendo esta acepción, se le llama funcionarios/as políticos a aquellas personas que tienen cargos en puestos del Estado nombrados por un jefe político, con fuerte poder y capacidad de decisión. Tienen la misión de gestionar las políticas públicas. Se les llama funcionarios con cargos políticos porque acceden a los cargos en los que se encuentran, debido no solo a su relativo conocimiento o formación en algún campo, sino por sobre todo y como condición sine qua non, por una trayectoria de ejercicio político o de práctica militante ligada a determinada facción política. Generalmente, el sector político que gobierna, es quien designa a los funcionarios con cargos políticos en quienes encuentra afinidades ideológicas, historia de militancia, etc. lo que garantiza determinados niveles de confianza para la gestión de las políticas públicas.

¹³ Nos referimos a personal contratado por medio de contratos a término que están sujeto a renovaciones mensuales o trimestrales y sujetas a los cambios políticos.

Adolescencia¹⁴. En definitiva se trata de un colectivo cualificado que para ingresar no ha pasado por un sistema de concurso por lo que mantiene cierta dependencia con el gobierno de turno.

Si bien en su mayoría estos/as operadores/as provienen de la formación en carreras humanísticas y sociales, desde el comienzo de la implementación de la política en la Ciudad, se estableció un régimen de capacitaciones en intervención en el SPPIDNNA, que de algún modo estandarizaba los conocimientos y dejaba sentado y en claro las bases y lineamientos desde las que debían intervenir.

Estos/as operadores/as han buscado tener injerencia y participación en el diseño de los programas creados por el Servicio Local de La Plata, así como también que su opinión sea considerada en la evaluación y redireccionamiento de

¹⁴ En relación al proceso de incorporación de los profesionales a la Dirección de Niñez y Adolescencia de La Plata, es preciso dedicar unas palabras a algunas consideraciones que resultarán esclarecedoras para los y las lectores/as. Existe en Argentina una modalidad de acceso al empleo público, ligada a la cercanía de algún actor con cierta capacidad de decisión -generalmente un funcionario político- tal como se ha explicado anteriormente, que otorga determinado puesto laboral a determinada persona -sea esta profesional o no- a cambio de algún favor recibido en los períodos de campaña electoral por ejemplo. De ese modo, quienes han acompañado a determinado político durante una campaña electoral, tendrán como recompensa, la obtención de un empleo público generalmente en una modalidad contractual inestable atada a la permanencia del político en cuestión en su cargo o puesto de poder, lo que genera cierta tensión clientelar entre ellos. En el caso específico de la Dirección de Niñez y Adolescencia de La Plata, muchos de los empleados que conformaron su plantel, ya se encontraban trabajando en lo que anteriormente se había llamado Consejo del Menor y la Familia Municipal, otros, fueron convocados a través de un pase en comisión por pertenecer a la planta permanente del Municipio y estar trabajando en otras áreas de la estructura administrativa municipal y otros ingresaron nuevos y son quienes lo hicieron por responder al mecanismo explicado anteriormente y son quienes más asumían el rol de cuidado y respaldo de la gestión política del Intendente Municipal en el proceso de implementación de la política por esta relación de reciprocidad y clientelismo antes mencionada.

los mismos, encontrando los límites y las posibilidades de la intervención, en este contradictorio proceso, en que ella es redefinida (Guerra, 2005).

Los/as operadores/as de políticas destinadas a la niñez siempre enfrentan el desafío de construir con los niños, niñas y adolescentes estrategias de integración, descubrir cosas que les interesen, despertarles el deseo por algo que los conecte con otra realidad, sostener en el tiempo ese interés (Llobet, 2010; Duschatzky, 2013) lo cual ayuda a sustentar en esta investigación la pregunta acerca de las posibilidades de las intervenciones para la restitución de derechos y las características que asumen las estrategias de intervención en el marco del SPPIDNNA.

Muchos/as de estos operadores/as tienen trayectorias militantes en diferentes organizaciones sociales: algunos/as en organizaciones de trabajadores, otros/as específicamente en organizaciones defensoras de la niñez, lo que da a su trabajo algunas particularidades: en primer lugar, es posible advertir en ellos una pasión puesta en el trabajo propia y digna de quién desempeña un rol que trasciende lo estrictamente técnico para acercarse a intervenciones desde la conformación de un perfil ético político (Aquín, 2005) que permite superar las condiciones objetivas del ejercicio profesional, para dejar emerger las acciones en relación a lo que se considera bueno y justo (Ansaldi, 1998).

Por otra parte, estos/as operadores/as, son concedores de la ciudad y tienen amplias trayectorias de trabajo territorial en los barrios con mayores índices de conflictividad de la ciudad. Además de su formación académica universitaria, la militancia y el trabajo barrial, les ha conformado un perfil óptimo para el trabajo con los niños, niñas y adolescentes de los sectores más pobres y empobrecidos, que conforman el universo de usuarios/as del SPPIDNNA.

Sin embargo, también existen aquellos/as operadores/as que se encuentran *sobre adaptados* a cierta lógica del empleo público en la que los cambios son resistidos y muy difíciles de incorporar, generando tensiones, desacuerdos y conflictos.

Los/as funcionarios/as con cargos políticos no tienen un perfil tan definido como en el caso de los/as operadores/as. El rasgo que los identifica y que les es común es que en mayor o en menor medida, tienen alguna vinculación política con el Peronismo, partido político al que pertenecía al momento de este estudio el Intendente del municipio, que fue quién decidió la implementación del SPPIDNNA en la Ciudad de La Plata, en consonancia con el Gobierno Provincial. El hecho de pertenecer ambos gobiernos al mismo signo político, auguraba grandes ventajas para el proceso de puesta en marcha del SPPIDNNA. Todos los funcionarios/as son elegidos/as y puestos/as en sus cargos por diferentes estándares de idoneidad y además por cierta cercanía política con el Intendente Municipal.

Los/as funcionarios/as con cargos políticos, se encuentran en el medio de la gestión política de los recursos y de la viabilidad de la política pública, entre diferentes actores, muchas veces con intereses diametralmente opuestos, lo que tiñe sus intervenciones con un tinte de complejidad particular, que este trabajo busca conocer. Estos actores, se encuentran en el momento del proceso de implementación de la política en que se establecen acuerdos fundamentales con otros actores y se toman las decisiones políticas, económicas e ideológicas principales que tienen la capacidad de dar más o menos viabilidad a determinada política pública, de posibilitar en mayor o menor medida con el cumplimiento de sus objetivos, lo cual es en definitiva, la capacidad, para este caso de restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por último, es interesante rescatar, que si bien a fines analíticos y para la descripción, se han apartado a unos actores de otros, todos conforman un sistema de relacio-

nes sociales, políticas e institucionales, una red de actores (Subirats, 1989) que vinculados alrededor del problema, le dieron su matiz particular y características al modo de funcionamiento al SPPIDNNA en la Ciudad de La Plata.

2.3 Los interrogantes de este estudio

Ahora bien, una vez planteado el caso de estudio y presentados los actores que intervienen en el mismo, es preciso retomar los principales interrogantes que conforman el problema de investigación delimitado en este estudio de caso. Sintéticamente podría decirse que apunta a conocer cómo es la política de niñez desarrollada por el Municipio de la Plata en el marco del SPPIDNNA desde la mirada de los diferentes actores a partir de que la Ley 13.298 ha entrado en vigencia, cómo son y en qué perspectiva teórico-metodológica piensan los distintos actores las estrategias de intervención social desarrolladas y en qué medida el SPPIDNNA ha logrado modificar la situación de los niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados.

La idea central de este estudio es poder analizar el proceso de implementación de la política en clave de derechos: en otras palabras, la *perspectiva de derechos* es el eje que atraviesa el estudio en tanto busca identificar en qué medida la política pública apunta, busca y logra la restitución de derechos por medio de las intervenciones profesionales y en términos de revertir las situaciones de vulneración que sufren los niños, niñas y adolescentes debido a las condiciones de vulnerabilidad y pobreza que los atraviesan.

El marco teórico-conceptual que delimita este análisis, hace hincapié en las características de la pobreza, la desigualdad en el acceso a derechos sociales y la vulnerabilidad, y sus particulares impactos en las poblaciones infantiles en términos de vulnerabilidad en el acceso a derechos sociales básicos y las características de las intervenciones

profesionales en perspectiva de derechos -es decir como instrumentos de restitución de derechos para la niñez- y dará sustento a esta investigación constituyéndose en la *lente* que permitirá enfocar la realidad empírica que conforma este caso de estudio. Es decir, los hallazgos del trabajo de campo, serán analizados en dicha clave teórica.

3

Resultados y discusión

En el capítulo anterior, se ha delimitado y definido el caso de estudio. En este, se pretende presentar los resultados producidos en el trabajo empírico que ha arrojado la investigación y las discusiones suscitadas a partir de los hallazgos. Estos datos producidos en la interacción con los sujetos, conforman los verdaderos textos que sostienen y dan fuerza a las preguntas de investigación y a las hipótesis de este estudio.

En esta presentación y análisis de los datos se recuperan las dimensiones planteadas en los objetivos y las preguntas de investigación y a partir de allí, se releen los documentos y retoman las entrevistas, revalorizando las palabras y las perspectivas de los actores a la luz de las categorías conceptuales y la teoría.

Este apartado, se encuentra estructurado en tres capítulos en los que se recuperan las categorías que guían este estudio.

En primer lugar, se responde a la pregunta acerca de las características de la política pública de niñez en La Plata y en base al análisis documental, las entrevistas a los/as funcionarios/as con cargos políticos y a los/as operadores/as del SPPIDNNA, se busca identificar a partir de las perspectivas de los diferentes actores involucrados la capacidad de dicha política para promover, proteger y restituir derechos vulnerados a los niños niñas y adolescentes particularmente en el caso de La Plata durante los años 2013 y 2015.

Luego, se busca conocer la implementación de la política pública, dando respuesta a la pregunta acerca de cómo son y en qué perspectiva teórico – metodológica se piensan las estrategias de intervención desarrolladas por los operadores en el marco del SPPIDNNA¹. Se espera identificar las percepciones de los diferentes actores sobre la capacidad de las estrategias de intervención de los/as profesionales para proteger y restituir derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes.

Por último, se responderá a la pregunta acerca de cómo perciben los actores los cambios producidos por la política pública de niñez, en la situación de los niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados a partir de su percepción sobre los impactos, efectos y obstáculos encontrados en las intervenciones para la protección y restitución de derechos vulnerados.

El método de análisis de datos empleado se basa en la Teoría Fundamentada, a través de la cual ha sido posible la elaboración de categorías conceptuales en base a la información emergida de la codificación de los datos.

3.1 Caracterización y análisis del diseño de la Política Pública de Niñez desde la perspectiva de los diferentes actores

En este capítulo, se realizará una descripción pormenorizada de la política para el caso de La Plata en donde se expondrán y describirán los programas diseñados en el marco del SPPIDNNA, utilizando los documentos como fuentes de datos secundarios y las entrevistas con los actores involucrados acerca de la descripción del proceso de diseño de la misma.

¹ Sistema de Promoción y Protección Integral de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

El diseño de la estructura programática del SPPIDNNA en la Ciudad de La Plata

Todo el esquema de diseño de la Política Pública de Niñez descrito en el capítulo 2, presenta sus particularidades para el caso de la Ciudad de La Plata y puede ser conocido a partir del estudio de los documentos y de lo manifestado por los/as entrevistados/as.

Al indagar el modo en que la Política Pública se implementó en la Ciudad de La Plata, se puede encontrar en primer lugar, la firma del convenio por el cual el Municipio de La Plata se comprometió a la implementación de la Ley 13.298, hecho que resultaba de suma importancia en tanto dicho marco normativo, tal como ya ha sido mencionado, implicó la aceptación del nuevo paradigma que se supone superior de anteriores prácticas de intervención con relación a la niñez.

La firma del convenio ha implicado para el Municipio de La Plata asumir con el Estado Provincial las responsabilidades que la Ley 13.298 indica para los Estados Municipales que celebren dicho acto.

Particularmente en la Ciudad de La Plata, este acto vino a cumplir con uno de los compromisos adquiridos por quien entonces fuera Intendente Municipal, en el marco de su campaña como candidato a intendente de la Ciudad. Luego de su triunfo en noviembre de 2007 y su asunción en diciembre del mismo año, se comenzó a organizar lo que luego de la adhesión al convenio se llamó Dirección de Niñez y Adolescencia, que cumpliría los objetivos de los Servicios Locales y que venía a ocupar el lugar que durante la gestión política anterior tenía el Consejo del Menor y la Familia.

Diagrama 2: Organigrama de la Dirección de Niñez y Adolescencia



Fuente: Elaboración propia

Es posible observar que con el cambio de paradigma, comenzaba a dejarse ver y hacerse notar incluso en el cambio de denominación de la institución. Con la implementación de la Ley 13.298, la gestión política Municipal mostraba intenciones de modificar el modelo de tratamiento y atención de la niñez en la Ciudad:

Lo que más nos interesa es que el Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes funcione. Esta ciudad necesita cambios profundos en esa materia. La niñez se encuentra desprotegida y la Ley 13.298 brinda el insumo fundamental para revertir esta situación. La sociedad tiene que entender que los niños son sujetos de derechos y no objetos de las decisiones de los adultos. Siempre supimos que no sería fácil, pero siempre estuvimos dispuestos a trabajar duramente para lograrlo. Desde un principio supimos que contábamos con la voluntad política de las nuevas autoridades, ahora tenemos que construir con otros actores que son indispensables para la puesta en marcha de esta gran maquinaria. (Entrevista con funcionario municipal)

Que a casi tres años de la sanción de la Ley 13.298 en este Municipio se le siguiera diciendo Consejo del Menor a un área que atendía a la niñez con derechos vulnerados era poco más que absurdo, y levantaba bastantes sospechas acerca de las formas de esa atención. Esperamos implementar la Ley más allá de la letra y los artículos. Tiene que llegar y afianzarse el cambio de paradigma, que insisto, es más que letras y artículos, es un modo de mirar la realidad de la niñez nuevo, mejor, basado en los derechos humanos. (Entrevista con operador municipal)

En cuanto a la modalidad de intervención, plasmada en la manera de implementar el sistema en la Municipalidad de La Plata, se diseñó específicamente un esquema programático que buscaba atacar una cantidad de frentes abiertos debido a la profundidad de las problemáticas que presentaban los niños, niñas y adolescentes de la ciudad. Durante largos años y a través de las diferentes gestiones políticas en el municipio, la inexistencia de políticas y programas de atención a la niñez, habían producido un fuerte deterioro en la realidad de la niñez en la ciudad.

Hace muchos años que no se pone en marcha ningún programa para la niñez, la situación es bastante compleja, está todo por hacer... (Entrevista con funcionario municipal)

Es importante aclarar que, en la búsqueda de datos e información acerca de las diferentes áreas programáticas, es posible encontrar que todos los integrantes de la Dirección de Niñez y Adolescencia (operadores/as, profesionales, técnicos/as, administrativos/as, asesores/as, etc.) conformaban la plataforma sobre la que se asentaba el sistema para su implementación. Con sus aportes, sus cuestionamientos y sus discusiones teóricas e ideológicas, sus posicionamientos éticos, teóricos y políticos, movilizaban las intervenciones hacia una perspectiva crítica que les ha permitido desarrollar críticamente su actividad y ampliar los márgenes de su relativa autonomía profesional (Pantanalí, 2015; Guerra, 2005).

El esquema programático se articuló en torno a cuatro programas: a) el área de Atención de Casos en sede, b) el Área de Atención a niños niñas y adolescentes en Situación de Calle, c) el Área de línea telefónica gratuita 0-800 y d) el Área de Mesas Barriales.

Síntesis del esquema programático implementado por la Dirección de Niñez y Adolescencia

ÁREA DE ATENCIÓN DE CASOS EN SEDE

- Realiza atención de casos de niños, niñas o adolescentes con derechos vulnerados que arriban a la Sede del Servicio Local. Atiende la denominada demanda espontánea.
- Destinatarios: público en general que quiera presentar un caso en el que niñas, niños y/o adolescentes se encuentren en situación de vulneración de derechos. Pueden ser los propios niños, niñas o adolescentes, sus familias o cualquier ciudadano, ya sea tenga o no algún vínculo familiar, personal o unistitucional con los damnificados.
- Objetivo: Realizar acciones para la restitución de los derechos vulnerados denunciados.

ÁREA DE ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE CALLE

- Apunta a realizar acercamientos con la población infantil en situación de calle. Establecer contacto con los niños, niñas y adolescentes en el mismo ámbito en el que pasan la mayor parte del tiempo.
- Objetivos: revertir la situación de calle, establecer medidas especiales de protección de derechos, generar revinculación con referentes familiares o afectivos valiosos para los propios niños, niñas y adolescentes.
- Destinatarios: Niñas, niños y adolescentes en situación de calle.

ÁREA DE LÍNEA TELEFÓNICA GRATUITA 0-800

- Creada para recibir denuncias telefónicas sobre vulneración de derechos.
- Objetivos: Brindar asistencia las 24hs. a las y los niñas, niños y adolescentes con derechos vulnerados que se comuniquen o atender denuncias de terceros acerca de la existencia de casos de vulneración de derechos.
- Destinatarios: Niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados y ciudadanos y ciudadanas en general que quieran denunciar situaciones de vulneración de derechos.

ÁREA DE MESAS BARRIALES

- Su función es coordinar con las distintas instituciones barriales la realización de acciones de promoción y protección de derechos en territorio.
- Objetivos: Generar espacios y medidas de protección, promoción y restitución de derechos entre las diferentes instituciones barriales.
- Destinatarios: Instituciones públicas (escuelas, centros de salud, delegaciones municipales) y organizaciones de la sociedad civil con asiento en los barrios (sociedades de fomento, clubes, ONGs, comedores comunitarios, etc.).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los programas obtenidos en la Dirección de Niñez y Adolescencia

Área de atención de casos en sede

Descripción y perspectiva de los operadores de los equipos técnicos y funcionarios o responsables políticos

Esta área se halla conformada por equipos técnicos abocados a la atención de la demanda espontánea a causa de la vulneración de derechos que se presentan en la sede del Servicio Local. Los *casos* llegan a la Dirección de Niñez presentados por los propios niños, niñas o adolescentes damnificados, por sus padres o familiares, por instituciones co-responsables en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como por ejemplo escuelas, hospitales, unidades sanitarias, etc. y también por vecinos/as de la ciudad que hubieran tomado conocimiento de alguna situación de vulneración. Cada caso es recibido por un equipo técnico profesional que, luego de escuchar la problemática, traducirla y decodificarla en *clave de derechos*², confecciona un legajo con los datos existentes y se abocaba al análisis de la situación desde una perspectiva interdisciplinaria para plantear las estrategias de intervención de acuerdo con las características del caso.

² Se llama decodificación en clave de derechos a la enumeración taxativa de derechos vulnerados que se puede realizar luego de desentrañar un caso determinado. Muchas veces, en los relatos de los sujetos con derechos vulnerados, no aparecen claramente identificados los derechos tal y como lo están en la normativa, sino, más bien, lo que aparece es la descripción de una situación problemática. Ese relato, puede ser decodificado en clave de derechos para establecer cuáles son los derechos que efectivamente se encuentran vulnerados. Esta evaluación y decodificación se realiza para cada caso, a fin de establecer las fortalezas y debilidades halladas en cada situación para determinar los insumos o fortalezas con que se cuenta para la intervención y aquellos que plantean debilidades, por lo que debe trabajarse en su restitución. Esta mirada permite una visión holística y compleja de la realidad del niño.

Es esperable que cada caso sea intervenido en orden de revertir las situaciones en las que se presentan derechos vulnerados, sin embargo, según los/las informantes esto no siempre resulta sencillo y en muchos casos tampoco es posible:

Tenemos casos terribles, situaciones aberrantes, los pibes caen acá por pobres, el derecho a la vida digna lo tienen vulnerado desde el momento mismo del nacimiento! Con mis compañeras nos morimos de tristeza, no tenemos qué hacer. Los recursos no nos alcanzan para dar respuesta a este espanto... (Entrevista a un operador)

Cómo podemos restituir derechos a los chicos si los padres son vulnerados al igual que ellos. La jueza dice que la madre es vulneradora, ¡Es una locura! Esa mujer está destrozada desde hace años... No es posible desde este lugar, nos excede, queda en evidencia que el problema es más profundo. (Entrevista a un operador)

El mal trato físico que sufren los niños es la cara visible del maltrato que padecen por la pobreza, el abandono, la marginalidad y la exclusión. (Entrevista a un operador)

Se hace visible, entre los/las profesionales de los equipos técnicos que se encuentran con problemas más profundos y que al traducir la historia de cada caso en clave de derechos, la conflictiva siempre cruza la línea de la vulnerabilidad de los derechos de la niñez estrictamente, dado que son las familias las que en general se encuentran atravesadas por la pobreza y eso parece reproducirse hacia sus hijos directamente.

Los registros existentes en la Dirección de Niñez y Adolescencia, demuestran que -al momento de la realización de este estudio- pasados alrededor de tres años de la firma del Convenio y la apertura del Servicio Local de Niñez, cuenta con una base de datos que muestra que solo dos equipos técnicos, integrados por tres profesionales cada uno, debe ocuparse de la atención de 1954 casos ya ingresados más la demanda espontánea cotidiana que promedia

los 5 a 7 casos diarios³. Frente a esta situación, el equipo directivo de la Dirección de Niñez, con el aval del Secretario de Desarrollo Social Municipal, decidió abrir tres Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos -que si bien cuentan con autonomía para las intervenciones, se encuentran coordinados por la Sede Central del Servicio Local- en diferentes barrios guiados por los siguientes criterios: a) las zonas de mayor demanda de acuerdo con los datos estadísticos elaborados en base a los casos ya ingresados, y b) los lugares de más difícil acceso por distancia. Sobre la base de estos criterios se abrieron los servicios de los barrios de Villa Elvira, Altos de San Lorenzo y Lisandro Olmos, con un equipo técnico cada uno. Los diferentes equipos son coordinados por un grupo de profesionales experimentados y capacitados con la misión de monitorear y brindar apoyo a los nuevos profesionales, pero las malas condiciones de trabajo (sin espacio físico adecuado, sin insumos básicos como teléfono, movilidad, etc. y con sueldos por debajo del salario mínimo vital y móvil por 36 horas de trabajo semanales) han hecho sumamente difícil sostener los equipos funcionando y han tenido un altísimo nivel de rotación, lo que dificultó el seguimiento y tratamiento de los casos. En este sentido los/as técnicos/as afirmaban en las entrevistas:

No es que no queramos trabajar, el problema es que la tarea es muy dura y por sueldos tan bajos es muy difícil. Además no tenemos con qué intervenir, nos faltan recursos básicos, hay cosas que se resolverían con solo un llamado por teléfono y no lo podemos hacer... (Entrevista a un operador)

³ Es necesario aclarar que no todas las entrevistas realizadas con quienes llegaban a la dirección se convertían en casos, sino que muchas veces solo requerían algún asesoramiento menor o derivación hacia otra área. No obstante eso, requería de los operadores un trabajo de escucha, interpretación y atención que demandaba tiempo.

Necesito trasladar a una chica al hospital a ver a su bebé y no tengo en qué. Y si no va a visitarlo empieza a hinchar la asesora con que lo quiere abandonar ¿es muy injusto! Y del hospital apuran al Municipio y desde la sede del Municipio le tiran la pelota al hospital... ¿Esto es imposible! (Entrevista a un operador)

Yo pensé en renunciar porque no me da la conciencia para decirle a la gente que no puedo resolver una pavada como garantizar que al nene le den la leche deslactosada, (...) además de una pavada es vital para el pibe que no puede tomar otra leche ¿Qué es lo que no entienden los que tienen que dar el OK?! Es una vergüenza, siento que reproduzco cierta inmoralidad, por eso me voy... (Entrevista a un operador)

Con el paso del tiempo, los/as profesionales de los equipos técnicos, a partir de las dificultades encontradas para llevar adelante su trabajo, han comenzado a cuestionar y discutir la verdadera dimensión del compromiso de la gestión política del Municipio con los derechos de la niñez:

...Abrieron los servicios para cumplir, eso es obvio, porque no esperarán que en estas condiciones podamos resolver algún caso o restituir derechos (...). (Entrevista a un operador)

Yo cada vez dudo más de cuál es la intencionalidad del Municipio respecto del tema de la niñez, si realmente les importa no puede ser que nos hagan trabajar sin ninguna respuesta para dar, estamos solo para poner la cara en los barrios y que, ¿mentirle a la gente? Eso es imposible, hay que construir de otra manera, un día no nos van a dejar entrar al barrio, la gente piensa que los que mentimos somos nosotros. (Entrevista a un operador)

Estas apreciaciones entran en contradicción con lo manifestado por los/as funcionarios/as políticos quienes expresaban:

Los problemas políticos y gremiales con los empleados y operadores fueron desde el principio y siguen siendo muy difíciles de manejar. Desde la gestión política entendemos los planteos que hacen, pero el Municipio pasa momentos económicos muy acuciantes y eso no lo entiende nadie (...) Nosotros asumimos que vamos a ir imputando

presupuesto en la medida en que vaya poniéndose en marcha el sistema y que veamos resultados y además que no vamos a usarlo para pagar salarios. (Entrevista con un funcionario municipal)

Y por otro lado, a las dificultades de los operadores tanto de calle, como políticos como mi caso y de rangos superiores e inferiores, para dar viabilidad política al sistema nos faltan otros elementos.(...) El Sistema de Promoción y Protección, necesita de acciones coordinadas, y desde que se implementó, está tironeado por diferentes actores políticos y gremiales que se disputan los programas, los puestos de trabajo y hasta lo pibes mismos. Las distintas áreas del Municipio que se disputan el presupuesto. No tenés idea lo que es. (...) No veo que vaya a cambiar, siempre va a ser algo intrincado, denso, no es fácil, los diferentes actores pensamos cosas distintas del Sistema, no tenemos acuerdos mínimos! Es muy difícil! Todos piden y piden más en nombre de los niños y yo entiendo las necesidades, pero es difícil repartir en la pobreza. (Entrevista con un funcionario municipal)

Queda evidenciado que existen problemas de viabilidad para el funcionamiento del sistema que son de carácter múltiple y se encuentran conformados no solo por la complejidad de las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes, sino también por razones ligadas al análisis de las profesiones en su efectivo ejercicio, lo que agrega un conjunto de determinaciones y mediaciones en el trabajo profesional en el que se establecen relaciones entre sujetos sociales diversos que condicionan el proceso de trabajo cotidiano y direccionan el significado social de las prácticas con incidencias en la configuración *técnico-profesional* (Iamamoto, 1997).

Área de atención de niños y adolescentes en situación de calle

Descripción y perspectiva de los/as operadores/as de los equipos técnicos

El área de atención a niños y adolescentes en situación de calle, fue creada con la misión de intervenir y trabajar con los niños y niñas que teniendo o no hogar, transitan gran parte de su tiempo por la calle, durmiendo en las plazas, en algunos casos cometiendo hechos ilícitos lo que les ha generado conflictos con la ley penal, etc.

El Servicio Local de La Plata, diseñó un protocolo en el que se establecieron diferentes momentos en el proceso de abordaje de los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle:

Momento I: Búsqueda y ubicación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en la calle. Establecimiento de contacto y diálogo con ellos y sus familias, en caso de que existieran.

Momento II: Identificación y búsqueda de anteriores ingresos al sistema, anteriores estrategias de intervención en organismos provinciales (Secretaría de Niñez y Adolescencia, casa de abrigo, hogares, hospitales, etc.)

Momento III: Evaluación del caso a cargo de profesionales (médicos, psicólogos, trabajadores sociales), quienes realizan un diagnóstico en *clave de derechos*.

Momento IV: Diseño de estrategias para la restitución de derechos vulnerados y desarrollo de una estrategia transversal a todos estos momentos basada en la realización de actividades con los niños en los lugares en los que se encontraran -calle, plazas, edificios públicos, etc.-.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los/as coordinadores/as y organizadores/as de estas actividades innovadoras con respecto a la atención de los niños y niñas en situación de calle, el objetivo es por un lado mostrar a los propios niños y niñas que estaban siendo considerados por

un ente gubernamental en el marco de la política pública de niñez que intentaba romper con la lógica punitiva y represiva con la que en general eran tratados/as por la policía. Y por otro, que el trabajo en talleres organizado en las plazas al aire libre y al paso de los transeúntes los mostrara a la comunidad en general como niños, niñas y adolescentes con necesidad y capacidad de jugar y no como sujetos peligrosos.

En este sentido decían:

Es notable como la gente pasa y los mira, los ve jugando en el taller de armado y construcción de juguetes y se quedan enganchados... es notable, pasan y se quedan mirando. El otro día unos pibes universitarios que estaban estudiando en la Plaza Moreno, se prendieron y armaron un partidito de fútbol. Es necesario que la gente los vea como lo que son: pibes, chicos que viven solos, que están tirados, que sufren los peligros de la calle. Es conmovedor si los pueden ver de otra manera, inmediatamente el trato es diferente. Hay que generar en la sociedad una mirada diferente sobre estos pibes. (Entrevista con un operador de calle del municipio)

Lo que buscamos y en parte hemos logrado es darles un encuadre: en los talleres de la plaza, no se fuma, ni se aspira la bolsita, les cambiamos la leche y el sándwich por la bolsa, no se pueden pegar, ni insultar y mucho menos venir armados, (cosa que nos pasó y nos tuvimos que poner firmes). Al principio protestan, pero después entienden que ese mejor ambiente les gusta y lo disfrutaban mucho, les enseñamos a que se dejen cuidar. Están acostumbrados a la soledad, a tener que defenderse solos, tienen que aprender a dejarse cuidar antes de poder pensar una estrategia de intervención más de fondo para ellos. De lo contrario están condenadas al fracaso todas las ideas que se nos ocurran para trabajar con estos pibes. (Entrevista con un operador de calle del municipio)

Lo que se hace evidente aquí es el modo en que las intervenciones buscan demostrar que la situación de calle es una forma particular de experimentar otras dimensiones de la niñez y la adolescencia (Pojomovsky, 2008) y que este programa respondía a la necesidad del abordaje

integral de los vínculos familiares no focalizados solamente en los niños, sino ampliados a las familias en los modos en que esta existiera, pero considerando la mirada del niño sobre su entorno sin intentar restituir *ortopédicamente* (Kessler, 2011) familias que se encuentran marcadas por situaciones traumáticas, sino, pensando políticas vinculares de nuevos tipos.

Esta área trabajaba con una estrecha vinculación con el área de atención de casos en sede con la que ejecutaba acciones de manera coordinada.

Área de 0-800

Descripción y perspectiva de los/as operadores/as telefónicos

Esta área ha sido creada para recibir denuncias telefónicas sobre vulneración de derechos de niños y adolescentes o pedidos de ayuda. La línea debe funcionar las 24 horas y cuenta con un protocolo de procedimiento que es indicativo de los pasos a seguir luego de recibida una llamada. En primer lugar se debe establecer un criterio de urgencia que permita determinar el procedimiento a seguir en función de la naturaleza del caso: si se lo derivará a un equipo de atención en sede, si debe ser atendido por los operadores de calle o si la problemática excede el ámbito municipal y debe ser derivada a algún organismo provincial. Luego de determinado el criterio de urgencia, debe ser tratado de acuerdo con el procedimiento de los demás casos. La intencionalidad de la línea 0-800 radica en la importancia de que las personas de la comunidad, inclusive los niños mismos puedan comunicarse durante todo el día y por otro lado, permite a la Dirección de Niñez y Adolescencia un monitoreo más exhaustivo de la situación de la niñez en la Ciudad. En las entrevistas, las y los operadores manifestaron:

Recibimos muchos llamados sobre todo de los vecinos que ven a los niños en la calle, cuando son muy pequeños y están solos sobre todo de noche; pero noto que falta sensibilidad, tal vez uno de los problemas es que la gente cree que por llamar simplemente, ya han cumplido y no tienen más nada que hacer (...) muchas veces ese es uno de los problemas con que nos encontramos: la gente exige respuestas que no podemos dar. Revertir situaciones de vulnerabilidad exige un trabajo muy minucioso y es a largo plazo, pero los vecinos creen que llaman al 112 de telefónica. (Entrevista con un operador telefónico del municipio)

Si bien la ciudadanía se ha apropiado de las herramientas y recursos que el SPPIDNNA ha creado, los utiliza y se realizan denuncias, ese involucramiento tiende a ser más bien de tipo formal, y termina con la realización del acto de denunciar sin que exista algún involucramiento de otro tipo con la problemática de la niñez, incluso cuando se trata de actores que están obligados por la Ley a involucrarse corresponsablemente con la niñez como es el caso de los y las docentes o médicos y personal de los equipos de salud:

Es necesario reforzar el concepto de corresponsabilidad que es tan claro en la Ley. Algunas veces llaman de las escuelas para denunciar que un niño dejó de asistir o que llegó golpeado a la escuela. Hay que realizar capacitaciones para que sepan como proceder: que deben denunciar la violencia, que deben realizar intervenciones en contra de la deserción (...) desde que está el 0800, todos creen que se pueden desentender de sus obligaciones con solo denunciar y no es así, justamente la ley prevé lo contrario, para eso es necesario capacitación y concientización. (Entrevista con un operador telefónico del municipio)

La corresponsabilidad, es un principio fundado en la Convención de los Derechos del Niño y retomado por la Ley 13.298 que extiende las responsabilidades en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes al Estado, las familias y a todos los miembros de la comunidad en general, pero particularmente a aquellos que trabajan en el marco de instituciones en que los niños, niñas

y adolescentes son actores principales -escuelas, centros de infancia, servicios sanitarios- como garantes de dicho cumplimiento⁴.

Lo más conmovedor es cuando llaman los propios chicos: es muy duro no tener respuesta para darles... La mayoría de las veces les decimos que vayan a la Casa de Abrigo del Servicio Zonal⁵, pero a veces ni les abren la puerta. Lo que hay que entender es que si abris una ventana a la comunidad, como es el 0800, tenés que tener estructura para dar respuestas. (Entrevista con un operador telefónico del municipio)

El fragmento de la entrevista, muestra las dificultades para que el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos, funcione como un conjunto de elementos inter-actuantes entre sí, lo cual es fundamental para su desarrollo como para el de cualquier sistema lo que además tiene consecuencias no deseadas para los niños, niñas y adolescentes, para los operadores y para la comunidad en general.

⁴ El principio de corresponsabilidad, se encuentra establecido en el Artículo 5 de la Convención de los Derechos del Niño y versa que: "Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los deberes y los derechos de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención"

⁵ La Casa de Abrigo es una institución de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires situada en la calle 72 y 115 de La Plata, que depende del Ministerio de Desarrollo Humano. Allí los niños pueden pasar la noche, o cumplir con las medidas de protección excepcionales de abrigo previstas en los arts. 35.3 y 35.4 del Decreto 300/05, que reglamenta la Ley 13.298. Es de régimen abierto por lo que los niños pueden entrar y salir de ella cuando quieren.

Área de mesas barriales

Descripción y perspectiva de los/as coordinadores/as y los participantes de las mesas barriales

La función de esta área es coordinar con las diferentes instituciones barriales acciones conjuntas tendientes a la contención de los niños y jóvenes en los barrios, intentando evitar su expulsión hacia el centro de la ciudad, dónde los peligros son siempre mayores. El objetivo de las mesas barriales era generar en el entramado institucional de la comunidad barrial la idea de *co-responsabilidad* prevista en la ley, que plantea que todos los actores y sujetos sociales son responsables en alguna medida de la protección de la niñez.

El programa consta de la realización de reuniones o encuentros formales con las instituciones de los barrios, en las que se propone que el accionar político en relación con la niñez sea activo, es decir, que cada institución barrial, dotada de una intencionalidad política en sus objetivos, en su quehacer y en sus intervenciones, priorice por sobre todo la protección de la niñez en los barrios por medio de acciones coordinadas con las otras instituciones. El objetivo del armado de las mesas barriales tiene como premisa la idea de que es necesario *empoderar* y reforzar democráticamente a las instituciones barriales -por medio de capacitación, de capacidad organizativa y de decisión dentro del marco de la Ley 13.298-, a fin de que sus intervenciones sean más eficaces en términos de lo previsto en dicha ley. Además buscan modificar o remover antiguas prácticas que, por encontrarse arraigadas en el quehacer cotidiano y reiteradas a lo largo de los años sin posibilidades de reflexión debido a la urgencia de las demandas, han quedado *desajustadas a derecho* en el marco de la ley.

La idea central de este programa, se basa en el sostenimiento del barrio como espacio de relación e interacción social asociada a la noción de espacio público local. El barrio desde esta perspectiva, constituye el espacio público

más inmediato y primer encuentro público al abrirse la puerta de lo privado, representa además, el *locus* (Saraví, 2006) donde tienen lugar los encuentros: la esquina, la plaza, la puerta de un club o de la escuela, son espacios públicos en los que el barrio se manifiesta y por lo tanto, donde se manifiestan también los climas de seguridad o inseguridad, de violencia o de amistad, de reconocimiento mutuo o de indiferencia que predominan en cada espacio barrial. De esa manera, la intencionalidad de las mesas barriales, está centrada en pensar esos espacios junto con los actores locales, reconsiderarlos y en tal caso reconstruirlos en clave de derechos de los niños, niñas y adolescentes, teniendo como premisa que ya sea que las relaciones barriales se basen el conflicto o en la cordialidad, en la indiferencia o en la cooperación, el barrio, siempre constituye un espacio de prácticas socio – culturales conocidas para los sujetos involucrados. Por definición, el barrio es casi un dominio del entorno social dado que representa para los usuarios una porción conocida del espacio urbano en el que sabe que es reconocido.

Lo importante es que la gente de las instituciones barriales por un lado entienda que ahora en La Plata se trabaja desde la 13.298; por otro, que sienta todo el apoyo de la Dirección para emprender acciones de promoción y protección de los niños en los barrios. (Entrevista con un funcionario del municipio)

Uno de los problemas con los que más nos encontramos en el armado de las mesas barriales es que la gente de las instituciones siente que se les está quitando su poder, que no tenemos por qué venir a decirles cómo tienen que trabajar, porque ellos hace años trabajan así, y con eso es muy difícil luchar. Es toda una pelea cotidiana. Hay que tener mucha presencia en el barrio, acompañar a la gente y tener paciencia (...), las internas barriales son un capítulo aparte, las instituciones en muchos casos se niegan a articular para trabajar, pero bueno, es nuestro desafío, la ley lo dice claramente: lo que debe primar es el interés superior del niño. Es ley, no es una opción. (Entrevista con un operador del municipio)

Algo que estamos trabajando fuertemente es el tema del prejuicio con relación a los niños. Las comunidades barriales tienden más a expulsarlos que a contenerlos en el barrio, y una vez que cruzaron la circunvalación, chau, se pierden del todo y no vuelven más. Estamos trabajando muy duro en la idea de que la responsabilidad de los niños es de todos y que los pibes no son un problema para secarse de encima. (Entrevista con un operador del municipio)

Entre los hallazgos encontrados, se pudo ver que el ánimo y la voluntad de participación y compromiso que se generaba entre las comunidades barriales, era interpretado por los/as coordinadores/as con cierta preocupación y desconfianza por no saber cómo sería la continuidad del programa:

Un problema que creo que vamos a tener va a ser cuando las disputas de poder entre las organizaciones se transformen en unidad entre ellas y demandas hacia el Municipio. Como operadores municipales estamos armando una bomba que le va a explotar en las manos a la Dirección de Niñez o al Intendente. (Entrevista con un operador del municipio que coordinaba mesas barriales)

Es necesario que la gestión política tanto de la Dirección de Niñez como de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio entiendan que no se puede jugar con el trabajo de las organizaciones barriales. Están poniendo el carro adelante del caballo, se está generando una movida para la que no parece haber estructura de trabajo por parte de la Municipalidad. ¿Qué vamos a hacer después? No podemos defraudar la confianza construida con la gente. (Entrevista con un operador del municipio que coordinaba mesas barriales)

Al respecto, es pertinente retomar los planteos de Yamamoto (2000) en dónde se enfrenta a las posiciones que mimetizan a las políticas sociales con el ejercicio de las diferentes disciplinas, en tanto plantea que existen entre ambas, unas distancias, que si bien no son insalvables, por lo menos son fuertemente contradictorias y posicionan a los/as operadores/as en lugares complejos para la acción entre el quehacer ético del profesional y las posibilidades gestionadas en el orden político en ámbitos a los que

los/as operadores/as no acceden. Como si de algún modo, la dimensión ético política del quehacer profesional, que debiera reflejarse en las acciones, se encontrara escindido (Montaño, 2000).

Por estas razones el programa ha tenido dificultades para sostenerse en el tiempo y se ha generado malestar entre las instituciones barriales y el Servicio Local, así como también entre algunos/as operadores/as y coordinadores/as y el propio Municipio, lo que hizo correr el eje de trabajo que debía estar centrado en el fortalecimiento de la territorialidad para la implementación de la política pública de niñez, hacia las internas institucionales.

3.2 Implementación de la política y estrategias de intervención desde la perspectiva de los distintos actores

Luego de haber presentado anteriormente el esquema programático específico diseñado para el caso de La Plata, en este capítulo se mostrarán algunos hallazgos respecto de las estrategias llevadas a cabo por los/as operadores/as en la fase de implementación de los programas en el marco de la política. Lo que aquí se busca profundizar, es en el proceso de implementación de la política y en el diseño teórico-metodológico de las estrategias de los operadores para la protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva de los/as propios/as operadores/as, de los y las funcionarios/as con cargos políticos y de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, dado que dichas perspectivas, pueden dar cuenta de la capacidad de las estrategias para proteger y restituir derechos a los niños, niñas y adolescentes.

La idea que subyace es que el desarrollo de las estrategias, constituye un momento crucial para el proceso de implementación de la política, dado que cristaliza, da sen-

tido y de alguna manera, pone a prueba todo el diseño y se encuentra en manos de los distintos actores que conforman el sistema y le imprimen un modo particular de desarrollarse.

Subirats (1989) plantea que si se mirara la perspectiva *de arriba hacia abajo*, entonces se podría entender y considerar a los operadores del nivel más bajo, a aquellos que forman en muchos casos *la epidermis de contacto entre administración y sociedad*, como quienes dentro de la estructura administrativa cuentan con la porción de poder más pequeña, encontrándose sometidos a un estricto control desde los distintos eslabones jerárquicos, cuando de hecho se ha demostrado lo que Lipsky (2010) ha denominado *street level bureaucracy* -ligado sobre todo a lo que sería la provisión de servicios por parte de la Administración- mantiene un alto grado de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones sobre lo cual la capacidad de control de la estructura jerárquica es relativamente reducida.

En el planteo de este trabajo, se busca romper, tal como plantea Subirats con la mirada de arriba hacia abajo, para lograr poner en tensión las posibilidades operativas de los/as diferentes actores intermediadores/as entre la administración y el contacto cotidiano con los actores usuarios de la política social.

La idea del *street level bureaucracy* (Lipsky, 2010; Meyers & Vorsanger, 2003) cobra fuerza y relevancia para pensar y discutir por un lado las posibilidades de los niveles superiores de la estructura administrativa de ejercer control sobre los niveles inferiores (Mayntz, 1988) e introducir algunos cuestionamientos, en el sentido de interpretar y analizar por otro, las posibilidades de autonomía relativa (Guerra, 2005; Yamamoto, 2000) que tienen los agentes de niveles inferiores y la utilización que hacen de ella para aumentar los niveles de eficacia de la política, dado que conocen tanto las dificultades y obstáculos como las posibilidades que se hayan en los espacios de aplicación de la política.

Figura 5: Niveles programáticos institucionales de la política pública de niñez



Fuente: Elaboración propia en base a resultados obtenidos en el análisis de las entrevistas

Tal como lo muestra el gráfico, las estrategias de intervención se encuentran en el último momento del diseño de la política y allí es donde se desarrollan las estrategias de los/as operadores/as donde, tal como plantea Yamamoto (2000) se diluye y oscurece la visibilidad de las particularidades de las intervenciones que encarnan un carácter contradictorio entre la política social y la autonomía relativa de los profesionales para imprimir cierta dirección a su actividad.

En ese sentido, se entiende que todos los actores que intervienen en el proceso son actores sociales, políticos e ideológicos estratégicos para la implementación de la política. En ese sentido, es que se ha puesto tanto interés en centrar el análisis desde las perspectivas de los propios actores, por considerarlos fundamentales en el proceso de implementación dado que permiten conocer los diferentes niveles de discrecionalidad y autonomía que tienen los operadores que implementan las políticas públicas (Tummers y Bekkers, 2014).

Para conocer dichas perspectivas, se han tomado en cuenta los discursos de todos los actores en las entrevistas y se analizan a continuación.

Acerca de la perspectiva de los operadores de calle sobre la construcción del espacio de intervención y de las estrategias de intervención desde la perspectiva de derechos

En cuanto a la perspectiva de los/as operadores/as de calle que se ocupan del trabajo con los niños y adolescentes que se encuentran en situación de calle, merecen especial atención dado que su labor requiere de una especificidad particular. Estos/as operadores/as, realizaban un trabajo de alto nivel de compromiso con la implementación del SPPIDNNA, ligada en algunos casos a cierta trayectoria de militancia política previa a su inclusión en la Dirección de Niñez y Adolescencia, pero además, construida a partir de la capacitación en el marco del sistema, lo que les ha dado, mayores márgenes de autonomía relativa (Rozas, Gabrineti, Calvo y Campagna, 2015; Oliva, Pérez y Mallardi, 2011) en el diseño y construcción de estrategias de intervención que adquieren la forma de tácticas operativas en perspectiva de derechos (Gaitán, 2006; Valverde Mosquera, 2008; Tuñón y Poy, 2014; 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.

En esta perspectiva, los/as operadores/as se posicionaban frente al municipio desde un lugar enfático para efectuar los reclamos y pedidos de condiciones de trabajo y posibilidades de intervenir -materiales, espacio físico, recursos para la intervención, etc.- hacia la institución y manifestaban:

Que Bruera [Intendente Municipal de ese momento] se haga cargo, si firmó el convenio me imagino que sabrá que no era solo para salir en una foto, ahora tiene que trabajar para poder implementar el sistema. Esto es política, nadie le va a regalar nada, tiene que gestionar, dándoles a los chicos facturas en la plaza no vamos a restituirles sus derechos! (Entrevista a un operador del municipio)

La postura de S. [Director de la Dirección de Niñez] es ingenua, necesitamos respuestas del municipio para trabajar con los pibes que están en la calle. ¿O no se da cuenta de que siguen pasando hambre y frío? Es necesario reclamar al Municipio lo que se comprometió a hacer con la firma del convenio, si no es más perverso que la gestión anterior. (Entrevista a un operador del municipio)

Los que les damos la cara a los pibes somos nosotros, y los que les vemos sus caras de frío, hambre y cómo les pega el poxi⁶ que aspiran, también... Si no se ponen a gestionar política con Provincia, con la policía, con educación y si ni al interior del propio Municipio se ponen de acuerdo en la importancia de implementar el sistema, esto es una escenografía. (Entrevista a un operador del municipio)

Es posible analizar las intervenciones de los/as profesionales desde la caracterización que realiza Margarita Rozas (2001) cuando plantea que estas se desenvuelven en un campo conformado por los distintos grados de conflictividad de la realidad y que por lo tanto, son procesos entramados en esa dinámica compleja conformada por los distintos modos en que son entendidos dichos procesos y además por las posibilidades de intercambio con otros agentes profesionales y sujetos sociales.

Además, desde la perspectiva de derechos, se entiende que a partir de determinada mirada de lo social es posible configurar un diagnóstico e interpretación de la situación en la que se busca intervenir, fundamentado en teorías, modelos explicativos, ideologías, etc., que permiten interpretar la situación inicial y construir los problemas visualizando a los sujetos afectados por ellos, a la vez que se establece una metodología sobre cómo enfrentarlos. El modo de concebir lo social conlleva una forma de comprender las

⁶ Poxi es el modo de llamarle al Poxirrán, nombre comercial otorgado al pegamento a base de sustancias derivadas del petróleo que los niños, niñas y adolescentes utilizan para drogarse. Por ser de bajo costo, es fácil de obtener y a pesar de que su venta está prohibida a menores de 16 años, o bien la medida no se cumple, o los menores de dicha edad consiguen quién lo haga por ellos y finalmente lo obtienen.

situaciones o problemas sociales y de concebir a los sujetos afectados, siendo esto determinante de los modos de vinculación y acción frente a dichos sujetos (Oliva, 2007; Valverde Mosquera, 2008).

Oliva (2007), plantea que para comprender y desentrañar el desarrollo de las estrategias de intervención profesional, es preciso partir del análisis de los recursos como condiciones objetivas que determinan las prácticas profesionales y por su parte Pantanali (2014) agrega que las condiciones de trabajo y los recursos con que cuentan los/as profesionales determinan las posibilidades y límites de la intervención profesional en cuanto a las posibilidades de modificar las condiciones de existencia de los sujetos perceptores de las políticas.

Los operadores de la Dirección de Niñez, sostuvieron extensas jornadas de protesta contra el municipio que consistían en la toma⁷ del lugar de trabajo, retención de tareas y marchas bajo el lema “*sin derechos de los trabajadores no hay derechos para los niños*” en referencia a la imposibilidad de trabajar en pos de la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes y de generar estrategias de intervención sin tener garantizadas las propias condiciones laborales:

No se puede dar lo que no se tiene. Cobramos sueldos de hambre con responsabilidades altísimas y trabajando en peligro. ¿Qué se espera de nosotros? (Entrevista a un operador del municipio)

⁷ Con toma, se hace referencia a la ocupación del espacio laboral - institucional por parte de los empleados, lo que impide que la institución funcione normalmente prestando los servicios habituales. Es una modalidad de huelga con concurrencia al lugar de trabajo, un modo de protesta activa que tiene gran visibilidad porque impide el vaciamiento del lugar de trabajo posibilitando la realización de asambleas en las que se discuten aspectos de la problemática que motiva toma.

Algunos operadores que manifestaban provenir de un sector militante⁸ que había cooperado para que Bruera llegara a ser Intendente se mostraban más comprensivos con relación a las dificultades que encontraba el municipio para generar política en relación con la niñez. Tenían una gran experiencia de trabajo en territorio y en algunos casos adherían a una política más de corte asistencialista:

Hay que meterle para adelante, los pibes necesitan que estemos ahí con lo que tengamos. Ellos no tienen nada, cualquier cosa que podamos darles va a ser mucho. Y si te lo tenés que llevar a tu casa porque no hay otro lugar, tiene que ser así! Te lo llevás y punto. Lo que pasa que todos estos [en referencia a los compañeros que no pensaban de ese modo] son de la contra y le quieren hacer el vacío a la gestión. (Entrevista con un operador del municipio)

Haciendo paro los únicos que se perjudican son los pibes, ¡y estos se creen que joden al intendente! Están leyendo mal. Acá el día que no construís es una batalla perdida, perdiste tiempo y se te muere un pibe ¿y a quién le reclamás? Esta gente no entiende nada. (Entrevista con un operador del municipio)

Lo que aparece aquí puede pensarse a partir del planteo de Aquín (2005:4) en relación a la dimensión ético-política de las intervenciones profesionales y sobre todo al desarrollo que hace la autora en términos de que esta dimensión no encarna un proceso natural que se ajusta automáticamente

⁸ Se denomina así a un sector de los trabajadores que se desempeñan en el Estado que han obtenido su puesto debido al acompañamiento realizado a determinado político de una facción, que luego de consagrarse como triunfadora en elecciones, retribuye el apoyo obtenido durante la campaña electoral con puestos laborales en dependencias del Estado. Dicha adscripción laboral, se corresponde, tal como se ha explicado en el capítulo 4 con una alta vulnerabilidad en la calidad y poca estabilidad en el empleo, lo que genera una relación clientelar entre el trabajador y el político que le ha brindado el puesto en la que los primeros, deben apoyar con cierta incondicionalidad las decisiones del segundo, ayudando a garantizar niveles de gobernabilidad basados en la no confrontación o discusión y aceptación de, si bien no todas, al menos gran mayoría de las decisiones de gobierno.

a la realidad, sino que se construye contradictoriamente en el preciso momento en que se ponen en tensión las propias acciones en el ejercicio profesional.

A partir de las entrevistas se observaba que las dificultades para trabajar con los niños, niñas y adolescentes que estaban en la calle no solo radicaban en los modos de abordar la complejidad de la problemática infantil, sino además en las dificultades para coordinar y poner objetivos en común entre los operadores en la ejecución de las estrategias de intervención en el marco de la política.

El municipio mostraba dificultades para trabajar en la problemática de la niñez con medidas de fondo e indudablemente, esto sumado a las diferencias ideológicas, generaba entre los/as operadores/as y los/as funcionarios/as políticos que debían trabajar con los niños y adolescentes en situación de calle, roces constantes que impedían la construcción de un accionar conjunto.

Aquellos que cuestionaban el accionar del municipio y aquellos que optaban por una mirada más paciente, confiados en que esta situación se revertiría, se encontraban enfrentados con dificultades para generar acciones de trabajo y eran víctimas de los prejuicios mutuos. Entre estas posturas enfrentadas puede encontrarse un trasfondo común a los cuestionamientos recuperando nuevamente la dimensión ético-política (Aquín, 2005) que atraviesa las intervenciones sociales en tanto se encuentran ligadas a las condiciones de vida de los/as usuarios (Rozas, 2001) y que por lo tanto, no solo desencadenan el funcionamiento de la estructura institucional, sino que además, deja en evidencia y al descubierto los problemas específicos ocultos en el circuito de demanda y respuesta y que son denunciados por los/as operadores/as.

Es posible pensar esto a la luz del planteo realizado por Subirats (1989), cuando plantea que la división entre la burocracia y la administración es solo una pretensión en tanto no existe un núcleo de operaciones que actúe ciega o indiferentemente para lograr objetivos establecidos. Por

el contrario, es en el plano de la dimensión ético-política (Aquín, 2005) dónde se complejiza el proceso de implementación dado que los/as operadores/as cuestionan, discuten y ponen en tensión el accionar de los estratos de mayor jerarquía del sistema.

De las entrevistas surgía que en su mayoría, estaban comprometidos con el trabajo en la problemática de la niñez. Los/as operadores/as habían logrado un excelente *rapport* y trabajaban con los niños, niñas y adolescentes que deambulaban por las plazas pero sin embargo, poseían entre ellos/ellas diferencias políticas, ideológicas y metodológicas:

Anoche me llamó J. porque lo había levantado la cana⁹ y lo fui a sacar. Yo estaba cenando y tuve que salir porque me moría si lo golpeaban ... (Entrevista con un operador del municipio)

Yo estoy preocupada por nuestras intervenciones, veo que solo son paliativos a una situación gravísima que no podemos resolver. Entonces me pregunto: ¿Seguimos tapando agujeros? ¿Qué es lo que les vamos a ofrecer a estos pibes? L. ya abandonó dos tratamientos terapéuticos para dejar las adicciones, lo inscribimos en tres escuelas y dejó en las tres, la madre dice que no lo quiere tener más, el padre no aparece, y el pibe está tirado en la plaza, robando para poder drogarse... (Dichos de un operador de calle del municipio en una reunión de coordinación)

El trabajo es muy desalentador, hay veces que pienso que no trabajo más, que hagan lo que quieran, que se droguen, que roben y caigan en cana... pero cuando les veo al otro día la cara, me dan ganas de abrazarlos de jurarles que hubiera querido que tengan una vida mejor, que sé que no tienen la culpa (...) Es muy contradictorio, muy loco todo el tiempo estás en límites muy borrosos. Yo no quiero pensar que un pibe de 11 años es un caso perdido, un peligro social, un irrecuperable... ¿Qué vamos a hacer? (Entrevista con un operador del municipio)

⁹ Expresión del lunfardo utilizada para llamar a la policía.

Me agarré a L. y me lo llevé a mi casa. Comió milanesas con mis nenas y se quedó dormido. Me partió el alma, es tan buen pibe, pero la calle lo va a destrozar (...) Le avisé a la madre que se quedaba a dormir en mi casa y al otro día fuimos a la Dirección para que un equipo tomara su caso y lo anoté en la escuela. Llamé a la madre y me dijo que me hiciera cargo yo ya que conmigo se portaba tan bien. L. volvió a la calle, ¡yo no lo puedo dejar a vivir con nosotros! Y en esta ciudad no hay otro lugar donde ir... Este es nuestro trabajo... (Entrevista con un operador del municipio)

Entre los/as operadores/as del municipio se observa un alto grado de compromiso con la tarea que se veía enriquecida por la búsqueda de más y mejores programas para la atención de la niñez. Algunas discusiones internas mantenidas entre los/as operadores/as sirvieron en muchos casos para repensar las estrategias de intervención: los/as operadores/as trabajaban en pos de la restitución de derechos en base a estrategias de corte muy territorial tales como realizar recorridas por las calles, mantener encuentros en las plazas con los niños, niñas y adolescentes, realizar entrevistas en sede o en los domicilios de los niños y niñas con ellos o con sus familiares, buscaban la articulación con las redes establecidas en el programa de mesas barriales, se establecían medidas excepcionales -o también llamadas de abrigo- etc. fundamentalmente, estas acciones, tendían a contener en un principio situaciones que en general se encontraran desbordadas, para luego diseñar y sostener intervenciones que tendieran a restituir efectivamente los derechos vulnerados y estaban basadas en el principio desarrollado por Valverde Mosquera (2008), quien plantea que un equipo profesional que interviene en una situación de vulneración de derechos, desde un enfoque de derechos requiere de un estudio y conocimiento previo detallado de la situación de la comunidad y de las niñas y niños que viven dentro de ella, procurando que el período de instalación de la intervención, es decir, el momento desde que llegan hasta el momento en que la comunidad los acepta y asume como

válidos o propios, sea lo más breve posible, a fin de que los alcances de la intervención, se logren en los tiempos requeridos por la comunidad (Valverde Mosquera, 2008).

Sin embargo, en general, los/as operadores/as no se mostraban optimistas con relación a que las acciones realizadas lograran revertir la situación de vulnerabilidad de derechos en que se encontraban los niños, niñas y adolescentes que estaban en situación de calle, si bien podían reconocer que dichas acciones generaban algunos cambios:

Lo que rescato es que por lo menos estos pibes saben que hay alguien que se ocupa de ellos, que desde algún lugar a alguien le importan. Si se los preguntás, seguro te lo van a decir... (Entrevista con un operador de calle del municipio)

Nunca podremos hacer que salgan de esa pobreza terrible en la que viven, pero haber logrado que N. se interne para recuperarse, es un gran logro... (Entrevista con un operador de calle del municipio)

Los/as operadores/as, mostraban las dificultades y límites halladas para la restitución de derechos a partir de sus intervenciones, lo que producía tal como dicen Rozas, Gabrinetti, Calvo y Campagna, (2015: 98), *una sensación frustrante respecto de la intervención profesional sustentada en la idea de falta en relación a los recursos necesarios*

Es muy desgastante. Y además vos hacés la estrategia extrajudicial, la consensuas con el niño, la escribís, eso te lleva días, y cuando está lista, el pibe se manda alguna y a la mierda con todo. Es muy frustrante. Entonces, por un lado, las medidas se caen si se dilatan en el tiempo, y también se caen si no se las deja madurar: en resumen, las medidas casi siempre se nos caen. Es difícil intervenir. (Entrevista a un operador del municipio)

Yo lo que les digo a los demás operadores, que cuanto más la luchemos, menos posibilidades de que se caigan las medidas tenemos, pero así y todo, es difícil. (Entrevista con un operador del municipio)

Lo que aparecía con mucha fuerza en los dichos de los/as operadores/as, era la idea de que a pesar de las dudas acerca de las capacidades de las intervenciones para la restitución de derechos como así también para su protección y promoción, la intervención por medio de diversas estrategias, en las que contaban con autonomía y ciertos niveles de discrecionalidad para la toma de decisiones (Tummers y Bekkers, 2014), aumentaba las posibilidades de éxito de la política en ese sentido:

Trabajar con los responsables de las instituciones barriales la idea de que los pibes pertenecen ahí y que es bueno para todos que permanezcan: voy a las escuelas a las unidades sanitarias, a los clubes como ya te dije, hacemos talleres. En cierta medida, trabajo más con los grandes que con los chicos: porque el esquema de corresponsabilidad es eso, que los distintos actores se hagan cargo de los pibes que son de todos. (Entrevista con un operador del municipio)

Para los/as operadores/as, intervenir, estar en los territorios, acompañar a los niños, niñas y sus familias, resultaba esencial como estrategia para la restitución de derechos: dar visibilidad a todos los actores, que todos ocupen un lugar y reconozcan el lugar del otro:

Yo creo que eso es un piso para restituir derechos, o al menos para no vulnerarlos más. Si la gente los mira con cara de odio, como los negritos villeros, los pobres de mierda, los peligrosos, estamos perdidos y no vamos a tener nada más que hacer. Yo apunto a modificar eso. En el camino, me encuentro con los quilombos cotidianos de los pibes con los que tampoco se puede hacer mucho: trabajo en equipo con los abogados y TS, nos volamos la cabeza pensando, pero es para amargarse. (Entrevista con un operador del municipio)

Sin embargo, también existían quienes entendían que la política se implementaba asumiendo cada cuál las responsabilidades con las que pudiera cumplir:

A mí la de la militancia ciega no me va. Es entendible que hay que hacer cosas. Pero el hacer a lo tonto y a lo loco, sin pensar con qué ni para qué ni con quien no te conduce a nada y no ayudas a los niños. Si nosotros tenemos los recursos, podemos, si no tenemos, yo pienso que hay que derivar a quién pueda intervenir responsablemente. Me parece una irresponsabilidad. No somos Superman. (Entrevista con un operador del municipio)

En tanto otros, se mostraban más resistentes al cambio manifestando que:

Yo no sé cuánto mejor es esto. Me parece que no contiene lo suficiente el Sistema. (Entrevista con un operador del municipio)

Tal vez no es el caso de este servicio, pero lo que he visto que pasa es que el cambio es muy resistido por los operadores porque les quita herramientas para trabajar. El otro paradigma, estaba aceitado. Acá está todo por hacer, pero eso es mucho trabajo en la dinámica de intervención cotidiana. Los profesionales se resisten. (Entrevista con un operador del municipio)

De acuerdo con lo analizado, las estrategias que llevaban a cabo los/as operadores/as, no siempre se encontraban claramente diseñadas, programadas ni mucho menos eran evaluadas luego de su implementación.

Para pensar y analizar las estrategias de intervención de los/as operadores/as, es interesante tomar en consideración a autores como Iamamoto (1992) y Montaña (2000) quienes desde una perspectiva marxista de la intervención profesional plantean la dificultad para establecer una metodología estática de intervención social, dadas las características de su objeto de intervención que ostenta un carácter histórico-social que marca la imposibilidad de hacer sobre ella una mirada uniforme dado que la complejidad social es analizada por los distintos actores profesionales desde perspectivas teóricas, ideológicas y políticas diferentes, a lo que se debe sumar un análisis de las disputas de fuerzas que condicionan la direccionalidad de las prácticas profesionales.

Las acciones desplegadas considerando la combinación de dichas relaciones de fuerza a fin de alcanzar los objetivos y las finalidades de las intervenciones constituyen las estrategias de intervención cuyo carácter siempre es local, por lo que no se pueden establecer generalizaciones de forma acabada ni ser pensadas de manera *ahistórica*.

En coincidencia con Oliva (2007) se puede afirmar que no es posible explicar la intervención por medio del análisis de las políticas sociales o de las determinaciones institucionales, dado que podemos encontrarnos con que frente a las mismas políticas y determinaciones institucionales similares, los distintos profesionales pueden desarrollar estrategias de orientaciones diversas o incluso opuestas. En la intervención profesional se ponen en juego una multiplicidad de implicancias incluso de tipo personal que, en palabras de la autora quedan claramente de manifiesto:

... consideramos que la propia historia de vida del profesional es un punto que no puede ser eludido para entender la articulación de recursos, dado que existen diferenciadas concepciones teóricas, pero también diversas maneras de comprender el dolor ajeno... o el significado de las condiciones de vida que encierra la falta de luz eléctrica, la falta de agua corriente, etc. (Oliva, 2007: 15)

El presupuesto fundamental que subyacía a las acciones desarrolladas por los/as operadores/as como estrategias de intervención, era que debían apuntar a transformar en alguna medida una realidad que se presentaba bajo la forma de demanda frente a una estructura -el SPPIDNNA- que se suponía que contaba con las herramientas para satisfacerla.

Las estrategias por lo general se vinculaban con el armado de alguna red interinstitucional, con el acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes o de sus familias por las distintas instituciones, con el abordaje de situaciones problemáticas por medio de entrevistas, la construcción, acompañamiento y sostenimiento de vínculos familiares o sociales por medio de entrevistas individuales o grupales con equipos profesionales interdisciplinarios, si

bien es preciso advertir que existían quienes basaban la construcción de las mismas en una lógica más de derivación o incluso de resistencia a la normativa vigente.

La característica de interdisciplinarietà en el diseño de las estrategias de intervención, era considerada por los/as operadores/as como una fortaleza de las intervenciones. Cada caso que era intervenido por un equipo interdisciplinario continuaba a cargo del mismo que se ocupaba de su seguimiento.

¿Y de las estrategias de intervención? ¿Qué me podés decir? ¿Cómo se las ingenian?

Las estrategias de intervención son “a los ponchos”, como se dice en mi pueblo. Vamos haciendo el recorrido institucional, peregrinando al lado de los chicos. Yo he pensado que no es poco. No dejar a un pibe solo cuando golpea la puerta de una institución, o a la madre, o al padre, me parece un aporte. Es algo que puedo hacer. Yo ando en bici y voy y vengo con la bici para todos lados, golpeo puertas, espero, me enoja, a veces me puteo con alguno, no te voy a mentir, pero la verdad es que esa es la estrategia que me doy. No me parece y no acuerdo con hacer lo que sea, más bien, prefiero pensar qué hacer: y antes de esconder a un chico de la policía, prefiero ir yo con él, y esperar y dar la pelea para que lo larguen porque no lo pueden tener. (...) (Piensa) No estoy cómodo en la oficina yo. Yo ando en la calle como los pibes, pero estoy integrado: tengo trabajo, casa, la bici. Esa es la diferencia. Yo estoy integrado, bueno... un poco (Se ríe) Pero tampoco tengo mucho que perder, por eso puedo hacer cosas pequeñas que a lo mejor, un pibe recuerda y después puede cambiarle algo en la vida. (Entrevista con operador del municipio)

Sintetizando, es posible advertir que desde la perspectiva de derechos a partir de la cual se están analizando las intervenciones, entre las estrategias de intervención y las tácticas operativas diseñadas para intervenir en la realidad desde las perspectivas de los/as operadores/as tal y como se ha venido mostrando, es posible hallar algunas características básicas o condiciones mínimas que son contempladas por los operadores para intervenir en perspectiva de derechos.

En primer lugar, siguiendo a Valverde Mosquera (2008), según manifiestan algunos de los/as entrevistados/as las estrategias buscan apuntar al aumento de las capacidades en el ejercicio pleno de los derechos.

Por otro lado, tal como plantean Oliva y Mallardi (2011), se presentan variadas y creativas, diseñadas en función de la recuperación en términos históricos y sociales que el equipo o el profesional pueda hacer del problema a intervenir, lo cual implica establecer, repensar y rediseñar las estrategias y tácticas metodológicas u operativas de acuerdo a cada caso particular, revisándolas y supervisándolas todo el tiempo para ajustarlas teniendo en cuenta los cambios del entorno.

Después vos tenés que pensar las estrategias de intervención para restituir derechos con los niños y sus familias y no por o para ellos. Eso es fundamental: el caso a caso, el día a día en cada caso. Cuando vos reconstruís la historia de un niño o adolescente con derechos vulnerados, la historia es ayer, o el mes pasado, y desde ese lugar tenés que ser creativo y pensar qué estrategia te das para revertir las situaciones de vulnerabilidad. (Entrevista con un operador del municipio)

Además, Pávez Soto (2012) agrega que deben apuntar a la construcción de un espacio de desarrollo y empoderamiento colectivo y territorial.

Yo espero conocerlos, saber de dónde vienen, quiénes son, qué les pasa, qué familia tienen, qué esperan, de dónde me puedo agarrar para restituir derechos, que en definitiva es el objetivo primordial del Sistema. Escuchar, construir con ellos una estrategia en la que se puedan pensar activamente cambiando su vida. (Entrevista con un operador del municipio)

Lo descripto, y entrando en un nivel de análisis más profundo y complejo, permite realizar cierta clasificación de las estrategias de intervención social construidas por los/as profesionales. Al analizar el proceso de construcción del

rol profesional y de las estrategias de intervención social con la niñez es posible advertirlas de cuatro tipos: por un lado, aquellas ligadas a las resoluciones del tipo *de servicio o de asistencia* ligadas a acciones de corte asistencialista, que buscan por medio de tareas de bajo impacto global y de llegada focalizada, local y asistemática revertir situaciones de vulneración momentáneas. Estas estrategias son realizadas en soledad, sin diseño previo ni evaluación posterior y tienen el objetivo de transitar momentáneamente una situación de vulneración de la mejor manera posible: consisten en llevar a un niño a la propia casa del operador y darle la cena, o ropa para que se cambie, llevarlo en automóvil hasta las cercanías de su barrio para que no tenga que caminar o pedir dinero para viajar, etc. luego de lo cual, vuelve a la calle o a su casa, donde las situaciones de vulneración se mantienen tal cual estaban.

Por otro lado, existen las estrategias que pueden llamarse *de derivación* que consisten en derivar o trasladar aquellos casos para los que no se cuenta con los recursos necesarios para su resolución a otros ámbitos institucionales o instancias superiores como el Servicio Zonal de la Provincia de Buenos Aires, otras áreas de Desarrollo Social del propio Municipio, etc. la estrategia consiste en quitar de aquí el caso, a fin de que otro organismo, institución o actor lo resuelva y de que el profesional que lo deriva, pueda seguir adelante con otros casos que están en espera. En este tipo, si bien no existe diseño de la estrategia, ni cuenta con evaluación posterior, existe cierto marco protocolar que puede hallarse en los intersticios de la Ley 13.298 que habilita dichas acciones, por lo que no quedan estrictamente desajustadas a derecho, si bien pueden representar contradicciones éticas.

En otro sentido, existen quienes centran sus intervenciones en la *resistencia al cambio*, basando las estrategias en los diferentes modos de cuestionar el SPPIDNNA. Los/as operadores/as que intervienen en esta perspectiva, se resisten a intervenir desde el nuevo paradigma, lo que los lleva

a realizar estrategias y tácticas operativas de bajo impacto, debido a que sus acciones quedan desajustadas a derecho por lo que deben siempre ser desestimadas. En general, son acciones realizadas por empleados que han trabajado en el viejo patronato de menores, provenientes del antiguo paradigma y que funcionan más bien como obstáculos que como agentes del sistema. No tienen la capacidad de desarrollar acciones de impacto alguno, no diseñan estrategias ni las implementan ni las evalúan, simplemente añoran las intervenciones de los viejos tiempos.

Por último, existen las *estrategias en clave de derechos*, que buscan y apuntan a que en el proceso de construcción de las estrategias de intervención, prime la perspectiva de derechos, entendida como una tarea corresponsable entre los distintos actores intervinientes: el equipo profesional, los adultos y adultas y los niños, niñas y adolescentes de la comunidad (Valverde Mosquera, 2008), que adquiere diferentes formas y matices y que apunta a abordar las situaciones de vulnerabilidad por medio de la búsqueda de los recursos ofrecidos por la política pública de niñez y por otras políticas públicas del Estado a fin de que en su confluencia, se pueda arribar a la resolución de los conflictos de vulnerabilidad que aquejan a los niños, niñas y adolescentes. En general, son estrategias diseñadas con anticipación, dado que requieren de un análisis situacional más o menos rápido y a la vez pormenorizado de los recursos existentes y de los cuales se puede echar mano y pueden ser evaluadas durante su implementación y posteriormente en función de su impacto y los cambios logrados en la estructura de vulneraciones sufridas por las poblaciones infantiles. Consisten en buscar la modificación de las situaciones de fondo que generan y producen vulnerabilidad infantil. Tienen cierto carácter procesual y se diseñan por etapas a desarrollar en diferentes momentos.

Es pertinente aclarar, que esta tipificación realizada a fines analíticos, puede no encontrarse en estado puro entre las diferentes estrategias y tácticas operativas llevadas

a cabo por los actores intervinientes, sino que se entrecruzan unas con otras, se reconfiguran y van moviéndose por los distintos tipos descriptos entre caso y caso o en diferentes momentos de la intervención en un caso particular, a la vez que generan conflictos y tensiones entre los diferentes actores.

Acerca de la perspectiva de responsables políticos sobre la implementación de las estrategias y los programas en la Municipalidad de La Plata

En relación con la perspectiva de responsables políticos municipales, se encuentran posiciones bien diferenciadas; diferentes posicionamientos respecto de la implementación de la nueva ley que marcaron el rumbo de la política de Niñez en el Municipio de La Plata.

Por un lado, los/as funcionarios/as políticos/as encargados de dirigir la propia institución, presentaban una de alto nivel de compromiso con la implementación de la Ley 13.298 y la conformación del SPPIDNNA y con la ejecución de los programas diseñados, que fueron implementados mediante un cronograma de actividades estratégico durante el primer año de gestión.

Además, manifestaban su compromiso con el trabajo en el tema a raíz de su larga trayectoria de militancia¹⁰:

¹⁰ Cuando se habla de militancia en estos términos, se hace referencia por un lado a cierta trayectoria de los actores en la temática de niñez buscando que se hiciera efectivo el cambio de paradigma, que se lograra la sanción de la ley, lo cual implicó llevar adelante extensas jornadas de debate político, académico y social, manifestaciones y marchas y manifestaciones públicas pidiendo la sanción de la Ley 26.061 primero y la 13.298 después e incluso que se implementara el SPPIDNNA en La Plata y por otro lado, a la ya mencionada militancia político-partidaria que en muchos casos, coopera para que los diferentes agentes que trabajan en el Estado, consigan dichos puestos a la vez que se ven comprometidos a apoyar a la gestión política de ese momento. Estas dos acepciones, pueden encontrarse asociadas o no una con la otra.

...Que este Municipio haya adherido al convenio es un paso muy importante. Yo esperaba esto desde que vivía en las casitas del Padre Cajade (...) con la gestión anterior, nos peleábamos todos los días, espero que ahora estos sepan estar a la altura de las circunstancias. Seguro que este tema va a despertar frentes internos muy fuertes, los políticos no suelen considerar buen negocio invertir en los pibes... (Entrevista con un funcionario municipal)

...En las marchas por la sanción e implementación de la Ley, yo he ido con la panza embarazada de mi hija más chica, ahora coordinar el área de atención de casos es una enorme responsabilidad... (Entrevista con un funcionario municipal)

Guerra (2005) y Yamamoto (2000) plantean que la construcción de un proyecto político se vincula en un nivel lógico y teórico con la realidad a partir de relaciones establecidas entre los/as usuarios/as de las políticas sociales y las estrategias de acción comunes con organizaciones sindicales y sociales para generar prácticas que sean reconocidas y socialmente comprometidas en la defensa de los derechos sociales.

Por otra parte se encontraban los/as responsables políticos de rangos superiores a cargo de las áreas de las que dependía la Dirección de Niñez, la Secretaría de Desarrollo Social y la Subsecretaría de Acción Social, quienes, además de diferentes intereses, tenían una perspectiva muy disímil al respecto de la implementación de la Ley 13.298:

Yo no dejo de considerar la importancia del tema de la niñez, pero es necesario proyectar bien el presupuesto (...) si yo transfiero el 50 % del fondo de fortalecimiento, ¿después con qué sigo todo el resto del año en las demás áreas? La Ley lo dice, ya sé, pero si vos mirás los números también, ¡La plata no alcanza! Y hay compromisos asumidos con todas las áreas además de niñez. (Entrevista con un funcionario municipal)

Los/as funcionarios/as de distinto rango se veían involucrados en disputas internas que han sido determinantes en las condiciones que más tarde se presentaron como

condicionantes para la puesta en marcha del SPPIDNNA, como para el funcionamiento de la Dirección de Niñez específicamente: estas pujas por el presupuesto implicaron el retraimiento de las partidas presupuestarias que debían imputarse a honorarios del personal y la falta de insumos básicos como teléfono, papel, movilidad, etc.

En una entrevista, quien se encontraba dirigiendo la institución y estaba a punto de renunciar, manifestaba:

(...) pasé meses preguntando por qué no podía mover este elefante. Ahora sé, si no come, no se mueve. (Entrevista con un funcionario municipal)

Aun así, existía consenso entre los/as directivos/as de Niñez del Municipio en que la política de niñez no podía construirse sin presupuesto. Las intenciones de llevar adelante el SPPIDNNA, debían ir acompañadas de acciones concretas en el mismo sentido:

Yo no entiendo bien cómo es que creen que se puede trabajar por los pibes que están en la calle si no tenés nada para ofrecerles. Nuestro objetivo es romper con la lógica de control y represión y para eso necesitamos poder darles respuestas que son de carácter material: abrir un parador, un comedor, pensar en becas de estudio. Esta gente no entiende lo que hacemos.(Entrevista con un funcionario municipal)

¿Sabés qué pasa? que solo se preocupan cuando les aparece un pibe durmiendo en las puertas del Palacio Municipal, porque quedan en evidencia frente al Intendente, y como tienen miedo de que quiera saber qué pasa y que se entere que no están transfiriendo los fondos, entonces se preocupan por ese pibe, pero no pueden pensar más allá del aquí y ahora. (Entrevista con un funcionario municipal)

Estas manifestaciones demuestran que el cambio de paradigma en materia de niñez no es automático, es una construcción producida por extensos procesos de búsqueda y las conquistas en un complejo interjuego de fuerzas en el que es necesario observar y reconocer determinadas

tensiones en las políticas sociales. Así pues, como plantean Rozas y Velurtas (2014), es posible sostener que existen políticas que expresan un discurso de reconsideración de la cuestión social y que por lo tanto muestran transformaciones en el campo de las políticas públicas respecto de las políticas de corte neoliberal que queda evidenciado en la noción de protección social desde la perspectiva de derechos que atraviesa la política (Pautasi 2010; 2012).

Si bien la firma del convenio¹¹ había sido bien aceptada e incluso respaldada por los diferentes actores y se le reconoció su importancia en tanto modificaba y removía, tal como se ha explicado anteriormente, viejos esquemas perjudiciales para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad, fue resistida a la hora de implementarla plenamente dado que hacerlo implicaba modificaciones sustanciales tanto de la prácticas de quienes deben trabajar dentro de su marco, como también por parte de las autoridades responsables de garantizar su efectivo cumplimiento. Eso implica asignación de partidas presupuestarias, reasignación y capacitación del personal de la administración pública y por sobre todo profundos cambios en la mentalidad de quienes, inmersos en la costumbre de pensar en los niños como objetos de derechos, no siempre han podido pensarlos como sujetos plenos con capacidades propias y autonomía (Di Marco, 2002).

En este punto se condensan un sinfín de obstáculos que se entrecruzan con posibilitadores para la implementación de la política.

Lo que aparece puesto en juego en esta instancia, son la relaciones de poder establecidas dado que, tal como plantea Rozas (2001), los actores con mayor poder de decisión y los de niveles inferiores, constituyen modos particulares de organizar las estructuras de poder, que resultan sustanciales

¹¹ Tal como se ha expresado en el capítulo 3, el convenio, es el acuerdo firmado por el cual el Municipio de La Plata se compromete para la implementación del SPPIDNNA.

a la hora de analizar la política social. La posición política de los distintos actores y sus concepciones al pensar lo social, configuran un determinado modo de ser de la vida estatal (Rozas y Velurtas, 2014) estructurado en base a las consecuencias de las decisiones en la vida de los usuarios de las políticas públicas. Los modos de habilitar elementos e insumos esenciales para la implementación de los programas para la restitución de derechos a cargo de los/as funcionarios/as de rangos superiores y la tarea de los/as operadores/as, los/as técnicos/as y los/as actores en territorio, confluían en la conformación de la complejidad que implicaba la puesta en marcha del SPPIDNNA.

Desde mi perspectiva, la implementación del SPP, está complicado por la idiosincrasia de los actores que conformamos el sistema. Y los que además de conformarlo, lo administramos, todos los días nos preguntamos cómo vamos a seguir al siguiente. (Entrevista con un funcionario municipal)

Acerca de la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes y sus familias sobre las estrategias desarrolladas para la implementación de los programas en la Municipalidad de La Plata y la restitución de derechos vulnerados

Ya se ha desarrollado la idea acerca de que la Política Pública de Niñez objeto de este estudio, tiene dos postulados fundamentales ligados por un lado a la promoción y protección de derechos y por otro la restitución de derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes, mostrando que la perspectiva de derechos es transversal en ella. En esta instancia, es pertinente hacer aquí antes de abordar las perspectivas de los niños sobre las estrategias de implementación de dicha política, alguna consideración acerca de la noción de derechos que contempla.

Tanto la Constitución Nacional, como las Leyes 26.061 y 13.298 de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, establecen como postulados fundamentales el derecho de todos los niños y niñas a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, lo que garantiza su desarrollo integral desde los primeros años de vida a cargo del cuidado y acompañamiento de personas que sean sus referentes para los primeros aprendizajes y el fortalecimiento de los procesos de crianza (UNICEF, 2014).

Entre los derechos fundamentales considerados en las normativas mencionadas, se hace explícito como fundamental el derecho a la educación atendiendo a su importancia para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes a lo que se suma la realización de actividades vinculadas al juego y la recreación, el descanso y el esparcimiento adecuadas a la edad de cada sujeto infantil (UNICEF, 2013).

El derecho a la salud, se encuentra explícitamente reconocido tanto en la CDN como en las ya mencionadas leyes de Promoción y Protección Integral de Derechos que rigen en Argentina, estableciendo que los niños, niñas y adolescentes, tienen derecho a disfrutar de los más elevados niveles de salud, a su atención integral y a recibir la asistencia médica necesaria (UNICEF, 2014; 2016). El derecho a la salud incluye el acceso a una alimentación de calidad y en suficiente cantidad para los requerimientos vitales, así como también a vivir y habitar en ambientes saludables.

Además, en el marco del paradigma de la protección integral, se consideran derechos básicos a ser protegidos en situaciones especiales el derecho a la dignidad, a la integridad psíquica y física y a la identidad, ligados a proteger la vulneración de derechos en relación a situaciones de violencia, trabajo infantil, integridad sexual, etc. (UNICEF, 2013).

Antes de presentar los hallazgos de esta investigación respecto de las perspectivas de los niños, niñas y adolescentes y sus familiares acerca de las estrategias para la implementación de los programas diseñados por la Dirección de Niñez y Adolescencias de la Municipalidad de La Plata para la restitución de sus derechos, serán presentados algunos emergentes de las entrevistas realizadas a los niños y niñas en relación a lo que piensan sobre sus derechos.

En la indagación fueron incluidas las variables *derechos vulnerados*, como variable compleja que permite incluir todas las dimensiones que los profesionales o los propios niños realizaran en la decodificación *en clave de derechos*, y por otro lado y de manera separada la *escolaridad*, como variable simple dado que es claramente identificable por los propios niños en relación a si concurren o no a la escuela. Dicha diferenciación, radica en que en el primer caso, la variable compleja no puede ser decodificada por los propios niños, niñas y adolescentes dado que es una construcción que se realiza a nivel teórico para la investigación y no dice nada respecto del conocimiento de los niños y niñas acerca de sus derechos, mientras que la variable simple, pueden identificarla y responder, sin necesidad de ninguna mediación ni decodificación por parte de terceros.

En tal sentido las entrevistas arrojaron lo siguiente: respecto de la escolaridad, de los 45 casos analizados en este estudio, el 71% manifestó no concurrir a la escuela estando en edad escolar, mientras que el 29% si lo hace.

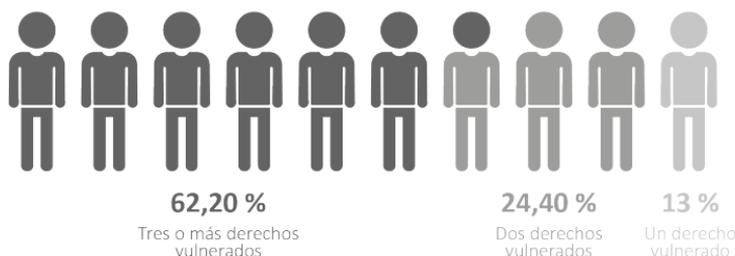
Gráfico 2: Cantidad de niños, niñas y adolescentes que conforman la muestra que concurren a la escuela expresada en porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a 45 entrevistas realizadas (N=45)

En tanto respecto de la variable derechos vulnerados, los hallazgos fueron los siguientes: el 13% de los niños, niñas y adolescentes, tienen por lo menos un derecho vulnerado, el 24,4% al menos dos y el 62% de los niños, niñas y adolescentes participantes en esta investigación, tres o más derechos vulnerados, dejando ver con claridad el impacto del concepto de pobreza multidimensional (Minujín y Kessler, 1995; Tuñón y Salvia 2013; ODSA, 2017) que conforma el espacio de las privaciones (Tuñón y Poy, 2014) en referencia al incumplimiento de derechos fundamentales e irrenunciables y contemplados en las legislaciones vigentes en el cual las carencias se acumulan (Minujín, 1992; Minujín y Kessler, 1995) complejizando, la situación de los niños, niñas y adolescentes en la medida en que más derechos incumplidos poseen.

Gráfico 3: Cantidad de derechos vulnerados que poseen los niños, niñas y adolescentes que conforman la muestra expresado en porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a 45 entrevistas realizadas (N=45)

Estos datos son contundentes y deben ser leídos desde el problema de la vulneración de derechos en clave de pobreza multidimensional (Tuñón y Poy 2014) dado que permiten advertir que en términos de acumulación de desventajas (Forselledo, 2001; Saraví, 2006), estos niños, niñas y adolescentes se encuentran seriamente damnificados.

Estos datos arrojados por las entrevistas son leídos a partir del enfoque multidimensional de derechos que, permite pensar en la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional a partir de la Metodología Bristol (Tuñón y González, 2013) y las seis dimensiones fundamentales para definir la pobreza infantil elaboradas por CEPAL y UNICEF (2014): derecho a la alimentación, derecho al saneamiento, derecho a la vivienda digna, derecho a la educación, derecho a la información y derecho a la salud que permiten estimar la incidencia de los déficits o nivel de privaciones a partir del análisis de la distancia entre necesidades y capacidades para su satisfacción, entendiéndose que a más dimensiones, corresponderá mayor y más severo será el nivel de pobreza infantil (ODSA, 2016).

Para conocer la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes respecto de sus derechos y la implementación de los programas por parte del municipio, se indagó mediante

las entrevistas su punto de vista respecto de los programas implementados por el municipio para la restitución de derechos vulnerados. La idea era conocer a partir de sus dichos si, a raíz de la inclusión y participación en alguno de los programas, ellos podían identificar la restitución de algún derecho. Las entrevistas fueron realizadas a los niños luego de haber transitado un tiempo por alguno de los programas.

Los ejes de indagación fueron los siguientes:

- Conocimiento sobre sus derechos
- Identificación de sus derechos vulnerados
- Identificación de la participación en el programa como medio para la restitución de derechos

En líneas generales los entrevistados manifestaban conocer sus derechos pero sin saber específicamente cuáles eran:

A nosotros no se nos respetan los derechos de los niños. Todos nos tratan como pobres. Nosotros somos pobres pero tenemos derechos.

¿Y cuáles son?

No, de memoria no los se yo! (JS. 10 años.)

Yo sé que tenemos derecho a la educación, a la dignidad, a tener nombre y seguro que debe alguno de no ser pobre, pero ese no lo tenemos nosotros! (C. 12 años.)

Sin embargo, a pesar de no tener conocimiento puntual acerca de cuáles son exactamente los derechos vulnerados, aparece estrechamente asociado el problema de la vulneración de derechos con la pobreza en los dichos de los niños y niñas entrevistados y además, el trasfondo de lo expresado, deja entrever la multidimensionalidad de las privaciones y vulneraciones sufridas.

A mí no se me respeta el derecho a vivir en familia. Pero es mi propia familia la que no me lo respeta. Si me echan de mi casa... (E. 16 años)

Yo sé que tengo derecho a no vivir en la calle, pero dejalo así, antes de volver a mi casa, prefiero que no se me cumpla. (P. 13 años)

En estos dichos, aparecen identificadas nociones en torno a las protecciones especiales (UNICEF, 2013), entre las que se encuentran consideradas las diferentes formas de violencia doméstica al interior de las familias, lo que resulta evidentemente expulsivo de los niños del ámbito del hogar.

Respecto de los derechos vulnerados planteaban:

A ver, dame una lista, yo te digo, creo que los tengo todos. (Se ríe) (L. 12 años)

Para mí el peor derecho vulnerado es el de la discriminación. Todos nos miran como si fuéramos negros villeros, y somos, pero eso no da para que te discriminen. (R. 14 años)

¿Y estar en la calle es un derecho vulnerado o es un derecho que tenemos? ¿Quién me va a obligar a estar en mi casa? [Si es peor que la calle! En la calle tengo el derecho a la libertad! ¿O no? (R. 11 años)

-¿Y trabajar es por un derecho que no se nos cumple o es un derecho que tenemos?

-¿Y vos qué pensás?

-Que si no queremos trabajar no tenemos que trabajar, pero si queremos tenemos derecho porque además nos sirve para bancarnos otros derechos que no se nos cumplen. (M. 8 años)

Yo trabajo, ya que estoy en la calle, me hago mi plata, de paso me sirve. No pensé si es un derecho. Si yo lo quiero hacer es mi derecho. (D. 14 años)

Los extractos de las entrevistas, dejan ver reflejada la multidimensionalidad de los derechos vulnerados y por ende, demuestran la multidimensionalidad de la pobreza que dado el número de dimensiones insatisfechas, indican niveles severos de pobreza infantil en los que estos niños, niñas y adolescentes se encuentran sumergidos (Minujín y Kessler, 1995; Tuñón y Gonzáles, 2013; ODSA, 2016).

Era observable cuando estos niños y niñas estaban en la calle a veces trabajando limpiando vidrios en las esquinas o vendiendo diferentes objetos (estampitas, rosarios, parasoles, repasadores, etc.) en los bares o colas de los bancos, que se encontraban expuestos a situaciones de mucha violencia, eran insultados y amenazados por parte de los automovilistas, ya sea porque no querían que les limpiaran el vidrio o porque demoraban el tránsito y en ocasiones los automovilistas se iban sin darles la propina por la labor realizada o pagarles el objeto *comprado*. Además, eran agredidos por jóvenes más grandes con quienes disputan los *espacios de trabajo*.

Estos niños, niñas y adolescentes muestran serias dificultades a la hora de construir al otro como sujeto por fuera del propio grupo. Wacquant (2007) plantea que los problemas urbanos que afectan a los/as jóvenes de sectores empobrecidos, los llevan a rebelarse contra las privaciones económicas y las crecientes desigualdades sociales por medio de un arma eficaz: el enfrentamiento con las autoridades y la alteración del curso normal de la actividad social. Y esto resulta claramente visible entre los niños, niñas y adolescentes que participaron de esta investigación: *afanarle a un cheto*¹², *hacer bardo*¹³, *aspirar en público*¹⁴, *bardear a la yuta*¹⁵ tiene más que ver con la necesidad de causar un impacto en

¹² Afanarle a un cheto implica robarle a quién tiene un estándar de vida superior. La expresión cheto, se utiliza de forma despectiva para denominar a quién no ha tenido dificultades económicas y goza de privilegios en el acceso a bienes de consumo como indumentaria, bebidas, etc.

¹³ Hacer bardo es una expresión utilizada para indicar que se rompe con algún orden considerado normal o establecido o esperable. En general implica romper con alguna norma de convivencia en público.

¹⁴ Aspirar en público hace referencia al hecho de consumir sustancias prohibidas, en este caso pegamentos o combustibles que son las que los niños, niñas y adolescentes aspiran, sin esconderse ni ocultarse, lo cual implica quebrar una norma desafiando la mirada de los otros, en una demostración de oposición con lo establecido y socialmente aceptable.

¹⁵ Bardear a la yuta, implica provocar a la policía a sabiendas de que sus posibilidades de acción están más restringidas que las de los propios niños, niñas y adolescentes. Es un acto provocativo denominado despectivamente.

los otros, en las autoridades, en los espectadores, que con ellos mismos. Es una manera de hacerse visibles, de generar en los demás un registro de su presencia.

Si la significación y la inclusión en la vida comunitaria no pueden ser por medio de un lenguaje común, entonces lo serán por oposición, por enfrentamiento, por confrontación. Además, el sentimiento personal de indignidad (Wacquant, 2007), asociado a la vulneración de derechos persistente a lo largo de los años en la vida de los niños, niñas y adolescentes, es una dimensión que afecta negativamente las relaciones interpersonales y por lo tanto interfiere en las posibilidades de pensarse como ser social en la interacción dialéctica individuo-sociedad.

Es preciso recalcar coincidiendo con Farias (2009), que no es pretensión de este estudio establecer relaciones causales entre pobreza, delito, violencia, etc. sino que es importante identificar que los sectores de mayor vulnerabilidad, se encuentran más expuestos a caer en conductas de este tipo, dada su necesidad de afrontar lo que Wacquant llama la *violencia desde arriba*, ligada al abandono, la relegación y la estigmatización (2007) respecto a lo cual los niños, niñas y adolescentes, realizan manifestaciones como estas:

Que me jode la yuta, ellos roban donde nadie los ve. (F. 12 años)

A los chetos les jode pasar caminando y que vos estés con la bolsa, pero no por vos, les jode verte a vos. (L. 10 años)

A mí me gustaría que un cheto o un cana o uno de ustedes, pasaran una noche de frío como nosotros y después me cuenten. (O. 16 años)

Al preguntarles por esta situación manifestaban:

Te tenés que hacer a la calle. Es así. No es violencia, es que cada uno defiende lo suyo. ¡Yo voy a hacer lo mismo si me vienen a sacar mi lugar! (B. 13 años)

Hay que aprender a estar en la calle. Y los más grandes siempre tiene razón, con ellos hay que andar bien porque hoy te cagan a palos pero mañana te defienden. Somos todos de acá. Si andás bien con ellos, después te ayudan, te mandan a las paradas, te dejan algunas horas. (F. 14 años)

Respecto de la participación en el programa y la restitución de los derechos vulnerados, al indagar a los niños, niñas y adolescentes sobre si identificaban la restitución de alguno de los derechos vulnerados a través de su participación en algunos de los programas de la Dirección de Niñez, se encuentra que ellos no llegaban a identificar que los programas apunten a restituirles sus derechos:

Lo que hacen los de la Municipalidad en la Plaza no nos cambia en nada, solamente están un rato con nosotros y vienen para que no nos aspiremos la bolsa y para que no afanemos (...)¿Qué nos va a cambiar!?! (L. 12 años)

Si quieren hacer algo por nosotros que nos saquen de arriba a la cana y que nos dejen estar tranquilos. Ya estoy harta de que me quieran hacer volver con mis viejos, eso es para chetos, yo no tengo padres de esos que ellos dicen, que vayan ellos a vivir a lo de mi vieja, vas a ver cómo se van a la plaza al rato... (R. 14 años)

Si nos quieren dar nuestros derechos que nos den casa, comida, no que nos manden al abrigo para dormir y después al otro día tenés que volver a la calle. (M. 13 años)

Una de las dificultades encontradas a la hora de trabajar con ellos y pensar estrategias de intervención que ellos reconocieran como válidas para la restitución de derechos vulnerados, se relaciona con lo que plantea Mancebo:

Vivir en sociedad, implica una correspondencia entre los significados de unos con los otros, significa compartir un significado común de la realidad. (...) La abstracción de los roles y actitudes de los otros se denomina otro generalizado.

Su formación dentro de la conciencia de cada uno implica la internalización de la sociedad y de la realidad en ella establecida. (2005:178)

Estos niños conocían muy bien el sistema, sus actores, sus debilidades y fortalezas, por lo que era común que utilizaran ese conocimiento para sostener situaciones en las que ellos mismos contribuían a la profundización de su situación de vulnerabilidad:

-Anoche el operador me mandó al abrigo, yo fui, comí y me volví a la calle. Dormí toda la noche en la plaza.

-¿Pero en el abrigo no estabas mejor?

-Ni en pedo, el director es un gil, ese te manda la cana. En la calle hago lo que me pinta (...) Si no te pueden decir nada vos vas y venís como querés. (R. 11 años)

A mí me sirve el Servicio cuando ando en quilombos, después me hincha que me sigan a todos lados y se crean dueños de mi vida. (F. 15 años)

De diferentes modos, los niños y niñas tenían alguna consideración acerca de las intervenciones que los/as operadores/as llevaban a cabo en el marco de los distintos programas y las manifestaban de acuerdo a sus propios criterios y experiencias.

En algunos casos eran valoradas por la capacidad de revertir situaciones problemáticas de forma positiva, sin embargo en otros, también pesaba el hecho de advertir que la intervención implicaba elementos de control, supervisión y seguimiento:

Los del zonal y el local son buenos, pero que no me jodan. Yo quiero ser libre. Los pobres queremos ser libres aunque seamos pobres. (L. 12 años.)

En el servicio nos ayudan, pero si piensan que vamos a dejar mi casa, están en pedo. Nosotros nos vamos a cuidar solos mejor que unos desconocidos. (M. 13 años.)

También era posible advertir en las percepciones de los niños, niñas y adolescentes claramente una visión acerca de los múltiples elementos que constituían la vulneración, sin que fueran distinguidos puntualmente cuáles eran los derechos vulnerados:

Para mí todo bien con el servicio. Pero mi paz ellos no me la van a devolver. Si no sacan a ese tipo, todo lo que hagan es al pedo. (J. 12 años.)

La llamaron a mi mamá y le dijeron que si nos pegan van a iniciar acciones. Un poco aflojó. Nunca nos habían escuchado ni dado bola ni creído antes. (S. 12 años.)

Me ayudaron porque hablaron con mi mamá y mi papá. Y me llevaron al médico porque tenía lastimadas las manos y la piel. Y me ayudaron a entrar en la escuela: me cambió la vida. (L. 10 años.)

Me ayudan porque puedo venir cuando quiero. Pero no quiero que me encierren en un abrigo ni de vuelta en mi casa. (M. 8 años.)

Del mismo modo, podían advertir cuándo las estrategias no eran beneficiosas para todos los actores involucrados:

Ellos hablaron con mi abuela y me acepta, pero no pueden convencer a mi mamá de que no haga quilombo si me voy! Me ayudan pero hay cosas que no pueden hacer. (L. 10 años.)

Por más que quieran hacer, no va a cambiar nada. A mi casa no vuelvo, a lo del tipo no voy. Qué me dejen en la calle. Les agradezco todo lo que intentan. (M. 13 años.)

El servicio hizo volar a la directora de la escuela: se va a acordar esa hija de puta... Además llevaron el camión de documentación y les hicieron a todos los que no tenían. (L. 12 años.)

Cabe destacar que los extractos de las entrevistas mantenidas con los niños, niñas y adolescentes en este estudio, bien es sabido que abundan, al mismo tiempo, se entiende

que no redundan, en tanto son expresiones que solo deben ser interpretadas en el contexto en el que fueron vertidas por cada sujeto en particular, y debe considerarse que han sido expresadas a fin de describir una realidad singular y es allí donde radica su riqueza informativa y la importancia para interpretar el mundo en el que viven y se desarrollan: así de duras son las palabras, así de dura es vivida –o padecida– la realidad.

3.3 Acerca del impacto de las estrategias llevadas a cabo en el marco del SPPIDNNA para de restitución de derechos vulnerados desde las diferentes perspectivas

Luego de haber descripto la política de niñez, de identificar y analizar las percepciones de los/as operadores/as respecto de la capacidad de sus intervenciones para la restitución de derechos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes, resta presentar los datos y la discusión acerca de los impactos, efectos y obstáculos encontrados por los distintos actores en el proceso de implementación de la política pública.

El presupuesto subyacente, radica en la idea de que la implementación de la política, encuentra particularidades a partir de elementos que no están ligados en términos estrictos al diseño de la misma, sino que son contextuales. Más bien, lo que se sostiene en esta investigación, en línea con el informe de UNICEF (2013), es que el proceso de implementación de la política pública de niñez, se encuentra conformado por tres elementos: a) el diseño particular de la política, b) los actores que la conforman y c) el campo de aplicación delineado por elementos históricos, sociales, políticos, económicos, etc.

Estos son los elementos constitutivos del proceso y en gran medida concluyentes en los resultados sobre todo en los últimos años, en que los gobiernos locales o municipales

han asumido un rol protagónico en el diseño e implementación de los programas sociales destinados a la infancia y la adolescencia. Ello implicó un mayor involucramiento de una diversidad de actores que se vieron incluidos en los procesos de decisión, diseño e implementación en el marco de la política pública de niñez, lo que requiere de mayor capacidad de gestión para actuar en procesos complejos (UNICEF, 2013) que aumenten las capacidades estatales en las distintas instancias de gobierno para alcanzar los máximos niveles de impactos sociales a través de la política a nivel local.

La política pública de niñez en el Municipio de La Plata, se desarrolló con una alta participación de todos los actores en diferentes momentos de implementación del diseño y de la toma de decisiones, lo que hace que sea fundamental recuperar las perspectivas de los mismos sobre los distintos momentos del proceso, dado que es lo que permitirá cambiar la lógica del análisis de arriba hacia abajo, para pensarlo desde abajo hacia arriba (Subirats, 1989). Desde el planteo realizado por este autor, se entiende que desde la perspectiva de los actores que se ven involucrados en los distintos niveles del proceso de implementación de la política se pueden conocer los resultados de los programas, sus dificultades y la reacción de los/as usuarios/as, es decir el impacto de la política sobre el problema planteado, desde una mirada endógena que recupere el análisis desde las bases de implementación de la política y los programas.

Acerca de la focalización de la política pública de niñez

En líneas generales, lo que puede apreciarse a partir de lo recabado en las entrevistas es que las dificultades encontradas por los programas para la restitución de derechos, estuvieron ligadas a su alto nivel de focalización y a sus dificultades para abordar las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva integral que contemple

la ya mencionada multiplicidad de las privaciones (Tuñón y Poy, 2014; ODSA, 2016) que sufren los niños, niñas y adolescentes, al respecto, los diferentes actores decían:

Dadas como están las cosas, es muy difícil pensar que se puedan restituir derechos por medio de estos programas. Más bien podremos hacer pequeños aportes de carácter subjetivo, mínimo, pero objetivamente, a la realidad de estos pibes no la cambias con talleres en la plaza... (Entrevista con un operador municipal)

Es muy difícil, vienen de años de abandono, de toda una vida de abandono, nacieron y crecieron y transcurren sus días abandonados! y yo los adoro, les doy cariño, les dedico mi tiempo, pero lo que les pasa no se resuelve con eso: se resuelve con políticas de fondo de protección de la niñez. (Entrevista con un operador municipal)

La lucha por la niñez es histórica, y hay que seguirla dando! Un derecho se le quita a un pibe en un segundo con una simple acción y para restituirlo lleva años, y ese pibe nunca va a volver a ser el mismo (...) los daños a la niñez tiene un carácter irreversible y la protección de los derechos no se logra con la sumatoria de uno o dos derechos vulnerados, es una totalidad, es móvil y dinámica (...) ¿Quién hubiera pensado hace diez años que el acceso de los niños a la informática llegaría a ser un derecho? Lamentablemente, necesitamos que la cosa se mueva más desde el fondo, nuestras acciones son puntuales, pibe por pibe, y aun así no podemos revertir los años de vulneración que son transgeneracionales ... (Entrevista con un operador municipal)

Yo soy medio burro y no entiendo algunas cosas, pero cómo me quieren mejorar la vida (...) ¿Y si vuelvo a nacer? (L. 12 años.)

Es posible sostener, que esto, se encuentra ligado al perfil local y descentralizado de la política pública, dado que mientras las intervenciones son a nivel territorial y micro social, los problemas que ocasionan la vulneración de derechos, ostentan un carácter estructural que las estrategias de intervención diseñadas en el marco de los programas existentes, no llegan a modificar, conformándose,

como plantean Salvia, Vera y Poy (2014) un escenario donde cabe preguntarse cuál ha sido el efecto y alcance real de la política sobre la indigencia y la pobreza.

Acerca de los aportes de los programas para la restitución de derechos

Respecto a las posibilidades de restitución de derechos y de mejoramiento de las condiciones de vida de estos niños, niñas y adolescentes, se puede observar que no se han modificado pasado ya un largo tiempo de implementación de los programas -y más aún, los programas han finalizado o *se han caído*- sin haber podido modificar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los niños.

El programa de *mesas barriales*, se vio seriamente dañado con el declinar de la participación de las instituciones barriales y la falta de respuesta a la convocatoria debido a la ausencia de recursos y propuestas claras y objetivas por parte del municipio que era quien las convocaba y las llevó a una situación de inacción que ha hecho que su funcionamiento sea prácticamente nulo.

La gente dejó de venir a las mesas barriales. Se comentaba en todos lados que el Municipio no estaba aportando los recursos necesarios. Al final fue perder el tiempo. (Entrevista con un operador municipal)

El programa de *atención de casos* sigue funcionando con grandes dificultades para la atención, seguimiento y resolución de los casos: solo dos equipos técnicos atienden en sede aproximadamente 900 casos y los servicios barriales se encuentran desmantelados, lo que hace que toda la demanda recaiga sobre la sede central.

El 0-800 continúa recibiendo llamados, pero se ha dejado de aplicar el protocolo de procedimientos y solo funciona como un mecanismo de derivación hacia otras áreas o programas.

El 0-800 es una línea de teléfono que ya no se difunde ni recibe llamados prácticamente, y es mejor, porque sin protocolo de acción, es más un problema que una solución. (Entrevista con un operador municipal)

El programa de *atención a niños en situación de calle* se encuentra prácticamente desmantelado debido a los entredichos políticos que terminaron en la renuncia de sus directores luego de que fueran denunciados a la justicia, debiendo asumir el costo político por decisiones que no fueron oportunamente tomadas en ámbitos superiores. Actualmente, se realizan recorridos por las calles intentando detectar o realizar el seguimiento de los niños que se encuentran en la calle, sin otras acciones articuladas.

El problema para la implementación de los programas, radica en que los gobiernos locales, se han convertido en actores estratégicos en la gestión de la política, lo que los enfrenta cotidianamente a desafíos en términos de resolución de problemas, para los que no siempre poseen los recursos y las herramientas necesarias (UNICEF, 2016) lo que hace que los programas, o bien tengan muy bajo impacto o incluso lleguen a desarticularse y desaparecer.

Sin embargo, es posible encontrar miradas que alcanzan a visualizar aportes que si bien no tienen estrictamente que ver con la restitución de derechos vulnerados, son considerados de alto impacto para la lógica del sistema, resaltando la importancia de la Ley 13.298 como herramienta jurídica y al SPPIDNNA como modo de trabajo, pero el trasfondo de las dificultades para revertir situaciones de vulneración es constante en todos los discursos y transversal a todos los análisis que los diferentes actores realizan sobre la política:

Tu pregunta es sobre los aportes! Y yo te tengo que decir, que uno de los aportes es haberles dado visibilidad a los pibes, hoy por lo menos saben que tienen un problema. Aunque no se hagan cargo. Entró en la lógica del pensamiento de las personas, y ya no culpan tanto a los pibes pobres, sino que responsabilizan a los que no hacen nada con

eso, sin embargo también, las personas en su discurso, interpretan que la corresponsabilidad es entre los poderes: el legislativo, el judicial y el ejecutivo, cuando la corresponsabilidad, es entre todos los actores sociales: la ciudadanía en general es corresponsable de los problemas de los niños. La pobreza infantil es un problema social. Y yo pienso que a la ley y al sistema le falta eso: que la ciudadanía se haga cargo, que reclame, que participe que las organizaciones de la sociedad civil reclamen. Pero están todos inertes, mientras los pibes sufren y no se restituye un derecho de nadie. El aporte debiera se crecer en conciencia social sobre el problema. (Entrevista con un operador municipal)

Jurídicamente, es de los mejores sistema de protección de derechos que existen en el mundo. Sin embargo, al igual que pasa con otras legislaciones en argentina por cuestiones políticas, culturales, económicas, sociales, se hace muy difícil de implementar!!! Y nos volvemos incumplidores seriales de la ley! Leyes con rango constitucional que no se cumplen! Es rarísimo! No hay voluntad política, entonces no se ejecutan los presupuestos, y entonces no hay programas de atención a la niñez y así todo cada vez peor! El aumento de la pobreza le gana siempre a cualquier política! En estos años ha sido exponencial! Y la política pública no ha tenido impacto. Xq la pobreza se ha conformado en un núcleo muy duro, que las intervenciones no penetran. (Entrevista con un operador municipal)

El sistema, la ley 13.298, es un aporte en sí mismo. Es un salto cualitativo en la legislación, sin dudas es un gran avance. Pero el problema es creer que se solucionan con eso los problemas de los niños y niñas. El sistema puede acompañar en el marco de otras políticas, con programas de otro nivel. Pero si se queda solo en medio de nada más gritando por los derechos de los niños, no es más que eso. Y de ahí no va a trascender. (Entrevista con un operador municipal)

Acá la década ganada para los pibes y las familias con las que trabajamos no existió. Acá nadie ganó nada: es todo pérdida, costo. Preguntales a estos chicos cuánto les cambió la vida la AUH? Si sus casas siguen siendo pobres, no tienen baño, hay poca comida, en la escuela los discriminan, no tienen quién los proteja del abuso y el

maltrato! Cómo es posible? No hay promoción y protección de los niños posible en contextos de tanta pobreza, exclusión y degradación de los lazos! (Entrevista con un operador municipal)

El sistema sería una hermosa herramienta en un contexto complejo como este, pero con una batería de otras políticas que empujaran desde abajo hacia arriba con más recursos, intervenciones, sobre otros actores: acá nosotros intervenimos con niños, pero todo el resto está a la deriva: no hay padres, madres, referentes, los hermanos corren la misma suerte! Qué le podemos pedir al sistema? (Entrevista con un operador municipal)

El sistema es rico en elementos que apuntan a la restitución. Ahora, si lo que me preguntás es por la implementación lo veo complicado. Desde el 2008, el sistema está por arrancar. Es una enumeración de intenciones muy interesantes, casi recomendaciones te diría, pero como no se han cumplido requisitos básicos para la puesta en marcha, no arranca. (Entrevista con un operador municipal)

La realidad es que el sistema es un mar de buenas intenciones que nos da el marco para hacer muchas cosas de muchas mejores maneras, pero en la práctica de todos los días, no encontrás un solo recurso con el que vos puedas decir: Ok. Esto aporta a la restitución de derechos. Todo son parches, tapas agujeros con pavadas que no le cambian la vida a nadie, y mientras tanto, los pibes siguen hechos mierda en las condiciones espantosas que viven. (Entrevista con un operador municipal)

En las entrevistas, aparece el impacto de las estrategias mediatizado por las cuestiones de pobreza y exclusión estructural que aumentan los niveles de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes y que exceden los marcos de intervención de la política pública de niñez, máxime, considerando el carácter descentralizado descripto anteriormente.

El problema del desempleo, la baja calidad del empleo (Beccaria, 2005), las situaciones habitacionales de altísimos niveles de precariedad, el dificultoso acceso a los servicios básicos como la salud y la educación (ODSA, 2016; Salvia,

2016), conforman un mapa de la situación problemática altamente complejo que la implementación de una política a nivel municipal, no pueden abordar.

Se suele establecer que en términos de políticas públicas, el alcance del piso de protección social a los sectores más vulnerables, entre los que se encuentran la niñez y la adolescencia en Argentina es alto y sobresale en América Latina, sin embargo persisten desigualdades y poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad social.

Una ley no cambia la historia: el desempleo, la pobreza, la marginalidad, la exclusión, nuevos pobres, viejos pobres, cuestión social... Todo un listado de categorías teóricas que, incluso muchas están en la ley, pero es una ley, no es magia. Las instituciones están muy deterioradas y hacen agua por todos. (Entrevista con un operador municipal)

En la entrevista con el directivo de rango superior del Servicio Zonal, se encuentra un interesante hallazgo:

-El sistema no puede ser una isla en un mar de desastres: el sistema debiera ser un elemento más entre otros que permitieran mejorar las condiciones de vida de la población en general: y ocuparse específicamente de parte de los niños. Pero no es así. El sistema naufraga solo, de avanzada así como es en un océano de no políticas, de exclusión de vulnerabilidad! Y cómo sacamos a los chicos de ahí? Para ponerlos dónde?? En más de lo mismo! No hay fortalecimiento familiar, ni saneamiento ambiental, ni mejoras en la educación!

Mirá: desglosemos el nombre:

Sistema: Da la idea de engranajes, de todo compuesto por partes que funcionan encastradas. Muchas piezas que conforman un todo.

De Promoción y Protección: Eso implica promover, está en la ley! Promover, es antes: promover contra la vulneración, antes de ella. Y entonces proteger en los casos en que existan derechos vulnerados atendiendo al interés superior de los niños y niñas!

De Derechos: Eso es taxativo! En la ley están los derechos enumerados!

Pero resulta que los pibes están hechos pelota y no hay posibilidad de promoción, ni de prevención y ni los derechos vulnerados se pueden enumerar! Son todos! Y no se pueden establecer prioridades: por

dos cosas, por el nivel de deterioro que tienen y porque además eso termina siendo de gusto si no tenés con qué ni cómo intervenir! (Entrevista con un operador municipal)

El fragmento de la entrevista, condensa los elementos más problemáticos del SPPIDNNA, al decodificar el nombre, y ponerlo en perspectiva con la realidad en la que la política debe intervenir, quedan en evidencia sus principales dificultades y aparecen a la luz algunas de las razones de su bajo nivel de impacto. Este entrevistado además agregaba:

Nos traen los pibes hachos pelota, sucios, con hambre drogados, sin ropa, pibes a los que nadie reclama, por los que nadie pide. Pibes que además no quieren volver a sus casas y prácticamente agradecen que no los busquen. Están empapados de miseria, de locura, de frío de abandono. (Se angustia) Disculpá que te lo diga sí, "son los nadies del poema de Galeano: yo te juro que estos valen menos que la bala que los mata!" Y ahí estamos nosotros, para sacarlos del charco y mandarlos a dormir en una laguna... Es llovido sobre mojado! Todo el tiempo pedalear en el aire (...) Pero resulta que los pibes están hechos pelota y no hay posibilidad de promoción, ni de prevención y ni los derechos vulnerados se pueden enumerar! Son todos! Y no se pueden establecer prioridades: por dos cosas, por el nivel de deterioro que tienen y porque además eso termina siendo de gusto si no tenés con qué ni cómo intervenir! (...) No podemos restituir derechos no tenemos con qué! Nuestro trabajo es la condena al fracaso todos los días! (...) Todos los días fracasamos cuando llega un pibe, ya cuando llega sabemos: volvimos a fracasar. (...) Los programas no funcionan ni funcionarían porque no están consideran la realidad de los chicos nuestros: te hablan de revinculación con la familia de origen! Vos sabés lo que es eso!?? Si las propias familias forman parte del círculo de vulneración: son vulneradoras, están vulneradas! Es imposible. (...) No tenemos logros ni resultados, hemos como mucho, acompañado con paliativos de bajo impacto. El sistema está bien pensado, tiene objetivos, pero solo no va a funcionar nunca. (...) Intento armar algunos equipos, pero la gente se va. No quieren seguir, los operadores se enferman, renuncian, piden pases a otras áreas. Es un trabajo de mucha exposición y responsabilidad y muy mal pago! Y además muy frustrante. No

tenés resultados buenos casi nunca. Sobre todo en los casos más graves, nunca hay resultados. Es siempre fallar. (Entrevista con un operador municipal)

En el fragmento de entrevista anterior, puede verse una enumeración de los problemas del SPPIDNNA, como así también leerse la angustia acerca de las dificultades para viabilizar el sistema y para darle efectividad e impacto a las intervenciones. El tono poético de las manifestaciones del entrevistado, la utilización de la metáforas, le da a sus dichos un tinte que permite entender y recuperar desde un lugar diferente, cuáles son las dificultades para intervenir: las condiciones de pobreza estructural, la exclusión social y la desigualdad que ponen de manifiesto los principios más elementales de justicia social, la equidad y las formas de ciudadanía que debieran regir en la sociedad (Kessler, 2011) y en medio de los cuales los profesionales desarrollan su actividad técnica y profesional.

En ese sentido, los dichos de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias son contundentes también y apuntan hacia el mismo lugar:

Lo que hacen los de la Municipalidad en la Plaza no nos cambia en nada, solamente están un rato con nosotros y vienen para que no nos aspiremos la bolsa y para que no afanemos (...)¿? Qué nos va a cambiar!?

Si quieren hacer algo por nosotros que nos saquen de arriba a la cana y que nos dejen estar tranquilos. Ya estoy harta de que me quieran hacer volver con mis viejos, eso es para chetos, yo no tengo padres de esos que ellos dicen, que vayan ellos a vivir a lo de mi vieja, vas a ver como se van a la plaza al rato... (R. 14 años.)

Si nos quieren dar nuestros derechos que nos den casa, comida, no que nos manden al abrigo para dormir y después al otro día tenés que volver a la calle. (F. 12 años.)

-Anoche el operador me mandó al abrigo, yo fui, comí y me volví a la calle. Dormí toda la noche en la plaza.

-¿Pero en el abrigo no estabas mejor?

-Ni en pedo, el director es un gil, ese te manda la cana. En la calle hago lo que me pinta (...) Si no te pueden decir nada vos vas y venís como querés. (Ch. 12 años.)

No entiendo cuál es la estrategia de mandarme a mi casa, para qué quieren que yo vaya allá! El piso del cajero dónde duermo lo limpian todos los días! Mi casa es una mugre! (M. 16 años.)

El problema de la pobreza emerge transversalmente y es percibido por todos los actores a la hora de pensar en la eficacia de los programas diseñados en el marco de la política pública de niñez. A pesar de que tal como advierte el informe de la UCA (2016), en la última década se han ampliado los derechos sociales, dicho reconocimiento de derechos, remite más a una cuestión formal, tal como plantea Dahrendorf (1990) en términos de titularidades que de provisiones, mostrando una distinción entre los factores socio – políticos y los económicos, lo que hace que no necesariamente al ampliar el piso de derechos se hayan ampliado las estructuras de oportunidades para todos los sectores de la población, dejando como consecuencia que si bien las titularidades son idénticas para todos los sujetos, las provisiones tienen un condicionamiento económico que no se haya resuelto por la política pública.

Ellos [los operadores] hacen lo que pueden, lo escuchan y le tienen paciencia. (Entrevista con un familiar)

Las psicólogas lo entrevistaron y los operadores lo fueron a buscar a la calle, pero no pudieron cambiar nada, igual, trabajaron mucho con el, nunca le habían prestado tanta atención. (Entrevista con un familiar)

No pudieron hacer mucho. Las citaron, y vinieron a la entrevista, pero dicen que no quieren volver a mi casa porque yo las trato mal. Y eso es mentira. (Entrevista con un familiar)

Un emergente contundente, es la idea de que al margen de la eficacia de las intervenciones para la restitución de derechos, los familiares le dan central importancia al hecho

de que los niños fueran atendidos, escuchados, tenidos en cuenta, como así también en muchos casos los familiares restaban crédito a las intervenciones cuando lo que se ponía en cuestión era el rol paterno o materno:

Yo ya no puedo hacer más nada con este chico. Y son atrevidos los psicólogos y los trabajadores sociales y me quieren decir qué hacer con el... Qué se lo lleven a su casa ¿a ver cómo les va? No se imaginan lo que es vivir como vivo yo con él. (Entrevista con un familiar)

Yo no quiero que lo internen, pero si me van a culpar de todo o que él hace, que se lo lleven y vivimos todos en paz. Ahí se van a dar cuenta quién es bueno y quién se manda las cagadas acá. (Entrevista con un familiar)

El destino de la discusión acerca de la implementación de la política pública de niñez en la Ciudad de La Plata, se encuentra inevitablemente ligado a las discusiones sobre los derechos, la territorialidad, el espacio, los recursos, su utilización y el acceso de los sujetos a ellos e incluso, su descarte.

Dice Bauman (2006), que hoy en día existen territorios que durante gran parte de la historia moderna, han funcionado como espacios de vertederos para los desechos humanos, que ha sabido producir en serie y a escala seres humanos residuales, como consecuencia del progreso económico que lejos de mostrarse democrático, más bien ha sido totalitario y desigual. La severa desigualdad, ha condenado a amplios sectores de las poblaciones de los países que eternamente se encuentran en vías de desarrollo, como es el caso de Argentina, al confinamiento no solo de la vida moderna, sino además, a la exclusión de la dignidad y los derechos.

En los márgenes de las Ciudades, se han reproducido enormes franjas de pobreza urbana como producto de la desocupación y el empleo precario. Exactamente ese es el caso de la Ciudad de La Plata, en donde al igual que en otros aglomerados urbanos, las sucesivas crisis económicas,

han llevado a la pobreza y profundizado la pobreza estructural, condenando a la marginalidad y a la exclusión de las estructuras de oportunidades de acceso a la vivienda, la educación, la salud, el saneamiento ambiental, y poniendo bajo la línea de indigencia, según datos del ODSA (2016) al 6% de los hogares con niños, y a la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) al 19% de los hogares con niñas, niños o adolescentes.

En este contexto, las posibilidades de restitución de derechos por medio de programas en el marco de una Política Pública de Niñez, sin otras políticas en otros niveles como el Provincial o Nacional que tiendan al apuntalamiento de sus acciones, se encuentran restringidas, y es lo que emerge del análisis de las entrevistas, respecto de los programas llevados adelante por la Dirección de Niñez y Adolescencia de La Plata tal como se ha demostrado.

Otra cuestión central que aparece en el análisis de los datos provenientes de las entrevistas, es el hecho de que si bien, los derechos fundamentales se encuentran consagrados taxativamente en las leyes así como también en los tratados de rango constitucional, no se haya identificado algún status que permita establecer prioridades, sin perder de vista el corto, mediano y largo plazo en términos de cumplimiento de derechos. Por ejemplo: es innegable que el derecho a la educación, es central a largo plazo y en su cumplimiento radican las posibilidades de progreso y crecimiento tanto de una persona como así también y en términos más generales de una nación, sin embargo, no es posible garantizar el derecho a la educación si no se halla garantizado el derecho a la alimentación y el derecho a la salud, que además es imposible garantizar sin viviendas adecuadas en contextos saneados, con acceso a agua potable y servicios sanitarios básicos. Esa *trama de incumplimientos de derechos*, que padecen los niños, niñas y adolescentes participantes de este estudio y que los/as profesionales buscan resolver por

medio de las intervenciones en el marco del SPPIDNNA conforman núcleos duros de pobreza y encarnan una de las discusiones centrales de esta investigación.

Para el análisis, se ha centrado la mirada en dos elementos, las capacidades y los derechos. Es decir, por un lado, el enfoque de las capacidades (Sen, 2000) definido como el aspecto de la realidad que requiere de oportunidades sustantivas y a partir del cual se entiende a la pobreza como la ausencia o inadecuada realización de ciertas libertades básicas, debido entre otras cosas a la falta de acceso a recursos. Por otro lado, el enfoque de derechos, al respecto de lo cual, Bendix (1974) plantea que debe existir articulación entre el reconocimiento formal de los derechos y su efectivo ejercicio y que inevitablemente ello conlleva a la discusión sobre la desigualdad. Minujín (1992), por su parte sostiene que el ejercicio de los derechos se encuentra íntimamente ligado con las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía en la medida en que apunten a modelos cada vez más inclusivos de organización social. El enfoque de derechos implica por lo tanto, pensar en clave no solo del reconocimiento, sino además del acceso a derechos: reconocimiento en términos formales de titularidad de los mismos y de acceso o ejercicio en términos del reconocimiento de las provisiones (Dahrendorf, 1990).

De este modo, se puede establecer que la capacidad de los sujetos de acceder a las provisiones en los derechos de los que son titulares, permite establecer los niveles de inclusión y por tanto de ejercicio de la ciudadanía de un determinado grupo.

Al analizar el impacto de las estrategias de intervención desde la perspectiva de los/as operadores/as y los/as usuarios para la restitución de derechos y considerando por un lado sus dichos en las entrevistas como manifestación del conocimiento privilegiado del campo en que se ejecutan los programas y por otro lado, el análisis teórico respecto de la conformación de ese campo, su construcción histórica, económica y política ligada a la trama de la exclusión y

la desigualdad (Minujín, 2005), es posible entender que los impactos son múltiples y que se encuentran determinados por una multiplicidad de factores, entre los que prevalecen por una parte los elementos ligados a las características de las intervenciones de los/as operadores/as, tal como se ha mostrado y por otro las características de los recursos disponibles para la restitución efectiva de derechos.

Jurídicamente, es de los mejores sistemas de protección de derechos que existen en el mundo. Sin embargo, al igual que pasa con otras legislaciones en Argentina por cuestiones políticas, culturales, económicas, sociales, se hace muy difícil de implementar. Y nos volvemos incumplidores seriales de la ley. ¶Leyes con rango constitucional que no se cumplen! ¶Es rarísimo! No hay voluntad política, entonces no se ejecutan los presupuestos, y entonces no hay programas de atención a la niñez y así todo cada vez peor! El aumento de la pobreza le gana siempre a cualquier política! En estos años ha sido exponencial! Y la política pública no ha tenido impacto. Porque la pobreza se ha conformado en un núcleo muy duro, que las intervenciones no pueden romper. (Entrevista con un operador municipal)

Conclusiones

A lo largo de las páginas precedentes, se ha mantenido una línea de coherencia entre las preguntas que guiaron esta investigación, los objetivos diseñados, el enfoque teórico utilizado para dar sustento a la misma y la metodología adoptada para un estudio de estas características que busca analizar la implementación de la política pública de niñez y adolescencia en 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 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 este trabajo 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.

4.1 Acerca de las características de la política pública de niñez para la restitución de derechos. El caso de La Plata

Uno de los hallazgos que pueden encontrarse al analizar la política pública de niñez, y que tal como se ha presentado anteriormente, es rescatado por los diferentes actores participantes en este estudio, es la incorporación de dos principios fundamentales que reconfiguran el rumbo de la política de niñez en Argentina como son el **principio de interés superior del niño** y la titularidad de los derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes que permite la configuración del niño, la niña o adolescente como **sujeto de derechos** lo que materializó el cambio de paradigma en relación al tratamiento de los problemas de la niñez conocido como el paso del **Paradigma de la Situación Irregular al Paradigma de la Protección Integral**. Dichos principios, si bien se incorporan en la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1989, en Argentina cobran relevancia y se instauran recién en el año 1994 con la reforma constitucional y después de transcurrida más de una década, se producirán los cambios legales e institucionales necesarios -la sanción de las Leyes 26.061 De Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, a Nivel Nacional y 13.298 De Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes a Nivel Provincial, tal como ya ha sido explicado- para que por medio de la conformación del **Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes**, dichos principios cobren vigencia regidos por el **enfoque de derechos** que es la columna vertebral del sistema en tanto es el elemento que guía las acciones: la búsqueda es en pos de la restitución de los derechos vulnerados y de la protección integral de los derechos de los cuales los niños, niñas y adolescentes son sujetos titulares.

El SPPIDNNA, se implementó en La Plata, en el año 2008, y se desarrolló por medio de los cuatro programas descriptos anteriormente -atención de casos en sede, línea telefónica gratuita 8-000, atención de niños en situación de calle y mesas barriales- que tenían, de acuerdo a lo recabado en los dichos de los/as entrevistados/as y lo que puede analizarse en los fundamentos de la estructura programática, la finalidad de cubrir dos aspectos considerados básicos en la perspectiva de derechos que impregna el Paradigma de la Protección Integral: la territorialidad y la corresponsabilidad en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes garantizados por ley entendiendo que la descentralización es fundamental para la implementación del SPPIDNNA, dado que reconoce la heterogeneidad y complejidad de cada realidad territorial en las diferentes provincias, municipios o localidades -que son responsables entre sí para garantizar los derechos- y que por lo tanto si bien permite pensar en la multidimensionalidad de las privaciones, por otro lado, recoge y atiende a la particularidad de la estructura de vulneración y privaciones en los espacios territoriales y micro-sociales (Calvo Drago, 2005; Tuñón y González, 2013).

Esta investigación, realizada durante los años 2013-2015, luego de ya transitados varios años desde la implementación del SPPIDNNA en la Ciudad de La Plata, permitió analizar algunas características de la política, en base a los resultados de los programas desde las perspectivas de los actores intervinientes de donde se desprende que en primer lugar, el cambio de paradigma enfrentó y se sostuvo a pesar de los intereses que pujaban en su contra, que además, puso a Argentina entre los países con mayores y mejores pisos legales en materia de niñez y por último que el SPPIDNNA, resistió los embates de sectores interesados en su contra, por medio de los aportes, cuestionamientos y discusiones teóricas, ideológicas y metodológicas de los/as operadores/as que por medio de ellas lograron

dar mayores niveles de autonomía relativa a su ejercicio profesional (Pantanalli, 2014; Guerra, 2005), aumentando el impacto de algunas intervenciones.

Sin embargo, es preciso hacer un alto y decir que un hallazgo central, indica que uno de los principales obstáculos encontrados y manifestados por los distintos actores al momento de la implementación de la política, tiene que ver con que si bien está pensada para intervenir desde el ya mencionado enfoque territorial, su diseño, se encuentra estructurado rígidamente lo cual impide recuperar el saber y el conocimiento de los actores que intervienen en los territorios como así también de las comunidades barriales en el diseño de los programas e intervenciones, generando grandes contradicciones a partir de lo que sería la implementación de un diseño de características funcionalista o tradicional conocido como *enfoque top down* de la política (Ramírez Chaparro, 2011) y la búsqueda de intervenciones desde el enfoque de *tipo mudding thought* Subirats (1989) y Lindblon (1959) que posibilita acciones tendientes a la protección y restitución de derechos en tanto permite comprender quiénes son, cómo actúan y qué buscan los diferentes actores políticos, administrativos, destinatarios de los programas, etc. quitando poder a la idea de que un organismo burocrático o ente administrativo puede por sí mismo poner en marcha un conjunto de acciones (Subirats, 1989).

El SPPIDNNA si bien busca recuperar la perspectiva descentralizada y territorial, tiene una estructura burocrático-organizativa nucleada y conformada a partir de un conjunto de organismos creados con el fin de poner en práctica la Ley 13298, que se encuentra muy distanciada del territorio, sus actores y sus problemas, dificultando las acciones de restitución y promoción de derechos.

4.2 Las estrategias de intervención de los profesionales del Municipio de La Plata para la implementación de la política

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, 2004; Yamamoto, 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, 1992: 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 Gonzáles, 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 no 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 de 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, las demás variables de la intervención se encontraban teñidas de altos niveles de indeterminación y mutabilidad siguiendo a Iamamoto (1992; 2000) y Montaña (2000), resulta sumamente dificultoso 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 la ley 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 elemento fundamental que emerge de las entrevistas, 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 operacionándola 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 construir vínculos 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 la 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. A partir de las entrevistas mantenidas con los/as operadores/as, es posible realizar una caracterización de las estrategias de intervención en el siguiente sentido.

Tipos de estrategias de intervención

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 SPPIDN-NA. 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, en 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, se han obtenido algunos resultados significativos.

En primer lugar emerge de las entrevistas 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 las valoran, también entienden que dichas 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, 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 con los que se ha trabajado, 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.

4.3 La implementación de los programas en la Municipalidad de La Plata y la restitución de derechos vulnerados en el marco del SPPIDNNA

Tal como se viene desarrollando a lo largo de toda la investigación, la política pública de niñez tiene dos postulados fundamentales respaldados en la Convención sobre los Derechos del niño y en la Constitución Nacional orientados por un lado a la promoción y protección de derechos y por otro a la restitución de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes, lo que evidencia la transversalidad de la perspectiva de derechos a lo largo de todo el diseño de la política pública de niñez.

En ese marco, se buscó analizar la implementación de los programas diseñados por la Municipalidad de La Plata en el marco del SPPIDNNA, no sin antes efectuar una mirada analítica acerca de los derechos considerados fundamentales, lo que permitió luego, pensar y analizar los programas desde la perspectiva de los diferentes actores en clave de derechos.

Los niños, niñas y adolescentes, tienen garantizados por las normativas ya mencionadas que rigen en Argentina a partir de la creación del SPPIDNNA, el derecho a la educación, a la salud que incluye el derecho a la alimentación de calidad y en cantidad suficiente, así como a vivir en ambientes saludables, además de contemplar derechos básicos a ser protegidos en situaciones especiales como el derecho a la

dignidad, la integridad psíquica y física, a la identidad, la protección contra la vulneración de derechos en relación a situaciones de violencia, a la integridad sexual, etc. esta decodificación en clave de derechos, permite advertir los **umbrales de pobreza multidimensional** que conforman el **espacio de las privaciones** referidas al incumplimiento de derechos fundamentales e irrenunciables en el cual **las carencias se acumulan** (Minujín y Kessler, 1995; Tuñón y González, 2013; ODSA, 2016).

En el trabajo de campo, pudo encontrarse que el 62% de los niños, niñas y adolescentes que participaron del estudio tienen tres o más derechos vulnerados, ubicándolos en una situación de pobreza multidimensional severa, lo que implica que están privados de alrededor del 50% de las dimensiones establecidas por CEPAL UNICEF (2013) para evaluar los niveles de pobreza infantil.

El hallazgo respecto de la vulneración de derechos y eficacia de los programas en relación a la restitución de los derechos vulnerados y la mejora de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes, se encuentra vinculado a que la característica de multidimensionalidad de la pobreza que afronta la niñez y la trasciende impactando en sus familias, hace difícil pensar la posibilidad de que políticas focalizadas en y para las poblaciones infantiles resulten eficaces a los fines de revertir la situación en que se encuentran en referencia a la vulneración de derechos.

La pobreza en Argentina, tal como se ha descripto, presenta características de multidimensionalidad no solo para los niños, niñas y adolescentes, sino también para sus familias que se encuentran atravesados por el componente intergeneracional de la pobreza, lo que le da un carácter estructural.

Hablar de pobreza estructural, implica hablar de la pobreza geográficamente localizada en sectores que carecen de infraestructura básica para el desarrollo de la vida en condiciones de dignidad, en los que los servicios básicos

de salud, educación, transporte, saneamiento ambiental, etc. no llegan ni para los niños, niñas y adolescentes ni para nadie en extensas regiones de la ciudad.

Este panorama, no deja a la política pública más opción que la focalización en acciones que lejos de contemplar la prevención de la vulneración de derechos, tampoco tienen la capacidad de restituir los derechos básicos vulnerados a los niños, niñas y adolescentes, dado que las dimensiones y complejidad del problema de la pobreza, exceden los marcos de la política pública de niñez.

La complejidad de las situaciones de pobreza multidimensional que sufren los niños, niñas y adolescentes requiere de acciones en conjunto con otras políticas públicas que permitan cambios de tipo estructural en las condiciones de vida de las poblaciones que impactando de manera más general en todos los individuos de la sociedad, produzcan efectos de promoción y protección de los derechos de la niñez, dejando para la política pública de niñez la promoción de manera generalizada para todos los niños, niñas y adolescentes y la restitución para los casos excepcionales.

Es necesario para pensar en la mejora de las condiciones de vida de la niñez, políticas que impacten en los grupos adultos como por ejemplo cambios sustanciales en las estructuras de acceso al empleo, herramientas que permitan la generación de empleo genuino y registrado con acceso a la seguridad social y revitalización de la movilidad social ascendente y no solamente focalizadas en la niñez.

Síntesis de las preguntas de investigación

¿CÓMO ES LA POLÍTICA DE NIÑEZ DESARROLLADA EN EL MUNICIPIO DE LA PLATA EN EL MARCO DE LA LEY 13298?

◦ La política de niñez en La Plata incorporó por medio de su estructura programática el Principio de Interés Superior del Niño que lo configura como sujeto de derechos y materializó el paso del Paradigma de la Situación Irregular al de la Protección Integral, fortaleciendo los componentes de territorialidad y corresponsabilidad en el cumplimiento de derechos.

¿CÓMO SON Y EN QUÉ PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA PIENSAN LOS/AS OPERADORES/AS LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN?

◦ Se ha establecido e identificado a fines analíticos una tipología de estrategias desarrolladas por los operadores caracterizadas como:

- De servicio o asistencia.
- De derivación.
- De resistencia al cambio.
- En clave de derechos.

¿EN QUÉ MEDIDA EL SPPIDNNA MODIFICÓ LA SITUACIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS CON DERECHOS VULNERADOS DESDE LA VISIÓN DE LOS DISTINTOS ACTORES?

◦ Aun siendo uno de los sistemas jurídicos más sólidos de Latinoamérica, no ha logrado impactar en la estructura de vulneraciones generadas por los altos umbrales de pobreza multidimensional que conforman el espacio de las privaciones sufridas por los niños, niñas y adolescentes donde las carencias se acumulan.

4.4 Consideraciones finales

En Argentina, en los últimos años, se han implementado políticas de transferencia condicionadas de ingreso, lo que si bien permitió bajar la pobreza en términos de ingresos y reubicar a grandes sectores de la población por encima de la línea de pobreza, la falta de acompañamiento de dichas

políticas por medidas que apunten a mejorar las condiciones de vida en términos de satisfacción de necesidades básicas, no ha podido evitar que el 14,59% de la población de La Plata, se encuentre por debajo del índice de NBI, con el agravante, de que más de la mitad de la población incluida en dicho porcentaje, está conformada por niños, niñas y adolescentes, sumergidos en condiciones de pobreza multidimensional severa de carácter cada vez más irreversible.

En otros términos, se podría decir que la vulneración de derechos o cierta enumeración de derechos vulnerados por sí misma no significa nada y solo cobra sentido cuando se la puede pensar dentro de una estructura de multiplicidad de vulneraciones complejo conformado por situaciones de pobreza multidimensional. Los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes no se suman matemáticamente, sino que deben ser analizados en contextos de vida de pobreza generalizada: barrios pobres, familias desempleadas y empobrecidas con dificultades en la tarea de contener a los individuos más pequeños lo que profundiza cada vez más la estructura de desigualdad generada por la acumulación de desventajas que se acrecienta cuantos más derechos vulnerados se detentan.

En ese marco, es posible enunciar que sin políticas que acompañen de manera más general y amplia a la política de niñez y que tiendan a atacar los altos niveles de pobreza multidimensional, la promoción y la protección de los derechos de los niños, encontrará serias dificultades para dejar de ser más que una serie de enunciados y buenas intenciones.

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 descritos y sintetizar una serie de recomendaciones en términos de aportes para la política pública de niñez dando preponderancia a los principales emergentes del trabajo de campo.

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, a fin de poder acceder por su medio al contacto lo más directo posible con las fortalezas y debilidades de las acciones desarrolladas e introducir los cambios y ajustes necesarios.
- Recuperar, sostener y fortalecer desde la concepción misma de la política de niñez el principio de infancia como sujeto activo, histórico y cultural para apuntar

las acciones en el sentido del respeto, la protección y la igualdad en una construcción *con la niñez*, elemento fundamental considerado desde la perspectiva de derechos para romper con acciones que construyen *para la niñez*, haciendo de la infancia un objeto de intervención.

- Desterrar definitivamente las divisiones entre infancias en las que se pueden localizar fisuras en la vida de los niños, niñas y adolescentes que conforman una frontera consolidada entre *niños* y *menores*, lo que significa que según como se los nombre, se les quita o adhiere cierta carga jurídica que el derecho desde su perspectiva más positivista, asigna al sujeto de poca edad aplicándole prácticas de minorización, lo que le niega su inscripción como sujeto de derechos integrante y parte constitutiva activa del tejido social.
- Deberán 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, no solo por medio de la política pública de niñez, sino en la solidaridad con otras políticas públicas del Estado en las que prevalezca la prioridad de la niñez en sus objetivos y atraviese la totalidad de sus intervenciones.
- Junto a las demás políticas del Estado, deberán 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.
- Deberán 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- en los temas y problemas de la niñez así como para recuperar por medio del incentivo del protagonismo infantil sus deseos, opiniones y preocupaciones que

serán tenidos en cuenta en el diseño de las acciones e intervenciones integrales desde la perspectiva de derechos.

- Apuntarán a acentuar la transdisciplinariedad profesional para el abordaje de los problemas y conflictos de los niños, niñas y adolescentes a fin de poder recuperar cierta complejidad en la lectura de las situaciones problemáticas por las que atraviesan las poblaciones infantiles y sus familias.

En ese sentido, y resaltando al importancia fundamental del accionar profesional multidisciplinar que motoriza la implementación de la política pública y los programas a través de las estrategias de intervención y las tácticas operativas diseñadas desde la perspectiva de derechos en pos de la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes, es pertinente esbozar una línea de acciones que permitirían reforzar y dar más solvencia a las intervenciones y por lo tanto contribuir a su mayor eficacia e impacto tomando como base las dificultades manifestadas por los/as operadores/as y profesionales en el trabajo de campo:

- Promover, garantizar y sostener procesos de formación y capacitación continuos y permanentes de equipos profesionales y técnicos pertenecientes a los servicios de atención de la niñez en donde se resalte, rescate y valore la perspectiva de derechos como transversal a todas las intervenciones.
- Gestionar acciones que fortalezcan la formación profesional y académica en aquellas problemáticas de la población infantil y adolescente en riesgo y/o vulnerada en sus derechos, a través de la colaboración con universidades, organismos no gubernamentales y gubernamentales e institutos afines, tanto nacionales como extranjeros.

- Desarrollar actividades de formación o divulgación que sean útiles para la toma de decisiones sobre las políticas de niñez y adolescencia.
- Promover la realización de espacios de supervisión de las prácticas profesionales, de planificación y evaluación del proyecto institucional a cargo de personal especializado.
- Sostener sistemáticamente encuentros de evaluación de los procesos de intervención y de los resultados alcanzados.
- Constituir equipos de supervisión y apoyo de los equipos de abordaje de casos y trabajo en territorio.
- Garantizar los procesos de monitoreo y supervisión de programas a fin de que puedan ser rediseñados, reorientados o ajustados en caso de ser pertinente.

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.

*Sueñan las pulgas con comprarse un perro
y sueñan los nadies con salir de pobres
Que algún mágico día llueva de pronto
la buena suerte
Que llueva a cántaros la buena suerte,
pero la buena suerte nunca llueve
Ni ayer, ni hoy, ni mañana, ni nunca,
ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte
Por mucho que los nadies la llamen
y aunque les pique la mano izquierda
O se levanten con el pie derecho
o empiecen el año cambiando de escoba
Los nadies: los hijos de nadie,
los dueños de nada.
Los nadies: los ningunos, los ninguneados,
corriendo la liebre, muriendo la vida.
Jodidos, rejodidos, que no son aunque sean,
que no hablan idiomas sino dialectos,
Que no profesan religiones,
sino supersticiones,
Que no hacen arte, sino artesanía,
que no practican cultura sino folklore.
Que no son seres humanos,
sino recursos humanos.
Que no tienen cara sino brazos.
Que no tienen nombre, sino número.
Que no figuran en la historia universal
sino en la crónica roja de la prensa local.
Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.
“Los nadies”. Eduardo Galeano*

Bibliografía

- AA.VV. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. CIPPEC-UNICEF.
- Ansaldi, W. (1998). Reivindicación del arte de navegar contra el viento. Alegato en favor de una ciudadanía incluyente y universal. *Escenarios Alternativos*, 2(4).
- Aquín, N. C. (2005). Pensando en la dimensión ético-política del trabajo social. *Revista Trabajo Social*, 1, 71–83.
- Bauman, Z. (2006). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós.
- Bendix, R. (1974). *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bourdieu, P. (1995). Pensar en términos relacionales. En *Respuestas por una antropología reflexiva* (pp. 167–175). México D.F: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1996). *Cosas dichas*. Madrid: Gedisa.
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (2004). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., & Passeron, J. C. (2002). *El oficio de sociólogo*. México D.F: Siglo XXI.
- Calvo Drago, J. D. (2005). El enfoque territorial en las políticas públicas. Presentado en V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala.
- Carli, S. (2002). *Niñez, pedagogía y política: transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

- Carli, S. (2003). El problema de la representación. Balances y dilemas. *Infancias y Adolescencias. Teorías y Experiencias En El Borde. La Educación Discute La Noción de Destino. Colección Ensayos y Experiencias*, 50, 80–88.
- Carli, S. (2004). La historia de la infancia en la Argentina (1983-1999). Formas de la escolaridad, distinciones culturales y laboratorio social. Presentado en Congreso Colima, México.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CEPAL, & UNICEF. (2014). Guía para estimar la pobreza infantil. En <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/>.
- Ciafardo, E. O. (1992). *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890-1910)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Corea, C., & Lewkowicz, I. (1999). *¿Se acabó la infancia?: ensayo sobre la destitución de la niñez*. Buenos Aires: Lumen/Humanitas.
- Cortazzo, I., & Schettini, P. (2005). Importancia del análisis de datos cualitativos. Desafíos y dificultades. Presentado en Terceras Jornadas de Investigación, Entre Ríos.
- Chávez Molina, E. (2013). Desigualdad y movilidad social en un contexto de heterogeneidad estructural: notas preliminares. En E. Chávez Molina & J. Pla, *Movilidad y desigualdad en el mundo contemporáneo*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Dahrendorf, R. (1990). El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad. Barcelona: Grijalbo S.A.
- Deleuze, G. (2001). *Empirismo e subjetividade: Ensaio sobre a natureza humana Segundo Hume – Gilles Deleuze – Livro*. San Pablo: Editora 34.
- Delgado, J. M., & Fernández, J. G. (1995). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis.

- Di Marco, G. (2002). Democratización social y ciudadanía. *Educación, Ciudadanía y Participación: Transformar Las Prácticas. Colección Ensayos y Experiencias*, 44, 70–84.
- Dirección Provincial de Planeamiento. (2010). *Definiciones de vulnerabilidad Educativa* (Planeamiento, Investigación y Estadística No. 3). Buenos Aires: Dirección de Cultura y Educación.
- Domenech, E. (1997). La búsqueda de la verdad en el proceso de menores. Instituto de Derechos del Niño, Facultad de Derecho, Universidad de La Plata.
- Domenech, E. Guido, L. (2003). El paradigma del patronato. De la salvación a la victimización del niño. La Plata: EDULP.
- Donzelot, J. (1979). *La policía de las familias*. Valencia: Magazin de Troncos.
- Dubanievicz, A. M. (1997). *Abandono de menores: Historia y problemática de las instituciones de protección*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Duschatzky, S. (2013). *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Duschatzky, S., & Corea, C. (2002a). *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Duschatzky, S., & Corea, C. (2002b). *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Eroles, C., Fazzio, A., & Scandizzo, G. (2002). *Políticas públicas de infancia: una mirada*
- Farias, Lourdes (2010). *Impacto de las políticas públicas de empleo destinadas a los jóvenes de sectores populares (2004-2006). El caso de Villa Itatí*. Tesis para optar por el título de Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

- Forselledo, A.G. (2001). Niñez en situación de calle. Un modelo de prevención de las farmacodependencias basado en los derechos humanos. *Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, 236, 49-79.
- Gaitán Muñoz, L. (2006). *Sociología de la infancia*. Madrid: Editorial Síntesis.
- García Méndez, E. (1994). *Derecho de la Infancia Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Bogota: Forum Pacis.
- García Méndez, E. (1998). Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia. En E. García Méndez & M. Bellof (Eds.), *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Bogotá-Buenos Aires: TEMIS / Depalma.
- Giddens, A. (2001). *Las nuevas reglas del método sociológico: crítica positiva de las sociologías interpretativas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Guemureman, S., & Daroqui, A. (2001). *La niñez ajusticiada*. Editores Del Puerto S.R.L.
- Guerra, Y. (2005). Instrumentalidad del proceso de trabajo y Servicio Social. En *Búsquedas del trabajo social latinoamericano: urgencias, propuestas y posibilidades, 2005*, ISBN 950-802-196-9, págs. 19-38. Espacio Editorial.
- Iamamoto, M. (1997). *Serviço Social em tempo de capital fetiche – capital financeiro, trabalho e questão social*. San Pablo: Cortez.
- Iamamoto, M. (2000). La metodología en el Servicio Social: lineamientos para el debate. En E. BORGIANI & C. Montaña, *Metodología en Servicio Social. Hoy en debate*. San Pablo: Cortez.
- Iamamoto, M. V. (1992). *Servicio social y división del trabajo: un análisis crítico de sus fundamentos*. San Pablo: Cortez.
- Isuani, E. (2000) Bienestar, consumo y capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico. *Revista Socialis Volumen 6*. Rosario.
- Kessler, G. (2011). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Laboratorio*, 0(24).

- Kessler, G., & Espinoza, V. (2007). Movilidad Social y trayectorias ocupacionales en buenos Aires. Continuidades, rupturas y paradojas. En R. Franco, R. Atria, & A. León B., *Estratificación y movilidad social en América Latina: transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/1961>.
- Lezcano, A. (1996). Condiciones de vida y estrategias laborales en niños en situación de calle. Presentado en 3° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Lindblon, Ch. (1959) The Scene of Muddling Throught. Public Administration review. [electronic journal], v.19 (2) p.p. 79-88.
- Lipsky, Michael (2010). Street level boreaucracy: dilemas of the individual in Public Services 30th. anniv., New York: Russell Sage Foundation.
- Llobet, V. (2010). *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia.*. Buenos Aires: Noveduc.
- Mancebo M. (2005). La sociedad argentina en los '90: crisis de socialización. En Filmus, D (comp.), *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina de fin de siglo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Mayntz, R., Holm, K., & Hübner, P. (1988). *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid: Alianza.
- Meyers, M. & Vorsanger, S. (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In B. G. Peters & J. Pierre *Handbook of public administration* (pp. 245-256). London: SAGE Publications Ltd. doi: 10.4135/9781848608214.n20
- Minujin A. (1992). Cuesta abajo: Nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. Buenos Aires: Unicef Losada.
- Minujin A. (2005). *Constricting a definition and measurements on child poverty*. En CEE/CIS, 24 de enero, 2005, Florencia, Italia.
- Minujin, A. & Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

- Murillo, F. (2008). *Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Murillo, J., & Martínez, C. (2010). *Investigación Etnográfica. Métodos de Investigación Educativa en Ed. Especial*.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2016). *Infancias con derechos postergados*. Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2017). *Las múltiples dimensiones de la pobreza desde un enfoque de derechos (2010-2016)*. UCA.
- Oliva, A. (2007). *Trabajo Social y Lucha de Clases: Análisis Histórico de Las Modalidades de Intervención en Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Oliva, A., Pérez, C., & Mallardi, M. (2011). *Aportes táctico-operativos a los procesos de intervención del Trabajo Social*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en https://practicatrabajosocial.files.wordpress.com/2015/06/aportes_tc3a1ctico_operativos_versic3b3n_final.pdf.
- Ortíz, R. (2004) *Taquigrafiando lo social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- 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.
- Pantanalí, S. (2015). *Estrategias profesionales: vías de construcción del proyecto ético-político del Trabajo Social en Argentina*. La Plata: Facultad de Trabajo Social, UNLP.
- Pautassi, L. (2010). El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En L. Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L. (2012). Desigualdad revisitada: Vulnerabilidad, Protección y Derechos. *Escenarios*, 18, 17–27.

- Pavez Soto, I. (2011). *Migración infantil: Rupturas generacionales y de género. Las niñas peruanas en Barcelona y Santiago de Chile*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- 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.
- Ramírez Chaparro, C. (2011). Curso Internacional sobre Elementos para el Análisis y la Estructuración de las Políticas Públicas en América Latina. CLAD. Disponible en <https://www.clad.org/component/ohanah/curso-internacional-sobre-elementos-para-el-analisis-y-la-estructuracion-de-las-politicas-publicas-en-america-latina?Itemid=>
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Rosanvallon, P., & Fitoussi, J.-P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Rozas Pagaza, M. (2001). *La intervención profesional en la relación con la cuestión social: el caso del trabajo social*. Buenos Aires: Espacio.
- Rozas Pagaza, M., & Gabrinetti, M. (2015). *El trabajo social en diferentes campos de intervención profesional*. La Plata: Edulp.
- 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.
- Rozas Pagaza, M., Velurtas, M., & Favero Avico, A. (2014). La Intervención del Trabajo Social y su relación con las políticas sociales: algunas reflexiones en el contexto actual. Presentado en IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional – FTS –

- UNLP “Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea,” La Plata.
- Rozaz Pagaza, M. (2001). *La Intervención Profesional en Relación con la Cuestión Social: El Caso Del Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Salvia, A. (2008). Introducción: la cuestión juvenil bajo sospecha. En A. Salvia, *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Salvia, A. (2015). Estimación de la pobreza multidimensional desde la perspectiva matricial bienestar/derechos 2010-2014. Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- Salvia, A. (Ed.). (2016). Tiempo de balance: deudas sociales pendientes al final del bicentenario. Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- Salvia, A., & Bonfiglio, J. I. (2016). Evaluación de la pobreza urbana desde un enfoque multidimensional basado en derechos 2010-2015. Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- Salvia, A., Tuñon, I., & Musante, B. (2011). Informe sobre la Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos. Documento de trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- Salvia, A., Vera, J., & Poy, S. (2014). La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la argentina (1992-2012).
- Saraví, G. (2006) Nuevas realidades, nuevos enfoques: exclusión social en América Latina. México: CIESAS.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000). Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny. *Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, Social Development Papers, 1*(June).

- Sen, A. (2000). Social justice and the distribution of income. *Handbook of Income Distribution*, 1, 59–85.
- Sen, A., & Sen, A. K. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.
- Tuñón, I., & Poy, S. (2014). El Espacio de las privaciones en la infancia desde un enfoque de derechos. Evidencias para el caso argentino (2010-2013). Presentado en XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdeLaR Montevideo.
- Tuñón, I., & Gonzalez, S. (2013). La pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos: un ejercicio de definición y estimación. *Revista del Observatorio Social*. 8-11.
- 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.
- UNICEF. (2006). Participación de niños, niñas y adolescentes. UNICEF.
- UNICEF. (2013). La situación de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y El Caribe. Disponible en http://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=4054.
- UNICEF. (2014). Informe anual de actividades argentina 2014. UNICEF.
- UNICEF. (2014). Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle entre la Violencia y la Invisibilidad.
- UNICEF. (2016). Estado mundial de la infancia. Una oportunidad para cada niño. UNICEF.

- Valverde Mosquera, F. (2008). Intervención social con la niñez: operacionalizando el enfoque de derecho. *Revista Mad*, (3), 95–119.
- Valles, M. (1997). Técnicas cualitativas de investigación social. Madrid: Editorial Síntesis.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1992). *Métodos cualitativos I: los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Vasilachis de Gialdino, I. V. de. (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Veiga, Soledad (2011) Niños en situación de calle y trabajo infantil. Un estudio de caso sobre las estrategias de intervención del estado en el Municipio de La Plata. (2008 – 2009) Tesis para optar por el título de Magister en Ciencias Sociales del Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Wacquant, L. (2007) *Los condenados de la ciudad*. Siglo XXI Argentina. Buenos Aires.

