

2013

¿Qué demandan los que demandan?
Estudio descriptivo de las demandas
recepcionadas en el Servicio Local de
Promoción y Protección de los
Derechos de la Niñez y Centros de
Protección de Derechos de la Niñez de
los barrios Santa Rita y Cerrito Sur del
Partido de General Pueyrredón
durante el período que va de enero a
diciembre del año 2011.

Bertone, Julio Daniel

Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social.

<http://200.0.183.227:8080/xmlui/handle/123456789/194>

Downloaded from DSpace Repository, DSpace Institution's institutional repository

Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social
Licenciatura en Servicio Social

¿QUÉ DEMANDAN LOS QUE DEMANDAN?

Estudio descriptivo de las demandas recepcionadas en el Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez y Centros de Protección de Derechos de la Niñez de los barrios Santa Rita y Cerrito Sur del Partido de General Pueyrredón durante el período que va de enero a diciembre del año 2011.

Por:

BERTONE JULIO DANIEL

VOLPOGNI WALTER SEBASTIÁN

Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social

Tesis presentada al Departamento Pedagógico de Servicio Social de la Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata para optar el título profesional de Licenciatura en Servicio Social.

Directora de Tesis: Lic. Meschini Paula Andrea

Co-Directora de Tesis: Lic. González Maria Isabel

Octubre, 2013

Mar del Plata, Argentina



**Esta tesis va dedicada a la infancia de todos los que la lean.
A ese momento de inocencia lleno de misterios, magia,
sorpresas, aventuras y descubrimiento.**

AGRADECIMIENTOS

Al finalizar un trabajo tan arduo y lleno de dificultades como el desarrollo de una tesis es inevitable que nos asalte un muy humano egocentrismo. Sin embargo, el análisis objetivo nos muestra inmediatamente que la magnitud de ese aporte hubiese sido imposible sin la participación de personas e instituciones que han facilitado las cosas para que este trabajo llegue a un feliz término. Por ello, es para nosotros un verdadero placer utilizar este espacio para ser justos y consecuentes con ellas, expresándoles nuestro agradecimiento.

Debemos agradecer de manera especial y sincera a la Lic. Paula Meschini por permitirnos realizar esta tesis bajo su dirección y a la Lic. Isabel González por aceptar su co-dirección. El apoyo y confianza de ambas en nuestro trabajo y su capacidad para guiar nuestras ideas ha sido un aporte invaluable, no solamente en el desarrollo de esta tesis, sino también en nuestra formación como profesionales. Las ideas propias, siempre enmarcadas en su orientación y rigurosidad, han sido la clave del buen trabajo que hemos realizado juntos, el cual no se puede concebir sin su siempre oportuna participación. Les agradecemos también el habernos facilitado siempre los medios suficientes para llevar a cabo todas las actividades propuestas durante el desarrollo de nuestra tesis.

Queremos expresar también nuestro más sincero agradecimiento a la Lic. Salomé Suárez y, nuevamente, a la Lic. Isabel González por aceptar ser supervisoras en las instituciones en las que realizamos nuestra Práctica Supervisada y compartir su quehacer cotidiano en el ejercicio de las funciones del Rol Profesional.

Muchas Gracias.

Dedicatorias...

A mi familia....
Que me dio su continente en todos estos años.
Que celebró mis triunfos con asados y acompañó mis derrotas con abrazos.
A mi vieja, a mi hermana... Ésta, mi década ganada, se las debo, principalmente, a
ustedes dos!
A mi eterna Noly!
A mi viejo, más allá de todo, mi viejo!
A toda mi familia!
A Carla, mi Ángel!
A Caro, hermana de la vida!
A todos mis amigos!
A la Patria, Gracias Flaco!
A la Jefa!
A todos...
Infinitas Gracias!
Daniel

Desde lo más profundo de mi corazón.....
A mi Mamá, mi Papá y mi Hermano por guiarme en este largo camino, apoyarme,
alentarme y estar presentes en todo momento, en las buenas y en las malas.
A mi hermanito y amigo TOM por acompañarme en tantas noches largas de
estudio.
A mi familia en general, aquellos presentes físicamente y espiritualmente.
A mis amigos
En sí, a todos aquellos que realmente son importantes en esta vida para mí, son
pocos pero suficientes.
Gracias, infinitamente graciasss....Los quiero!!!!!!
Sebastián

ÍNDICE

RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
PARTE I. MARCO TEÓRICO.....	14
CAPÍTULO I - Los dispositivos de intervención sobre la infancia: un recorrido desde el modelo agro-exportador al de la post-convertibilidad en Argentina.....	15
I.1 - Surgimiento de la intervención en lo social.....	15
I.2 - El modelo agro-exportador en Argentina (1870-1930).....	16
I.2.1 - La filantropía como intervención en lo social.....	20
I.2.2 - La concepción del <i>menor</i> en el modelo agro-exportador.....	29
I.3 - La Industria como eje de desarrollo: el modelo industrializador (1930-1976).....	34
I.3.1 - El Modelo Justicialista (1945-1955).....	36
I.3.2 - El Modelo Desarrollista (1958-1972).....	41
I.4 - El Modelo Aperturista (1976-2003).....	43
I.5 - La infancia: del modelo justicialista al modelo aperturista de la post-convertibilidad.....	56
I.6 - El Modelo de Desarrollo Argentino.....	62
CAPÍTULO II - La construcción social de la demanda: intervención social y <i>campo problemático</i>	66
II.1 - Instituciones y dispositivos de intervención.....	75
II.2 - Un nuevo enfoque en políticas públicas	77
PARTE II. MARCO NORMATIVO.....	80
CAPÍTULO III: De la Ley de Patronato a la de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niño/as y Adolescentes.....	81
III.1 - Enfoque tutelar o de la situación irregular.....	81
III.2 - La Ley de Patronato de Menores.....	84
III.3 - Transición al nuevo enfoque: de la situación irregular a la Protección Integral.....	85
III.4 - El Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño/a y Adolescente.....	89

III.5 - Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niños/as y Adolescentes.....	96
III.6 - Ley Provincial 13.298 de Protección Integral de los Derechos de las Niños/as y Adolescentes.....	98
III.6.1 - Consejo Local de Niñez.....	101
III.6.1.1 - Historia del Consejo Local del Partido de General Pueyrredón.....	101
III.6.2 - Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño/a y Adolescente.....	103
III.6.2.1 - Funcionamiento de los Servicios.....	105
III.6.3 - Aplicación en el Partido de General Pueyrredón: los Centros de Protección de Derechos de la Niñez.....	107
PARTE III. MARCO METODOLÓGICO.....	110
CAPÍTULO IV: Aspecto metodológico de la Investigación.....	111
PARTE IV. MARCO REFERENCIAL DE LA EXPERIENCIA.....	114
CAPÍTULO V: Conceptos de referencia.....	115
V.1 - Infancia y Familia.....	115
V.2 - Demanda Social.....	118
V.2.1 - Origen de la demanda según la clasificación del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia.....	118
V.2.2 - Motivos de la demanda.....	121
V.2.3 - Dispositivos y/o recursos que intervinieron y/o se implementaron en la atención de la demanda.....	125
PARTE V. MARCO INTERPRETATIVO.....	134
CAPITULO VI- Análisis de Datos.....	135
PARTE VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	158
BIBLIOGRAFÍA.....	166
ANEXO.....	175

RESUMEN

El presente trabajo plantea un estudio exploratorio-descriptivo de las demandas sociales recepcionadas por los equipos profesionales del Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez en los CPDeN Santa Rita - CPDeN Cerrito Sur durante el período que va de enero a diciembre del año 2011. Para ello utiliza un enfoque cuali-cuantitativo. Se procura, mediante la lectura de bibliografía actualizada, de los registros de las demandas en legajos y del relevamiento de recursos existentes, un avance en el conocimiento de la implementación del sistema de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños/as y su relación en la configuración del *campo problemático* de la intervención de los Centros de Protección de Derechos de la Niñez (CPDeN).

INTRODUCCIÓN

Nuestra formación académica en la Licenciatura en Servicio Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata se desarrolló en el marco de los talleres de Práctica Integrada. Durante los primeros cuatro años estuvo enfocada en la realización de proyectos de prácticas pre-profesionales centrados en la promoción de Derechos de los Niños/as, tendientes a mejorar los procesos de socialización secundaria, principalmente en áreas institucionales, como también en otros espacios comunitarios insertos en lugares de pobreza urbana. Generalmente trabajamos con grupos de niños, niñas y adolescentes a partir de sus motivaciones y según sus edades, utilizando técnicas de taller y elementos vinculados a lo lúdico. En el quinto año de la carrera se llevó a cabo la Práctica de Formación Profesional, correspondiente a la cátedra de Supervisión, en el Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño/a y Adolescentes (en adelante SLPPD) -organismo perteneciente al Sistema de Promoción y Protección de Derechos de los Niños/as y Adolescentes (en adelante SPPD), creado a partir de la Ley 13.298- de la ciudad de Mar del Plata.

Desde estas experiencias se enmarca la temática de interés para la realización del trabajo final, donde se inscribe la motivación de conocer, aproximarse, explorar, estudiar y describir las demandas sociales recepcionadas por los equipos profesionales de los Centros de Protección de Derechos de los Niños/as (en adelante CPDeN) de los barrios Santa Rita y Cerrito Sur del Partido de General Pueyrredón, durante el período que va de enero a diciembre del año 2011. Las demandas de intervención social hacia los equipos técnicos de los CPDeN a partir de aquellos casos de vulneración de derechos de Niños/as se encuentran condicionadas por cuestiones sociales, resultando de interés en el marco de este trabajo tratar de conocer las vías de resolución de problemáticas sociales, inscriptas en situaciones de pobreza, por fuera del sistema judicial. Se intentará conocer y dar cuenta de estas demandas para comprender la configuración del *campo problemático* de intervención.

A partir de estas definiciones se formularon los siguientes objetivos. **Objetivo**

General:

- Conocer las Demandas recepcionadas en el Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez, (CPDeN Santa Rita - CPDeN Cerrito Sur) durante el período que va de enero a diciembre del año 2011 en la ciudad de Mar del Plata, a fin de indagar la configuración del *campo problemático* de la intervención social.

Objetivos Específicos:

- Identificar y describir los motivos principales de las demandas sociales que reciben los CPDeN.
- Indagar sobre los efectores que generan las demandas que reciben los CPDeN.
- Describir los dispositivos de intervención que se implementaron en la atención de las demandas.

¿Qué demandan? ¿Cuáles son los motivos principales de la demanda que recibe el Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de la niñez? ¿Quién demanda? ¿Son mayoritariamente las familias, los efectores, el poder judicial o instituciones, quienes piden con mayor frecuencia intervención de los CPDeN? ¿Con que dispositivos existentes cuentan los CPDeN para dar respuesta a las mismas?

Para ayudarnos a responder estos interrogantes, se recurrió a diferentes fuentes bibliográficas y documentales. En el ámbito local, específicamente en la Universidad Nacional de Mar del Plata, se pudo acceder a investigaciones realizadas en el marco de los Derechos del Niño/a, puntualmente de los autores Biesa J., Casals C. y Della Savia P. No se encontraron antecedentes específicos sobre el tema particular de este estudio, pero sí relaciones y similitudes en lo que hace referencia a la nueva Ley de Niñez y en la metodología escogida para este trabajo.

En el ámbito nacional e internacional se efectuó una revisión de páginas web de Institutos de Investigación como el Instituto Gino Germani del Lic. Osvaldo

Marcón, del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) del Instituto de doble dependencia UNLP-CONICET, el sitio web “Margen” coordinado por el Dr. Alfredo Carballeda, así como los sitios web de UNICEF, FLACSO, CLACSO, entre otras. La mayoría de los artículos, trabajos, investigaciones y ponencias encontrados a través de estas fuentes utilizan conceptos como Derechos del Niño/a, la categoría de menor, el interés superior del niño/a, la institucionalización -léase la internación del niño/a en un instituto u hogar-, explicación y comparación de las leyes de infancia, apareciendo como vacancia la temática específica motivo de este trabajo final por ser un tema relativamente nuevo dado el poco tiempo transcurrido desde la sanción de la nueva legislación de niñez.

Se considera relevante este estudio porque a través de la lectura intencionada de los datos obtenidos, procesamiento y análisis de los mismos, se pretende aportar una interpretación sobre la demanda y los recursos en la implementación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos, de modo que pueda significar un enriquecimiento de los conocimientos existentes, pretendiendo que sean de utilidad los resultados obtenidos, las conclusiones a las que se arribarán y las propuestas que se sugerirán.

Con el fin de dar una orientación al lector, el trabajo se ha organizado de la siguiente manera: En el marco teórico, en primera instancia, se caracterizó el contexto socio-histórico de Argentina desde el siglo XIX en adelante desde una perspectiva historiográfica que favoreció la definición del contexto político, económico y social, donde se define la representación social de la infancia. Es así que afirmamos que, en nuestro país, cada momento histórico tuvo un particular modo de concebir a la infancia, construyendo significados sociales sobre lo que debe ser, su evolución esperable, normal y lo que realmente sucedía.

Siguiendo a Susana Torrado, a fin de ordenar la explicación, se dividieron los períodos históricos de acuerdo a los siguientes modelos de acumulación. Primero, el modelo agroexportador (1870-1930): surge la preocupación por la infancia marginada, traducéndose en iniciativas que buscaban salvar, regenerar y reeducar a estos niños, creando espacios cerrados que limiten la libertad de la

calle, que corrijan las desviaciones (institutos de menores, reformatorios, asilos religiosos). Los dispositivos de intervención se caracterizaban por ser principalmente moralizantes, de control social, disciplinadores.

Luego, el modelo industrializador (1930-1976): etapa justicialista (1945-1955) y etapa desarrollista (1955-1976). Se produce un quiebre en la producción discursiva sobre la infancia con la irrupción del peronismo en la escena política y social del país, que articula su visión de la infancia con la construcción de un nuevo Estado-nación, con la continuidad de una cultura política emergente y con la conformación de una sociedad integrada a partir de la justicia social.

Posteriormente, durante el modelo aperturista (1976-2003), el área de infancia vive uno de los periodos más difíciles como consecuencia del llamado Proceso de Reorganización Nacional y los vaivenes políticos de la época. En la década de los '80, los efectos de las políticas de ajuste y la crisis del Estado Social agudizan las condiciones de la infancia, dando lugar al surgimiento de nuevas situaciones problemáticas. Paralelamente, surgen movimientos que defienden la idea del niño como sujeto de derecho y en contra de las prácticas arbitrarias y discriminatorias a las que daba lugar el enfoque de la situación irregular. Se comienzan a ratificar pactos y tratados que protegen a la niñez y a la adolescencia, como la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que introduce la base jurídica de una nueva relación entre los niños/as y adolescentes con el Estado y la sociedad. Sin embargo, durante esta década, la práctica jurídica sobre la niñez se sostenía bajo la ley de Patronato de Menores, lo que genera un periodo de contracción jurídica entre dos enfoques sobre la infancia que se oponen.

A partir del 2003 se instala democráticamente en la Argentina un régimen de gobierno centrado en el Estado como promotor del desarrollo. El modelo de desarrollo argentino, el cual plantea el crecimiento económico con inclusión social sobre la base de la industrialización del país.

La instalación de este nuevo modelo va más allá de la implementación de medidas económicas: implica profundizar un debate sobre la justicia distributiva, la propiedad de los recursos y la concentración de capitales.

Argentina inició un camino en el que se modificó el orden existente poniendo a la política como principal herramienta de transformación social.

Es recién en el año 2005, a través de la promulgación de la Ley 13.298 cuando surge el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño/a y Adolescentes, como superador del enfoque tutelar.

En el marco normativo se profundizaron los aspectos referentes al enfoque tutelar o de la situación irregular, en qué consiste la ley de Patronato y la transición que se produce hacia otro enfoque: el de derecho, analizando en qué consiste, su objeto, los principios e instrumentos legales que lo sostiene.

Como concepto central partimos de la demanda, para relacionarla con la intervención profesional y llegar a comprender la configuración del campo problemático. En este proceso destacamos la labor de los CPDeN como dispositivos de la Ley de Promoción y Protección y como articuladores entre la demanda y los recursos con los que cuentan para complementar su intervención en la resolución de las mismas.

En la parte metodológica del trabajo se explicó en qué consistía el mismo, siendo de tipo exploratorio descriptivo, ya que se intentó tener una configuración del campo problemático, partiendo de las demandas registradas en el SLPPD de la ciudad de Mar del Plata durante el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2011. Se combinaron técnicas de la metodología cualitativa y cuantitativa que favorecieron la aprehensión de dicho objeto de estudio a través de la lectura y análisis de legajos como también entrevistas a referentes responsables de la implementación del nuevo Sistema de Promoción Integral de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes.

La parte empírica no se pudo efectuar con toda la rigurosidad científica que se requiere porque hay irregularidades en el sistema de registro de las problemáticas, e inconsistencias que devienen de la ausencia de documentación, o documentación que se encuentra inconclusa o incompleta en los legajos. Esas situaciones son las que hacen que este trabajo este planteado en una etapa exploratorio-descriptiva dentro de la que se quiere abordar un fenómeno nuevo que deviene de la aplicación de la nueva Ley de niñez en un contexto de transición

entre los dos enfoques. Por ello, varias cuestiones las planteamos como parte de las sugerencias o recomendaciones propuestas para futuras investigaciones referidas a esta temática.

En la cuarta parte del trabajo, el marco referencial de la experiencia, se conceptualizaron las categorías, dimensiones, conceptos, variables e indicadores considerados vertebrales para la investigación: infancia y familia, demanda social, origen de la demanda según clasificación del R.E.U.N.A, motivos de la demanda y, por último, dispositivos y/o recursos que intervinieron y/o se implementaron en la atención de la demanda. En el siguiente marco, el interpretativo, se realizó el análisis de los datos cuantitativos a través del procesamiento estadístico de los datos obtenidos para dar cuenta de los mismos en diferentes gráficos. Parte de los datos obtenidos fueron proporcionados en las entrevistas realizadas de modalidad informal o libre con el fin de recabar información.

Por último, se presentarán las conclusiones de lo elaborado y las propuestas sugeridas para futuros proyectos de investigación.

PARTE I
MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I - Los dispositivos de intervención sobre la infancia: un recorrido desde el modelo agro-exportador al de la post-convertibilidad en Argentina.

I.1 - Surgimiento de la intervención en lo social

La infancia tiene una historia institucional en el organigrama del Estado que, desde una perspectiva diacrónica, enmarca diferentes denominaciones, pertenencias jurisdiccionales internas, corrimientos de competencias, funciones, coberturas poblacionales, fuentes y origen de los recursos. Estos elementos muestran desde otra perspectiva la trayectoria conceptual y los supuestos básicos instalados alrededor de la niñez.

Desde el enfoque tutelar, podemos señalar que las experiencias gubernamentales en materia de cuidado de la infancia se remontan a épocas anteriores al Virreinato del Río de la Plata. A partir del 1600 aproximadamente, podemos mencionar La Casa de los Niños Expósitos (1779), el Patronato de la Infancia (1892), la Obra del Patronato Nacional de Menores (1931), la Dirección de Menores (1946), La Creación del Consejo del Menor (1957), la Subsecretaría de la Minoridad y la Familia (1971), el Consejo Nacional del Menor y la Familia (1990). El contenido y el sentido que orientan estas experiencias estatales cubren situaciones de abandono, desamparo o delito, en que el menor debe ser objeto de protección, institucionalización y disciplinamiento. Las instituciones de menores son un eslabón más en la lógica de la *sociedad de control*, como plantea Foucault (1986: p. 86), donde el sujeto está sujeto a instituciones como la familia, la escuela, la prisión, etc., y las políticas sociales asumen como finalidad el control social y el aislamiento del problema de la sociedad.

A los efectos de contextualizar los cambios ocurridos en materia de infancia y proveer algunas claves interpretativas, desde una perspectiva historiográfica se reseñarán los principales acontecimientos que dan cuenta de lo acaecido en cada momento histórico. A su vez, se explicitarán los motivos

por los cuales la intervención en lo social debe inscribirse en una dialéctica que exponga cómo lo social configura la subjetividad y cómo la subjetividad aporta a la configuración de lo social.

La inscripción de los dispositivos de intervención social sobre la infancia en los modelos de acumulación permite desarrollar una lectura interpretativa de los procesos sociales situados. Asimismo se procura explicar cómo se va configurando la representación social de la infancia en relación con el modelo de acumulación capitalista y los modelos de intervención estatal. Estos modelos estatales de intervención social se apoyan y articulan no sólo en los modelos de acumulación del capital sino también en concepciones filosóficas que atraviesan los mismos y que disputan la hegemonía en cada uno de ellos.

Este capítulo reflexiona acerca de la construcción social de la demanda social/institucional en relación con la protección y restitución de derechos, a la vez que pretende aportar a la comprensión de la configuración del campo disciplinar del Trabajo Social a partir de un enfoque relacional que vincule el campo profesional, el campo institucional y el campo de los sujetos sociales que forman parte del motivo de intervención profesional. De allí que este capítulo intente aportar a la respuesta acerca de cómo la demanda social se construye en relación a un modelo de acumulación capitalista y a un modelo de intervención estatal, que se implementa a través de políticas sociales, permitiéndonos vislumbrar la configuración situada en tiempo y espacio del campo de intervención profesional.

I.2- El modelo agro-exportador en Argentina (1870-1930)

A lo largo del siglo XIX sucedieron grandes transformaciones: por un lado, un largo período de luchas internas entre las provincias por la definitiva organización nacional y, por otro, una serie de medidas tomadas por el naciente gobierno independiente. Así, el Estado moderno argentino se funda a partir de una clase dominante que pone el acento de su mirada en la cuestión biológica,

en las características raciales de la población. Se buscó instaurar un patrón cultural basado en valores occidentales y en la idea de progreso desde una perspectiva positivista. La lucha entre provincia y capital, entre federales y unitarios, marca el desprecio por los sectores populares constituido por los nativos, criollos y masa de inmigrantes pobres. (Rozas Pagaza, 2001: 40-41)

Este conflicto marca la historia argentina de la mayor parte del siglo XIX. Para Sarmiento, estas facciones son presentadas como participantes de una puja entre dos vertientes opuestas: la civilización y la barbarie. Para ejercer la soberanía se requería -desde el Iluminismo- una condición previa: poseer la razón y ser ilustrado. Si esto no ocurría, si no se tenían atributos soberanos, se era considerado bárbaro. Se asocia la barbarie a una Argentina atada al pasado, a sus orígenes tanto españoles como aborígenes.

En cambio, la civilización, según el pensamiento de Sarmiento, debía alcanzar el triunfo desde una nueva territorialización y desde una necesaria imposición de la voluntad política. Se necesitaría para ello nuevos dispositivos, tecnologías, formas, estrategias y aprendizajes. El disciplinamiento y la educación se conciben como estrategias para dar sentido a la construcción de una sociedad moderna y civilizada. La escuela sería el lugar donde comenzarían a internalizarse las normas y los reglamentos, las formas de vida moderna, la manera de pensar el futuro y de interpretar el pasado, acomodar cuerpos, tiempos, lenguajes, actitudes, valores que a partir de esta institución debía constituirse y transformarse. (Carballeda, 2006: 7-8)

A partir de 1880 comienza un proceso de conformación del Estado-Nación, en su forma liberal y conservadora, que persigue un ideal de orden y progreso, tomando la forma de dominación oligárquica con democracia restringida. Dicho Estado tuvo como función fundamental la creación de condiciones materiales para el surgimiento del sistema capitalista en la Argentina, a partir de un modelo de acumulación agro-exportador centrado en

las exportaciones agrícolas-ganaderas y en la importación de bienes y servicios, con una inserción en el mercado internacional y apoyado en la división internacional del trabajo. (Rozas Pagaza, 2001: 46)

Se consolidó con la hegemonía de un sector de la sociedad relacionado con la producción agrícola ganadera, grupos económicamente dominantes vinculados con las actividades de exportación. Esa clase dominante, la *élite* constituida en la tenencia de la tierra, el comercio de carne salada, cueros y el contrabando, tratará de construir la utopía de transplantar Europa a América (“europeización”), por la razón o por la fuerza. Se trata de imponer la voluntad política a los otros, refiriéndose a los orilleros, gauchos, aborígenes, aquellos que quedaron fuera por imposición de una clase. (Carballeda, 2000: 90)

Las elites ilustradas que condujeron a la Argentina agroexportadora se abocaron a resolver las siguientes cuestiones: la unidad nacional y la organización institucional -indispensables para asegurar las inversiones extranjeras y la continuidad de las inversiones económicas-, la atracción de capitales externos que posibilitaran el desarrollo de formas modernas de producción agropecuaria -implantación de un sistema nacional de transporte para la movilización de bienes y personas de acuerdo a la nueva dinámica económica-, la promoción y atracción de la inmigración europea ante el problema de la escasa población para un modelo agro-exportador que necesitaba mano de obra, la universalización y obligatoriedad de la educación, buscando asemejar el elemento humano nacional al de los países europeos. Este último elemento resultaba primordial para la calificación de la fuerza de trabajo, por lo que en 1884 se establece la educación gratuita, laica y obligatoria con la Ley 1420. De esta forma, se van sentando las bases para un modelo de

país que poco tiempo después fue consolidado por la *Generación del '80'*. (Torrado, 2003)

Uno de los problemas que tenía el nuevo Estado argentino para desarrollar su modelo económico era la escasa población y la necesidad de mano de obra calificada y barata para trabajar la tierra y su incipiente industria. Por este motivo, se desarrolló una política de atracción de inmigrantes que se suponía traerían hábitos de trabajo y de buena educación. Esta política fracasó, ya que no habían llegado quienes esperaban, sino los pobres de Europa, que huían del hambre, las injusticias y desigualdades sociales. A estas poblaciones se las empezaba a ver como peligrosas porque portaban ideas contestatarias. Los inmigrantes, que ya habían participado en luchas gremiales y por la ampliación de los derechos políticos en sus países de origen, traían consigo diversos pensamientos e ideas como solidaridad, libertad, derechos de los trabajadores, primeros gremios, anarquistas, socialistas, justicia y equidad, entre otras, que aspiraban a un modelo de sociedad que acabara con la explotación del hombre. (Ley 13298: 18)

A partir de los primeros años del siglo XX las migraciones ya no serán consideradas como sinónimo de progreso sino como expresión de conflicto imprevisto con las clases dominantes. Los trabajadores asociados –obreros y artesanos, sumados a los criollos urbanos- en las incipientes entidades gremiales realizaron sus reclamos sociales y la lucha contra los patrones y el Estado explotador. Cada vez que el incipiente proletariado ganaba las calles se respondía con el Estado de sitio, la represión y la coerción. El desproporcionado ataque de las fuerzas represivas se complementó con instrumentos legales

1

Denominación que se le da a la clase dirigente que impulsó el desarrollo capitalista en el país, basado en el crecimiento hacia fuera, después de un período de luchas entre las provincias y la capital (Rozas Pagaza, 2001: 46-47). Se caracteriza por construir y proyectar con claridad un modelo de país en una exaltación de lo ajeno y desvalorización de lo propio. Todo lo que connote alguna referencia al pasado significa atraso para el pensamiento positivista, degeneración, obstáculo o imposibilidad. (Carballeda: 2000)

como la Ley de Residencia (1902), que permitía la deportación y expulsión de todo extranjero que participara en la acción obrera o en acciones reivindicativas, que comulgara con las subversivas ideas de un profundo cambio social que conllevará justicia y equidad. (Ley 13298: 18) En este contexto se consideraba que, como producto de la presencia de las multitudes, crecía la criminalidad, el alcoholismo, el hacinamiento, la prostitución, las enfermedades, el pauperismo urbano.

Se produce una rápida expansión de los sectores medios (Torrado, 2003). El asentamiento en las ciudades de la mayoría de los recién llegados propició una importante urbanización en las áreas que se incorporaban a las actividades agroexportadoras, acompañada por una incipiente industrialización (ligada a la preparación de productos primarios para la exportación y por un desarrollo del sector terciario); procesos que fueron generando una multiplicación de los problemas sociales.

Hacia 1930, como producto de la crisis mundial del sistema capitalista conocida como *la Gran Depresión*, se modifica el sistema que había regido hasta entonces el comercio internacional, sobre todo entre el centro y la periferia. Como consecuencia, en Argentina se reducen las exportaciones, se deteriora la relación de intercambio entre los productos nacionales y los bienes de importación, se produce una disminución de la entrada de capitales y un aumento de los servicios de la deuda externa, el cierre del país a la inmigración extranjera, etc. Es decir, Argentina abandona el modelo de desarrollo agroexportador e inicia un proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones.

I.2.1-La Filantropía como Intervención en lo Social.

La intervención en lo social surge fuertemente marcada por una tradición normativa, signada por el propósito pedagógico como forma de mantener la cohesión del todo social. Por su parte, lo social en términos de intervención

remite a la idea de “conjuntos de dispositivos de asistencia y seguros en función de mantener el orden o la cohesión de la sociedad” (Carballeda: 2002, 91)

A mediados del siglo XVIII, en Argentina, los dispositivos de intervención en lo social -entendidos como la trama de relaciones que se pueden establecer entre componentes diversos, con capacidad de generar diálogos entre diferentes instancias, lógicas y actores institucionales- fueron delimitados y orientados tomando aportes de distintas fuentes de pensamiento, como el Iluminismo, el Utilitarismo, el Positivismo. Impregnan de nuevos sentidos a las instituciones que intervienen en lo social, sentando las bases del proyecto de la modernidad.

Respecto de este concepto, resulta importante remitirse a la definición de Habermas, que entiende lo moderno aquello que “expresa la conciencia de una época que se pone en relación con el pasado de la antigüedad para verse a sí misma como el resultado de la transición de lo viejo a lo nuevo” (1994: 87). La modernidad implica una nueva dimensión política, conlleva la aparición de nuevas formas de la economía, como la el capitalismo, asociado al crecimiento económico y a la transformación del medio, dando nuevos sentidos a la vida cotidiana y atravesando a las instituciones que deben adaptarse a esos nuevos acontecimientos. Representa una revolución en el pensamiento, donde se pasa del teocentrismo medieval a la afirmación del sujeto, al dominio de la razón, al cuestionamiento y rechazo a las diferentes formas de autoridad. La modernidad se fundamenta en tres categorías principales: la universalidad, la individualidad y la autonomía. Sus ideas alcanzan concretización empírica ligadas al movimiento revolucionario de la burguesía, siendo éste el portavoz del progreso y la emancipación del hombre. (Parra, 2001: 48-51)

En tanto corriente filosófica, el Iluminismo² propone combatir los dogmas religiosos, que nos han sumergido en la ignorancia y la oscuridad, con la luz de la razón. Esta posición se caracteriza por reivindicar la razón como principio regulador de toda la actividad humana. Es un momento marcado por la idea de progreso, por la creencia en que la historia humana ha emprendido ya una línea de desarrollo continuo, que confluirá en más conocimiento, libertad y felicidad.

Promovió la laicalización del conocimiento, conduciendo a la formulación del pensamiento científico moderno. A su vez, busca en el modelo de las ciencias naturales una explicación de lo social. Considera que el mundo ha estado oculto por la mitología y sometido a la irracionalidad, por lo tanto, el sufrimiento, la ignorancia y la injusticia podrán superarse gracias a la desmitificación del mismo.

En el aspecto político, el movimiento Iluminista cuestiona fuertemente las monarquías absolutistas, a favor de la libre elección de los representantes por parte del pueblo. El pensamiento de la burguesía revolucionaria apuntó a modificar las relaciones de dominación imperantes en el feudalismo, dando participación al pueblo, desterrando todo oscurantismo y dogmatismo, para pensar al hombre y sus relaciones -tanto con la naturaleza como con otros hombres- a través de la razón. Su lucha contra el oscurantismo feudal y el absolutismo de las monarquías se evidenció en las revoluciones burguesas, adquiriendo su punto supremo en la Revolución Francesa de 1789,

² “El término Iluminismo designa al movimiento cultural y filosófico europeo que se desarrolla durante el siglo XVIII, llamado por ello el siglo de las Luces (...). También se lo identifica con la Ilustración, ya que aquellos filósofos sostuvieron la misión principal de la educación. La premisa ‘no hay oscuridad sino ignorancia’ se convirtió en el apotegma para los iluministas. Las características fundamentales del movimiento, que agrupó a pensadores pertenecientes tanto a la burguesía como a la nobleza, provienen del ideario de un nuevo clima cultural, más que de una escuela determinada. Con interpretaciones que varían según los autores, estas ideas se convirtieron en motor de una mentalidad, corporizando la idea de progreso de la humanidad cuyo idealismo no se basa en la religión sino en la naturaleza de los hombres. Esta noción optimista coincidía con el individualismo, que contribuyó a la disolución de las concepciones estamentales, el universalismo, asociado a la convicción de que cualesquiera sean las diferencias propias de cada sociedad del epicentro es la naturaleza humana, y sobrepuso como instrumento la razón” (Di Tella, 2001: 355)

constituyéndose en su base político-ideológica con su ideario de fraternidad, igualdad y libertad. (Parra, 2001: 52)

El Positivismo es una tendencia que surge a fin del siglo XVIII y principios del siglo XIX con una ideología conservadora identificada con el orden industrial-burgués basado en premisas que estructuran un sistema coherente y operacional. Considera que la sociedad estaría regida por leyes invariables, naturales, que transcurren independientemente de la voluntad y de la acción de los hombres, que la vida social reproduce una armonía natural y la defensa del orden establecido posibilita una estabilidad económica y social. (Rozas Pagaza, 2004)

Se constituyó como una escuela de pensamiento, buscando justificar el orden social burgués desde una perspectiva racional-naturalista. Surge como una utopía crítico-revolucionaria dentro del movimiento iluminista y ligado a la fase revolucionaria de la burguesía. (Parra, 2001: 55-57)

Por otro lado, y abonando al mismo campo de ideas, el Utilitarismo como sistema ético se origina en Inglaterra entre los siglos XVIII y XIX, apoyándose en la valoración de las acciones humanas, en las consecuencias que producen y el aporte que hacen al todo social. La noción de *utilidad* -sinónimo de lo deseable- se relaciona con una sociedad que no se propone dejar de lado sus desigualdades sociales sino asignar papeles y funciones a aquellos que no pertenecen a la elite.

Así, la intervención en lo social se constituye en un *instrumento* (considerado, metafóricamente, para la guerra) mejor definido, más certeramente orientado, por el que se trata de imponer la voluntad política a los otros, de *desarmarlos* y de romper sus formas de sociabilidad. El *enemigo* era quien había quedado por fuera del nuevo orden establecido por imposición de una clase. Pero esta visualización de los otros ahora era determinada, se trataba de generar nuevos papeles y funciones. A partir de postulados modernos, se enseñó que la disciplina podía lograrse y que los cuerpos podían

ser modelados en base a parámetros preestablecidos. (Carballeda, 2000: 115-117)

El pensamiento se dirige a una mirada del todo social y desde la potencialidad de enfermar y corromper la ciudad que puede tener cada habitante. Se dirige a la ciudad moderna, leída desde una idea más global de la enfermedad, implicando la aparición de una nueva metáfora: la de la *peste*. La peste es un modelo de poder, es el modelo ideal de la sociedad disciplinaria, del dispositivo del poder disciplinario, donde el espacio está recortado, cerrado, vigilado y controlado. Los individuos son puestos en lugares fijos donde se vigilan todos sus movimientos; es un modelo que se basa en el orden, control, vigilancia, jerarquía que prescribe a cada uno su lugar.

En términos de Foucault, la sociedad disciplinaria se pone en marcha a través de aseguramiento de la obediencia a sus reglas, procedimientos y mecanismos de inclusión y exclusión, que se logra por medio de instituciones de control como la prisión, el hospital, manicomio, el asilo, la escuela, la Universidad, que estructuran el terreno social y presentan lógicas adecuadas a la “razón de la disciplina”. Este tipo de poder se inicia en los tiempos modernos como una forma de dominar, separar, vigilar y castigar lo que sale de la regularidad, lo que cuestiona a la razón. (Giraldo Díaz, 2006: 113)

Con respecto a la infancia, Foucault analizará la historia de su control a partir de los diferentes dispositivos escolares y familiares que se fueron construyendo alrededor del niño para su disciplinamiento y el control de su conducta (Urcola, 2010: 38-39). La visión de dicho autor impulsa a pensar la producción social de la infancia normalizada en su paso por instituciones como la familia y la escuela así como la producción de la niñez-desviada en el tránsito por las instituciones de la minoridad. Es en este paso por las instituciones que la niñez se construye como producto y productora de un conocimiento que se expresa como un saber y un dominio sobre los cuerpos. Las transformaciones

históricas en la forma de concebir la infancia tienen que ver con las diferentes maneras en que el hombre moderno creó los mecanismos para su control.

En la Argentina se desarrollaron tres vertientes del movimiento filantrópico: el asistencialismo moralizador (focalizado en la virtud del ahorro), la intervención médico-higienista (control de la salud), el patronato o tutela de la infancia (reglamentación de la patria potestad). La acción filantrópica se centró en la categoría denominada *pobres de solemnidad*: se les otorgaba el derecho a la caridad institucional a quienes pudieran comprobar su condición de pobre mediante un certificado policial (Torrado, 2004: 15-24). La identificación de las poblaciones sobre las que ejercía su acción estaba predeterminada, relacionándose con cuestiones de raza y pautas culturales.

En 1823, a través de un decreto durante el gobierno de Martín Rodríguez y el ministerio de Bernardino Rivadavia, fue creada la Sociedad de Beneficencia, cuando el Estado decide asumir las funciones de bienestar social que por lo general estuvieron delegadas a su ejercicio concreto a la Iglesia Católica. El personal de la Sociedad de Beneficencia estaba formado por las damas de la alta sociedad porteña, esposas y parientas de los grandes terratenientes, comerciantes y propietarios de la ciudad y provincia de Buenos Aires. Pasa a tener la misión de tutelar y administrar los hospitales de mujeres, asilos, escuelas de niñas, Casas de partos, Colegios de Huérfanas, etc. (Campetella; González Bombal, 2000: 4). La Sociedad de Beneficencia será el centro de intervención en lo social, marcando los sentidos de la misma en los años siguientes.

Esta medida de secularización fue llevada a cabo por un gobierno débil e inestable, signado por luchas civiles por la organización nacional y conflictos externos, no teniendo tampoco la capacidad administrativa para hacerse cargo directamente de las organizaciones asistenciales antes administradas por la Iglesia Católica. El Estado la respaldó y apoyó económicamente, aunque mantuvo la autonomía en las decisiones. Surgen las primeras instituciones de

filantropía en el contexto de una sociedad fuertemente organizada en torno a la moral cristiana: por ejemplo, la Hermandad de la Santa Caridad (Passanante, 1987), como institución de acción asistencial basada en la igualdad y el mutuo auxilio, tenía un fin benéfico o piadoso ligado a la provisión de socorros o entierros. Más adelante, ésta se dedicará a prestar servicios médico-asistenciales a los más necesitados y fundará instituciones dedicadas a ese fin: el Colegio de Huérfanas, el Hospital de Mujeres y la Casa de Niños Expósito (por la preocupación de la existencia de niños abandonados en las calles). El Colegio de Huérfanas será un antecedente de la Sociedad de Beneficencia. Como dispositivo, intervenía en toda la sociedad, era una institución correctiva donde cualquier mujer podía ser internada (no sólo eran depositadas en el Colegio sino que luego serán agentes de intervención en cuestiones filantrópicas).

Las modalidades de intervención en lo social y de las instituciones se destacaban por ejercerse desde una perspectiva aleccionadora, correctiva y moralizante. Esto comenzará a ser interpretado en clave de lo útil para el todo social, siendo el nuevo sentido de la intervención. La intervención en lo social tratará de solidificarse en prácticas y modalidades más pautadas. Una de las medidas implementadas fue la Reforma Eclesiástica o Religiosa de Rivadavia, que se basaba en recortar las atribuciones de la Iglesia Católica. Las organizaciones asistenciales, como los orfanatos, asilos, hospitales de mujeres, escuelas quedaron fuera del control de la Iglesia. Se trataba de dejar de lado el sentido de caridad cristiana por el de filantropía, entendida en términos de tomar contacto con la vida de los otros, ordenar su cotidianeidad, vigilar su salud, el estado de la vivienda, detectar anomalías, etc. (Carballeda, 2000: 114)

Las prácticas preexistentes relacionadas con la intervención religiosa se transforman, entonces, desde una perspectiva moderna. Es decir, los presupuestos filosóficos sobre los que se crea esta forma de intervención se

vinculan con los postulados de la Ilustración y el Utilitarismo. Lo que queda de las prácticas de la Iglesia va a ser resignificado en términos de lo “nuevo” en relación a las ideas aportadas por la modernidad. (Carballeda, 2000: 127)

La progresiva complejización de la sociedad hizo necesario el incremento y modernización de establecimientos y formas de acción social. Ello contribuyó al pasaje de la caridad o de la beneficencia a la adopción de formulas distintas, como la asistencia social y, luego, la seguridad social (Passanante, 1987: 30-31). Con la conformación del Estado Moderno argentino, se generan nuevos rumbos a las instituciones educativas, sanitarias, jurídicas, militares, etc., con una clara influencia del positivismo que construye marcos conceptuales para las prácticas de intervención en lo social. Comienzan a perfilarse las características que va asumiendo la acción social del Estado Moderno, caracterizada por una tendencia moralizadora, paternalista y represiva.

Todo lo que se desviaba de la norma debía ser encerrado.³ El pobre, el orillero, el anarquista, eran considerados moralmente peligrosos, vistos como generador de peligro social y creador de desorden, ya que su sola existencia cuestionaba las ideas del sistema capitalista en expansión. Al ingresar en alguna de estas clasificaciones se realizaba un tratamiento adecuado mediante la práctica del encierro, el aislamiento en instituciones para ocultar y encerrar el problema de lo que ya se evidenciaba como una manifestación de la cuestión social. (Pandolfi; Vásquez, 2008)

Durante el periodo de 1880 a 1930 se considerará a la cuestión social como un problema de orden y control. La misma es un producto de la organización y funcionamiento de la sociedad capitalista como expresión de la relación contradictoria entre capital y trabajo (Rozas Pagaza, 1998: 45). La intervención en lo social se asociará al poder disciplinario. Los espacios se

³ El encierro comprende una gran variedad de formas y de métodos para la corrección que van desde trabajos forzados y el aislamiento hasta la educación. Busca someter a los desviados a la normalización y a la vigilancia.

construirán para permitir el control interior, el desarrollo de la vigilancia jerárquica. (Foucault, 1986: 23)

En 1892, por ejemplo, se funda el Patronato de la Infancia, institución paradigmática del modelo asilar, que es aquel que implica el aislamiento del sujeto necesitado de protección mediante la internación en una institución. Las instituciones se transforman en un observatorio de lo “otro”. En la intervención, la mirada implica un efecto de poder sobre ese “otro”. La sanción normalizadora plantea la necesidad de señalar las desviaciones y lo normal, jerarquizar cualidades: entre otras, la Sociedad de Beneficencia premiaba a quienes cumplían con los preceptos higiénicos, a quienes se integraban al modelo de sociedad que se estaba construyendo, y sancionaban con la exclusión o internación a quienes quedaban fuera de ellos. El examen combina tanto la jerarquía que vigila como la sanción normalizadora, es una mirada normalizante, es decir, una vigilancia que califica, clasifica, castiga, un poder que se construye desde el saber que transforma al “otro” en objeto.

Así, la sociedad disciplinaria se pone en marcha a través del aseguramiento de la obediencia a sus reglas, procedimientos y mecanismos de inclusión y exclusión, por medio de instituciones disciplinarias como la prisión, el hospital, el asilo, la escuela, que estructuran el terreno social. Se constituye a través de una red de dispositivos y aparatos que producen y regulan tanto costumbres como hábitos y prácticas sociales. (Giraldo Díaz, 2006: 108)

Cada momento histórico tuvo un particular modo de concebir la infancia, construyendo significados sociales sobre lo que debe ser, su evolución esperable y normal y las desviaciones respecto a esa norma. Las representaciones sociales conforman un conjunto de conceptos, percepciones y significados que comparte un determinado grupo humano en relación a sus miembros y al medio circundante. Son construcciones que organizan categorías y clasificaciones, proveyendo un código comunicacional compartido (Tonon, 2001: 14). En lo que respecta a los niños/as, las representaciones sociales

permiten dar cuenta de las formas en que la sociedad piensa, significa y simboliza la realidad infantil a partir de sus necesidades y problemáticas concretas en la vida cotidiana. Se puede observar la infancia como una realidad concreta y una realidad representada por las expectativas y mandatos sociales contruidos en torno a lo que los niños/as son y deben ser como integrantes actuales y futuros de la sociedad.

Por lo tanto, no es posible referirnos a la infancia por fuera de determinados procesos y condiciones sociales, culturales e históricos, ni al margen de la forma en que la sociedad nombra, mira y representa esta realidad. Las representaciones sociales tienden a imponerse y a condicionar la vida de los niños/as. La imagen compartida sobre lo que son y deben ser puede caracterizar el sistema de valores y aspiraciones de una sociedad, pero, sobre todo, tiende a caracterizar a quienes son representados. Estas representaciones mezclan lo real con lo imaginario enfrentando al niño/a con modelos ideales para comparar la imagen de sí mismo. (Urcola, 2010: 37)

I.2.2 - La concepción del *menor* en el modelo agro-exportador

Históricamente, la definición institucional de la infancia, de los niños o de los menores, estuvo fuertemente vinculada con la conformación de los Estados nacionales y los dispositivos legales e institucionales para su control (Urcola, 2007). Al dirigir la mirada sobre la construcción de los significados sociales en torno de la niñez de principios del siglo XX, se observan circuitos que no sólo encauzan la vida de los niños como moldes preestablecidos sino que se conforman paralelamente a partir de las representaciones que se construyen sobre lo que debe ser la niñez.

La escuela y la familia eran los espacios centrales a través de los cuales los niños debían circular para lograr su desarrollo pleno de acuerdo con las normas sociales esperables. Ahora bien, el gran crecimiento poblacional por la inmigración instaló fuera del circuito familia-escuela niños cuyas condiciones de

vida no les permitieron ubicarse dentro de las representaciones de normalidad esperada. Ese otro circuito tiene como centro la calle, entendida como lugar de desamparo, abandono, vagancia, mendicidad, enfermedad, explotación del trabajo infantil, prostitución y delincuencia, debido a una inexistente o frustrada relación con un ámbito familiar contenedor. Ese lugar operará como fuente de referencia para otro abanico de representaciones e intervenciones sobre la infancia. La calle se vinculará a otros espacios con objetivos específicos de intervención “regeneradora”: institutos de menores, los cuales abarcan desde correccionales hasta asilos y orfanatos dirigidos desde los poderes públicos, desde la institución policial o desde asociaciones de beneficencia privada.

Niños huérfanos o abandonados por padres no incorporados a un trabajo, hijos de padres enfermos y sin atención sanitaria, niños trabajadores, vendedores ambulantes, vendedores de diarios, lustrabotas, niños de la calle que vagabundean, mendigan o comenten delitos, todos terminan bajo una misma representación que los abarca e incluye dentro de la inmoralidad, el riesgo y la peligrosidad. De ahí que las formas de rescatar a los niños de las calles privilegien el encierro, atendiendo tales cuestiones como un síntoma revelador de los futuros delincuentes. Desde un discurso biologicista y medicalizado, los obstáculos y efectos no deseados del proceso de modernización son interpretados como expresiones de patologías sociales e individuales. Patologías como la delincuencia exigirán una intervención racional para restablecer desviaciones o favorecer el desarrollo esperado del individuo y la sociedad.

Entre 1880 y 1930 la configuración de una concepción moderna de infancia en la Argentina se produce acompañada de la implantación de la instrucción pública nacional como estrategia que permitiría la concreción de un orden social y cultural nuevo que eliminaría el atraso y la *barbarie* del mundo colonial. Las posiciones y acciones políticas de Domingo Faustino Sarmiento fueron fundamentales en la fundación del sistema educativo nacional laico,

gratuito y obligatorio así como la expansión del normalismo como cultura pedagógica. (Carli, 2002: 31) En la mirada sarmientina, el interés por el niño se vincula con el proyecto político liberal de fundar una sociedad moderna, viendo en él el germen de la sociedad política y civil del futuro y, en la escolarización obligatoria, la garantía del cambio y el progreso.

Se consolida, junto con el ideal del niño de familia burguesa y alumno del sistema educativo, la figura del *menor* como realidad infantil no deseada, al margen del discurso de institucionalización escolar y familiar: el niño trabajador, el huérfano o el desertor escolar. Surge como construcción que consolidó la intervención patriarcal del Estado moderno sobre las infancias en estado de abandono físico o moral. La intervención estatal se direccionó en torno a una mirada normalizadora y reguladora de los vínculos familiares. (Urcola, 2010: 51-52)

La figura del menor se instala, entonces, como forma de intervención sobre la niñez no escolarizada a través de instituciones específicas del Estado, aunque generalmente estaban a cargo de asociaciones oligárquicas y religiosas que eran supervisadas por organismos estatales. Este modelo se termina de consolidar con la sanción de la Ley de Patronato 10.903 en el año 1919, afianzando una representación social dicotomizante de la infancia, la del niño y la del menor, de acuerdo al origen y la condición socio-familiar de los niños/as a lo largo del siglo XX. (Urcola, 2010, 43)

La llamada *familia nuclear*, como nuevo modelo familiar, intentará reproducir los rasgos de orden y estabilidad en relación con los roles materno y paterno del modelo de la familia tradicional argentina burguesa. En la construcción de este modelo, la familia popular inmigrante queda enlazada a los problemas de la ciudad: la salud pública, la vivienda y el trabajo. La situación de la vivienda obrera, marcada por espacios pequeños, como las habitaciones de los conventillos, genera un hacinamiento tal que los hijos prefieren el espacio de la calle. Se le agrega a esta situación la ausencia en muchos casos de madres o padres dedicados al trabajo, el tiempo que los chicos pasarán sin el cuidado y

atención de ellos es mucho y con consecuencias que serán vistas como perniciosas para su formación. La atención de la infancia se planteará como una intervención en el campo más amplio de la familia pobre (Devoto; Madero, 1999). Es en este contexto donde las dificultades de vínculos paterno-filiales en esta familia nuclear necesitan de la ortopedia del Estado para conducir la educación y los cuidados de los niños a través de la institución sanitaria, escolar o religiosa.

La preocupación por la infancia marginada se traduce en iniciativas que buscan “salvar” y “regenerar” , reeducar a estos niños, creando espacios cerrados que limiten la libertad de la calle, que corrijan las desviaciones manteniendo a los niños alejados del exterior. La intervención sobre los niños delincuentes, abandonados, se visualiza a través de la creación de distintas instituciones ocupadas del menor: asilos, orfanatos, institutos correccionales, Patronato de la Infancia, y a través de las cuestiones legales en torno a la asunción por parte del Estado de la patria potestad de los niños desamparados física y moralmente.

El término *menor* designa a un sujeto más por lo que lo coloca en una situación de inferioridad (la característica de *menor*) que por lo que lo reconoce como sujeto de derechos: su condición de persona humana (Marcon: 2000). Se concebía al niño/a y adolescente de los sectores empobrecidos como *menor* en situación de riesgo o peligro moral o material, en situación irregular, ubicándolos en la posición de quienes carecen de derecho y libertad (Villete, 2009). Estos eran los supuestos que habilitaban la intervención del Estado.

Esta concepción ubica a los sectores más pobres de la sociedad como peligrosos en comparación con los otros sectores que pertenecerían a una condición de “regularidad o normalidad”. Es una manera de estigmatizar las conductas de los niños, niñas y adolescentes considerándolos como *menor* abandonado, huérfano o delincuente, víctimas de intervenciones represivas, de institucionalización y encierro. Los niños que ingresaban al sistema tutelar

tenían su origen en familias de sectores populares, eran ilegítimos o estaban fuera de la estructura familiar legítima y, por lo tanto, debían ser expulsados de la visibilidad social. Debían ser controlados para que no se conviertan en una amenaza al orden social establecido a través de la normalización, moralización y corrección. A partir de la idea de que los problemas sociales se resuelven en el marco de un orden social, se propone el control social y la represión de este sector poblacional para evitar “desviaciones” y “desarmonías” en la sociedad.

Hay una disociación por clases sociales: los “niños ricos” y los “menores pobres”. El “menor” aparece desvinculado de los derechos, es entendido como un ser débil, inferior, que corre peligro de ser influenciado por las malas conductas de los adultos o de convertirse en “depravado”, “delincuente”, “desviado”, “inadaptado”, “anormal”, encontrándose dentro de la doctrina de situación irregular. Se configuran así dos infancias: la de los niños propiamente dichos, con posiciones de sujeto por su pertenencia a una familia legítima y al sistema de educación pública, y la de los *menores*, con posiciones de sujeto-objeto relacionados con la carencia de familia, desamparo moral y pupilo del Estado. (Pandolfi; Vásquez, 2008)

La pobreza constituye un sesgo estigmatizante, un *menor* refiere a un niño o adolescente en riesgo o riesgoso, que no tiene quien se haga cargo, pasible de ser sujeto de la intervención estatal y que generalmente pertenece a los estratos sociales más pobres. Desde las primeras etapas del desarrollo de nuestra sociedad la modalidad típica de intervención ante la niñez carenciada, desamparada o desviada será, entonces, la internación. Esto significa reclusión y separación de la familia, grupo de crianza y medio social, la sustitución de sus funciones con una intencionalidad de “rescate”: se trata de salvar a los *menores* de padres y de ámbitos que no pueden, no saben o no quieren hacerse cargo. El *menor* se vuelve objeto de intervención, se le restringe o no se lo considera en tanto persona.

La aparición de la niñez en riesgo como problema social en Argentina está asociada a la conformación del Estado-Nación. Los sectores dominantes de la época adjudicaban potencial “peligrosidad social” a aquellos individuos desprotegidos. Surge, por lo tanto, una estrategia social defensiva, de segregación, control y ocultamiento. (Bustelo; Isuani, 1998: 76-78)

El Estado justificaba su intervención coactiva frente a los menores considerados peligrosos para la sociedad teniendo como eje normativo la Ley 10.903, Ley Agote o de Patronato, que permitía la disposición de los menores como objeto de tutela por parte del Estado a través del Poder Judicial mediante un proceso dirigido por un juez con facultades prácticamente absolutas.

I.3 - La Industria como eje de desarrollo: el modelo industrializador (1930-1976)

Como consecuencia de la crisis mundial de 1930, Argentina debe abandonar el modelo agroexportador que había presidido desde el siglo XIX. Se inicia entonces un proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, signado por el estancamiento de la actividad agropecuaria tradicional y por el estímulo a la actividad industrial. (Torrado, 2004)

Por otro lado, la existencia de una tendencia latifundista del agro y la concentración de la riqueza generaron un conjunto de desigualdades regionales que alteraron la estructura política y social del país. El modelo económico basado en la sustitución de importaciones se fundó en el desarrollo industrial incipiente, se abrieron distintas ramas de la producción en función de la demanda del mercado interno; lo que permitió instalar un conjunto de empresas ligado a diversas áreas de la producción. (Rozas Pagaza, 1998: 90)

Con la pérdida de hegemonía del sector oligárquico, el ascenso de las fuerzas armadas y el surgimiento de nuevos actores en la sociedad (como fracciones del empresariado industrial y del nuevo proletariado urbano), el

Estado y la sociedad comienzan a cambiar. Las sociedades posteriores a la crisis mundial del capitalismo del '30 promovieron una modificación del rol estatal: aparece un modelo de Estado denominado nacional-popular o social que alcanzó su período de mayor expansión entre los años de 1945 y 1960. (García Delgado, 2003: 47-48)

Como consecuencia de la caída del comercio internacional y la reducción nacional de la capacidad de compra, surge la intervención del Estado en la economía. Comienza la decadencia de la perspectiva de la acción social desde una concepción para-estatal relacionada con las leyes de mercado y la filantropía. La acción social será considerada como sinónimo de deber del Estado. (Carballeda, 2000: 43)

El contexto de surgimiento de este Estado interventor, regulador y empresario, también denominado *benefactor* o *de bienestar*, es el de la incorporación de grandes masas y la necesidad de contrarrestar las crisis periódicas del capitalismo. El Estado dejará de concebirse como exclusivo protector de derechos individuales para convertirse en garante de derechos sociales. (García Delgado, 2003: 48)

En la década del 1940 se expanden notoriamente las funciones del Estado argentino relacionadas con el bienestar social. La intervención estatal se advierte no sólo en la esfera económica sino también en el ámbito de la protección social, la asistencia y la previsión. Surge una experiencia distinta en materia asistencial: el Estado benefactor, caracterizado por el paternalismo proyectado en obras de ayuda social. (Passanante, 1987: 125)

El anterior modelo liberal, de separación entre sociedad y Estado, se supera por una concepción unitaria de lo político y social que tiende a la conformación de una matriz estado-céntrica. El Estado tomaba un nuevo protagonismo como ordenador de la sociedad, es el responsable del bienestar a través de sus políticas sociales y de sus intervenciones, obligado a cumplir con la restitución de derechos sociales cercenados.

Durante el lapso de este modelo de industrialización, tienen vigencia dos estrategias de desarrollo, o versiones: justicialista y desarrollista. Ambas indujeron el crecimiento de actividades no-agropecuarias, razón por la cual se verificó una notable transferencia de mano de obra rural hacia los sectores urbanos -migraciones internas de la población nativa. Otro de los rasgos comunes tuvo que ver con la forma de sufragar el costo de la fuerza de trabajo y los mecanismos de disciplinamiento social. Sin embargo, tuvieron algunas diferencias. (Torrado, 1994)

I.3.1 - El modelo justicialista (1945-1955)

Se inicia en 1945, cuando surge el movimiento liderado por el general Juan Domingo Perón como expresión de una nueva alianza de clases: la de la clase obrera y los pequeños y medianos empresarios industriales. El nuevo bloque fue portador de un proyecto de desarrollo industrial radicalmente distinto del propugnado hasta ese momento por las diversas facciones de la antigua clase dominante. (Torrado, 1994)

En esta década emerge el Estado de Bienestar, cuando la industrialización sustitutiva generalizó la relación salarial. Éste consiste en un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. (Isuani; Lo Vuolo; Tenti Fanfani, 1999: 10)

Esta estrategia de corte distribucionista impulsa una industrialización sustitutiva basada en el incremento de la demanda de bienes de consumo masivo en el mercado interno, generado a través del aumento del salario real. El modelo requiere medidas redistributivas del ingreso que impulsan la demanda interna y la ocupación industrial y, por lo tanto, la acumulación. (Torrado, 1994: 53)

El principal mecanismo para lograr estos objetivos fue la reasignación de recursos para la producción a través de la acción del Estado. Las medidas que impulsaron la industrialización beneficiaron sobre todo a los pequeños y medianos empresarios de origen nacional y a los asalariados industriales. Por otra parte, el Estado extiende su campo de acción económica y social al nacionalizar o crear importantes empresas de servicios públicos, y al acentuar su estrategia redistributiva a través de la asignación creciente de recursos a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social. (Torrado, 1994: 53)

Se crea el Instituto Nacional de Previsión Social, con los objetivos de consolidar un sistema de Seguridad Social masivo, centralizado y uniforme, que supere la variedad de regímenes existentes, homogenice los requisitos y fije los haberes más equitativos. El seguro obligatorio constituyó el principal mecanismo disciplinador. (Campetella; González Bombal, 2000)

La maduración de los procesos de industrialización, urbanización y el surgimiento de los asalariados como fuerza social crearon las condiciones para que se iniciara una etapa de gran importancia en la política social del Estado: el nacimiento del seguro social. Éste es un fenómeno asociado al origen del Estado de Bienestar, significando una ruptura con las instituciones de la beneficencia. (Isuani; Lo Vuolo; Tenti Fanfani, 1999: 11)

La Seguridad Social parte de la idea de previsión. Ésta se refiere a la provisión de los medios para hacer frente a las necesidades futuras. Es decir que la previsión es la contemplación de los sucesos futuros en virtud de la regulación de los presentes. Se caracteriza porque se organiza acumulando derechos de recibir prestaciones. (Passanante, 1987: 117-118)

La industria manufacturera asume el liderazgo del proceso de industrialización, expandiéndose con un perfil interno que favoreció netamente la creación de puestos asalariados, tanto de la clase obrera como de la clase media. Desde el punto de vista ocupacional, se da un proceso generalizado de movilidad estructural ascendente, desde modestas posiciones rurales a

posiciones urbanas autónomas de clase media y asalariadas de clase obrera y desde segmentos inferiores a segmentos superiores dentro de la clase media. Esta movilidad ocupacional fue acompañada por un movimiento también ascendente en la escala de ingresos. En lo que concierne al nivel de vida, durante esta etapa se constatan progresos en los principales sectores del bienestar, como en el área de la salud y la esperanza de vida, que alcanzan niveles favorables.

Este modelo, además, tuvo el mérito de no segmentar los mercados de trabajo ni excluir franjas importantes de la población del desarrollo logrado, creando altos niveles de empleo urbano, logrados en un contexto de plena ocupación (Torrado, 1994: 53). Así, el peronismo inauguró una nueva relación entre Estado y sindicatos. Los pequeños sindicatos tomaron preferentemente la forma de sindicato nacional único (Campetella; González Bombal, 2000). En esta etapa, el sindicalismo cambia sus métodos de lucha, pasa de una acción directa de confrontación a una negociación. Dicho principio fue favorecido por el desarrollo de la política social y económica del país, de modo que el control sobre la clase obrera estaba subordinado a los planes generales de la nación. El Estado comenzó a intervenir progresivamente en los convenios colectivos de trabajo y a convertirlos en asunto de derecho público, además de instrumento básico para regular las relaciones entre la fuerza de trabajo y el capital (Rozas Pagaza, 1998: 96). Es en este marco que se desarrollan políticas públicas hacia los trabajadores, quienes fueron considerados los actores fundamentales. (Campetella; González Bombal, 2000)

Así, con el advenimiento del peronismo se observa un avance de lo público y del Estado y un retroceso de lo privado, un distanciamiento de las entidades filantrópicas. Así, una de las primeras acciones del gobierno peronista fue la intervención y disolución de la Sociedad de Beneficencia en 1946, dada la necesidad de modernizar y racionalizar la asistencia social. Complementariamente, el peronismo también desarrolló, a través de la

Fundación Eva Perón, una estrategia de atención a la población no integrada al mercado de trabajo. Desde el inicio del gobierno peronista, Eva Perón, comenzó a desarrollar una intensa labor asistencial que en 1948 se formalizó, cuando la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón obtuvo su personería jurídica. Funcionó hasta el golpe de Estado de 1955. En ésta, la figura de Eva Perón era esencial y se encontraba totalmente fundida con la institución (Campetella; González Bombal, 2000).

Los niños tenían un papel central en la asistencia social desplegada por el peronismo. La frase típica de la época, “los únicos privilegiados son los niños”, representaba claramente esta política dirigida a la población infantil. Los niños del mundo obrero y popular tuvieron un lugar preciso en los discursos y prácticas asistenciales. Para Evita, una de las metas principales de su fundación era crear un lugar seguro para los niños víctimas de las tempestades de la vida: así, se establecieron veinte Hogares Escuela.

Los niños eran admitidos desde los cuatro hasta los diez años, asistían a estas escuelas públicas y cada uno mantenía los lazos con su familia nuclear siempre que fuera posible. Evita no quiso que ningún niño fuera aislado del mundo. Todos los niños tenían una familia afuera del Hogar donde pasaban los fines de semana y los días de fiesta. Si el niño no tenía padres o no podía volver a su casa por cualquier razón, entonces se le buscaba un tutor. Aquellos con problemas físicos o psicológicos eran derivados a las instituciones apropiadas y su tratamiento era financiado por la Fundación. Los asistentes sociales trabajaban con la familia de los niños antes y después de que fueron admitidos al Hogar Escuela.

Integración, no segregación, era el lema de cada Hogar Escuela. La arquitectura de los Hogares Escuela reflejaba su apertura a la sociedad, ya que no poseían cerco perimetral y se podía acceder libremente. La Fundación estableció una escala de prioridades para la admisión de los niños: ellas comprendían situaciones como abandono material o moral, enfermedades de

padre, madre o tutor/a, pobreza aguda, ser huérfano, familia irregular o separación de los padres, ambiente insalubre, condiciones de vida malsanas, falta de lo básico, inestabilidad económica debido a falta de empleo, padres incapacitados para cuidar a sus hijos, edad avanzada de padres o tutores, padres encarcelados, entre otras.

Los Hogares Escuela funcionaban con dos modalidades: los niños internos y los externos. Todos tenían los mismos beneficios, a excepción de la cena y el hospedaje: se les otorgaba vestimenta de calle, escolar o deportiva, útiles escolares, comidas diarias, etc. (Aversa, 2008). La Fundación contó con aportes de diverso origen: donaciones espontáneas de trabajadores agremiados o asociados, donaciones y colaboraciones empresarias, donaciones de particulares, porcentajes deducidos de convenios colectivos de trabajo en los que Evita actuaba como mediadora, aportes sindicales dictados por Ley, subsidios estatales, provinciales o municipales. (Campetella; González Bombal, 2000)

Las diferencias del peronismo y, en particular, de Eva Perón con la Sociedad de Beneficencia formaban parte del choque entre concepciones privadas y estatales respecto de la atención a los indigentes. En este enfrentamiento, se hicieron evidentes las miradas antagónicas sobre la *infancia pobre* (Aversa, 2008). Los ataques más frecuentes que la oposición política dirigía a la Fundación se centraban en su financiamiento.

Las obras y actividades realizadas por la Fundación Eva Perón cubrieron un amplísimo espectro, desarrolladas en todo el ámbito nacional: construcción y gestión de colonias de vacaciones, clubes escolares, hogares de tránsito, hogares escuela, proveedurías y hogares de ancianos, construcción de hospitales, policlínicas, salas hospitalarias especializadas, construcción de escuelas y ciudades estudiantiles, donaciones de libros e instrumental a hospitales, equipamiento a escuelas y diversas donaciones -ropa, alimentos, juguetes- a familias o individuos carenciados, organización de campeonatos de

fútbol infantil, proyecto y planificación de complejos de viviendas, administración de pensiones a la vejez para aquellos mayores de 60 años que no tenían beneficios jubilatorios ni bienes, administración de becas de enseñanza secundaria, inauguración de un Tren Sanitario que llevaba asistencia médica y odontológica a todo el país, implementación de un Plan Agrario destinado a prestar ayuda a los pequeños agricultores a través del préstamo de maquinarias agrícolas pertenecientes a la Fundación. Esta diversidad de servicios se insertó en un marco que procuró alejarse todo lo posible de la beneficencia y la caridad tradicionales.

Por un lado, tanto las unidades básicas como la rama femenina del Partido Peronista funcionaron como órganos de relevamiento social, elaborando informes socioeconómicos que detectaban el tipo de necesidades que debían ser cubiertas en las diferentes zonas geográficas de todo el país. Por el otro, la propia Eva Perón se encargó de hacer explícita la diferencia entre la acción de su fundación y la mera beneficencia, ubicándola en el terreno de la justicia social y reemplazando la idea de un deber moral de los más pudientes por la idea de un derecho de los más necesitados (Campetella; González Bombal, 2000). Con la fundación se generan nuevas formas de representación, ya no desde la pobreza sino desde los derechos sociales, las garantías y obligaciones que el Estado debe avalar. (Aversa, 2008). En este contexto, la justicia social venía a devolver la dignidad a todos aquellos que ya no recibirían limosnas o caridad sino que harían uso pleno de sus derechos.

I.3.2- El modelo desarrollista (1958-1972)

Una serie de restricciones estructurales en las variables que sostenían la acumulación interna interrumpieron el crecimiento industrial impulsado durante el período justicialista. Entre ellas pueden citarse: la oposición del sector agroexportador que, al disminuir la producción exportable, favoreció una crisis en la balanza de pagos que redujo la capacidad de importación de los bienes

intermedios y de capital indispensables para continuar y profundizar la industrialización sustitutiva; la oposición de los grandes empresarios que retrotrajeron la inversión y trataron de recuperar ingresos a través del aumento de precios, con la consiguiente inflación; el fracaso en la tentativa de obtener capitales externos que permitirán superar la crisis de la economía. Estas fueron las principales fuerzas que conjugaron para derrocar al gobierno justicialista, en 1955.

En 1958, con la llegada de Frondizi al poder, se instala el modelo desarrollista. Esta nueva estrategia, de corte concentrador, también se basa en la industrialización, pero, a diferencia del peronismo, el incremento de la demanda está asegurado por el gasto público, la inversión y el consumo suntuario de una minoría de altos ingresos. Como explica Torrado, el modelo implica un proceso regresivo de concentración de ingresos. Esto es consecuencia, según la autora, de la alianza que caracteriza al nuevo bloque: burguesía industrial nacional y capital extranjero, corporizado en grandes empresas.

Se produce un aumento de la oferta de mano de obra “urbana”. Otro hecho a destacar es el rápido crecimiento de la ocupación terciaria:

...la industrialización sustitutiva del modelo desarrollista dejó impresa en la estructura productiva su peculiaridad más distintiva: una inmediata (...) capacidad de la Industria para liderar el crecimiento económico global, acompañada por una débil o nula capacidad de creación de empleo en este sector, con el consiguiente reflujo de los nuevos incrementos de fuerza de trabajo ‘urbana’ hacia sectores de menor productividad relativa, tales como la Construcción y el Terciario (Torrado, 1994: 62).

El freno a esta estrategia está dado por la convergencia de factores económicos y políticos: la recurrencia de las crisis de la balanza de pagos y las movilizaciones de protesta, que tuvieron como resultado, entre 1970 y 1973, una aguda crisis institucional que se resuelve con el llamado a elecciones generales y con la asunción del tercer gobierno justicialista en mayo de 1973.

I.4 - El modelo aperturista (1976-2003)

Frente a la visión triunfalista de los denominados “treinta años gloriosos de crecimiento del capitalismo” entre 1940 y 1970, tanto en Europa como en América Latina crece cierta preocupación en torno a los grupos no integrados, que eran visualizados como minorías desfavorecidas, que se resistían o no podían integrarse a los esfuerzos de modernización y progreso por el que transitaban las sociedades industriales (Meschini, 2013).

En los inicios del '70 se desencadenó el desmantelamiento y la crisis del Estado de Bienestar, conjuntamente con una crisis de acumulación, que se expresó en la retracción de las políticas sociales básicas y en la dificultad para mantener la expansión industrial, disminuyendo la productividad y agotándose así un modelo industrializador sustitutivo basado en la demanda interna que afecta los niveles de integración social en el mercado de trabajo. El Estado comienza a perder sus funciones redistributivas a favor de las grandes mayorías y se constituye en facilitador de los intereses de los grupos más concentrados de la economía. El Estado de Bienestar se destruye, así como también sus imágenes y representaciones. Los márgenes de acción del Estado se restringen, la relación Estado-sociedad se modifica, y el Estado se vuelve a reestructurar tanto en relación con esos nuevos factores internos como con los externos, siendo reemplazado por el Estado Subsidiario, concepción inherente a las estrategias aperturistas y de ajuste. (García Delgado, 1998: 63)

Esta etapa de la historia Argentina se inicia con la dictadura militar y se extiende hasta el año 2003 aproximadamente. Por lo tanto, comprenderá dos períodos significativos: desde 1976 a 1983, con la presencia de un Estado burocrático-autoritario, y con la vuelta a la democracia y la emergencia del Estado neoliberal, desde 1983 en adelante.

En marzo de 1976, mediante un golpe de Estado, un nuevo equipo militar desplazó al gobierno constitucional justicialista que se había instaurado

en 1973. Puede caracterizarse este nuevo bloque dominante como una alianza entre el estamento militar y el segmento más concentrado de la burguesía nacional y de las empresas transnacionales. (Torrado, 1994: 62)

Las Fuerzas Armadas que llegaron al poder tenían intereses que trascendían la esfera económica, apuntando a lograr un disciplinamiento social generalizado mediante un cambio en la estructura de relaciones económicas, sociales y políticas. En la concepción del gobierno militar, la estrategia más eficiente consistía en una modificación de las condiciones económicas funcionales que habían alentado el desarrollo de los modelos industrializadores. De allí la política de apertura externa de la economía y el término *aperturista* aplicado a este nuevo modelo. (Torrado, 1998: 49)

A partir de 1976 se instauró, entonces, durante ocho años, la dictadura más cruel de la historia de Argentina. Se basó ideológicamente en la llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional” y utilizó como instrumento el terrorismo de Estado; desató una represión sobre las fuerzas populares y creó un clima de terror e impotencia colectiva que afectó a todo el cuerpo social, dejando como saldo una gran cantidad de detenidos desaparecidos, presos políticos, exiliados y niños desaparecidos y nacidos en cautiverio y entregados ilegalmente a familias cómplices de este genocidio para su crianza. A su vez, se intentó condicionar al país en lo económico y en lo jurídico. Se ejerció una acción planificada de influencia ideológica sobre la población, utilizando para ello los medios masivos de comunicación con censura a la opinión de los oponentes. (Eroles, 1997, 94-95)

La estrategia propugnada por el Dr. Martínez de Hoz, Ministro de Economía del gobierno militar y miembro del empresariado vinculado al capital extranjero, tenía los siguientes objetivos: vigencia de los precios de mercado como régimen básico de funcionamiento y promoción de los sectores más dinámicos y más altamente competitivos, lo que implicaba la concentración de capital y la eliminación de empresas de menor productividad; apertura de la

economía a la importación de capital extranjero y de bienes de todo tipo; contención del salario real; principio de subsidiariedad del Estado en materia económica y social, lo que suponía transferir parte de sus actividades a la esfera privada. (Torrado, 2004)

Para alcanzar estas metas se aplicaron un conjunto de medidas de distinta índole. En el plano económico, la reducción de los aranceles a la importación, la subvaluación de la paridad cambiaria, la reforma financiera que provocó el crecimiento en las tasas de interés real y la supresión de subsidios y créditos a la industria. En el plano político, se procedió a la reducción de las principales conquistas laborales de los asalariados, a la intervención de las organizaciones sindicales y a la represión de cualquier movimiento de protesta social (Torrado, 2004: 49). Entre los resultados de la implementación de estas medidas, se pueden mencionar el empeoramiento de las condiciones laborales y de bienestar y un ritmo de crecimiento del empleo urbano notablemente más lento que en las etapas anteriores, eliminando una fuente de movilidad ascendente y produciendo el crecimiento del estrato marginal.

La transformación de la sociedad salarial en el contexto de procesos de globalización de la economía constituye la nueva cuestión social. Se caracteriza por el fenómeno de la exclusión por la precarización del trabajo y el requerimiento cada vez más tecnificado de mano de obra, el quiebre de la protección social, el crecimiento de la desocupación y aparición de nuevas formas de pobreza. (Rozas Pagaza, 1998: 46-47)

La principal consecuencia del modelo aperturista fue la pérdida del liderazgo que la industrialización sustitutiva había impulsado respecto del desarrollo económico global, sin que la misma fuera reemplazada por ningún otro factor dinamizador del crecimiento (Torrado, 1994: 66). Los beneficiarios de esta estrategia de acumulación concentradora y excluyente fueron grupos económicos de capital nacional y empresas transnacionales que lograron

adaptarse a las cambiantes condiciones de la acumulación durante el régimen militar.

En 1982, la guerra de Malvinas comienza a poner fin a esta estrategia. Los resultados de la misma se traducen en contracción económica por disminución de la producción y la demanda interna, disminución de las inversiones productivas en provecho de la especulación financiera, incremento de la deuda externa, empeoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población debido a la reducción del salario real y al fuerte retroceso en todas las políticas públicas de índole social (*Ibidem*: 64). Se precipitan los acontecimientos hacia el proyecto de reconstrucción democrática que culmina con la asunción del gobierno constitucional del Dr. Raúl Alfonsín. (Torrado, 2003)

Entre 1983 y 1989 no llegó a implementarse una estrategia de desarrollo específica, si bien se intentó suavizar los efectos de la situación heredada. Es a partir de los '90, con las dos presidencias de Menem (1989-1999), que se llevan a cabo las políticas de ajuste estructural emanadas del consenso de Washington en los '80⁴, en alianza con los sectores conservadores. Svampa señala claramente las consecuencias de dicho proceso:

...durante la década del 90 asistimos al final de la `excepcionalidad de la Argentina en el contexto latinoamericano [que] consistía en la presencia de una lógica igualitaria (...) confianza en progreso social indefinido, asociado a la fuerte movilidad social ascendente (...) un modelo de integración favorecido por la existencia de un estado social [que] involucraba tanto a las clases medias como a un sector de las clases populares, cuya incorporación en términos de derecho sociales se había realizado durante el primer peronismo. (2005: 49)

Los ajustes consistieron, entre otros, en la convertibilidad, la desregulación y apertura del mercado, las privatizaciones de las empresas públicas, las reformas del Estado e incremento sideral de la deuda externa contraída desde 1958. La desregulación y apertura del mercado acarrió la desindustrialización del país y, para el mercado de trabajo, implicó la

⁴ Listado de políticas económicas formuladas en 1989 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, Estados Unidos, considerado como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento.

flexibilización de las condiciones y del contrato laboral para responder a las necesidades de aumento de productividad, tanto en el ámbito privado como en el estatal.

Se ensayaron diversos lineamientos de políticas públicas pero es recién en 1991, con el Plan de Convertibilidad, cuando se afianza una estrategia de desarrollo nítida en sus objetivos y en sus medios de implementación, que, en el plano económico, retoma el modelo aperturista del gobierno militar, con éxito en el control de la inflación y en el crecimiento del producto bruto nacional. Los efectos sobre la estructura social de las políticas implementadas se resumen en una desalarización de toda la estructura, retracción del volumen de la clase media, aumento del volumen de la clase obrera, incremento del estrato marginal. En consecuencia, la movilidad social fue descendente, tanto desde el punto de vista ocupacional como de la distribución de los ingresos. (Torrado, 1998: 49)

La flexibilización laboral en Argentina formó parte de una de las principales estrategias de implementación de políticas neoliberales que permitieron la emergencia de nuevos problemas sociales que, sumados al incremento y profundización de los problemas ya existentes, implicaron una serie de acciones y medidas que a continuación se detallan. A nivel macrosocial: incremento del endeudamiento externo e interno sin precedentes; un Estado Nacional achicado y replegado de los lugares tradicionalmente ocupados de salud, educación, justicia, seguridad; una desregulación económica que favoreció la introducción masiva e indiscriminada de productos importados; la emergencia de nuevos actores de la sociedad civil: la no-realización de obras públicas vinculadas a la provisión de servicios básicos para la industria (gas, energía eléctrica, agua potable, etc.); la ausencia de legislación tributaria e impositiva que favoreciera a la industria nacional, entre otras. Mientras que a nivel microsocia el impacto dejó parte de las secuelas negativas en las que hoy vivimos: violencia, enfermedad, desnutrición, deterioro

de la educación, deterioro del hábitat, pérdida de valores de lo humano, individualismo salvaje, tendencias a la desintegración social, a la anomia, polarización social y segmentación cultural crecientes. Realidades que hoy forman parte de una herencia no querida contra la que se debe seguir denunciando y actuando. (Meschini, 2013: 19-20)

Siguiendo a García Delgado, a partir del año 1989 se inicia la reforma del Estado de Bienestar que tiene dos etapas, ambas en el marco de la presidencia de Carlos Menem. La primera está asociada al Plan de Convertibilidad y la segunda es posterior a 1995. Ambas se producen bajo el paradigma de *Estado mínimo* impulsado por el Consenso de Washington que busca reducirlo a sus roles tradicionales: seguridad, defensa, educación y justicia. (1998: 46-56)

La primer reforma del Estado fue encarada a fines de los 80 y deriva de las siguientes causas: la crisis terminal del Estado benefactor; la lógica de la emergencia por los condicionamientos heredados por la hiperinflación y un marco de ingobernabilidad, la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males y, por último, el estilo político del presidente Menem, proclive a la concentración del poder y de un fuerte personalismo. El objetivo inicial fue eficientizar el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol empresario del Estado, generar condiciones para la radicación de capitales y la transferencia de políticas sociales universales a las provincias.

Existía coincidencia entre elites técnicas gubernamentales, empresarias y organismos internacionales acerca de la necesidad de operar un cambio en el Estado que pusiera al mercado en el lugar central, considerándolo como proveedor, provisor de recursos, generador de crecimiento y de empleo, a condición de terminar con todas las restricciones para su desempeño. Se trató de un proceso de cambio que tuvo en cuenta la obtención del equilibrio fiscal, la

racionalización del aparato administrativo, la reestructuración del Estado empresario y la supresión de normativas regulatorias estatales.

En sus aspectos centrales, esta primera Reforma se orientó a la privatización de los servicios públicos y de las empresas productivas, a la apertura económica y a la desregulación de actividades industriales, agropecuarias y comerciales. Contempló el rediseño del sistema tributario y la introducción del sistema previsional basado en la capitalización individual de los aportes. Se apuntó a generar una nueva relación entre sector público y privado. Esta primera parte de la reforma contempló la implementación del Plan de Convertibilidad, un programa de privatizaciones, desregulación, descentralización de las políticas sociales, reforma tributaria y administrativa.

La mayor racionalización y liberalización del Estado se produjo junto con la pérdida de derechos sociales adquiridos, reducción de la capacidad reguladora del Estado, un creciente endeudamiento y constitución de un Estado ausente. La reforma introdujo un profundo cambio en las relaciones de poder entre elites y sectores populares, homogeneizando a las primeras y heterogeneizando a los segundos.

A mediados de 1996 comienza a cerrarse el primer ciclo reformista por la aparición de dos factores no previstos: el creciente déficit fiscal -por disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del Tequila⁵ y el aumento de un nuevo fenómeno: el desempleo estructural.

La nueva iniciativa reformista, si bien tuvo por principal objetivo reducir el déficit fiscal, tendió a justificarse en la necesidad de hacer frente a los desafíos que implicaba la globalización, como la exigencia de mejorar la competitividad del país y reducir el desempleo. Las medidas apuntaron a profundizar las reformas estructurales, a mantener el tipo de cambio y la política monetaria, a reducir el déficit fiscal y a flexibilizar el mercado de trabajo. A partir de las irreversibles medidas encaradas por el gobierno menemista, un nuevo Estado

⁵ Fue una crisis económica mexicana de repercusiones mundiales, provocada en 1994 por la falta de reservas internacionales, causando la devaluación del peso.

post-social o neoliberal comenzó a perfilarse con menor autonomía y capacidad política interventora, cediendo actividades y servicios al sector privado, al nivel subnacional y a la sociedad civil.

A fines de los '90 empieza a erosionarse el paradigma del Estado mínimo del Consenso de Washington e incluso aparece otro discurso dentro de los organismos internacionales, a favor ahora de las reformas de segunda generación -buscan asegurar mayor transparencia de los mercados y se pasa a debatir el problema de la calidad de las instituciones como factores de cambio en las economías de la región y hacia reformas de justicia, educación, trabajo, etc. Se produce una orientación neoinstitucionalista, teorías y enfoques sobre el Estado que buscan una reconstrucción del mismo. Se cuestiona el rol ausentista del neoliberalismo.

El empobrecimiento sin pérdida de posición laboral constituye una experiencia particular, distinta del desempleo o la pobreza estructural. Este proceso de pauperización caracterizó la nueva pobreza argentina en sus comienzos. Los nuevos pobres constituyen un estrato híbrido: próximos a los sectores medios en variables ligadas a aspectos económico-culturales que actúan en el largo plazo, como el nivel educativo y la composición de la familia —menos numerosa que la de los pobres estructurales—, se asemejan a estos en el nivel de ingresos, el subempleo y la ausencia de cobertura social. Es decir, en variables de corto plazo, producto de la crisis. A diferencia de lo que ocurre con el desempleo, en los procesos de empobrecimiento sin pérdida del trabajo no hay un “rito de destitución”, como el despido, que es simultáneamente supresión de una categorización existente y base para una nueva -por ejemplo, el paso de gerente general a profesional desocupado. No obstante, se pudo observar que la pauperización cuestionaba una autotipificación fundamental: la pertenencia a la clase media, íntimamente ligada a la definición de la identidad social argentina.

Durante la hiperinflación de 1989 y 1990, el “fin de la clase media” era el fantasma de la aniquilación de un estrato y del proyecto de país que ella encarnaba (Sigal; Kessler, 1997). Su desaparición transformaría a Argentina en Brasil, al pasar de una situación de equilibrio ternario al enfrentamiento dicotómico entre la clase alta y la baja. La hiperinflación fue un fenómeno arrasador que, al no dejar indemne a casi ningún grupo social, contribuyó a que el interrogante sobre la clase media se enunciara en forma colectiva, como el fin de toda la clase. Esta situación caracterizó el fenómeno de la nueva pobreza a mediados de los años 1990. En trabajos realizados a mediados del 2002 ya se advertían algunos cambios interesantes: en primer lugar, la idea de expulsión de la clase media era casi mayoritaria y, sobre todo, muchos se consideraban ellos mismos como nuevos pobres (Campetella; González Bombal, 2002).

Una cara poco explorada de la nueva pobreza es la distribución espacial de la diversidad de situaciones y formas que asume y su relación con el acceso al hábitat y a los servicios urbanos. Cabe resaltar que la nueva pobreza escapa a la lógica que por décadas fue el rasgo característico de la pobreza urbana en Argentina: villa = pobreza. La presencia de las “villas miseria” en la ciudad expresa territorialmente la posición que las personas ocupan en la estructura social. La nueva pobreza rompe con esta lógica característica de la pobreza estructural, puesto que ahora la posición social no se traduce necesariamente en formas estandarizadas de ocupación del territorio ni en condiciones uniformes de acceso al hábitat y a los servicios urbanos. La nueva pobreza, más difusa y más escondida que la pobreza estructural, modifica los usos y prácticas *de* la ciudad y *en* la ciudad, generando una nueva conflictividad en la vida urbana (Prévôt Schapira, 2002).

Varias décadas de empobrecimiento y el efecto del desempleo han roto el esquema que confinaba a los pobres a territorios bien delimitados y claramente identificables. La pobreza en los años ‘90 se expresa en los intersticios de la ciudad y se manifiesta en un proceso de deterioro y

transformación del parque habitacional existente, que incluye la lenta alteración del uso y el estado de las estructuras materiales. Los hogares permanecen en los tradicionales barrios de clases medias y, si tienen suerte, mantienen en propiedad su vivienda; sin embargo, están imposibilitados de introducir mejoras, de invertir en mantenimiento e incluso se ven obligados a hacer modificaciones en los ambientes de la casa para generar pequeños espacios productivos, como talleres o pequeños comercios.

La crisis de los mecanismos sociales tradicionales de acceso al hábitat se ha expresado en fenómenos tales como la ocupación de pequeños espacios vacantes en la ciudad, como propiedades fiscales, edificios abandonados, fábricas y galpones. A menudo estos inmuebles carecen de instalaciones sanitarias y eléctricas adecuadas y suele haber interrupciones del abastecimiento de agua y energía eléctrica por falta de pago. En estos casos, a pesar de que se disfruta de los beneficios de vivir en la ciudad, las condiciones de vida se ven seriamente deterioradas por la incertidumbre respecto a los medios de subsistencia y a la calidad de la vivienda. (Herzer; Di Virgilio, 1996)

A lo anterior se sumó el retiro del Estado de la prestación de ciertos servicios públicos que hasta la década de 1990 regularon algunos estándares mínimos de condiciones de vida y que hoy tienen un alcance muy limitado. La masiva privatización de los servicios desplazó la gestión de los consumos colectivos urbanos hacia la órbita del mercado y llevó a una mercantilización de los servicios urbanos básicos. Cabe recordar que durante la crisis del 2001 se produjo una nueva gran oleada de empobrecidos, de forma mas violenta que en la crisis anterior y con mas conciencia de lo que estaba sucediendo.

La desestructuración del mercado de trabajo y los niveles de pobreza e indigencia eran indicios elocuentes de una honda fragmentación social que se había agravado sin pausa desde la clausura del modelo sustitutivo. Tanto la heteroginización de la fuerza laboral, cristalizada en el subempleo, el desempleo y la precariedad, como la creciente brecha entre ricos y pobres,

expresan una honda fractura cuyas causas deben buscarse en el funcionamiento intrínseco del modelo de acumulación consolidado en los '90 y que torna particularmente urgente el debate sobre la cuestión social.

La situación en la ciudad de Mar del Plata no escapó a esa realidad, agravada en muchos aspectos en comparación con el promedio del país. En efecto, las tendencias observadas en la década del '90 a nivel nacional se presentaron con especial intensidad en esta ciudad debido tanto a su particular estructura productiva, vinculada a su perfil turístico, como al retroceso de ciertos sectores claves de su economía, como son el textil y el pesquero. Igualmente preocupante fue la evolución de la pobreza en la ciudad, la cual había aumentado notablemente a raíz del deterioro en la calidad de vida y el nivel de ingresos de los sectores medios, los cuales pasaron a engrosar el grupo de los nuevos pobres. Así, al igual que en el resto del país, se han multiplicado en Mar del Plata las manifestaciones de una fragmentación y una heterogéinización social, que en muchos casos pueden ser consideradas como ejemplos extremos de *desafiliación* (Castel, 1997).

No se trata sólo de que haya gente cuyos ingresos no le permiten acceder a un nivel de vida adecuado. Se trata de que esa gente vio cortados, de manera a veces drástica, sus lazos de integración con los circuitos de producción y consumo. Integración que se torna endeble, inestable o intermitente. Esto es lo que lleva a poner en primer plano no tanto el desempleo o a la pobreza como problemas en sí mismos sino el modo en que la sociedad resuelve la cuestión de su cohesión. Esto es, el modo en que la sociedad asegura que todos/as formen parte del tejido social.

Éste es el problema al que comúnmente se hace referencia con el término de *cuestión social*, cuya vaguedad se vincula con la amplitud de la problemática que abarca. La definición de Robert Castel da cuenta de la complejidad del asunto:

La cuestión social es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia (Castel, 1997).

De ahí que Castel hable de *enigma*: se pretende advertir que el pobre es algo más que un pobre y el desocupado o el trabajador precario son algo más que tales cosas. Todos ellos son víctimas de fuerzas subyacentes que debilitan sus lazos con el conjunto social e impregnan de inseguridad sus vidas cotidianas: inseguridad en su condición laboral, inseguridad en la posibilidad de proveerse un sustento y una vivienda, inseguridad en cuanto a la probabilidad de dar a sus hijos una educación y de asegurarles un futuro mínimamente digno. También inseguridad física, por la deficiente cobertura sanitaria de la que son receptores, por las condiciones de trabajo cada vez más degradadas y por la probabilidad creciente de ser víctimas de la violencia delictiva. Todos ellos son, en suma, víctimas de un proceso de centrifugación social que los coloca en situaciones de mayor fragilidad y torna cada vez más lejana la posibilidad de su integración social plena. Así es como puede caracterizarse la cuestión social: como un proceso de centrifugación social que esparce fragmentos diseminados e inconexos. No se trata de una fractura, sino más bien de una desintegración. Para quienes la padecen, el proceso se vive como un deslizamiento inexorable hacia formas cada vez más precarias de vida, sin que alcancen los esfuerzos para evitar la caída.

En los barrios de emergencia se consolidan las estrategias de vida y reproducción de los fragmentos de sociedad que las fuerzas centrífugas han expulsado hacia la periferia más externa. De modo tal que “el problema actual no es sólo el que plantea la existencia de una ‘periferia precaria’ sino también el de la desestabilización de los estables” (Castel, 1997).

Es impropio hablar aquí de *excluidos*. El término que quizás sea apropiado para describir las expresiones más extremas de la problemática,

connota una idea que es ajena a la esencia del proceso, ya que, en rigor, nadie está *excluido* de él. Mejor dicho, nadie está excluido de la sociedad y lo que podría llamarse exclusión es el resultado de la misma dinámica que extiende la vulnerabilidad por los sectores medios y que, en el otro extremo, polariza la riqueza y el poder en una elite cada vez más concentrada. Robert Castel (1997) propone, en cambio, el término *desafiliación*. Para este autor, la exclusión hace referencia a una situación estática, designa diferentes estados de privación sin aludir a los procesos que los generan. Remite, por otra parte, a un esquema dual que no refleja adecuadamente la heterogeneidad de situaciones posibles. La desafiliación, por el contrario, hace alusión a un continuo de posiciones que va de la integración plena a la desinserción social más absoluta, pasando por diferentes estados de vulnerabilidad. Es posible que la primera asociación intuitiva que surja al hablar de desafiliación sea con la pobreza. Si embargo, considerar a la desafiliación en términos de pobreza puede ocultar la esencia del problema. *Pobreza* no es sinónimo de desafiliación, aunque ésta implique, entre otras cosas, una creciente inseguridad en la suficiencia y regularidad de los ingresos. Por el contrario, la desafiliación es un problema que abarca y excede al de la pobreza y ésta última, por su parte, no necesariamente implica un estado de desafiliación. La desafiliación es, ante todo, un proceso que se da en varios planos. La pobreza es, sin duda, uno de ellos, pero definitivamente no es el único.

La idea de pobreza cobra un nuevo sentido si se la contextualiza dentro de un proceso dinámico: como una etapa más, causa y a la vez efecto, dentro del proceso iterativo y multidimensional que moldea la estructura de la cohesión social. Se rechaza la posibilidad de concebir a la pobreza como un fenómeno psicológico, cultural o territorial. Esta perspectiva multidimensional contribuye a definir los procesos de disociación entre los miembros de una sociedad que Robert Castel (1997) denomina *desafiliación*, en remplazo del término más difundido de exclusión. La desafiliación social es económica y psicológica,

cultural y territorial, pero la pobreza es exclusivamente material o económica, constituyendo una de las dimensiones específicas que cruzan al proceso de desafiliación. En pocas palabras, la pobreza es la dimensión material de la desafiliación social.

I.5 - La infancia: del modelo justicialista al modelo aperturista de la post-convertibilidad

Entre 1945 y 1955 se produce un quiebre en la producción discursiva sobre la infancia con la irrupción del peronismo en la escena política y social del país. Los discursos y acciones políticas del peronismo articulan su visión de la infancia con la construcción de un nuevo Estado-Nación, con la continuidad de una cultura política emergente y con la conformación de una sociedad integrada a partir de la justicia social. La cultura infantil del peronismo pretendía modelar un nuevo sujeto nacional-popular a través de dispositivos de imágenes, objetos y rituales partidarios que invadieron la vida cotidiana de las escuelas y la sociedad en general tomando al niño como destinatario y referente principal. La perspectiva peronista universalizó la cuestión de la infancia a partir de la búsqueda de la eliminación de las desigualdades, pero, a la vez, lo inscribía dentro de las fronteras de un proyecto político-nacional.

La infancia aparece en este período como población prioritaria en el marco de una cultura política basada en la jerarquización del trabajo y el protagonismo de la clase obrera. La familia es la responsable de los hijos/as, pero el Estado es quien provee las oportunidades. (Varela, 2008: 25)

La experiencia del peronismo en el poder y su sistema de interpelaciones a la infancia, permite articular la historia de la infancia con los procesos de construcción de la hegemonía. Mediante la constitución de una formación discursiva específica dirigida al universo infantil, el peronismo re-significó la infancia como objeto del Estado: el significante “los únicos privilegiados son los niños” tradujo así una voluntad hegemónica.

La modificación de dispositivos institucionales heredados, tales como el sistema escolar y el sistema minoridad, va hilvanada a esa resignificación que contiene a la diversidad infantil, creando consenso (todos los niños sin distinciones son privilegiados) e introduciendo un elemento ideológico estructurante en la formación infantil.

La Fundación “Eva Perón” fue la referencia material en relación a la concepción de niños y niñas como sujetos de derechos. La disputa entre diferentes discursos sobre la niñez viene siendo jugada desde que ella se constituye en un problema a abordar. La construcción de las Escuelas Hogar “Eva Perón” da cuenta de una concepción de la niñez totalmente diferente a la de la tutela y la situación irregular, promoviendo la vinculación de la niñez pobre con el resto de la sociedad. También los Torneos Deportivos “Evita” y las acciones tendientes a la recreación de niños/as, sin ningún tipo de distinción, dan cuenta de una concepción acerca de la protección integral del niño/a. Si bien continuaba vigente la Ley Agote y la concepción de la situación irregular, Eva Perón le contrapone los derechos de los niños e incluye a estos últimos y a su familia en el Capítulo III de la Constitución de 1949, referido a los derechos del trabajador, la familia y los ancianos: *La atención y asistencia de la madre y del niño gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado.*

Con el golpe militar de 1955 y hasta 1958 se transita por un momento de confusión, ya que se desarticula la Fundación Eva Perón y una parte de la política social como consecuencia de la proscripción del peronismo. Se pasa de esta concepción de justicia social en el marco del Estado de bienestar a las posiciones tecnocráticas propuestas por el desarrollismo en el marco de la guerra fría y la alianza para el progreso. Estos acontecimientos generan un fuerte impacto en la concepción de *intervención*.

A partir de 1973, el área de *menores* transita uno de sus períodos más difíciles como consecuencia de los vaivenes políticos de la época. Sin embargo, se logran avances que permiten iniciar el desarrollo de los llamados programas

alternativos, que tienden lentamente a remplazar las internaciones por formas de sustitución familiar (pequeños hogares, familias sustitutas, adopción) o tratamientos en el medio familiar y social. Comienza a imponerse la idea de dar prioridad al contexto familiar y social del niño, desalentando la institucionalización. (Eroles, 2002: 32) Cobra importancia el discurso de los organismos internacionales -UNICEF, UNESCO-, produciendo una ruptura en la perspectiva que se tenía respecto de la infancia, impugnando las concepciones nacionales de la niñez e instalando una mirada global de la situación infantil. Esta visión internacional de la infancia comienza a construir la representación del niño como ciudadano. (Urcola, 2010: 44)

En la década del '80, los efectos de las políticas de ajuste y la crisis del Estado agudizan las condiciones de la infancia, dando lugar al surgimiento de nuevas situaciones problemáticas: el trabajo infantil, el tráfico y venta de niños, la prostitución, las adicciones, la delincuencia infanto-juvenil, la infancia afectada por conflictos armados y la problemática de la situación de calle infantil, entre otros indicadores de exclusión social. Al agudizarse la tendencia a la judicialización de menores, surgen paralelamente movimientos que defienden la idea del niño como sujeto de derecho y en contra de las prácticas arbitrarias y discriminatorias a las que daba lugar el enfoque de la situación irregular. A partir de la vuelta de la democracia se ratifican pactos y tratados que protegen a la niñez y a la adolescencia; con la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (en adelante CIDN), aprobada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se introduce la base jurídica de una nueva relación de los niños/as y adolescentes con el Estado y la sociedad.

Sin embargo, la práctica jurídica sobre el niño seguía sosteniéndose bajo la naturaleza de la Ley 10.903 de Patronato de Menores de 1919, concibiendo a la infancia desde una perspectiva tutelar. Se sanciona en la provincia de Buenos Aires el decreto 10.067/83 del Patronato de Menores que prevé el ejercicio de los jueces de menores, asesores de incapaces y la Subsecretaría

del menor y la familia. Estas leyes se sustentaban en la doctrina de la situación irregular del *menor* y actuaban bajo una práctica protectora-punitiva que tomaba al niño como objeto de compasión y represión al mismo tiempo.

Los años '90 se caracterizan por la incorporación de los tratados internacionales sobre la infancia a la Constitución Nacional (la CIDN en el año 1994), dando lugar a un período de contradicción jurídica respecto a la legislación vigente a nivel nacional y abriendo un tiempo de debate y conflicto entre dos cosmovisiones opuestas sobre la infancia. (Urcola, 2010: 45) El menemismo (1989-1999) desarticuló la "cuestión infantil" del problema de la Nación, privatizando la acción social sobre la infancia a través de la implantación de políticas de ajuste en lo económico y en lo social y modificando el rol protagónico del Estado, que sólo se hace cargo de la administración de los escasos recursos y comparte la gestión de lo social con las organizaciones de la sociedad civil: ONGs, Iglesias, empresas, etc., reinstalando en gran medida el paradigma filantrópico bajo nuevos enfoques y metodologías, como la de responsabilidad social empresaria, gerenciamiento social, etc.

En Argentina, el empobrecimiento de los sectores medios es el resultado de una serie de factores que se han ido sumando a lo largo de las dos últimas décadas. Cabe mencionar ante todo la depreciación de los ingresos de las categorías socio-profesionales intermedias tras la instauración de la dictadura cívico-militar en 1976. En efecto, la nueva pobreza fue, en sus comienzos, el resultado de una contracción salarial más que de una pérdida de lugar en el mundo del trabajo. Durante los años '90, la crisis del mercado laboral y la creciente desigualdad entre los ingresos de los hogares impactaron fuertemente en las condiciones de vida de algunos sectores de clase media y se plasmaron en forma paulatina en la emergencia de una nueva pobreza. Una segunda fase de empobrecimiento comenzó con el aumento del desempleo y, sobre todo a partir de 1995, por una distribución del ingreso desfavorable a los trabajadores menos calificados que afectó también a los estratos medios bajos. Además, la

creciente inestabilidad de los puestos de trabajo, que perjudicó primero a los menos calificados y se extendió luego a los más calificados, fue un nuevo factor de empobrecimiento.

Cabe examinar un poco más en detalle los distintos factores mencionados. El empobrecimiento de los años '80 se produjo por la depreciación del salario y la pérdida de los beneficios directos e indirectos ligados a los puestos de trabajo, aunque la inflación y la baja productividad de los distintos sectores posibilitaban que la tasa de desempleo se mantuviera relativamente baja. La hiperinflación de 1989 marco un punto de inflexión a partir del cual la historia del empobrecimiento se aceleró en asociación con el aumento del desempleo. La Ley de convertibilidad aprobada en 1991 favoreció la estabilidad macroeconómica y el crecimiento pero no fue suficiente ni para quebrar la tendencia a una creciente desigualdad de los ingresos entre los hogares ni para resolver los problemas del mercado de trabajo (Altimir y Beccaria, 1999). Aunque la mejoría temporal experimentada durante los primeros años de la década de 1990 revirtió en parte la tendencia al deterioro salarial, no bastó para recuperar los mejores niveles de los años '80. A partir de 1994 se acentúa la desigualdad al disminuir los ingresos de los menos calificados.

Estas transformaciones desembocarían en un inédito proceso de *descolectivización*⁶ de vastos sectores sociales. De esta manera, se concreta el retiro del Estado de la función reguladora del conflicto capital-trabajo, propio del Estado social (1945-1975), así como también de los vestigios universalistas de sus políticas públicas que, en consecuencia, fueron desmanteladas. Respecto a la modalidad asistencial, el paradigma aperturista se estructuró sobre dos ideas fuerza: la focalización y los grupos vulnerables. Dicha política se especializa en circunscribir poblaciones-objetivos con diferentes atributos estigmatizantes

⁶ "El término descolectivización refiere a la pérdida de los soportes colectivos que configuraban la identidad del sujeto (sobre todo referido al mundo del trabajo y la política) y, por consiguiente, a la entrada en un período de individualización de lo social" (Svampa, 2005: 47)

sintetizados en el término *vulnerabilidad* –eufemismo de desigualdad social– sobre los que se interviene:

...el Estado subsidiario (1976-2000) connota una visión residual de las políticas públicas: al Estado solo le corresponde actuar allí donde el mercado no llega o donde no hay mercado 2004. Esto es, al sector de nuestra sociedad compuesto de desocupados, sub-ocupados, asalariados precarios, “en negro”, cuentapropistas y marginales, destinados a perder la ciudadanía social. Masa carenciada y vulnerable que es necesario controlar y disciplinar por medio de la asistencia y, cuando no, de la represión. La cuestión de la equidad es un problema exclusivo de la asignación del gasto público, esto es política focalizada en los mas pobres (Torrado, 2004: 105).

Todos estos escenarios de crecimiento de los problemas sociales tienen un impacto directo en los problemas de la niñez y la adolescencia. Durante los ‘90 se asistió a un crecimiento sin precedentes de los problemas que afectan a la infancia.⁷ La necesidad de albergar niños se incrementó al mismo tiempo que el Estado reducía el gasto público. La sociedad civil dio respuestas, aunque insuficientes, ante dicho problema. Más allá de la mejoría temporal que experimentaron ciertos grupos en los inicios de los años 1990 en función del proceso de estabilización económica, la pobreza por insuficiencia de ingresos se consolidó como tendencia estructural.

La aguda crisis vivida por la Argentina durante el 2001 y que hizo su máxima emergencia en el mes de diciembre de ese año fue el corolario de un proceso que afectó al país desde mediados de la década del ‘70. La mayor parte del empobrecimiento se explica por la reducción del poder adquisitivo de los salarios que sufrieron los trabajadores y el profundo proceso de transformación del mercado de trabajo. La marcada caída del poder adquisitivo se halla inscripta dentro de un marco complejo, caracterizado por una profunda transformación de la estructura económica a través de la *reconversión* productiva, la desindustrialización, la privatización de bienes y servicios. A ello

⁷ GUEMUREMAN, Silvia. Políticas Públicas y Niñez. Un análisis crítico de las residencias Convivenciales para el acogimiento de Niñas, Niños y Adolescentes. VII Jornadas de Sociología. FSOC-UBA. (2007)

se sumó un prolongado estancamiento económico y un cambio del modo de inserción de Argentina en el mercado económico mundial a través de una mayor apertura económica.⁸

En la actualidad, los indicadores de desempleo no son los de los '90, ni la situación social es la del 2002 y, si bien han mejorado sustancialmente las condiciones de vida de vastos sectores de la población, aún resta mucho por hacer. Se redefinirá entonces el Estado entrando en una etapa denominada como de *posprivatización* o *postconvertibilidad*.

I.6 - El modelo de Desarrollo argentino

A partir del 2003, con la postconvertibilidad, se produce un quiebre en el modelo económico de acumulación capitalista y se inicia una serie de cambios estructurales a nivel político y económico que favorece una serie de procesos macroeconómicos que genera las condiciones para el corrimiento del eje de discusión establecido en la agenda pública: de la política social de carácter reparador de la pobreza a la discusión de la redistribución de la renta. (Levín; Meschini: 2009)

El Estado Benefactor, caracterizado por políticas sociales de corte universalista, se retira del escenario, minimizando su papel de regulador en las relaciones entre el mercado y la sociedad. Estos cambios repercuten con fuerza en la vida cotidiana de las familias. La sociedad se reconfigura y con ello cambian las expectativas del futuro, las formas de relacionarse con los otros, la dinámica interna familiar, las formas de pertenencia y los espacios dadores de sentido. Este escenario conduce, de este modo, a una heterogenización y una diferenciación crecientes. (*Ibidem*: 24)

⁸ Siguiendo la línea de análisis de Beccaria (1993), *reestructuración* y *reconversión* son tomadas, para los fines de este trabajo, como términos sinónimos que sirven para identificar los distintos aspectos de la estructura productiva que surgen como respuesta a las transformaciones en las reglas de juego que enmarcan el proceso global de acumulación del capital a fines de siglo.

La experiencia transcurrida en Argentina a partir del 2003 permitió reposicionar el rol de la política como mediadora de las relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado y como principal herramienta de transformación social. El camino recorrido no estuvo exento de obstáculos, tensiones y conflictos, siendo tal vez ésta su mayor fortaleza, en tanto que favoreció la construcción de un orden social y económico diferente al del período anterior. Con la asunción como Presidente de Néstor Kirchner el 25 de mayo del 2003, comienza un nuevo período en el que se busca sentar las bases políticas, macroeconómicas y jurídicas a un nuevo modelo de acumulación que da lugar a la conformación de lo que Kirchner ha denominado, en su discurso de asunción, *modelo de desarrollo argentino*.⁹ Desde el año 2003, comenzó un proceso de reconstrucción social desde un nuevo paradigma económico y político que promueve la producción nacional y restituye derechos desde un Estado presente, activo y promotor. Comenzó un proceso de transformación y construcción de una nueva institucionalidad, una nueva mirada, una nueva concepción del modelo de país a construir, del rol del Estado y, fundamentalmente, de cuál es el lugar que ocupan las personas en tanto ciudadanos en cada uno de sus territorios. Un Gobierno que recupera el espacio simbólico perdido: lo público.

En este contexto, resulta de interés señalar algunas de las condiciones más significativas sobre las que se plasma el nuevo modelo. En este sentido,

⁹ A fin de caracterizar este modelo, se presenta parte del discurso brindado por Néstor Kirchner, en la ceremonia de clausura del 53° en la Convención anual de la Cámara Argentina de la Construcción; desarrollada el 22 de noviembre de 2005 en Capital Federal, Argentina: “Un modelo argentino de desarrollo, con consenso social e intersectorial, que se caracterice por el crecimiento con inclusión social, la defensa de los derechos más elementales del ser humano, la ubicación de los intereses de la Patria por encima de cualquier interés sectorial o corporativo, avanzando en la integración regional y en la integración al mundo. Un modelo argentino que ponga el acento en una distribución más equitativa del ingreso, que utilice intensivamente la inteligencia, el conocimiento, la capacidad de trabajo de nuestra gente, agregando calidad y valor a nuestra producción, favoreciendo la articulación y complementación entre los sectores públicos y privados. Un modelo con nuevo paradigma donde crear trabajo y ganar dinero en forma honesta, tenga reconocimiento social. Un modelo con empresas que asuman su responsabilidad social, teniendo presente el interés de sus trabajadores, de sus familias, del entorno social y ambiental de las zonas donde se localizan y de la sociedad en general.”

Oszlak se refiere a la capacidad de externalizar poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales, la capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garanticen su monopolio sobre los medios organizados de coerción, la capacidad de diferenciar su control, a través de la sociedad civil, la capacidad para internalizar una identidad colectiva mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertinencia y solidaridad social y la capacidad para garantizar la reproducción de los medios de producción. (2004: 16)

Se parte de considerar cuáles son las circunstancias por las cuales, a partir del gobierno kirchnerista, el Estado argentino generó las condiciones internas y externas para instalar un proyecto nacional. En primer lugar, es clave la búsqueda de articulación de objetivos, instrumentos y estrategias tendientes a garantizar el bienestar y el acceso a los derechos humanos básicos de todos los ciudadanos de un país, en el marco de un modelo económico y social de inclusión. A partir del 2003, se instala democráticamente en la Argentina un régimen de gobierno centrado en el Estado como promotor del desarrollo, que plantea el crecimiento económico con inclusión social sobre la base de la industrialización del país. La instalación de este nuevo modelo va más allá de la implementación de medidas económicas: implica profundizar un debate sobre la justicia distributiva, la propiedad de los recursos y la concentración de capitales, así como también retomar la cuestión de la liberación -como conquista de la libertad y autonomía de los pueblos de América latina.

En este marco, las políticas sociales apuntan a la superación integral de la pobreza entendida, no como un problema individual vinculado a la incapacidad del sujeto a integrarse a la sociedad, sino como un problema social en las sociedades contemporáneas, que da cuenta de un patrón productivo y de consumo que construye una sociedad injusta. Un Estado que contemple la superación de la pobreza como emergente de desigualdades sociales, requiere

de la concepción e implementación de lo que Oszlak denomina Estado transversal:

...que rompe con los típicos compartimentos estancos que separaban a sus planos nacional-subnacional y público-privado, asumiendo un rol cualitativamente diferente en la articulación horizontal de esos componentes polares (Oszlak, 2001: 2-3).

Por un lado, posee los medios para el ejercicio del control y la coerción social pero, a su vez, se constituye en el garante y promotor de los derechos humanos, requiriendo la instauración de una lógica de derechos como eje en el diseño de las políticas sociales. Desde esta concepción de Estado, coexisten políticas sociales con “políticas públicas con enfoque de derechos desde el cual se puede apreciar el conjunto de funciones del Estado” (Andrenacci L., 2006), constituyéndose en el centro donde se articula el Estado con la sociedad organizada. Este entramado forma parte de los sistemas de protección social, que buscan sustentar el proceso de transformación de la sociedad en términos de justicia social.

Cabe señalar que, desde este modelo, se consideran políticas públicas aquellas medidas que el Estado desarrolla para garantizar el bien común, que surgen de una ley del Estado que reconoce y otorga beneficios en carácter de derechos a la población integrada o no en el mercado de trabajo. Estas políticas presentan un carácter universal y una institucionalidad diferente de las políticas sociales, que se encuentran más condicionadas por la continuidad o no de determinado gobierno y que poseen un financiamiento presupuestario, una estructuración administrativa y operativa asignada por ley.

CAPÍTULO II - La construcción social de la demanda: intervención social y *campo problemático*

El surgimiento de las ciencias sociales, tal como las conocemos en la actualidad, hacia fines del siglo XIX, va acompañado de la aparición del trabajo social, profesión que surge con el mandato de intervenir desde el conocimiento en lo social. En otras palabras, se intentaba conocer sistemáticamente la sociedad para intervenir sobre ella. En ese período sobresalía la preocupación por la integración de la sociedad, estando ya agotado el modelo económico de la segunda Revolución Industrial y el liberalismo. Así, con el siglo XX surgen Estados que se caracterizan por su centralidad en relación con la sociedad.

Desde allí se construyen dispositivos institucionales de intervención, los cuales comienzan a entrar en crisis a partir del desmoronamiento del Estado de bienestar. El origen de las intervenciones modernas en lo social puede ubicarse en ese contexto, cuyos paradigmas fundacionales ligados a los pensamientos hegemónicos de la época, como el positivismo y el liberalismo económico, siguen aún presentes, dialogando con otras formas de entender lo social, tal vez más ligadas al lazo social, a una perspectiva de comunidad.

Siguiendo la línea que plantea Carballada (2002), el campo de intervención de los trabajadores sociales desde los inicios de la profesión ha estado relacionado con la denominada *cuestión social*, construyendo buena parte de su especificidad en la intermediación entre recursos y necesidades y representando, en ciertas ocasiones, la figura del *ordenador social*, ejerciendo el control social a través de sus intervenciones profesionales, funcionales a un sistema que se las fue asignando para sostener el status quo de quienes detentaban el poder político y económico. La comprensión de las manifestaciones de la cuestión social nos lleva al concepto de *campo problemático*, donde se establece un conjunto de relaciones entre sujetos, instituciones y saber profesional. Dichas relaciones establecen miradas diferenciadas sobre la cuestión social.

En esta encrucijada surge la demanda social, concebida como expresión (súplica, pedido, rogatoria) de una necesidad, de un deseo o apetencia. Para complejizar el concepto, la abordaremos en términos de *problemáticas sociales complejas* (Carballeda, 2005). Éstas surgen en una tensión entre necesidades y derechos, la diversidad de expectativas sociales y un conjunto de diferentes dificultades para alcanzarlas en un escenario de incertidumbre, desigualdad y posibilidades concretas de desafiliación. Las problemáticas sociales complejas irrumpen en un mundo en el cual el mercado aparece como gran disciplinador y en el que el orden simbólico y real de la vida cotidiana se presenta como efímero y sin sentido, en un contexto donde emergen una serie de derechos subjetivos difíciles de realizar. Expresan de diferentes formas la crisis de pertenencia social e identidad que dificultan las relaciones sociales que atraviesan todo el escenario de la intervención, generando nuevos guiones, papeles y tramas donde lo que sobresale es lo novedoso del padecimiento, especialmente desde su heterogeneidad. Estas cuestiones muestran la necesidad de pensar la intervención en escenarios complejos, atravesados por múltiples lógicas y desde planos muchas veces azarosos.

Margarita Rozas Pagaza (2001) sostiene que los “problemas sociales” son “fragmentaciones de la cuestión social, términos en los cuales se instituye lo social como instancia pública de la acción social del Estado”, siendo el Estado capitalista el que, en cada momento histórico, define, jerarquiza, clasifica y fragmenta la cuestión social como *problemas sociales*. Rozas Pagaza entiende la cuestión social como originada y emergente de la relación contradictoria entre capital y trabajo, cuando las clases sociales hacen su aparición en el escenario socio-político y cuando la clase trabajadora se evidencia como actor político y social. Agrega la autora que la cuestión social se manifiesta en el despliegue de un conjunto de desigualdades cruzadas por aspectos políticos, económicos, raciales y culturales. Estos imperativos sociales se estructuran a partir de los obstáculos que surgen en el proceso de

producción y reproducción de la vida social, derivados de las contradicciones estructurales que caracterizan a cada sociedad y que se expresan como “problemas sociales”.

El problema social se constituye en objeto de intervención de la práctica profesional del trabajador social, previo análisis y delimitación del aspecto o aspectos de ese problema sobre los que se habrá de intervenir:

...presentar información acerca de la problemática (datos acerca del fenómeno real y concreto), explicar categorías conceptuales utilizadas y establecer relaciones entre dichos conceptos: como se construye esa problemática como objeto de conocimiento, como se entiende y conceptúa (Pagaza, 2001).

Los llamados “problemas sociales” surgen cuando se instala la cuestión social en la esfera pública y es legitimada por la acción social del Estado. El campo problemático implica, por lo tanto, la lectura del proceso de la sociedad en tanto lógica invertida en la cual se genera la cuestión social, que debe ser resignificada en el contexto histórico particular. Este proceso de resignificación permite instalar las bases sobre las cuales se define el campo problemático, que se nutre, a su vez, de las manifestaciones de la cuestión social expresadas por los sujetos como demandas que constituyen el punto de partida de la intervención. Las mismas constituyen apenas una expresión inicial de la complejidad de la cuestión social generada a partir de la inversión de la lógica en el funcionamiento de la sociedad. Esta posición teórica tiene como base la comprensión de los términos sobre las cuales se estructuró la intervención profesional y su relación con los llamados “problemas sociales”.

En esta perspectiva, consideramos que el campo problemático es una expresión de las manifestaciones de la cuestión social encarnadas en la vida cotidiana que los sujetos desarrollan, lo cual adquiere una dinámica de confrontación permanente con la satisfacción de sus necesidades. Dicha confrontación no se reduce a la mera subsistencia biológica, sino que incluye también la búsqueda de posibilidades de cambiar las trayectorias que los lleva a la pobreza, la marginalidad o la vulnerabilidad, trayectorias que ellos no

escogieron y que, por el contrario, son producto de la fractura social ocasionada por el sistema capitalista. Estas trayectorias tienen su origen en la estructura social y económica desigual que cada vez se profundiza más y abarca sectores más amplios de la sociedad; están entrecruzadas por el despliegue agravado de las manifestaciones de la actual cuestión social, lo cual debilita los lazos sociales y la posibilidad de construcción de nuevas relaciones.

Cada profesional ejerce su profesión adoptando diferentes modalidades de intervención de acuerdo a su posicionamiento político-ideológico. Sin ello, la práctica social está vaciada de contenido, lo que influye negativamente en los sectores con los que trabaja. Debemos dejar de describir lo social para comenzar a interpretarlo, de lo contrario, Ander Egg expresa que la práctica se torna “incolora, inodora e insípida”,

El trabajo social como práctica social, es decir, en su carácter de práctica profesional especializada, y legitimada por un saber técnico acreditado, está inserto en la trama de las relaciones sociales y económicas. En otras palabras, dicha práctica profesional estará determinada por las condiciones políticas, sociales y económicas en las que se desarrolla en un momento dado.

Las representaciones del profesional en trabajo social acerca de su producción de conocimiento, como de las formas de intervención entran en tensión y debate, en relación con la multiplicidad de miradas generadas al compás de los cambios políticos y económicos como así también del marco socio-histórico de producción de conocimiento. (1982)

Toda representación se opone a un lazo único y estable, plantea Foucault (2005: 121), y, por ende, los procesos de construcción de conocimiento entran en pugna, se mantienen en permanente movimiento, la diversidad y la unicidad, lo singular y lo múltiple, giran una red de construcciones de saberes y conocimientos de la realidad cotidiana y próxima y de la sociedad como estructura fundante y fundada.

Aquí se torna necesario definir *intervención profesional*, para lo citaremos a dos referentes destacados del Trabajo Social. Según Carballeda,

Intervención: proviene del termino latino “intervenio”, traducido como “venir entre” o “interponerse”. Puede ser sinónimo de mediación, intersección, ayuda o cooperación. Pero también, por otra parte puede indicar intrusión, injerencia, coerción o represión. Se puede entender a la intervención como un dispositivo

que se entromete en un espacio en tanto existe una demanda hacia ella. En consecuencia como la intervención es un espacio, momento o lugar artificialmente constituido, en tanto que es una acción, separarla de alguna de las dos interpretaciones, implicará cierta dificultad. La intervención desde lo social implica una dirección definida desde la demanda o la construcción de ésta en relación con la denominada “Cuestión Social”. La intervención implica la existencia de una autoridad, el que interviene esta legitimado para hacerlo. Intervenir implica la construcción de una lógica del acontecimiento fundante de la demanda desde cierto marco teórico o campo del saber”. (2002)

La intervención en lo social es una acción básicamente inter-subjetiva y fuertemente discursiva. De allí que la palabra, la mirada y el escuchar al otro sigan siendo sus elementos más sobresalientes. Desde una perspectiva académica cabe preguntarse el *lugar* de la intervención social como *episteme*, tanto en su construcción como conocimiento. La intervención en lo social básicamente se vincula con el conocimiento *a posteriori*, su saber proviene de la práctica cotidiana, se funda en el hacer y es desde allí que debe abreviar el conocimiento y especialmente las preguntas a otras disciplinas.

De este modo surgen algunas cuestiones relacionadas con la subjetividad, las representaciones sociales y cómo esas representaciones atraviesan el momento de la intervención. Tal vez una mirada sobre las modalidades de registro dé cuenta del trato a esa singularidad o si ésta está siendo ocultada detrás de casilleros que sólo buscan construir cuestiones a cuantificar. Una vía de acceso posible es el uso de la noción de *trayectoria* como forma de ubicar diferentes accidentes topológicos en la historia de ese sujeto, entendido éste como sujeto histórico-social. En este aspecto, la memoria, como instrumento de intervención, confiere un carácter singular a ese otro en el diálogo con el propio relato colectivo que lo rodea.

A partir de los acontecimientos ya mencionados y las nuevas expresiones de la cuestión social enunciadas como *problemáticas sociales complejas*, la intervención en los escenarios actuales se puede orientar hacia la reparación, hacia la recuperación de capacidades y habilidades que fueron posiblemente obturadas por las circunstancias que generaron la desigualdad.

Desde esta perspectiva, el concepto de re-inscripción llevado a la intervención social implica la de-construcción de procesos de estigmatización. Pero, básicamente, *reinscripción* significa recuperar la condición socio-histórica del sujeto. De allí la intervención se enuncia como posible dispositivo de reconstrucción de subjetividades, entendiendo la necesidad como producto de derechos sociales no cumplidos, considerando la intervención como un medio y no un fin en sí misma, dado que contribuye a la integración de la sociedad desde una perspectiva inclusiva.

El análisis de la intervención como campo problemático está centrado en la dinámica contradictoria que se genera en la relación sujeto-necesidad como expresión fundamental de la cuestión social. Para Rozas,

La intervención es un campo problemático, en la medida en que ella se constituye en el escenario cotidiano donde se objetivan las manifestaciones de la cuestión social y que atraviesan la vida cotidiana de los sujetos. En consecuencia la intervención profesional es un proceso que se construye a partir de las manifestaciones de la cuestión social y dichas manifestaciones son las coordenadas que estructuran el campo problemático. Las coordenadas son elementos y hechos referidos a las manifestaciones de la Cuestión Social que posibilita definir un punto de partida en la direccionalidad de la intervención, entendiendo al origen de la Cuestión Social en tanto relación contradictoria entre capital / trabajo. Esta relación muestra la relación con el campo problemático y al mismo tiempo estas manifestaciones se expresan en la vida cotidiana de los sujetos generando un conjunto de tensiones que afectan sus condiciones de vida. Siendo la vida cotidiana la trama social en la cual los sujetos articulan su existencia, con relación a la lucha por la satisfacción de sus necesidades. (2001: capítulo 4)

La puesta en acto de un trabajo o acciones a partir de una demanda social caracterizada como solicitud de intervención en el marco de una especificidad profesional, la intervención propiamente dicha, es el trabajo por el cual los hombres intentan pensar lo que hacen y saber lo que piensan. Retraducido al análisis de la intervención en Trabajo Social, esto sería un proceso de reflexión y problematización constante de la visión teórico-ideológica que sostenemos a la hora de intervenir y de cómo esta visión se materializa en esa acción. Aquí es importante rescatar lo siguiente:

...la intervención no es un episodio natural, sino una construcción artificial de un espacio-tiempo, de un momento que se constituye desde la perspectiva de diferentes actores –desde aquellos que solicitan la intervención; instituciones, sujetos individuales y colectivos, y desde el propio sujeto profesional-.

Reconocer lo artificial de la intervención implica tender a su desnaturalización, entenderla como dispositivo que se entromete en un espacio, en tanto exista una demanda hacia ella. Podemos afirmar que la demanda es la que funda nuestra intervención, pero aclaramos que no solo demanda el sujeto sino también las instituciones, la agenda de políticas públicas, los medios de comunicación, etc. (Carballeda, 1997)

Intervenir significa conocer, saber, generar discursos que constituyan sujetos de conocimiento. Al decir de Carballeda, el otro con el cual uno interviene “será constituido despaciosamente y calladamente a través de descripciones, informes, observaciones y especialmente desde la relación que se establece con quien lleva adelante la intervención” (1997). Al hablar de intervención, consideramos oportuna establecer relaciones con conceptos como poder, saber, discurso y sujeto. Nuestra práctica es, en definitiva, una práctica política y desde los orígenes de la intervención existe una construcción discursiva del *Otro*, ese Otro al cual consideramos sujeto de nuestra intervención. Rescatamos la noción de autonomía del sujeto para poder entender el significado de nuestra intervención: ¿hasta dónde intervenimos? ¿a dónde queremos llegar? ¿quién es nuestro sujeto de intervención?.

Sabemos que no queremos sujetos pasivos; es por eso que, justamente, hablamos de *sujeto* y no de *objeto* de nuestra intervención. La autonomía del sujeto refiere a un proceso realizado en y desde el campo profesional que ha sido construido asumiendo el reconocimiento de la constitutiva complejidad de lo social:

La realidad social institucional radica en la relación cara a cara entre las personas, expresa relaciones de poder, imposiciones, resistencias, momentos, en otras palabras, la institución articula de un modo específico las determinaciones que operan sobre las relaciones sociales otorgando a esa creación del sujeto una aparente autonomía que hace que el mismo la vea, no como su propio producto, sino como ajena e impenetrable. (1997)

Posicionándonos y comprendiendo la realidad desde una determinada perspectiva ético-política, conferimos al sujeto sentido de identidad: desde la manera en que designamos a los sujetos (actores sociales, agentes, clientes, subalternos, inadaptados, dominados, pobres, indigentes, etc.), promovemos una determinada identificación o reforzamos un tipo de identidad. Debemos situar a este sujeto contextualizado histórica, económica, política y socialmente en un escenario particular, atravesado por las instituciones sociales que influyen y fundan representaciones y determinadas relaciones subjetivas y sociales.

Un aporte que contribuye de modo significativo en la mirada sobre los sujetos como elemento clave en la intervención del Trabajo Social es el planteo de Lechner, quien reconoce que los sujetos siempre están en devenir, lo que nos permite intuir que siempre portan potencialidades y se constituyen recíprocamente a través del establecimiento, conflicto o negociado de los límites entre uno y otro. Esto equivale a pensar la subjetividad como algo que se construye cotidianamente. Lechner afirma que:

...aunque más no sea para creer que los hombres son dueños de su destino; en la demanda de intereses que sean ellos quienes decidan cuáles son sus necesidades y la formas de resolverlos. (1984)

Aunque también debemos analizar al sujeto social desde los aportes de Foucault acerca de la relación entre sujeto y poder. Pensar el sujeto como espacio de relaciones es ubicar el análisis en torno al proceso en el cual los hombres se constituyen en sujeto de conocimiento, en sujetos con poder de actuar sobre otros, y el que este sujeto es capaz de transformar sus prácticas sociales. Sujeto, conocimiento y poder es una triada fundamental en el concepto que propone Foucault y sitúa al ser humano en el centro del análisis para comprender los procesos por los cuales éste se transforma en sujeto.

La intervención implica también analizar relatos, que se recortan dentro de lo que denominamos cuestión social y que surgen como forma de expresión de los diferentes actores sociales:

Los escenarios donde se interviene son atravesados por mandatos provenientes de los enunciados de la modernidad, a veces desgastados y deslegitimados, que se expresan en normativas, discursos y formas institucionales, donde las certezas se transforman en incertidumbres. (1978)

La intervención ha ido mutando a lo largo de la historia de nuestra profesión. Esta mutación ha sido necesaria y ha replanteado los esquemas clásicos del hacer profesional. Siguiendo a Carballada, el juego análisis-registro-intervención puede entenderse como el escenario local o micro-social donde el trabajador social desempeña sus funciones. Ese espacio es un espacio construido con el Otro, sujeto de la intervención, en un espacio-tiempo determinado, constituyéndose en un escenario único, singular, en el cual la historicidad confiere sentidos al accionar. Los relatos hacen a la construcción simbólica de aquello que se ha presentado como problema y aquí el proceso de análisis forma parte sustancial del proceso de la intervención:

La intervención en trabajo social puede ser presentada como un dispositivo que va a interactuar en el orden de lo simbólico, lo imaginario y lo real, en ese juego de cruces que implica lo social, la institución, el trabajador social y el actor en contexto micro social. (2005)

La práctica comienza a incorporar el discurso propio de las personas y a documentar lo real de las prácticas cotidianas, generando condiciones propicias para la escucha del *otro*, rescatando los discursos de los sujetos. El trabajador social no normaliza los discursos sino que los pone en escena en toda su materialidad, de acuerdo con Fernández Soto:

Se entiende que es necesario desde el campo profesional establecer, a partir de una reflexión crítica, estrategias profesionales adecuadas para responder a las problemáticas emergentes, visualizando los límites objetivos que se nos presentan como así también las posibilidades históricas de superación de una práctica restringida e inmediateista, reducida en el contexto del neoliberalismo a "administrar la crisis", "focalizar a los pobres" y "gestionar eficientemente recursos escasos"; para potenciar el fortalecimiento de una práctica de respeto y ampliación de las conquistas civilizatorias, basada en la lógica de la ciudadanía y los derechos sociales. (1999)

Continuando con la línea de Carballeda, se convoca al colectivo profesional a superar el trabajo sobre lo inmediato para poder exigir un proceso de reconstrucción de análisis del sujeto de nuestra intervención.

II.1 - Instituciones y dispositivos de intervención

La intervención en lo social surge fuertemente marcada por una tradición normativa, signada por un propósito pedagógico como forma de mantener la cohesión del todo social. Lo social, en términos de intervención, remite a la idea de “conjuntos de dispositivos de asistencia y seguros en función de mantener el orden o la cohesión de la sociedad” (Carballeda, 2002: 91). La expresión institucional de la cuestión social se manifiesta en una serie de inconvenientes que ponen en discusión los aspectos fundacionales de las instituciones típicas de intervención social. De este modo, al constituirse en relación de temas y problemas concretos, la escuela, el hospital, la acción social, presentan como una de sus características fundacionales la especificidad.

Sin embargo, la complejidad de la cuestión social actual da cuenta de una serie de problemáticas y temas que se hacen inmediatamente transversales y sobrepasan la especificidad de cada institución, desde su comprensión y explicación hasta el sentido de la intervención. Otra vía de entrada a este tema es el concepto de *pérdida de solidaridad sistémica* (Lewkowicz, 2004) entre las instituciones, el cual remite a aspectos fundacionales de las mismas. En otras palabras, desde la construcción de las instituciones típicas de intervención existía una relación solidaria entre ellas. Así, el sujeto que una institución “construía” o “producía” era articulado y aceptado por otras.

En la actualidad, esta relación se presenta a la inversa: el sujeto que proviene de una institución posiblemente sea rechazado por otra: “Cada institución se considera como productora exhaustiva de los sujetos que necesita en la situación que los necesita” (Lewkowicz, 2004: 44). Los sujetos que produjo

una institución ya no son *necesitados* por la otra, no hay un encadenamiento y necesidad de una institución con respecto a la otra. Es más, en una institución se pierde muchas veces la solidaridad sistémica dentro de ella misma. La fragmentación se entromete en las relaciones interinstitucionales y en la institución misma. Las dificultades del Estado en las últimas décadas se observan también en este aspecto, dado que éste era la garantía de la construcción y puesta en acción de esa expresión de la relación inter e intra-institucional. De este modo se altera el concepto de institución, si ésta es entendida como:

...una red simbólica, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporción y relación variables, un componente funcional y un componente imaginario (...) la sociedad vive sus relaciones con sus instituciones a la manera de lo imaginario, dicho de otra forma, no reconoce en el imaginario de sus instituciones su propio producto (Castoriadis, 1983: 227-228)

Las instituciones modernas son, en definitiva, una forma de expresión de la sociedad, pero siempre formando parte de una maquinaria donde se articulan mecánicamente con otras instituciones, coordinadas, reguladas, sistematizadas y organizadas por el Estado. De esta forma, la intervención en lo social se presenta como un instrumento de transformación, no sólo de las circunstancias donde concretamente actúa, sino también como un dispositivo de integración y facilitación del diálogo entre diferentes lógicas que surgen de distinta forma, tanto en los problemas sociales como en las instituciones mismas.

De allí que la intervención, en tanto dispositivo, entendido desde la perspectiva de Michel Foucault¹⁰, constituye una trama de relaciones que se pueden establecer entre componentes diversos. Particularmente en el área de niñez, las instituciones y dispositivos de intervención en infancia son creados a través de la nueva legislación a partir de la sanción de la Ley de Protección

¹⁰ Según Foucault “un dispositivo es una especie de ovillo o madeja, como un conjunto multilineal. Está compuesto de líneas de diferente naturaleza y esas líneas del dispositivo siguen direcciones diferentes, forman procesos en desequilibrio. Son como maquinas para hacer ver y hacer hablar” (Deleuze, 1999: 155)

Integral, cambiando de esta manera la mirada y el accionar sobre lo social en torno a los postulados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

II.2 - Un nuevo enfoque en políticas públicas

Lo público nos remite al concepto de interés general o interés de la mayoría. En este sentido, las políticas del Estado asumirían la responsabilidad de superar intereses sectoriales, administrando la naturaleza conflictiva de las demandas de los diferentes grupos y sectores sociales. Buscan obtener consensos: en esto radica el proceso de legitimación que caracteriza a la acción pública. (Bifarello, 2000)

Considerando las políticas públicas como “programa de acción de una autoridad pública” (Ives; Meny; Thoenig, 1992), podría decirse que éstas conforman un sistema integrado por la acción del Estado y de un conjunto amplio y heterogéneo de organizaciones de la sociedad civil. Las políticas públicas estatales se desarrollan en unidades ejecutoras que, a través de acciones sistematizadas, exteriorizan y cristalizan modelos de intervención social.

Toda política de Estado se supone inserta en un modelo de país, con su carga ideológica y política. Las políticas sociales, en tanto medidas que lleva a cabo un Gobierno y que tienen impacto en la calidad de vida de las personas, constituyen un factor clave para promover, proteger y garantizar los derechos de todos los ciudadanos que, a su vez, se encuentran atravesados por la estructura social en la que están inmersos. Las políticas sociales de infancia, en particular, tienen una historia institucional en el organigrama del Estado que, desde un rastreo diacrónico, dan cuenta de diferentes denominaciones, pertenencias jurisdiccionales internas, corrimientos de competencias, funciones, coberturas poblacionales, fuentes y origen de los recursos. Estos elementos inherentes a la dinámica de ejecución muestran desde otra perspectiva la trayectoria conceptual y los supuestos básicos instalados alrededor de la niñez.

En el año 2003, cuando asume la presidencia Néstor Kirchner, comenzó un proceso de transformación y construcción de una nueva institucionalidad. Una nueva mirada, una nueva concepción del modelo de país a construir, del rol del Estado y, fundamentalmente, de cuál es el lugar que ocupan las personas en tanto ciudadanos en cada uno de sus territorios. Hablar de derechos ciudadanos, en este caso, no es una mera referencia teórica: implica el acceso al trabajo, a la educación, a la salud, ingresos dignos, calidad de vida, representación política, participación y libertad para todos. Se sostiene la idea de que la política social es parte de la política económica: en consecuencia, la mejor política social es el trabajo.

Las políticas sociales están hoy acompañadas de una política de crecimiento global macroeconómica, lo que posibilitó la cancelación de nuestra deuda con el FMI y la renegociación de la deuda privada. De esta forma quebramos los condicionamientos que teníamos con distintos organismos multilaterales de crédito. Esto fue muy importante para empezar a recuperar la independencia que hace a nuestra identidad como país.

Hoy hablamos de políticas sociales integrales, pues las políticas sociales altamente focalizadas terminan siendo reduccionistas. Mostraron su carácter restringido, discriminatorio y de exclusión, que terminaba dejando un estigma social. La focalización terminó siendo un reciclaje estructural en un mundo dinámico donde el sistema público era sólo para los pobres estructurales. Fue una expresión evidente de que las políticas neoliberales respondían más a políticas económicas de ajuste.

La comunidad no puede ser mera receptora, depositaria pasiva de programas focalizados y estancos porque, si no se toma a la persona y sus derechos como un fin en sí mismo, se corre el riesgo de repetir las políticas concebidas desde una única mirada, con una concepción fragmentaria y utilitarista del todo social. Este viraje en la mirada de las políticas sociales convoca a la participación activa de la comunidad, desde un trabajo artesanal

de reconocimiento de las particularidades de los territorios, sus historias, las voces y miradas de su gente, promoviendo la organización y la participación social de todos los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.

La integralidad de la política implica un trabajo conjunto de articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas. Para esta gestión, este concepto es entendido en dos sentidos:

- Integralidad en la mirada, desde el respeto en la construcción territorial, superando la visión fragmentada.
- Integralidad en la gestión, desde la articulación intersectorial, multiactoral e interjurisdiccional.

Los programas, proyectos y acciones son parte de un proyecto colectivo, con responsabilidades compartidas y asumidas por el Estado desde una red de políticas sociales, junto a la comunidad y el sector privado. Desde el 2003, el Gobierno nacional ha salido del corsé de las falacias de incorporar recetas o ideas hechas en otros países, del “no se puede”, del pensamiento meramente retórico, sea universalista o focalizado. El abordaje integral hace eje en las personas y los pueblos. La política social del Gobierno construye, junto a la comunidad, herramientas prácticas y conceptuales, en una acción participativa de enseñanza-aprendizaje contextualizada dentro del marco de un proceso integral y transversal.

PARTE II
MARCO NORMATIVO

CAPÍTULO III: De la Ley de Patronato a la de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niño/as y Adolescentes.

III.1 - Enfoque¹¹ tutelar o de la situación irregular

Hacia las primeras décadas del 1900, el poder dominante sostenía que el Estado nacional que se estaba consolidando, con una fuerte impronta modernizadora, no debía tolerar que los hijos de los proscritos, de los disidentes del sistema capitalista, fueran criados en un ambiente familiar que los hiciera pensar distinto a lo que el sistema necesitaba. Se configura así un Estado represivo que persigue lo diferente, respaldado legislativamente por distintas leyes como es la Ley de Residencia. La consecuencia fáctica de esta posición política implicó que un gran número de niños quedarán huérfanos, mientras otros se vieron en la necesidad de salir a trabajar como medio de vida y de ayuda a sus familias, ya que eran hijos de los disidentes, de los trabajadores inmigrantes deportados. Los niños trabajadores, fueron capturados por el Estado e institucionalizados para ser reeducados, resocializados, rehabilitados y moralizados. Dejaban de recibir la educación que sus padres pretendían para, de esta forma, normalizarlos, corregirlos y evitar que llegaran a pensar diferente. (Kaufmann, 2006)

La infancia emerge como entidad representada y específica en la Modernidad, en el seno de las instituciones familiares y escolares que cumplían el rol de control y socialización. Para aquellos que no se ajustaban o eran expulsados de las mismas aparece una instancia de control social-penal en la figura de los Tribunales de Menores. Los niños que por motivos de conducta o condiciones sociales desfavorables entraban en contacto con la red institucional de tribunales, hogares de huérfanos, reformatorios, etc., se convertían en *menores* considerados ilegítimos y, por tanto, debían ser expulsados de la visibilidad social y ser controlados para que no se conviertan en una amenaza al orden social establecido.

Las disposiciones legales destinadas a la tutela y el control de los niños en estado de abandono, en conflicto con la ley penal, o en situación de riesgo reclutaban niños/as que pertenecían a familias cuyas condiciones de vida eran precarias. (Urcola, 2010: 50-51)

11

Se utilizará el concepto de *enfoque*, al que se puede definir como la manera a través de la cual se mira, considera y trata un determinado punto, asunto o problema. Permite así dar cuenta de distintas construcciones para ver la realidad e intervenir en ella.

El enfoque de la situación irregular propone una realidad dicotomizante de la infancia: la del niño, aquel incluido en la familia y en la escuela, y la categoría jurídica del *menor*, niño pobre o en riesgo social para el que se pone en marcha el dispositivo institucional bajo la tutela del Poder Judicial que, de esta forma habilitó mecanismos de control de la infancia pobre. (Varela, 2008: 22)

También persisten, alrededor de la categoría *menor*, mecanismos clasificatorios asociados a la irregularidad social y moral de los niños y adolescentes. La categoría jurídica *menor* correspondería a los individuos que no han alcanzado la mayoría de edad penal y civil. Adquiere connotaciones estigmatizantes, tanto de orden moral como de clase, de tal forma que ya no se trataría de significar niños y adolescentes como “menores de edad”, sino como aquellos que pertenecen a los márgenes sociales donde, además de pobres y delincuentes, serían mendigos, vagabundos, expósitos, pervertidos, etc.

Esta distinción institucional estuvo ligada a la construcción de los dispositivos legales para su control y disciplinamiento. Entre ellos, la determinación de abandono material o moral de un niño por desajustes emocionales o desvíos respecto de un modelo familiar ideal, establecido en el art. 21 de la Ley 10.903 Patronato de Menores:

...se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral, la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuencia a sitios inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o del mal vivir, o que no habiendo cumplido los 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud. [1919]

A esto se suman también las facultades discrecionales del juez para disponer de la vida del niño, conforman el eje de la *situación irregular* -doctrina que tiene sus orígenes en las corrientes criminológicas del positivismo del siglo XIX, por medio de la cual el Estado protegía, asistía, tutelaba a niños y adolescentes que se encasillaban en esta categoría

En Argentina, se instala un sistema de Patronato con un régimen tutelar sobre los niños que se sostiene en un andamiaje institucional basado en el control estatal. El supuesto filosófico que subyace en el régimen legal-tutelar de un *menor* es el de un positivismo que interviene en la defensa de la sociedad, entendiendo a los *menores* como futuros delincuentes.

Vinculados a los niños de sectores empobrecidos, los procesos de minorización dan lugar a acciones de institucionalización y judicialización de la pobreza como forma de contención social. Este modelo ha generado una red de instituciones tutelares, tanto asistenciales como penales, con el objeto de separar a los niños de su ámbito familiar. Se convierte en un mecanismo privativo de la libertad y separación de la familia de origen. (Urcola, 2007). La judicialización es un concepto que se desprende como consecuencia de las prácticas del sistema legal punitivo-represivo de menores y que se sostiene también mediante mecanismos de consenso o de control social con las demás instituciones de la sociedad.

Durante décadas, el Estado sólo ofreció jueces de menores e institutos de internación, considerando al niño un *menor* incapaz, sin voz, objeto pasivo que se convierte en propiedad del Estado, sin tener en cuenta las situaciones particulares de cada niño/a o adolescente. El andamiaje legal, institucional y administrativo de la *minoridad* se establece entre los años 1925 y 1975. Se plasma el ordenamiento jurídico encargado de enfrentar la problemática de los actos de trasgresión de la ley por parte de niños/as, así como también las situaciones que derivan del abandono o desprotección familiar de los mismos bajo el rótulo jurídico de la situación irregular del menor.

El tratamiento legal de la minoridad en la Argentina se ha caracterizado por su naturaleza proteccional y su espíritu tutelar. El marco normativo de la época coexistía con la estructura de las instituciones filantrópicas y de caridad. Subsistía una red institucional privada de provisión de servicios de protección y rehabilitación del menor, especialmente de origen religioso. Esta red institucional funcionaba subordinada al aparato jurídico, brindando sus servicios en los casos derivados por los tribunales, de acuerdo a las resoluciones dictadas por el juez de menores y dando continuidad a un modelo asistencialista que privilegiaba la institucionalización indiscriminada de niños en internados para su protección y/o rehabilitación.

Hasta la década del '60, con una ideología defensiva de la sociedad basada en las concepciones de peligrosidad, la intervención del Estado partía del concepto de riesgo moral y material de niños/as y adolescentes, actuando cuando los consideraba como un peligro para sí o para los demás (Urcola, 2007). Las categorías de peligro y peligrosidad eran consideradas atributos potenciales que exigían medidas de

seguridad o penas particulares. La doctrina de la situación irregular del menor resulta hegemónica avanzado el siglo XX hasta la década de los `80.

III.2 - La Ley de Patronato de Menores

La aparición de la niñez en riesgo como problema social en Argentina, asociado a la conformación del Estado-Nación, la impronta de las élites modernizadoras y la naciente proletarización de la sociedad, lleva a que la protección de menores se organice jurídicamente a partir del año 1919 con la Ley del Patronato de Menores 10.903 conocida como la "Ley Agote". El doctor Luis Agote, diputado y expositor de la justificación intelectual de la Ley de Patronato, fundamenta la necesidad de crear un régimen de Patronato de Menores a través de una clara concepción ideológica:

Yo tengo la convicción profunda de que nuestra ley falla si no llegamos a suprimir el cáncer social que representan 12.000 a 15.000 niños abandonados moral y materialmente, que no conocen familia, porque es necesario saber que hay muchísimos padres que vienen como inmigrantes y abandonan a los niños a la entrada porque les incomodan (...). Otras veces la familia los abandona porque no los puede proteger. Esos mismos niños, terminan vendiendo diarios y realizando toda clase de oficios callejeros, que no son más que una simulación; porque de los niños que venden diarios sólo el 10% lo son en realidad, y los restantes son vagos a quienes los adultos explotan. Las etapas de esta carrera de vagancia y el crimen son las siguientes: los padres mandan a los niños a vender diarios y el primero, segundo y el tercer día, reciben el producto obtenido de la venta. Pero enseguida los niños juegan el dinero o se lo gastan en golosinas, y cuando llegan a sus casas, el producto de la venta se halla disminuido. Los padres los castigan, y después de dos o tres correcciones, resuelve el niño no volver más a su casa y vive robando, y finalmente cae en la vagancia y después en el crimen (Agote, 2005)

A pesar del tiempo transcurrido, estas expresiones del Dr. Luis Agote permanecen vigentes en argumentos de sectores políticos y sociales que continúan pensando la niñez pobre como peligrosa. El mismo argumento, por ejemplo, fue utilizado durante la dictadura militar para robar y apropiarse de los hijos de los detenidos desaparecidos al considerar que debían educarse en familias católicas con valores cristianos. El Patronato ha sido el modelo de intervención principal en la Argentina del siglo XX. Es entendido como el conjunto de políticas estatales enmarcadas en el enfoque de la situación irregular que consideraba al niño o adolescente como un "objeto" de tutela por parte del Estado. Utilizaba como parámetro las condiciones morales y materiales de la vida privada del niño. Se sustentaba, además, en un andamiaje institucional basado en el control social estatal.

Es una forma de riguroso control social masivo, autoritaria, que nace como respuesta estatal a una circunstancia histórico política determinada. (2005: 17)

La ley de Patronato remite a la doctrina de la *situación irregular del menor*, considerando al niño como un objeto de tutela por parte del Estado. Conllevó una lesión a los derechos humanos y una sistemática violación de los derechos del niño, ya que el Estado se posicionó como el único capaz de garantizar la protección y el control de la infancia, considerándose responsable de reorientar la vida del niño, asistirlo y tutelarlos, rompiendo y evitando los lazos de solidaridad existentes en cada comunidad y cultura.

Como herramienta legal, se encargó de legitimar la acción estatal sobre el menor; como mecanismo de control social y privación de libertad de los niños, se centraba en la figura paternal del Juez de Menores. En el art. 14 establece la facultad de éste de disponer y derivar a los *menores*, teniendo en sus manos el futuro de los mismos, dominando tanto los aspectos jurídicos como los referidos al desarrollo y conducta psico-social del niño. Se consolida así la figura del Juez de Menores con una fuerte impronta paternalista-asistencialista hacia los niños de los sectores populares que privilegiaba la internación como principal herramienta de protección.

El Juez de Menores y las instituciones para su asistencia (hogares, institutos, familias sustitutas) aparecen como garantes sustitutos de los “normales” procesos socializadores que han fallado desde la familia y el sistema educativo. Esta lógica tutelar priva de libertad al niño con la excusa de su protección y, de este modo, se lo protege penándolo. (Urcola, 2007)

La Justicia de Menores se crea como un disciplinador social, generó un modelo represivo que enlazaba a la policía, jueces de menores e institutos de menores, así como al ámbito de la educación. Ha funcionado durante el siglo pasado como una herramienta de control social del Estado que, lejos de promover el crecimiento armónico de los niños en el seno de sus familias, los excluía y remitía a instituciones para un pretendido proceso de *higiene moral* (Agote, 2005).

III.3 - Transición al nuevo enfoque: de la situación irregular a la Protección Integral

El contexto de crisis político-institucional y social de la década de los '90 hizo que la percepción de los derechos de la infancia dejara de pensarse como algo

restringido al ámbito doméstico-familiar bajo la mirada tutelar del Juez de Menores y de una ley que demostraba dificultades para el abordaje de las problemáticas sociales de la época, dando lugar al surgimiento de un nuevo enfoque del Derecho y de la infancia como una cuestión de interés internacional (Urcola, 2010: 58). Es así que el Derecho Internacional de corte liberal, social y humanitario parte del reconocimiento de las personas como sujetos activos del Derecho.

Las transformaciones en el campo de los derechos y representaciones sociales de la infancia van acompañadas de la aparición de nuevos actores -ONGs, organizaciones y movimientos sociales y de Derechos Humanos como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, familiares, movimiento ecuménico por los derechos humanos, etc.- que cumplieron un importante rol en cuanto a la lucha y reclamo por una inclusión que reconozca a todos los niños/as como sujetos plenos de derechos y protección, encontrando en el advenimiento de la democracia a mediados de los '80, la posibilidad de instalar, en la agenda pública primero y después en la agenda legislativa, la sanción de la CIDN en el año 1989, dando paso a una nueva etapa en cuanto a las formas de percibir y actuar sobre la infancia. (Urcola, 2010: 65)

En la década del '90 se manifiestan nuevas tendencias de reforma legislativa que dieron contenido jurídico a un nuevo sistema basado en la Protección Integral. Esta década se caracteriza por ser un período de dualidad jurídica entre dos enfoques enfrentados respecto de la cuestión infantil, dando lugar a discusiones, disputas y debates entre las viejas formas de representar la infancia y el derecho y las formas emergentes del Derecho Internacional que conciben al niño/a como sujeto autónomo pleno de derechos (Urcola, 2010: 66-67). A esta dualidad jurídica debemos sumar la falta de decisión política por parte de la gestión menemista para implementar políticas públicas inscriptas dentro del enfoque de protección de derechos.

El pasaje a un nuevo enfoque constituye un proceso de reforma que es llevando adelante por la gestión política de Néstor Kirchner en el marco de la ruptura con el modelo neoliberal, que implica, entre otras cosas, un cambio en la condición jurídica del niño que se da en un escenario polémico y conflictivo donde se ponen en disputa los intereses de los distintos actores que están en juego (sistema de minoridad, Poder Judicial, municipios, gobierno provincial, profesionales, los propios sujetos de la asistencia y sus familias, etc.).

En este proceso de transición a la gestión social y jurídica de la protección de la niñez, emergen contradicciones, conflictos, continuidades y discontinuidades. El reconocimiento jurídico de los niños/as como sujetos de derecho evita la rotulación de los niños/as como “menores”, “carenciados”, “abandonados”, “incapaces”, etc., de acuerdo a las condiciones sociales que viven. En este nuevo enfoque, todos son ciudadanos con derechos exigibles a una protección especial en virtud de las necesidades de su propio proceso evolutivo. (Varela, 2008, 33)

El enfoque de la Protección Integral expresa el conjunto de procesos sociales y cambios jurídicos sobre las formas en que se concebirá la infancia y los derechos. Cuestiona la visión arraigada en el enfoque tutelar en las figuras paternalistas del Juez y del Estado que consideraban al niño como objeto de compasión y represión (Urcola, 2010: 57). Impulsa una perspectiva que pretende romper con la dicotomía entre el niño y el *menor*, pone en cuestión la idea punitivo-preventiva del niño en condiciones de pobreza como potencial delincuente que debe ser controlado. Otorga importancia a las garantías jurídicas que tiene un niño/a en un proceso judicial. Cuestiona la institucionalización indiscriminada de niños pobres, proponiendo buscar estrategias de intervención para cada situación específica, respetando las diferencias de cada niño/a.

Se hace hincapié en la promoción de políticas que garanticen la protección integral, el bienestar y el desarrollo del niño/a. Se realiza un planteo diferente como política hacia la infancia, el *menor* pasa a ser un niño/a o adolescente. Se busca su interés superior, especificando que ante conflictos de derechos prevalecerá el de los niños/as.

La doctrina de la Protección Integral ha producido un quiebre de paradigma en la historia jurídica de la niñez, dejándose atrás la concepción paternalista propia de la llamada doctrina de la *situación irregular* o *modelo tutelar*, que consideraba a los niños como *menores*, *incapaces* y *objeto* de protección y representación por parte de sus progenitores o demás representantes legales y el Estado. Esta doctrina reprodujo criterios criminológicos propios del positivismo de fines del siglo XIX y comienzos del XX que justificaban la intervención estatal coactiva frente a la infracción de la ley penal por parte de los *menores* considerados peligrosos para la sociedad, con miras a su tratamiento y resocialización. (Famá; Gil Domínguez; Herrera, 2007: 15-21)

En el marco del paradigma de la situación irregular descansaban dos tipologías de niños y adolescentes. Una representada por los estratos sociales altos, en los que la crianza y la socialización de los niños eran principalmente de carácter privado. La otra, signada por la intervención por parte del Estado, concentrada en los niños de sectores de bajos recursos, tanto a través de programas compensatorios destinados a paliar las carencias básicas como mediante la ejecución de medidas consistentes en la separación de los niños de su entorno familiar decidido por el Juez. Este intervencionismo estatal en las familias pobres se fundaba en la idea arraigada sobre el “peligro moral y material”. En contraste, la Protección Integral de Derechos abarca todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños, promoviendo la unificación de propósitos y acciones entre desarrollo socioeconómico y protección jurídica de la infancia. (Cillero Bruñol, 1999: 33)

La doctrina de Protección integral de Derechos reconoce a los niños como titulares de derechos y la niñez como una etapa específica e indispensable del desarrollo humano. Desplaza la visión anterior, encarnada desde la observación de la situación irregular y el concepto de riesgo como término de calificación para determinar la intervención jurisdiccional tutelar en ejercicio del Patronato del Estado. Con la nueva visión debe dejar de definirse a los menores o incapaces con alusión a lo que no tienen o a aquello de lo que adolecen para calificarlos a partir de sus derechos y necesidades especiales. Los niños deben recibir Protección Integral y gozar de los mismos derechos que los adultos, además de derechos específicos que se les otorgan por la particularidad de que los niños se encuentran en desarrollo. A partir de esta nueva doctrina se advierte el surgimiento de nuevas figuras y conceptos que ingresan a la escena de la infancia, hasta ahora unificada sólo en las figuras del Juez y el Asesor de menores. (Fernández, 2009: 262-277) Todas estas transformaciones, nos llevan a sostener que se ha producido, más que un cambio jurídico, un avance político-cultural.

En el período que va de 1983 a 1989 se iniciaron algunas discusiones vinculadas a la temática de la niñez como, por ejemplo, la del Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), que crea una primera Defensoría de la Niñez en 1986, con el objetivo de evitar el circuito judicial del patronato. La Convención Internacional de los Derechos de Niños y Niñas adoptada por Naciones Unidas en 1989 es el instrumento jurídico-político que cambia radicalmente el concepto de

Infancia y Adolescencia. El nuevo pacto universal aporta un cambio ideológico respecto a viejas relaciones tutelares del pasado: los niños/as y adolescentes ya no son objetos pasivos de protección, ahora son sujetos plenos de derechos, que deben ser garantizados por la familia, la sociedad y el Estado. El niño y la niña dejan de ser un problema para la sociedad y se convierten, por un lado, en ciudadanos poseedores de derechos y, por otro, en grupo vulnerable merecedor de cuidados especiales. La Convención tiene un segundo aspecto positivo: involucra y hace jurídicamente responsable a los Estados miembros que la ratifican de velar por su cumplimiento y, además, los compromete a elaborar acciones administrativas, legales y jurídicas para garantizar dichos derechos.

En 1990, la Argentina ratifica esta Convención y en 1994 se incorpora en el artículo 75 de la Constitución Nacional. La incorporación de la Convención de los Derechos de Niños y Niñas en la legislación argentina sienta pilares fundamentales para pensar otra intervención pública respecto de la infancia. Sin embargo, durante muchos años hubo una convivencia de leyes antagónicas. En un mismo sistema jurídico coexistieron la Ley de Patronato, el Régimen Penal de Menores y la Convención de los Derechos del Niño, lo cual llevaba a un estado de permanente violación de los derechos humanos. (Alonso; Bifarello, 2003)

III.4 - El Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño/a y Adolescente.

Por intermedio del Decreto Nacional N° 295/2001, se crea, en la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, El Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAF). Se trata del organismo rector de las políticas de infancia en nuestro país. Surge de la necesidad de adecuar las estructuras orgánicas locales a las directrices impartidas por la Convención Internacional de los Derechos del Niño que, en su art. 3 recomienda:

Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Este Decreto dio origen a subunidades de ejecución y coordinación dentro del CONNAF, como, por ejemplo, la Dirección Nacional de Derechos y de Programas para la Niñez, la Adolescencia y la Familia o la Dirección Nacional de Planificación y

Articulación de Políticas de Infancia y Adolescencia. A partir del año 2005, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales promueve la sanción de la Ley Nacional 26.061 de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia, creada por el Consejo Federal de Niñez, como camino último, junto a la derogación de la anterior Ley de Patronato, hacia la implementación de la Convención Internacional de Derechos del Niño suscripta y ratificada quince años antes e incorporada en el año 1994 a la Constitución Nacional. (Levín; Meschini: 2009).

Esta nueva ley consagra la obligatoriedad de la aplicación de los derechos del niño/a en el territorio argentino, delimita las obligaciones y responsabilidades del Estado, la familia y la comunidad en la materia, estableciendo pautas para la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos, definiendo las modalidades de intervención estatal frente a la amenaza o vulneración de derechos de niños/as y adolescentes, creando nuevos órganos administrativos de protección de derechos a nivel nacional y federal. La perspectiva que plantea la ley presenta un carácter amplio y es extensiva a todos los agentes de promoción de derechos, erradicando prácticas orientadas a depositar en la judicialización y la intervención de los organismos de minoridad. Inaugura una nueva etapa en la historia de la infancia de nuestro país que pone fin a casi cien años de Patronato. A partir de la aplicación de esta norma, niños, niñas y adolescentes dejan de ser entendidos como objetos bajo la tutela del Estado para pasar a ser reconocidos como sujetos de pleno derecho.

La Ley 26.061 abre el camino hacia una nueva institucionalidad por medio de la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo del Poder Ejecutivo Nacional especializado en infancia y familia, y del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, órgano deliberativo, consultivo y planificador de políticas públicas para la infancia y la adolescencia en todo el territorio, teniendo en cuenta y trabajando desde las distintas realidades del país. El principal objetivo de las políticas implementadas por estos organismos consiste en fortalecer la familia, entendiéndola como base para un desarrollo humano sustentable y como espacio afectivo fundamental para el crecimiento de niños y niñas. A su vez, desarrollan un conjunto de acciones de atención directa en las temáticas de restitución de derechos y de adolescentes infractores de la ley penal. Se supera, así,

el régimen de Patronato gracias al Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño/a.

A fines de diciembre del 2004 se sancionó en la provincia de Buenos Aires la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, reglamentada con su decreto 300/05 y complementada más tarde con la Ley 13.634 sobre Principios Generales del Fuero de Familia y Fuero Penal del Niño, que deroga el decreto-ley 10.067 del Patronato de Menores establecido en el año 1983 como resabio de la anterior dictadura (Fernández, 2009). En sus primeros artículos, las dos nuevas leyes expresan el mismo objetivo: la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños/as y Adolescentes, garantizando su ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente. Proponen crear un Sistema de Protección de Derechos de la Infancia y aplicar los siguientes principios rectores (que estructuran la CIDN): Principio del Interés Superior del Niño, de la No Discriminación, de la Efectividad de los Derechos.

Cuando se plantea la construcción de un Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, se habla de un proceso distinto al tradicional que trae consigo un modo de intervención diferente en las prácticas, un modo de relación diferente entre el Estado y las Familias. (Famá; Gil Domínguez; Herrera, 2007: 525)

Dicho Sistema es un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y reestablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la de la provincia de Buenos Aires, y la CIDN. El Sistema de Protección Integral es el conjunto de políticas que consideran al niño/a y al adolescente como un sujeto activo de derechos, en sentido abarcativo de los mismos y a lo largo de todo su crecimiento. Define las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado en relación con los derechos universales y especiales de los niños/as por su condición de personas en desarrollo.

En la base de este Sistema se encuentran el conjunto de políticas públicas básicas y universales que definen la concepción del niño/a o adolescente como sujeto de derechos y las políticas necesarias para su pleno desarrollo: educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana. Además

de la garantía estatal para el pleno acceso a las mismas, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento (Urcola, 2007). Siguiendo lo establecido en el Artículo 32 de la Ley 26.06 y en el Artículo 14 de la Ley 13.298, el sistema debe contar con medios para el logro de sus objetivos, como políticas, planes, programas, organismos administrativos y judiciales de protección de derechos, recursos económicos, procedimientos, medidas de protección de derechos.

En el ámbito administrativo, la autoridad de aplicación es el Ministerio de Desarrollo Humano, conforme al artículo 1 del decreto 300. El Artículo 16 de la Ley 13.298 establece también que debe diseñar los programas y planes, ejecutarlos, evaluarlos, coordinar las entidades no gubernamentales que interactúen en el Sistema, desarrollar tareas de capacitación y formación, etc. El cambio de autoridad de aplicación no es menor: antes, el Patronato del Estado se ejercía por medio de los jueces, con la concurrencia del Consejo Nacional del Menor y del Ministerio Público de Menores. En la actualidad, el Poder Ejecutivo designa a la Autoridad de Aplicación del SPPD, que tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas de niñez. Se destaca esto como posibilidades que genera que la autoridad de aplicación sea el Ministerio de Desarrollo Humano, reconociendo a la vez las complicaciones inherentes a un organismo altamente burocratizado, atravesado por múltiples lógicas de gestión, funcionamiento, diferentes visiones, discursos y prácticas en torno a la infancia.

Los instrumentos legales que sostienen el Sistema de Protección son la CIDN, las leyes 26.061 y 13.298, junto a sus respectivos decretos reglamentarios, y la Ley 13.634. Si bien no es el objetivo fundamental del trabajo realizar un análisis exhaustivo de cada uno de ellos, se describirá brevemente en qué consisten. (Urcola, 2010: 60-62)

Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos incluía implícitamente los Derechos del niño, es en 1959 cuando se aprueba la Declaración de los Derechos del Niño, que constaba de diez principios donde se enunciaban las particularidades que hacen al cuidado y protección que todo niño/a necesita para un desarrollo digno y saludable. Estos principios buscaban proteger y garantizar derechos a la supervivencia y desarrollo (desde la vivienda, salud y alimentación hasta la educación, cultura, juego y libertad de pensamiento y culto), a la protección,

a la participación y a ser escuchado. Reconociendo como antecedente la Declaración de los Derechos del Niño, el enfoque de la Protección Integral se consolida y es representado por cuatro instrumentos jurídicos básicos:

- la CIDN
- las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil o Reglas de Beijing,
- las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de la Libertad,
- las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil o Directrices de RIAD.

Este conjunto de instrumentos legales son la expresión normativa del enfoque de la Protección Integral. La CIDN constituye un instrumento importante y síntesis más acabada del nuevo enfoque, otorgando un marco general que incorpora el resto de las normativas. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, combina en un solo cuerpo legal los derechos civiles y políticos con los económicos, sociales y culturales, considerados como componentes necesarios e imprescindibles para la protección integral del niño/a. Los principios fundamentales que estructuran el cuerpo normativo de la CIDN giran en torno a la promoción de la no discriminación, la igualdad en la diversidad, el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo digno, la libertad en la autonomía y participación respecto de los asuntos que le conciernen (derechos a ser escuchado y opinar libremente), en un marco jurídico y social que brinde protección y haga efectivo el cumplimiento de sus derechos.

La Convención transforma necesidades en derechos, colocando en primer plano el problema de la exigibilidad jurídica y político-social. Apunta a la modificación de las estructuras normativas nacionales, promoviendo reformas jurídicas y en el campo de las políticas y programas para la infancia. El valor fundamental de la Convención radica en que inaugura una nueva relación entre infancia, Estado, derecho y familia. A esta interacción se la conoce como el modelo de la *protección integral de derechos* (Beloff, 2000: 11).

La CIDN define y considera a los niños y las niñas según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad, a diferencia de la tradición jurídica y social imperante en muchos países hasta antes de su aprobación que los definía por

sus necesidades o carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo. Desde esta perspectiva, se desarrolla el principio de la corresponsabilidad: tanto el Estado como la sociedad y la familia deben implementar políticas, programas y proyectos para proteger y restituir los derechos de los niños/as cuando estos han sido afectados.

A partir de este enfoque de los Derechos Humanos aplicados a la infancia, se constituye una nueva concepción del niño y de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado basada en el reconocimiento expreso del niño como sujeto de derecho, en oposición a la idea predominante de niño definido a partir de su incapacidad jurídica.

Con la incorporación de la CIDN en nuestra legislación, comienza un proceso de construcción de una nueva legalidad de infancia, redefiniendo las relaciones entre Estado, familia y niñez (Fernández, 2008: 341-354). A partir del art. 4 de la CIDN los Estados firmantes habían asumido el compromiso de adoptar medidas para garantizar los derechos de la infancia contemplados en dicho documento internacional. Aparece entonces la Ley Nacional 26.061 como la norma reguladora de la temática de infancia a nivel nacional.

Conforme la doctrina de la Protección Integral que proviene de la CIDN, se desplaza la visión anteriormente encarnada desde la observación de la situación irregular y el concepto de riesgo como término de calificación para determinar la intervención tutelar en ejercicio del Patronato del Estado. Por el contrario, la Protección Integral implica el posicionamiento del niño como sujeto de derechos. Produce un quiebre en la visión paternalista estatal, exigiéndole la erradicación de ciertos modos de intervención tutelares.

Se consagra el principio del *interés superior* como eje rector (Ley 13.298, Art. 4). Definido como la plena satisfacción de los derechos de lo niño, este concepto constituye una importante conquista de la CIDN, implica el reconocimiento del niño como persona y de sus necesidades. Como parámetro interpretativo, se constituye en una pauta de decisión ante un conflicto de intereses y criterio para la intervención institucional destinada a proteger al niño. Resulta, entonces, que se entiende como *interés del niño* toda medida que tienda a respetar la mayor cantidad de derechos involucrados. Establece, a la vez, criterios y pautas explicativas que servirán de guía

al que deba interpretar en un caso concreto cuál es la solución que en mejor medida da respuesta a este interés superior:

- a. la condición específica de los niños como sujetos de derecho: de ninguna manera puede satisfacerse el interés superior del niño obviando su condición esencial de persona jurídica.
- b. su opinión de acuerdo a su desarrollo psicofísico: es exigencia constitucional la concreción del derecho del niño a ser oído y a que su opinión sea tomada en cuenta, conforme a su madurez y desarrollo. Principio de autonomía progresiva del niño en el ejercicio de sus derechos.
- c. la necesidad de equilibrio entre derechos, garantías y deberes del niño: implica el reconocimiento del ejercicio responsable de los derechos, como todo ciudadano.
- d. la necesidad de equilibrio entre estos derechos y deberes y las exigencias de una sociedad justa y democrática, como realización del principio de solidaridad y de la concepción del niño como persona inmersa en una comunidad.

Luego de regular el concepto de *interés superior del niño*, la ley establece el *principio de prevalencia* según el cual, en caso de conflicto entre los derechos e intereses de los niños y otros igualmente legítimos, prevalecerán los primeros. Esto deberá ser interpretado para cada caso con criterio de razonabilidad y contextualizado en el marco familiar. Se hace especial énfasis en el rol prioritario que cabe a la familia de origen en su crianza, cuidado y formación. El concepto de *familia* se encuentra definido en el artículo tercero del decreto de la Ley 13.298, incluyendo a los padres, la familia extensa y otros miembros de la comunidad que representen para el niño vínculos significativos en su desarrollo y protección, superando la concepción biológica a partir de una más amplia, centrada en las relaciones antes que en el vínculo sanguíneo. La familia constituye el ámbito primordial para el desarrollo del niño y el ejercicio de sus derechos, debiendo el Estado fortalecerla a través del cumplimiento de diversas medidas encaminadas al logro de este objetivo. El objetivo principal de la política de infancia es la contención de los niños en su núcleo familiar, debiendo brindar el Estado planes y programas de prevención, asistencia e inserción social para dicho fin.

La Ley 13.298, con su decreto reglamentario 300/05, las leyes 13.634 y 13.645 constituyen entonces, los parámetros legales de intervención del Estado en la niñez y

las familias. El Estado democrático es quien debe garantizar el cumplimiento de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos a través de políticas públicas eficaces para hacer realidad la igualdad de derechos y oportunidades. Las mismas llevan en su definición un enfoque programático: una direccionalidad, un estilo, una manera de encarar el problema que puede ser más asistencial, más promocional o más represiva.

III.5 - Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas/as y Adolescentes

Se entiende la Ley 26.061 desde la perspectiva de un proceso de construcción de una política pública, en el marco de una discusión muy ardua que llevó casi 15 años, desde que se suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que participaron distintos actores: organizaciones sociales, académicos, juristas, operadores del sistema, legisladores, funcionarios, organizaciones sindicales, integrantes de la justicia, la Iglesia y otros credos todos ellos con diversos niveles de compromiso y distintos intereses.¹²

Con el correr del tiempo, las primeras versiones de los proyectos mezclaban el aspecto proteccional de los derechos con el Patronato, la Protección Integral de Derechos con las cuestiones penales. Incluso el efecto Blumberg hizo correr el riesgo de que se debatiera nuevamente el problema de la infancia desde la óptica de la

¹² A continuación, se detallan algunos antecedentes que tuvieron influencia en la Ley 26.061:

1989. La CIDN fue adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas.

1990. El Congreso argentino la ratificó instituyéndola como Ley nacional 23.849.

1994. La Convención Constituyente la incorpora al Art.75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

1995. Sanción de la primera ley provincial en Mendoza. Posteriormente otras provincias hicieron lo propio: Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Tierra de Fuego, Jujuy, Misiones.

1997. Encuentro Federal Sobre Políticas de Infancia Considerado el punto de inflexión de oposición unánime al patronato. Convocado por UNICEF Argentina, con el apoyo del Poder Ejecutivo Nacional (Sec. Desarrollo Social) y los Poderes Ejecutivos Provinciales a través del Consejo Federal de Desarrollo Social Poder Judicial, Asociación Argentina de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de Menores y Familia, Poder legislativo, Organizaciones de la Sociedad Civil encabezadas por el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño y el Secretariado Nacional para la Familia de la Conferencia Episcopal Argentina.

1998. Media Sanción en Cámara de Diputados. Reproduce Paradigma Situación Irregular. Pierde estado parlamentario.

2001. Media Sanción en Cámara Diputados. (D-3041-01) Primer proyecto que toma como base al Paradigma Protección Integral. Pierde estado parlamentario en el Senado por resistencia a los artículos de Salud Reproductiva.

2004. Media Sanción Cámaras Diputados. El dictamen de la mayoría Reproduce el Paradigma Situación irregular. Tres dictámenes en disidencia.

2005. Media sanción en el Senado de la Nación. Rectifica sanción Diputados por unanimidad. Adhiere al Paradigma de la Protección Integral.

2005. Sanción definitiva de la Ley 21.061 en Cámara de Diputados el 28 de septiembre de 2005.

seguridad pero el acuerdo sostenido entre el Gobierno Nacional y el Congreso para sancionar primero la Ley Marco y, posteriormente, la normativa sobre responsabilidad penal juvenil disipó esa posibilidad. La vocación fue crear un marco y un piso desde donde empezar a construir. A partir de esta Ley se compromete la revisión de todo el andamiaje jurídico: hay que poner en concordancia el resto de las leyes conexas. Pero, además de las cuestiones jurídicas también compromete la revisión absoluta del sistema estatal para con la infancia, la relación del niño con las instituciones, la relación del niño con su familia y la relación los niños con la sociedad en conjunto.

La pretensión de esta Ley es reconocer y dotar de capacidad en todas sus dimensiones a los niños, niñas y adolescentes, reconociéndoles sus derechos y garantías como ciudadanos, su condición específica por ser personas en desarrollo, teniendo en cuenta su dimensión personal y social. Para ello se estimó necesario crear un Sistema de Protección Integral de Derechos, dotarlo de una institucionalidad, otorgarle una dinámica de articulación para facilitar su funcionamiento y crear las herramientas necesarias para que no sólo las chicas y los chicos hagan exigibles sus derechos sino que todos los habitantes puedan hacerlo.

La nueva institucionalidad creada por la Ley 26.061, encargada del diseño e implementación de estas políticas públicas de protección integral de derechos está compuesta como se indica a continuación. Dentro del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, se crean y organizan la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (artículo 43) y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (artículo 45) y se determinan sus funciones.

La Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia es el organismo especializado en materia de Derechos de la infancia y adolescencia, funcionará dentro del ámbito del Poder Ejecutivo con representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil (artículo 43). Será su propósito garantizar el funcionamiento del Consejo Federal de la Niñez Adolescencia y Familia (artículo 44), constituido por el titular de la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia y por los representantes de los órganos de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia, existentes o a crearse en cada una de las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 45).

Las funciones de la Secretaría y el Consejo son las de consensuar e implementar las políticas públicas para las personas menores de edad y sus familias

y gestionar la obtención y transferencia de recursos a las Provincias para implantar dichas políticas. Real importancia cobra el Defensor de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, con finalidad de velar por la protección y promoción de sus derechos conforme a la Constitución Nacional y las leyes nacionales. Actúa en el orden nacional respetándose la mentada autonomía de las Provincias y la Ciudad Autónoma y las instituciones preexistentes. Sus amplias funciones están especificadas con detalle en el artículo 55.

Como toda ley tiene limitaciones, algunas de ellas exceden al tema de niñez y adolescencia: son las limitaciones inherentes a todas las leyes que expresan políticas públicas. Sus principales cualidades marcan también su límite: las leyes que construyen ciudadanía y son de alta calidad democrática terminan de jugar su viabilidad en un proyecto de país inclusivo con políticas económicas redistributivas y un andamiaje institucional fortalecido, donde lo lógico sería que se considere a la niñez y a la adolescencia una prioridad ineludible y estratégica. En las décadas del '70 y del '80, los países de la región estuvieron subsumidos en regímenes dictatoriales: pocos se atrevieron a hablar de derechos, qué hablar de derechos humanos. En la década del '90 el sistema político se impregnó de ideologías neoliberales que desarticularon el Estado y con él la responsabilidad y su rol garante de los derechos ciudadanos, dejando a nuestro continente en la situación de ser el más desigual y más inequitativo del planeta. La ley nace como un instrumento. En este sentido, nuestra voluntad es que no se cristalice a lo largo de 100 años como la de Patronato, sino que consideramos que debe ser revisada, simplemente porque debe ser sensible a los cambios sociales. Sin embargo, creemos importante dar *la* batalla del cambio cultural y político porque lo que la Ley propone -y ésta es la cuestión de fondo- es un cambio en las relaciones de poder: cambiar la relación del niño con el adulto, del niño con su familia, del niño con el Estado, con la sociedad. Y para ello necesitamos cortos, medianos y largos plazos.

III.6 - Ley Provincial 13.298 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas/as y Adolescentes¹³

En el año 2005 se sancionó la Ley 13.298 de la Promoción y Protección de los Derechos del Niño”, la cual tiene por objetivo central generar un cambio estructural

¹³ Para una mayor claridad en la lectura de este apartado, ver el *Organigrama que surge de la Ley Provincial 13.298* que figura en el Anexo (p. 182)

en la política de infancia provincial. Para ello, emprende una reorganización institucional, reasignando competencias de distintos niveles y poderes del Estado, como también se propone modificar prácticas y representaciones de ciudadanos y operadores. Esta ley fue luego modificada, rectificada y complementada por las leyes 13.634, 13.645, 13.797, 13.772 y 13.821, integrando actualmente todas ellas la normativa reguladora de las cuestiones de infancia en la provincia de Buenos Aires. (Gavagnin; Hernández; Jaureguiberry; Lescano; López, 2008)

Los procesos de adecuación de la legislación interna a las pautas de la CIDN se han caracterizado por su demora y dificultad. La provincia de Buenos Aires no fue la excepción. Luego de varios proyectos legislativos frustrados y la sanción de la Ley 12.607 cuya aplicación fue dejada en suspenso por una medida cautelar de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires (SCJBA), luego prorrogada y finalmente derogada por la Legislatura Provincial, la Ley 13.298 vino a instalarse en un terreno signado por intereses encontrados y discursos incompatibles entre sí.

A nivel jurídico, la imperiosa necesidad de contar con una nueva Ley de infancia estaba dada por la inconstitucionalidad que implicaba la coexistencia de paradigmas opuestos: el instalado por la CIDN y el que se venía sosteniendo con el decreto-ley 10.067. Una vez sancionada la Ley 13.298, el Ministerio Público accionó judicialmente solicitando su paralización, a lo que accedió la SCJBA mediante el dictado de una medida cautelar. En diciembre de 2006 se sancionó la Ley 13.634 del fuero de familia y del fuero penal del niño, complementando los vacíos que fundaban la acción de la Procuración y, de este modo, se dio un nuevo impulso a la tardada ley 13.298. El 28 de febrero del 2007, la SCJBA declaró abstracta la cuestión. Nuevamente, la señora Procuradora General interpuso un recurso de revocatoria *in extremis* que fue rechazado luego de la sanción de la Ley 13.645 el 14 de marzo.

De esta manera, la Ley 13.298 adquirió plena vigencia. Sin embargo, la transición se caracterizó por los vacíos legales e incertidumbres en los operadores, algunos de los cuales debieron subsanarse con sucesivas reglamentaciones y leyes rectificatorias. Finalmente, el sistema de infancia en la provincia de Buenos Aires quedó regulado por las Leyes 13.298, 13.634, 13.645, 13.797, 13.772 y 13.821, sumados a sus decretos reglamentarios y resoluciones ministeriales.

Esta Ley tiene por objeto la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos y garantías reconocidos en el ordenamiento legal vigente y demás Leyes que en su consecuencia se dicten. El diseño normativo en el campo de Infancia de la Provincia de Buenos Aires lo constituyen la Convención Internacional de Derechos del Niño, la Ley Nacional de Infancia 26.061 y decretos reglamentarios, la Ley Provincial de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños 13.298 y decretos reglamentarios, la Ley de la Responsabilidad Penal Juvenil 13.634 y decretos reglamentarios, disposiciones ministeriales 166/07, 171/07 y 172/07 y lineamientos procedimentales de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y la Ley de Violencia Familiar 12569/01.

Con la sanción de la Ley Provincial 13.298 se crean en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social los siguientes organismos: La Comisión Interministerial (artículo 23), que tiene como misión la coordinación de las políticas y optimización de los recursos del Estado provincial para asegurar el goce pleno de los derechos del niño, y el Observatorio Social (art. 24), que tiene como función el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de la promoción y protección de los derechos del niño.

La Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires es independiente de la cartera de Desarrollo Social desde diciembre de 2011, cuando adquirió rango ministerial. Se encarga, entre otras tareas, de sostener y coordinar el Sistema de Promoción y Protección de Derechos, procedimiento que sustituye la práctica de la “derivación” entre instituciones por la construcción de relaciones de corresponsabilidad e interdependencia entre las mismas, con el objeto de promover, proteger y restituir derechos en forma integral. El sistema, que aborda cerca de 80 mil niños al año está integrado por 20 Servicios Zonales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño creados por el artículo 18.4 del decreto 300/05 y 116 Servicios locales municipales. Los Servicios Zonales tienen como función la de coordinar el funcionamiento de los Servicios Locales de Protección de Derechos de su zona que funcionarán como instancia superadora de resolución de conflictos.¹⁴

Para las situaciones que requieren tratamientos específicos y medidas de protección especial la Provincia cuenta con 12.500 plazas en 680 ONGs, entidades privadas y hogares oficiales, además de 840 camas de internación vinculadas a

¹⁴ Según el artículo 16.5 del decreto, son las delegaciones departamentales de la Subsecretaría de Minoridad las que debería prestar tal misión.

adiciones, salud mental y discapacidad, mediante convenios con Clínicas y ONGs especializadas.

III.6.1 - Consejo Local de Niñez

El Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos está formado por representantes del Ejecutivo Municipal, ONGs inscriptas en el registro único y elegidas por asamblea, organismos de Derechos Humanos, Universidades, niños, adolescentes y familias. A los efectos previstos por la Ley Provincial N° 13298, el Decreto 300/05 define como misión para los Consejos Locales de Niñez: diseñar, acompañar, supervisar el Plan de Acción Local para la protección integral de los derechos de los niños a nivel territorial, que refleje la concertación de acciones; asesorar al Ejecutivo y Legislativo municipal; controlar la utilización de recursos de programas; colaborar y supervisar el Servicio Local (artículo 15).

III.6.1.1 - Historia del Consejo Local del Partido de General Pueyrredón (GÓMEZ; VALLINA, 2011)

En el año 2009 se autoconvocaron aproximadamente entre 30 y 35 organizaciones sociales, políticas, culturales y religiosas para tratar la baja de la edad de imputabilidad. Éste fue el primer tema que convocó a organizaciones territoriales que en su conformación coincidieron en las mismas problemáticas. Estas organizaciones comenzaron a trabajar también sobre la Ley Provincial N° 13298, y el Consejo Local surge como herramienta para canalizar todas las problemáticas observadas en torno a la niñez. Al principio, fue pensado como un foro, realizándose diferentes jornadas acompañadas de funcionarios públicos. Si bien al principio en General Pueyrredón no era una prioridad la Niñez y la Juventud, este ámbito se volvió una herramienta que no sólo les servía a las organizaciones sino que le servía también al Estado por la corresponsabilidad, pudiendo pensar y trabajar en conjunto por sobre las diferencias.

Se comenzó a articular con el Servicio Zonal de Promoción y Protección de los Derechos del Niño y se conformaron las mesas territoriales de Niñez y Juventud, donde se articulaban diferentes políticas públicas. Se logró proponer al Ejecutivo municipal una terna de posibles coordinadores elegidos por las organizaciones, siendo de esta manera más representativo. Su primera coordinadora fue la Hermana Marta Goicochea, reconocida por su militancia por la niñez en barrios de la ciudad.

Mediante La Ordenanza N° 18.897, promulgada el 5 de diciembre del 2008 y modificada por la Ordenanza N° 19.116 promulgada el 22 de abril del 2009, se logró la creación del Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño del Partido de General Pueyrredón. Quedando la Reglamentación a cargo del propio consejo, en consonancia con el artículo 15 del decreto 300/05 que reglamenta la Ley Provincial 13.298.

En principio se registran 70 organizaciones, de las que sólo 25 participan habitualmente, lo que hace difícil sostener el trabajo cotidiano. Hay organizaciones religiosas, participa el Estado a través de las Secretarías de Salud, Políticas para la integración, Educación y Dirección de Niñez y Juventud, organizaciones territoriales y también organizaciones políticas con trabajo territorial; lo que dificulta el consenso que igualmente lograron construir. La presencia del Estado en el Consejo, escuchando lo que se proponen los diferentes actores, generó vínculos de confianza con las organizaciones, lo que les permitió construir tareas en conjunto. Al inicio se trabajó en atender urgencias más que construir políticas públicas: por ejemplo, la vulneración de derechos de los jóvenes por parte de las fuerzas policiales. El logro es que en la articulación y en el intercambio se van articulado puntos de encuentro para construir cambios con la mirada puesta en la promoción y protección de los Derechos del niño.

El trabajo del Consejo está dividido en comisiones a las que las organizaciones traen la realidad cotidiana de los barrios. El Consejo se nutre para poder empezar a ofrecer herramientas y utilizar los recursos del Estado, que muchas veces están pero que las organizaciones que trabajan en los barrios no conocen.

En Mar del Plata, participan:

ORGANISMOS PUBLICOS DE GOBIERNO:		
NACIONALES	PROVINCIALES	MUNICIPALES
	Dirección Provincial de Política Socioeducativa, cuerpo técnico auxiliar del Fuero Penal Juvenil	Aldeas Infantiles, la Subsecretaría de Políticas para la Integración, la Dirección de Niñez y Juventud, la Secretaría de la Salud, la Dirección de la Mujer, Programa de Protección Comunitaria, Almacenes Culturales, la Comisión de Niñez y Juventud del Foro Municipal de Seguridad.
ORGANIZACIONES GREMIALES/SINDICALES		
SUTEBA, ATE, Colegio de Abogados, ADUM,		
ORGANIZACIONES RELIGIOSAS		
Cáritas Mar del Plata, Parroquia Santa Rita, la Casa Fraterna Nuestra Señora de Los Pinares (Parroquia San Francisco de Asís), el Centro Comunitario Integral Nuestra Señora de Luján, Oratorio Ángeles Custodios		
ORGANIZACIONES POLITICAS		
la Juventud Peronista (Descamisados), Movimiento Evita		
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES		
el Centro de Resiliencia de Mar del Plata (CEREMAP), la entidad Asistencia al Niño Abusado (ANA), la Asociación Celíaca Argentina, Fundación Infancia en Riesgo, ONG Don Bosco, Red del barrio Las Heras, Red del 2 de Abril, IMFC, La Alameda, Conciencia, Causa Niñez, Centro de Apoyo Infantil Humanista, Mesa Territorial Belgrano, Orientación al Joven.		
ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS		
Madres de Plaza de Mayo (Línea Fundadora)		
ORGANISMOS EDUCATIVOS		
la Comisión Abierta Memoria Universidad y Sociedad (CAMUS), el Proyecto de Extensión Universitaria, la UNMDP, la Secretaría de Educación (Gral. Pueyrredón) y la Jefatura Distrital de Educación Provincial.		

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo es confluir en un espacio físico y de gestión común, donde todos los actores participantes expresen sus opiniones respecto de cómo ven el estado actual de los derechos que deben proteger a los niños y hacer propuestas superadoras, con el afán de seguir desarrollando acciones que tiendan a mejorar la calidad de vida de niños y jóvenes y auguren la posibilidad de que construyan su propio camino, libres de ataduras y situaciones que los lastimen o comprometan su futuro.

III.6.2 - Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño/a y Adolescente

La Ley 13.298 crea y establece en la Provincia de Buenos Aires el Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, mediante la cual se invita a los municipios a promover la descentralización de las acciones de

promoción, protección y restablecimiento de Derechos de la Niñez en el ámbito municipal, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención en el área. Dicha descentralización consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de sus superiores.

Se crean los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos (SZPPD) frente a la necesidad de garantizar por parte de la autoridad central la responsabilidad provincial de la implementación de la Ley, responsables últimos de garantizar en territorio la correcta implementación del Sistema, siendo la instancia provincial Ministerio de Desarrollo Social la autoridad de aplicación. Les corresponderá a estos Servicios buscar la alternativa que evite la separación del niño de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal, aportando directamente las soluciones apropiadas para superar la situación que amenaza con provocar la separación.

Según lo establecido por la Ley Provincial 13.298 (art. 18), cada municipio debe instituir órganos descentralizados denominados Servicios Locales de Protección de Derechos. Serán unidades técnico-operativas con una o más sedes donde se reciben y abordan situaciones de vulneración de derechos de los menores de 18 años: (violencia intrafamiliar, abuso sexual, abandono, situación de calle, adicciones), desempeñando las funciones de facilitar que el niño pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. En los casos en que la problemática presentada admita una solución rápida y que se pueda efectivizar, la ayuda se podrá efectuar en forma directa. El Partido de General Pueyrredón adhiere a la norma en el año 2006, dándole la categoría de Servicio Local a las Defensorías ya existentes.

Los Servicios Locales de Protección de los derechos del niño poseen las siguientes funciones (art. 19): ejecutar los programas, planes, servicios y toda otra acción que tienda a prevenir, asistir, proteger, y/o restablecer los derechos del niño; recibir denuncias e intervenir ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza en el ejercicio de los derechos del niño; propiciar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación del niño de su familia y/o guardadores y/o de quien tenga a su cargo su cuidado o atención. Para ello, contarán con un equipo técnico – profesional con especialización en la temática integrado, como mínimo, por un psicólogo, un abogado, un trabajador social y un médico. (Art. 20)

Las sedes del Servicio Local de Protección de Derechos deben establecerse en el territorio con un criterio objetivo que estará dado por las características propias de cada municipio: dimensión territorial, concentración de población, indicadores socio-sanitarios y económicos. Asimismo, debe tenerse en cuenta el diagnóstico efectuado por las respectivas áreas de los gobiernos locales en conjunción con los estudios y material de análisis estadístico con que cuenta el Poder Ejecutivo Provincial. Deben atender al público los días hábiles de 8 a 14 horas. Fuera de dicho horario y los días inhábiles debe constituir una guardia pasiva con capacidad operativa suficiente como para poder dar respuesta efectiva a las situaciones que requieran inmediata atención. A estos efectos debe ponerse en funcionamiento una línea telefónica gratuita de atención las 24 horas que en el caso de Mar del Plata se cumple a través de la línea 102.

III.6.2.1 - Funcionamiento de los Servicios

Los Servicios Locales se organizan en dos áreas de trabajo, atención de casos y área de Programas y Medidas, que, por su carácter interdependiente, deberán llevar una programación unificada. El área de atención de casos constituye un ámbito de escucha para los niños. Sus funciones serán: atender demandas o consultas realizadas por niños y/o adolescentes y hacer el seguimiento que garantice su efectivo cumplimiento; realizar un diagnóstico familiar a pedido del Tribunal de Familia en los casos de que un niño o un adolescente fuera víctima de violencia (Ley 12.569, art. 8); hacer un relevamiento rápido acerca de la pertinencia 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 o un adolescente fueran víctimas de una acción o abuso a su integridad física o sexual o de cualquier otro delito para que la autoridad judicial interponga las acciones correspondientes contra el autor del delito en consonancia con la obligación de denuncia del artículo 37; planificar la audiencia y la convocatoria al niño, la familia y otros referentes significativos para el mismo; supervisar el plan acordado con la familia para la protección de los derechos del niño; llevar el registro e historia de los niños y familias atendidas.¹⁵

¹⁵ Todos los datos del niño, la familia y las intervenciones realizadas serán asentadas en una ficha que será diseñada con el apoyo técnico del Centro de Estudios, Innovación y Capacitación de Políticas y Programas para la Infancia, la Adolescencia y la Familia. A esta información sólo podrá acceder el personal técnico, el niño y su familia. Si la familia y el niño cambiaran de domicilio, la información deberá ser girada al Servicio Local

Respecto de la segunda área, la ley prevé que los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos deben disponer, entre otros, de una serie de Programas de Promoción y de Protección. Los Programas de Promoción de Derechos son aquellos dirigidos a todos los niños, adolescentes y familias. Tienen como objetivos: prevenir la amenaza o violación de derechos, promover relaciones intergeneracionales y prácticas institucionales democráticas y favorables a un adecuado desarrollo y protección de los niños y adolescentes, estimular en los niños y adolescentes la construcción de una subjetividad autónoma y responsable (art. 29.1 del decreto 300/05). Se diseñarán teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes objetivos: atender a las necesidades de inscripción de nacimiento de los niños en la Dirección del Registro de las Personas, obtener sus partidas de nacimiento y sus documentos de identidad (Programas de Identificación); permitir que los niños conozcan sus derechos y medios para defenderlos (Programas de Defensa de Derechos); satisfacer las necesidades de capacitación de las personas que se dediquen a la atención de niños en la Provincia de Buenos Aires (Programas de formación y capacitación); desarrollar su dimensión artística, deportiva, recreativa y cultural (Programas recreativos y culturales); satisfacer las necesidades de niños y sus familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad (Programas de becas y subsidios); apoyar a las familias a desarrollar vínculos sanos que fortalezcan la contención de sus miembros, acompañar especialmente a los niños en los procesos de revinculación familiar (Programas de fortalecimiento de los vínculos familiares comunitarios). (Decreto 300/05, artículo 30).

Los Programas de Protección de los derechos del niño son prestaciones diseñadas con el objeto de dar apoyo y ayuda específica a aquellos niños y familias que atraviesan situaciones críticas a nivel familiar, social, jurídico o económico. Tienen como eje organizador el fortalecimiento de la autonomía de los responsables adultos para superar las adversidades y ser activos protectores de los derechos de los niños. Se incluyen en estos programas también los circuitos de responsabilidad compartida entre instituciones que promueva el Servicio Local (Decreto 300/05, art. 29.2). Se diseñan teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes objetivos: asistir a los niños en cualquier situación o procedimiento que afecte sus derechos (Programas de asistencia técnico jurídica); atender las necesidades de niños que se encuentren extraviados, desaparecidos o hayan sido de alguna forma separados del seno de su correspondiente al nuevo domicilio para evitar la saturación de intervenciones sobre la misma familia.

familia o se les haya violado su derecho a la identidad, facilitando a ellos y a sus familias, representantes y/o responsables la mutua localización (Programas de localización); estimular la integración del niño en el seno de su familia y de la sociedad, así como guiar el desarrollo armónico de las relaciones entre los miembros de la familia (Programas de orientación y apoyo); aplicar las sanciones no privativas de la libertad a niños que hayan infringido a la Ley penal (Programas socio-educativos); restablecer derechos violados por motivos económicos sin separar a los niños de su ámbito familiar (Programas de becas); cuidado y atención a niños que por cualquier circunstancia requieran protección especial, particularmente a aquellos que sean víctimas de torturas, explotación, malos tratos, abuso, discriminación, crueldad, negligencia, y/o que tengan necesidades específicas por presentar discapacidades, padecer enfermedades infecto-contagiosas, ser consumidores de sustancias alcohólicas, estupefacientes o psicotrópicos, presentar embarazo precoz, así como para evitar la aparición de estas situaciones (Programas de asistencia directa). (Decreto 300/05, art. 31)

III.6.3 - Aplicación en el Partido de General Pueyrredón: los Centros de Protección de Derechos de la Niñez

En el año 1997, el Concejo Deliberantes crea en la órbita del Partido de General Pueyrredón la Defensoría Municipal de los Derechos del Niño y Adolescente (Ordenanza 11461), dependiente de la Secretaría de Calidad de Vida - Subsecretaría del Menor, la Familia, Tercera Edad y Discapacitados. Recién en el año 2001 es que se reglamenta por Decreto N° 3510/01 el funcionamiento interno de la Defensoría Municipal de los Derechos del Niño y Adolescente.

La Defensoría estaba integrada por un equipo interdisciplinario formado por un abogado, un trabajador social y un psicólogo, sumándose un Inspector de Minoridad que actuaría como Operador en el equipo que se encargaba de recepcionar las demandas y darles un posterior tratamiento para así luego derivarlas donde lo considerasen adecuado: centro de salud, asociaciones intermedias, instituciones educativas, etc. Tenía como misión el diseño y ejecución de las políticas públicas del Estado Municipal, tendientes a la promoción y difusión de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la intervención en aquellas situaciones

de vulneración de los mismos, garantizando el cumplimiento efectivo de la mencionada norma internacional, la Constitución Nacional, Provincial y demás legislación vigente al respecto.

Sus funciones eran divulgar e informar sobre la existencia de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, su alcance y los mecanismos estatales existentes para su defensa y protección; promover la adopción de medidas para la protección y desarrollo integral del niño, atendiendo a su interés superior; establecer redes y canales de comunicación con todos los actores sociales involucrados en el desarrollo de acciones destinados a la defensa de los derechos aludidos y a la resolución de situaciones conflictivas; fomentar la concientización y responsabilidad social a partir de la articulación y coordinación con ámbitos gubernamentales, no gubernamentales o privados para la prevención y/o reparación de daños a dichos derechos¹⁶; estimular la creación de espacios donde los niños y adolescentes sean partícipes de la construcción e implementación de acciones o proyectos; procurar la realización de investigaciones y estudios epidemiológicos tendientes a focalizar indicadores que incidan directa o indirectamente en el ejercicio de los derechos de los niños y a elaborar estrategias de intervención; desarrollar e implementar programas sociales destinados a la protección integral de niños y jóvenes en coordinación con las áreas competentes del municipio, dentro del marco de la Unidad Ejecutora Municipal Gabinete social creada por el Decreto N° 3225/00; promover la firma de acuerdos con colegios profesionales, instituciones académicas y todas aquellas organizaciones que pudieran colaborar en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Tenía como competencias: intervenir, de oficio o a petición de parte, dentro del territorio del Partido de General Pueyrredón, en toda situación en la cual se sospeche la existencia de violación, restricción, limitación o amenaza de los derechos de un niño; derivar a dependencias, áreas u organismos administrativos o judiciales incumbentes, en función de la naturaleza de las situaciones presentadas; coordinar a partir de la acción conjunta y/o complementaria con todos los actores intervinientes en una situación; accionar ante las autoridades judiciales y/o del Ministerio Público la protección y el respeto de los derechos del niño reconocidos en la legislación vigente.

¹⁶ Se planteó formar un equipo de apoyo externo, compuesto por trabajadores comunitarios, miembros de organizaciones sociales y vecinos de diferentes barrios de la ciudad, cuyo objetivo era divulgar y promover en la zona los Derechos del Niño y el trabajo de la Defensoría.

En el año 2007 se crean, por la Ordenanza Municipal N° 17973, en el ámbito del Partido de General Pueyrredón, los Centros de Protección de Derechos de la Niñez, dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social, Dirección de Niñez y Juventud, Departamento de Protección de Derechos de la Niñez, derogándose la Ordenanza N° 11.461 y el Decreto Reglamentario N° 3510/01. Los CPDeN estarán conformados por equipos integrados por un psicólogo, un asistente social y un abogado, garantizando que el Servicio cubra todo el Partido. En el artículo segundo de la ordenanza se describen sus funciones: impulsar acciones tendientes a la protección integral de los derechos del niño consagrados en la Constitución Nacional; implementar un abordaje interdisciplinario en las situaciones donde exista vulneración y/o amenaza de los derechos de niñas, niños y adolescentes; constituir una instancia alternativa de resolución del conflicto o problemática, tendiendo a evitar la institucionalización y/o judicialización; establecer mecanismos de trabajo en red propiciando espacios y canales de participación y compromiso mutuo con los actores involucrados en el desarrollo de acciones destinadas a la defensa y protección de los derechos de los niños.

Podrían realizar intervenciones a partir de tres instancias: por demanda espontánea –la presentación espontánea del niño y/o un adulto que expresa preocupación por el estado general del niño o algo en particular del mismo-, por derivación -denuncia realizada por una institución pública y/o privada de una situación que involucra la vulneración de derechos de un/os niño/s- o de oficio -intervención del Servicio Local ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza de los derechos del niño.

En el marco de la adhesión a la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral, los CPDeN Cerrito Sur, CPDeN Santa Rita, CPDeN Borrego, CPDeN APAND, CPDeN Camet, CPDeN Centro, CPDeN Batán, CPDeN Paula Albarracín y CPDeN La Herradura funcionan como unidades técnico-operativas del Servicio Local del partido de General Pueyrredón (ver Anexo).

PARTE III
MARCO METODOLÓGICO

CAPÍTULO IV: Aspecto metodológico de la Investigación

La metodología puede definirse como la lógica interna de la investigación, conformada por procedimientos o métodos para la construcción de la evidencia empírica (Boniole, Dalle, Elbert, Sautu, 2005). La metodología propuesta para el presente trabajo corresponde a una investigación con enfoque cuali-cuantitativo de tipo de diseño exploratorio-descriptivo. Según Carlos Sabino (1998: 93-94), un estudio exploratorio comprende una visión general, aproximativa, del tema en estudio. Este tipo de estudio se realiza generalmente cuando el tema escogido ha sido poco explorado hasta el momento y no existe sobre el mismo un conocimiento tal que permita formular hipótesis precisas o hacer una descripción sistemática, o cuando aparecen en un campo de estudio determinados nuevos fenómenos que o bien no se conocen aún exactamente o bien no se comprenden sobre la base de teorías existentes. El tipo de diseño descriptivo se propone conocer grupos homogéneos de fenómenos utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura. Es así que este tipo de estudio exploratorio-descriptivo resulta pertinente en el marco de la investigación planteada, ya que el tema elegido se considera hasta el momento poco explorado y relativamente nuevo, permitiendo así la familiarización o interiorización con parte de los conocimientos existentes dentro del ámbito que se pretende investigar.

En primera instancia, para la obtención de información pertinente a la temática a investigar, se realizó una búsqueda y recorrido bibliográfico de fuentes secundarias y bibliográficas existentes para la construcción de antecedentes y contexto socio-histórico, recuperando nociones, conceptos que aporten a la elaboración y reformulación del marco teórico. Por eso se utilizaron tanto la metodología cualitativa como cuantitativa, ya que la combinación de ambas permite y favorece una mejor aprehensión del objeto de estudio y las problemáticas a conocer y analizar. Desde lo cualitativo se busca describir una situación, fenómeno, proceso o hecho social para formular futuras hipótesis. La intención de dicho método es conocer el estado de la cuestión de un problema, comprender un fenómeno o situación problemática.

Realizamos entrevistas abiertas a referentes del Sistema de Protección de Mar del Plata. En primer lugar, se mantuvo entrevista no estructurada con preguntas claves con el Lic. Adrián Lofiego, Director de Departamento de Niñez y Juventud de la Secretaría de Desarrollo Social del Partido de Gral. Pueyrredón, quien nos brindó

información sobre la historia de los CPDeN en la ciudad. También se mantuvo entrevista con la Coordinadora del mismo organismo, la Lic. Gabriela Arias, quien nos facilitó el listado de recursos y/o dispositivos municipales con los que cuenta el Servicio Local.

A nivel provincial, se mantuvo entrevista con la Coordinadora del Servicio Zonal de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños del Partido de Gral. Pueyrredón, la Dra. Alejandra Germinario, quien facilitó los recursos provinciales conveniados disponibles para ser utilizados por el Servicio Local. También se mantuvo contacto con Mariana Martínez, Operadora de este organismo, quien brindó información referida a las variables y categorías que utiliza el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A.) para operativizar una base de datos de intervenciones en torno a la Niñez desde el paradigma de la Protección Integral.

En cuanto a la metodología cuantitativa, existe una preocupación por la validez y confiabilidad de los datos y resultados, por lo que en este estudio los procedimientos son seleccionados para obtener evidencia empírica de aquello que se desea investigar: recopilación y análisis de datos secundarios, operacionalización de conceptos teóricos en términos de variables, indicadores y categorías, construcción y producción estadística de datos.

La definición de la unidad de análisis del presente trabajo está constituida por las Demandas que fueron recepcionadas en el período comprendido entre enero y diciembre del 2011 registradas en legajos en el SLPPD de la ciudad de Mar del Plata. La muestra seleccionada comprende 200 demandas recepcionadas durante el período establecido. De este universo contamos con un total de 176 demandas registradas y 24 demandas derivadas de las que no se cuenta con dato alguno. Los criterios de selección de la muestra se describen a continuación.

El recorte en cuanto al tiempo se hizo teniendo en cuenta el año en el cual realizamos la práctica institucional supervisada, teniendo así una primera aproximación a lo que hoy se configuró como la problemática de nuestro estudio. En cuanto al tipo de demandas, se incluyen las espontáneas, las derivadas y por oficio. También se realizó un recorte territorial, delimitándolo en función de las áreas programáticas que implican las sedes CPDeN Cerrito Sur –con competencia en los siguientes barrios de la ciudad de Mar del Plata: Las Avenidas, Puerto, Villa Lourdes, Termas Huinco, Cerrito y San Salvador, El Progreso, Gral. San Martín, Cerrito Sur,

Juramento, Nuevo Golf, Parque Independencia, Jardín Estela Maris, Jardín Peralta Ramos, Quebrada de Peralta Ramos, Santa Rosa del Mar de Peralta Ramos, Antártida Argentina- y CPDeN Santa Rita -con competencia en los siguientes barrios de la ciudad de Mar del Plata: Bosque Alegre, Santa Mónica, Santa Rita, San Antonio, El Gaucho, Bosque Grande, Fortunato de la Plaza, General Pueyrredón, Las Heras, Parque Palermo, Parque Hermoso, Valle Hermoso.

Para la realización de la investigación se procedió a la construcción del instrumento de recolección de datos, para el registro y relevamiento de la demandas y para la selección de la muestra a estudiar, en base a indicadores específicos. Se realizó el procesamiento de los datos relevados para luego efectuar la elaboración de estadísticas de los mismos (gráficos, tablas, etc.) y análisis respectivo.

PARTE IV

MARCO REFERENCIAL DE LA EXPERIENCIA

CAPÍTULO V: Conceptos de referencia¹⁷

Con el fin de aproximarnos a nuestro objeto de estudio –demandas recepcionadas en el período comprendido entre enero y diciembre del 2011 registradas en CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur de la ciudad de Mar del Plata– se considera necesario precisar algunos conceptos vertebrales para la misma, teniendo en cuenta las diferentes dimensiones, indicadores y variables con las que se relaciona.

V.1 - Infancia y Familia

En este punto se describirá el concepto *infancia* ya que esta relacionado con la población en estudio. Según el artículo 2 de la Ley 13.298, se considera *niño* a la persona desde su concepción hasta alcanzar los 18 años de edad, conforme lo determina la Convención sobre los Derechos del Niño. Cuando se hace referencia a los niños quedan comprendidos, en todos los casos, las niñas y los/as adolescentes. Ser niño no es ser *menos adulto*, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta; la infancia y la adolescencia son formas de ser persona y tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida.

Tampoco la infancia es conceptualizada como una fase de la vida definida a partir de las ideas de dependencia o subordinación a los padres o a otros adultos. La infancia es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía personal, social y jurídica (Cillero, 2005). Se entiende a la infancia como momento del ciclo vital asociado a los comienzos del desarrollo psico-físico de la persona pero también como período vital de constitución subjetiva y social de la misma. Así, se puede pensar la infancia como construcción social que se resignifica históricamente de acuerdo a las condiciones económicas, políticas y culturales en las que se encuentra una determinada sociedad. La infancia o niñez constituye un fenómeno histórico-social que se consolida como etapa de la vida asociada al desarrollo de las aptitudes psico-físicas pero también a la formación y adquisición de conocimientos para la socialización. Se la puede considerar como una realidad concreta y una realidad representada por las expectativas y mandatos sociales

¹⁷ El marco conceptual de referencia es el que guía la selección de atributos o variables que no refieren a la totalidad del objeto de estudio sino a algunas propiedades estratégicas del mismo. (Boniolo, Dalle, Elbert, Sautu, 2005)

construidos en torno a lo que los niños/as son y deben ser como integrantes actuales y futuros de la sociedad.

Al ser los niños/as y adolescentes miembros integrantes de una familia -en tanto institución esencial y lugar donde estos nacen, crecen y deben desarrollarse- es que también se considera pertinente desarrollar esta categoría. Es conocida la importancia de la institución familiar en la socialización de los niños y jóvenes como ámbito del cuidado y del afecto. La transmisión de normas, valores e identidades comienza y toma su forma en el ámbito de las relaciones familiares, con sus tensiones, mensajes contradictorios y controles. Las experiencias vividas en el ámbito familiar se combinan con las de otras instituciones y otras relaciones sociales en el proceso de formación del sujeto, de manera complementaria o contradictoria. Además de las diferencias que derivan de la clase social y del nivel económico, las familias tienen capacidades diferenciadas de proveer una socialización que permita al sujeto una vida plena, una preparación para la democracia intrafamiliar y social.

Para comprender la situación actual de la familia se hace necesario ubicarla en una perspectiva histórica y, al mismo tiempo, tomar en consideración el contexto cultural. Elizabeth Jelin (2001) sostiene que vivimos en un mundo en que las tres dimensiones que conforman la definición clásica de familia -la sexualidad, la procreación y la convivencia- han ido variando, transformando así la significación que para los sujetos adquieren las relaciones familiares en las actuales condiciones. Como modelo cultural, la familia nuclear (mamá, papá e hijos) ha tenido un desarrollo especial, es idealizada como modelo normativo, asumida como *normal* por las instituciones. Pero la familia cambia junto a la sociedad, debiendo modificarse para adecuarse a las nuevas situaciones y exigencias que ésta requiere.

A pesar de esas transformaciones, la familia sigue constituyendo un marco de contención afectiva y ayuda material imprescindible para el desarrollo y el bienestar de sus miembros. Es también un ámbito de transmisión de valores y actitudes. La emergencia de nuevos fenómenos sociales como el aumento en el número de hogares formados por la mujer y sus hijos sin la presencia permanente de un hombre, el aumento de divorcios, el aumento en la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo, tiene poderosos efectos sobre la organización familiar. (Jelin, 1998: 95)

A continuación se detallan parte de las transformaciones de la familia a lo largo del siglo XX, que dan cuenta de las transformaciones sociales por la que está atravesando la familia denominada tradicional o nuclear en el sistema capitalista: la gradual eliminación de su rol como unidad productiva, debido a las transformaciones en la estructura productiva; los procesos de individuación y autonomía de jóvenes y mujeres, que debilitan el poder patriarcal, provocando mayor inestabilidad temporal de la estructura familiar tradicional y mayor espacio para la expresión de opciones individuales alternativas; la separación entre sexualidad y procreación, que lleva a una diversidad de formas de expresión de la sexualidad fuera del contexto familiar y a transformaciones en los patrones de formación de familias.

Todo esto apunta a una institución que va perdiendo funciones, que va dejando de ser una "institución total", desde la perspectiva del individuo y su curso de vida. Más que hablar de "la familia" lo que permanece son una serie de vínculos familiares: vínculos entre madres y padres e hijos/as, entre hermanos y otros vínculos de parentesco más lejanos. Es así que estas situaciones dan lugar a la conceptualización y denominación de diferentes formas de familia, como pueden ser la familia nuclear, unipersonal, ampliada, reconstruidas o ensambladas, extensa, monoparentales, etc. (Jelin, 1998: 95) Estas tendencias apuntan a transformaciones en la organización doméstica y a reestructuraciones de los lazos de convivencia y de las obligaciones basadas en el parentesco, nuevas formas de relación que exponen reacomodamiento en la ideología, el quehacer cotidiano, nuevos roles y tareas. (Elías, 2002: 151-152)

Es importante destacar la diversidad y heterogeneidad de situaciones familiares que se encuentran en la realidad social. En la actualidad, existen familias que se caracterizan por atravesar problemáticas multidimensionales que las van redefiniendo. Se entiende a la *familia multiproblemática* (Gómez; Haz; Muñoz, 2007) como un sistema vulnerable de alto riesgo, tanto por la acción de sus mecanismos internos como de fuerzas sociales que potencian su disfuncionalidad. Sus características centrales son la polisintomatología y crisis recurrentes, presentan una cadena de problemas y factores de estrés entre los que pueden mencionar negligencia, alcoholismo, violencia intrafamiliar, abuso de sustancias y depresión. Las crisis recurrentes que marcan la dinámica de estas familias pueden aparecer como reacción a: dificultades de carácter material o físico; relaciones conflictuadas con el

entorno circundante y al interior del sistema familiar que adoptan la forma de violencia intrafamiliar, abuso sexual, negligencia, etc.; desorganización, una estructura caótica y una comunicación disfuncional; el abandono de las funciones parentales, negligencia; aislamiento, focalizando en aquellas familias en situación de riesgo social.

Se reconoce en el marco de este trabajo que tales situaciones familiares son desfavorables y riesgosas para la socialización de los niños y adolescentes: algunas de estas situaciones son la violencia doméstica, la falta de recursos materiales para la certidumbre del sustento cotidiano, la ausencia de lazos estables, etc. Ligado a las transformaciones socioculturales, políticas y económicas, se genera un ambiente de incertidumbre, desconcierto que sumado a dinámicas de exclusión social cada vez más arraigadas impactan en numerosas familias vulnerables, multiproblemáticas, destacadas por su extrema complejidad. Es en este contexto de situaciones por las que las mismas atraviesan donde aparecen vulnerados y amenazados los derechos de los niños/as y adolescentes, siendo estas realidades las que motivan la demanda de intervención del Servicio Local.

V.2 - Demanda social

Generalmente, se entiende la *demanda social* como expresión (súplica, pedido, rogatoria) de una necesidad, de un deseo o apetencia. Desde la presente investigación se la concibe en términos de *problemáticas sociales complejas* (Carballeda, 2005). Éstas surgen en una tensión entre necesidades y derechos, la diversidad de expectativas sociales y un conjunto de diferentes dificultades para alcanzarlas en un escenario de incertidumbre, desigualdad y posibilidades concretas de desafiliación.

V.2.1 - Origen de la demanda según la clasificación del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia

El Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A.) es una herramienta del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, diseñada con el objetivo de brindar una plataforma de trabajo en el ámbito de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, para ser utilizada por los Servicios Zonales y los Servicios Locales de los diferentes municipios de la Provincia.

Este instrumento se encuentran enmarcado en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Ley Nacional 26.061, la Ley Provincial 13.298, su decreto reglamentario 300/05 y el Decreto 111/07 anexo 2c.

Ha sido diseñado para cumplimentar lo estipulado específicamente por el Art. 16.5 de la Ley 13.298, que dispone la creación de una base de datos actualizada de todos los niños, niñas y adolescentes atendidos por los distintos efectores del Sistema de Promoción y Protección de Derechos dentro del territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Los datos contenidos en dicha base corresponden a toda la población asistida en consulta por los SLPPD y/o SZPPD y a la totalidad de los destinatarios de alguno de los programas de Promoción y Protección de Derechos del Niño; conteniendo información respecto de los datos filiatorios del niño, de su familia, de las problemáticas que dieron origen a la intervención, las acciones realizadas a fin de la protección y reestablecimiento de los derechos amenazados y/o vulnerados, los organismos e instituciones intervinientes, entre otras.

El objetivo general del R.E.U.N.A. es la implementación de un registro único de beneficiarios donde se incluyan nominalmente todos los niños, niñas y adolescentes (de aquí en más NN y A) que ingresan al SPPD mediante la carga informatizada de los datos personales y familiares a los fines del seguimiento efectivo, integrado y optimizado de las prestaciones brindadas. Registro que a su vez permite formular, diseñar, ejecutar y evaluar la política de promoción y protección de derechos de la niñez y adolescencia en el territorio provincial.

Da cuenta del efector que solicitó intervención al Servicio Local, es decir, por pedido de quien. Cabe aclarar que en aquellos casos donde haya más de un derivador en juego, sólo se consignará aquel que le demanda al Servicio algún tipo de intervención. Las categorías de esta variable son:

- Presentación espontánea: Incluye aquellas situaciones en las que el niño/a o alguno de sus referentes se presenta espontáneamente en el Servicio a fin de solicitar algún tipo de ayuda o acompañamiento, no habiendo sido derivado por ningún otro efector ni en la actualidad ni en el pasado.
- Servicio Zonal: Incluye aquellas situaciones en las que se reciba en el Servicio Local o Zonal un pedido de intervención por parte de un Servicio Zonal.

- Servicio Local: Incluye aquellas situaciones en las que se reciba en el Servicio un pedido de intervención por parte de un Servicio Local. Se incluirán, por ejemplo, aquellas demandas en las que un Servicio Local haya tomado conocimiento de una situación de posible amenaza o vulneración de derechos y el domicilio de los involucrados no pertenezca a su territorio de incumbencia.
- Salud: los pedidos de intervención de este Ministerio pueden provenir desde distintos organismos efectores, a saber hospitales (nacionales, provinciales y municipales), unidades de atención primaria, regiones sanitarias, etc.
- Educación: las solicitudes de intervención al Servicio por parte de este Ministerio suelen provenir generalmente de equipos de orientación escolar, directivos de escuelas, inspección distrital, entre otros.
- Poder Judicial: los pedidos de intervención del Poder Judicial suelen provenir desde distintos organismos, tales como el Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil, Juzgado Garantías del Joven, Juzgado de Familia, UFI, Asesor de Menores, Juzgado de Paz, Defensoría, entre otros, dependiendo de las características del Poder Judicial en cada territorio.
- Seguridad: Incluye aquellos pedidos de intervención que se originan en algún organismo de seguridad. Se excluirán de esta categoría aquellas situaciones en las que Seguridad sea intermediaria entre el Poder Judicial y el Servicio, dado que en este caso el ente derivador se consignará como Poder Judicial.
- Centro de Referencia: Cuando desde este organismo se solicita una intervención al Servicio, ya sea Zonal o Local.
- Municipio: Incluye todos los pedidos de intervención provenientes de algún área del Municipio.
- Programa Municipal: Cuando se solicita intervención desde algún programa que articula el Municipio
- Programa de Calle: Cuando se presentan solicitudes de intervención desde los programas que se ocupan de los niños en situación de calle.
- CPA: Desde los CPA se suele pedir intervención al Servicio generalmente en aquellas situaciones en las que se vuelve necesario gestionar una vacante en una Comunidad Terapéutica para el alojamiento de un niño/a o adolescente que no posee Obra Social.

- ONGs: Se incluirán en esta categoría aquellas situaciones en las que desde instituciones conveniadas o no conveniadas se solicite algún tipo de acción al Servicio.

V.2.2 - Motivos de la demanda

A continuación, se transcribirán textualmente las categorías disponibles en el R.E.U.N.A utilizadas para especificar la principal problemática por la que se interviene. Ellas son:

- Situación de Calle: Los niños y niñas en situación de calle son aquellos menores de 18 años que tienen vínculos familiares débiles o inexistentes, que hacen de la calle su hábitat principal y desarrollan en ella estrategias de supervivencia, situación que los deja expuestos a la vulneración de la mayoría de sus derechos.
- Violencia: En esta categoría se incluirán los diversos modos de violencia hacia el niño por parte de uno o más adultos convivientes. Si bien el vínculo violento puede adoptar diversas modalidades y más de una en un mismo vínculo, esta variable está construida de modo tal que sólo se incluya el modo preponderante de violencia, entendiéndose que por ejemplo el abuso sexual implica una violentación tanto psíquica como física, o que la violencia física suele implicar también violencia emocional, etc. Es decir, en la planilla de carga de datos, se señalará un sólo tipo de violencia que será la modalidad que mejor represente las características del vínculo de ese adulto/os con ese niño/a.

Una definición posible, entre otras igualmente válidas, es la que define el maltrato como:

...cualquier daño físico o psicológico no accidental contra un menor, ocasionado por sus padres o cuidadores, que ocurre como resultado de acciones físicas, sexuales o emocionales de omisión o comisión y que amenazan el desarrollo normal, tanto físico como psicológico del niño." (García Fuster; Misitu Ochoa, 1993: 35)

Tipos de violencia:

- Negligencia: Es un maltrato pasivo y se presenta cuando las necesidades físicas del niño como alimentación, abrigo, higiene, protección y vigilancia en las situaciones potencialmente peligrosas no son atendidas en forma temporaria o permanente por ningún miembro del grupo conviviente. Se trata

de un tipo de violencia que no suele detectarse prontamente a su inicio, dado que sus consecuencias no son inmediatas, sino más bien se traducen en distintas problemáticas físicas, intelectuales o emocionales que el niño comienza a evidenciar, como así también en la recurrencia de diversos accidentes domésticos (caídas, quemaduras, etc.).

- **Maltrato Físico:** Se refiere a cualquier lesión infligida (hematomas, quemaduras, fracturas, lesiones de cabeza, envenenamientos, etc.), que no es accidental y que provoca un daño físico o enfermedad en un niño o grave riesgo de padecerlo. Puede ser el resultado de uno o dos incidentes aislados, o puede ser una situación crónica de maltrato, distinción que será fundamental al momento de definir la estrategia.
- **Maltrato Psicológico o Emocional:** Incluye aquellas situaciones que impliquen maltrato emocional, maltrato psicológico, abandono emocional y niños/as y adolescentes expuestos a la visualización de situaciones de violencia conyugal entre adultos convivientes. El maltrato emocional generalmente se presenta bajo las formas de hostilidad verbal, como por ejemplo insultos, burlas, desprecio, críticas o amenazas de abandono o maltrato físico. Es decir, se ataca a la dignidad de la persona. El abandono emocional aparece en adultos ubicados en un lugar de extrema pasividad, por ejemplo en la forma de constante bloqueo de las iniciativas infantiles, cuando no se brinda afecto y valoración o con una constante indiferencia a los estados anímicos del niño o niña.
- **Abuso Sexual:** Puede hablarse de abuso sexual cuando un niño, niña o adolescente es comprometido por un adulto o persona mayor que él, afectivamente significativo, en actividades sexuales para las cuales no está capacitado para tramitar física y psicológicamente y que alteran las normas sociales que organizan los roles familiares. El abuso sexual también puede ser cometido por una persona menor de 18 años, cuando ésta es significativamente mayor que el niño/a o cuando está en una posición de poder o control sobre éste.
- **Explotación Laboral:** Adultos que asignan al niño/a o adolescente la realización de trabajos que exceden los límites de lo habitual, deberían ser realizados por adultos, interfieren de manera clara en las actividades y necesidades sociales

y/o escolares del niño, niña o adolescente y son asignados a ellos con el objetivo fundamental de obtener un beneficio económico o similar. Si bien la explotación sexual de un niño/a o adolescente se considera un tipo de explotación laboral, por la gravedad que presentan este tipo de situaciones, se decidió consignarla como una categoría aparte a fin de poder evaluar su incidencia en la población con la que el SPPD trabaja y realizar un mejor acompañamiento de este tipo de situaciones. Se incluirán en este apartado, entonces, el resto de situaciones que implican actividades de los niños/as en la calle, estaciones de trenes, venta ambulante, etc., que son promovidas por adultos que luego se quedan con las ganancias del trabajo infantil y que los exponen al riesgo de ser abusados/as, maltratados o víctimas de accidentes.

- Explotación Sexual: Una definición posible para esta categoría es la que establece *Marco para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes* (2000) como:

...todo tipo de actividad en que una persona usa el cuerpo de un niño/a o adolescente para sacar ventaja o provecho de carácter sexual y/o económico basándose en una relación de poder, considerándose explotador tanto aquel que intermedia u ofrece la posibilidad de relación a un tercero, como el que mantiene la misma con el menor, no importando si la relación es frecuente, ocasional o permanente.

Se incluyen dentro de esta categoría: prostitución infantil, pornografía infantil, turismo sexual y trata de niños y adolescentes.

- Situación de Abandono: Todas aquellas situaciones en las que existe un niño/a o adolescente en situación de total y absoluta desprotección por no contar con ningún adulto significativo que lo asista en sus necesidades. Se incluyen aquellas situaciones en las que en primera instancia no haya adulto con quien se pueda indagar datos fundamentales del niño/a.
- Ausencia de Adulto responsable: toda situación en la que niños y niñas o adolescentes se encuentran temporaria o permanentemente sin ningún adulto que pueda o desee responsabilizarse por su cuidado.
- Salud - Adicciones: Se incluirán en esta categoría aquellas niñas, niños y adolescentes que presentan consumo o abuso de sustancias adictivas, siendo estas conductas las que aparecen como prioritarias en la situación del mismo o de la misma.

- Salud - Discapacidad: Se incluirán en esta categoría aquellas situaciones que involucren niñas/os y adolescentes que presenten algún tipo de discapacidad y que se detecten obstáculos para el acceso a los servicios y tratamientos acordados, siendo ésta la problemática fundamental por la que se solicita intervención al Servicio.
- Salud - Psicopatología: Aquellas situaciones que involucren niños/as o adolescentes cuya problemática central sea que presentan un cuadro que amerite una inter-consulta con un área especializada en Salud Mental.
- Conflictiva Vincular: Situaciones atendidas por el Servicio en las que el motivo principal de intervención sea una conflictiva vincular entre el niño/a o adolescente y alguno o varios de los integrantes del núcleo familiar. En este tipo de situaciones la magnitud de la problemática puede generar que el niño/a o adolescente manifieste su voluntad de abandonar el hogar en el que convive o bien que sus cuidadores refieran no desear que éste continúe viviendo en el mismo.
- Deserción Escolar: Suelen ser los organismos de educación quienes demandan respecto a esta problemática frente a las dificultades que tienen de abordar la situación de algún niño/a o adolescente que ha desertado del sistema de educación formal o que nunca ha sido incluido en él. Se incluirán en esta categoría aquellas situaciones en las que el motivo prevaleciente sea la inclusión en el sistema educativo.
- Problemática Salud Progenitor/a: Situación en la que el padre y/o madre se encuentran internados transitoria o permanentemente por cuestiones de salud, sin poder hacerse cargo del/los niños/as, durante el período de la internación.
- Progenitor/a Privado de Libertad: Cuando el padre y/o madre se encuentran detenidos temporaria o permanentemente, sin poder hacerse cargo del/los niños/as.
- Adulto responsable revoca guarda: Aquellas situaciones en las que adultos que están cumpliendo la función de Guardadores/as, solicitan al Juzgado competente y/o Servicio Zonal o Local actuante que deje sin efecto la guarda dispuesta con un niño, niña o adolescente.
- Problema estructural de pobreza: Situaciones que involucren niños/as y adolescentes que encuentren obstáculos en el acceso a sus derechos

sociales, educativos o culturales. En estos casos, el Servicio suele actuar de nexo entre la necesidad y el organismo provincial o municipal con competencia para garantizar tales derechos.

- Progenitor/a con Medida: Aquellas situaciones en las que Adolescentes que son padres/madres se encuentran cumpliendo una Medida de Protección Simple o de Abrigo y se adopta una medida con su bebé.
- Ya institucionalizados - Pedido de Revinculación Familiar: Aquellas situaciones de niños/as y adolescentes que ya se encuentran institucionalizados y en las cuales las instituciones que los alojan requieren al Servicio determinadas acciones tendientes a lograr una revinculación con los referentes afectivos, con el objetivo de evaluar o promover el egreso de éstos.
- Ya institucionalizados - Pedido de Reubicación: Solicitudes de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que tienen algún niño/a o adolescente alojado y que manifiestan su imposibilidad de continuar albergándolo.
- Consultas Jurídicas: Incluye esta categoría todas aquellas intervenciones que se vinculan con el asesoramiento en materia jurídica, tales como consultas vinculadas a solicitud de guardas, régimen de visitas y alimentos, etc. En este caso, el Servicio Zonal o Local deriva la consulta al organismo judicial competente.
- Otros: Incluye todos aquellos motivos de intervención no considerados en el presente apartado.

V.2.3 - Dispositivos y/o recursos que intervinieron y/o se implementaron en la atención de la demanda

Programas sociales, de salud y transferencia a nivel nacional.

Asignación Universal por Hijo. Este beneficio puede ser percibido por desocupados, trabajadores no registrados, servicio doméstico y monotributistas sociales; es incompatible con otros planes y programas sociales.

Plan Nacer. Mejora la cobertura de salud y la calidad de la atención de la población sin obra social, contribuyendo así en la reducción de la mortalidad materna e infantil.

Crea y desarrolla Seguros Públicos de Salud Provinciales para la población materno-infantil sin obra social. Aumenta la inversión en salud bajo un modelo de asignación de recursos basado en los resultados alcanzados. Promueve un cambio cultural en la visión y gestión de la salud que prioriza la estrategia de la Atención Primaria de la Salud (APS), un desempeño eficaz del sistema y la utilización efectiva de los servicios de salud por parte de la población. Procura generar un nuevo esquema de relación entre la Nación, las Provincias, los Municipios y los Establecimientos de Salud.

Plan Familias. Se propone estimular una política social familiar inclusiva que promueva el respeto a los derechos humanos, la igualdad de trato y oportunidades de género entre los miembros de la familia y garantizar en la educación familiar una comprensión adecuada de la maternidad como función social. Esta iniciativa busca transferir del Programa Jefas y Jefes de Hogar a las madres solas que así lo deseen para fortalecer los aspectos de salud y educativos tanto de la madre como de los niños.

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Se propone elevar la calidad de vida de toda la población y mejorar la salud y la nutrición en el mediano y largo plazo. Los beneficiarios son: familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional. Este plan es desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN). Este Programa intenta, a través de la asistencia técnica y financiera, reducir la morbimortalidad de la población de mujeres, niños y adolescentes, reducir las brechas de los indicadores de salud existentes (por género, nivel socioeconómico, áreas geográficas, etnias), mejorar el acceso, la cobertura y calidad de los servicios de salud y promover la participación ciudadana en la problemática de salud de la población.

Programa Nacional de Inclusión Educativa. Se propone dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de niñas, niños y adolescentes que se encuentran fuera del sistema escolar. El objetivo central es la inclusión en la escuela de aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios

Volver a la Escuela. Es una línea del Programa Nacional de Inclusión Educativa que se propone dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de chicos de

6 a 14 años que se encuentran fuera del sistema escolar. A través de múltiples estrategias, busca asegurar que todos los niños, niñas y jóvenes puedan completar sus estudios obligatorios.

Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas. Está destinado a la terminación, ampliación / refacción de la vivienda de todo grupo familiar que necesite que su actual vivienda sea completada y/o mejorada, cuando a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única y que no tengan acceso a las formas convencionales de crédito.

Programas sociales, de salud y transferencia a nivel provincial.

Plan Más vida. Se propone mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno-infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando redes sociales. Son destinatarios las embarazadas, madres en período de lactancia y niños desde 6 meses hasta el ingreso al primer año de educación general básica, EGB. El Plan está focalizado territorialmente en la totalidad de los distritos de la Provincia de Bs. As.

Programa Servicio Alimentario Escolar (S.A.E). Se brinda asistencia alimentaria a escuelas de la Provincia tanto en el Nivel Inicial como en el Primario, Secundario y Adultos durante todo el año lectivo. El servicio se mantiene en el receso escolar, a través de las Escuelas de Verano.

Programa asistencias alimentarias especiales. El objetivo de este programa es atender a la población vulnerable que por diferentes patologías necesita asistencia alimentaria especial. Las acciones se implementan en todos los municipios de la Provincia.

Programa Unidades de Desarrollo Infantil. El Programa Unidades de Desarrollo Infantil brinda atención alimentaria, estimulación y apoyo en el proceso enseñanza-aprendizaje a niños de 0 a 14 años, complementando las acciones de la familia y la escuela en instituciones provinciales, municipales y no gubernamentales conveniadas para tal fin.

Programa de responsabilidad compartida Envi3n. El Programa de Responsabilidad Social Compartida Envi3n es una original iniciativa que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y que est1 destinada a chicos de entre 12 y 21 a1os en situaci3n de vulnerabilidad social. El objetivo de

dicho programa es integrar a estos chicos en el sistema educativo y enseñarles un oficio, además de procurarles un espacio de afecto y contención donde puedan realizar actividades deportivas, recreativas y culturales con la guía de profesionales idóneos. Se pretende con ello brindarles herramientas que les faciliten la inserción en el mercado laboral y en la vida social.

Centros Provinciales de Atención (CPA). Este servicio cubrirá la recepción de la demanda, la orientación, el diagnóstico psicosocial y el tratamiento de los pacientes, de su grupo y de su familia. Una sociopatía compleja como la drogadependencia requiere respuestas complejas, por ello se crearon y desarrollaron dispositivos de atención con esquemas terapéuticos absolutamente innovadores.

La red puede operar en un consultorio de una sala de primeros auxilios o en una parroquia de barrio: lo que se busca es captar precozmente la demanda local mediante actores comunitarios creíbles como los grupos de autoayuda o los operadores de calle. También puede prestar servicios en un CPA o un centro de internación de alta complejidad, donde la rutina es mucho más estricta, incluye cuidados intensivos y farmacológicos, procesos bien delineados y hasta un período de reincursión social. Todo depende de las características del paciente y de su diagnóstico. La estrategia aplicada a los CPA en la actualidad se orienta, en primer lugar, a desarrollar formas creativas de captación de pacientes, a través de una mayor visibilidad y presencia del servicio en el resto de las redes sociales de una comunidad. En segundo lugar, se exigen actitudes de revisión y análisis continuos sobre la calidad de las prestaciones.

Programa Tarjeta Plus Alimentaria. Destinada a los beneficiarios de los programas dependientes de la Dirección Provincial de Políticas Compensatorias. Se trata de una estrategia destinada a ampliar y profundizar las políticas de inserción social en materia de discapacidad para resolver condiciones de vulnerabilidad y favorecer la autonomía de los destinatarios. El fin es fortalecer, a través de un plus alimentario, a toda persona con discapacidad o familia en cuyo seno se encuentre un miembro discapacitado, con el propósito de equiparar sus oportunidades, neutralizando su situación de desventaja.

Programa Oportunidades. Se propone promover procesos de formación y capacitación mediante la transferencia de un ingreso no remunerativo a la población con bajo nivel educativo y en situación de vulnerabilidad social: jóvenes de 16 a 25

años y adultos de 26 a 60 años desocupados, con bajo nivel educativo y en situación de vulnerabilidad social de la Provincia de Buenos Aires.

SERVICIO ZONAL PPDN GRAL. PUEYREDON CUADRO CONVENIOS 2011 2012		
MODALIDAD: HOGAR CONVIVENCIAL	FJA.ET.	BECAS
BENAIA (Pequeño Hogar para Grupos de Hermanos)	0 a 18 Mix	8(8P)
CONGREGACION DE LA IMAGEN DEL DIVINO ROSTRO (Hog.A. Astengo de Mitre)	3 a 13 Mix	24(24P)
APAND(Hogar Juvenil de Pre-egreso II) de Varones)	13 a 18 Var	12(12P)
APAND (Hogar La ilusión) Mujeres	13 a 18 Fem	8(8P)
ALDEAS INFANTILES SOS ARGENTINA(Hogar Conv. Para grupo de hermanos)	0 a 18 Mix	16(80P)
SOCIEDAD DE PROTECCION A LA INFANCIA -BALCARCE- (Hogar convivencial)	2 a 11 Mix	30(30P)
MUNICIPALIDAD GRAL. ALVARADO (Pequeño Hogar Nº 3 Alegría y Esperanza)	0 a 13 Mix	20(0P)

MODALIDAD: CENTRO DE DIA	FJA. ET.	BECAS
BENAIA (Club de Amigos "Descubriendo nos encontramos")	0 a 18 Mix	16(25P)
SOCIEDAD DE PROTECCION A LA INFANCIA -BALCARCE- (Centro de Día)	1 a 15 Mix	45(45P)
MUNICIPALIDAD DE GRAL. ALVARADO (Programa Adolescentes)	11 a 18 Mix	46(70P)
A.MA.D.I.(Fortalecimiento familiar)	0 a 18 Mix	20(30P)
A.N.A.(Atención al niño abusado)	4 a 18 Mix	40(63P)
UNICORNIO (Unicornio una mirada alternativa a la salud)	7 a 14 Mix	30(50P)
CEAS (Programa Vivienda asistida)	0 a 18 Mix	35(60P)
PALESTRA (Centro de Día)	4 a 18 Mix	20(60P)

MODALIDAD TERCERIZADOS DE SALUD(Sin supervisión desde el SZPPDN GP). Se evalúa la articulación y disponibilidad del recurso.	FJA.ET.	BECAS
POSADA DEL INTI(Comunidad terapéutica)		
POSADA DEL INTI(Centro de día)	13 a 18 Mix	10
CRIDEA (Ctro. de rec.y rehabilitación integral infantojuvenil adicciones)	11 a 18 Mix	20
CENTRO ASISTENCIAL DE LA COSTA (At. niños y jóvenes pat. Infantojuvenil)	7 a 18 Mix	40
HOGAR DE MARIA (Niños y jóvenes discp. Moderada, severa y profunda)	0 a 18 Mix	24

Nivel Municipal:

Programa ACERCAR. En el marco de la Atención Primaria de la Salud y con el objeto de fortalecer las acciones en terreno a través de la realización de actividades locales participativas consensuadas con líderes y organizaciones de la comunidad, la Secretaria de Salud de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón pone en marcha el Programa Acercar (Acciones Comunitarias en Red y Control Ambiental de Riesgo) a través del cual pretende estimular el desarrollo de redes comunitarias, potenciar el trabajo multidisciplinario e intersectorial Y promover el análisis de las relaciones de los problemas socio-sanitarios con los procesos de salud-enfermedad.

Programa PEBa. PEBa es un programa educativo que se implementa en los barrios de nuestra ciudad en más de 120 centros que funcionan en sociedades de fomento, delegaciones municipales, templos, clubes deportivos, organizaciones no gubernamentales, centros culturales, parroquias, bibliotecas y Centros de Desarrollo Infantil, acercando las actividades a los lugares donde las personas viven y trabajan. Su prioridad es brindar los conocimientos, valores, destrezas, habilidades, para satisfacer necesidades específicas en sus propios contextos.

Programa Centros De Desarrollo Infantil. En la ciudad de Mar del Plata se inicia el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) en el año 1995, con la identificación de zonas de alta vulnerabilidad y concentración de necesidades básicas insatisfechas donde se ubicaron los denominados Centros de Desarrollo Infantil para la atender las

necesidades alimentarias, de salud y educativas de niños de 1 a 5 años integrantes de familias en situación de riesgo.

El programa que nuclea a los CDI transitó por dos períodos diferenciados: 1995-2004, donde el foco estuvo puesto en la articulación entre desarrollo infantil-nutrición y salud, y desde esa fecha hasta la actualidad, donde el énfasis está puesto en la seguridad alimentaria y los vínculos con la comunidad, con una marcada apertura comunitaria que excede la atención de la franja atarea inicial.

Programas y proyectos destinados a la Protección Integral de la Niñez, Adolescencia y Juventud diseñados y ejecutados desde la Dirección Municipal de Niñez y Juventud.

Programa Acá hay bondi. Funciona como diagnóstico permanente y asistencia a niños y adolescentes en situación de calle. Ómnibus con un equipo técnico de abordaje que recorre distintos barrios de la ciudad, respondiendo a un cronograma de actividades establecidas.

Programa Por una Mar del Plata Libre de Violencia: tendiente a erradicar la violencia de los distintos espectáculos deportivos que se realizan en Mar del Plata. Consiste en el desarrollo de diversas campañas preventivas mediante la realización de diferentes actividades en los eventos de los que participan equipos representativos de la ciudad.

Programa Cine en los barrios: propuesta tendiente a acercar el cine a los niños y jóvenes que residen en las zonas más alejadas y carenciadas del partido de General Pueyrredón. Consiste en la proyección de diversos films con acceso gratuito en diferentes lugares de la ciudad, coordinados con los referentes barriales de dichas zonas.

Programa Mar de chicos. Programa destinado a trasladar durante el periodo estival niños de 6 a 13 años de edad provenientes de barrios de la periferia del Partido de General Pueyrredón hacia el sector de playas de la ciudad y llevar a cabo allí diferentes actividades recreativas.

Casa del Niño y Centro recreativo de la infancia. Instituciones que favorecen la organización familiar y garantizan a los niños los requerimientos básicos de nutrición, salud, educación y juego vitales para su desarrollo, constituyendo espacios

significativos para el ejercicio y promoción de sus derechos. Instituciones dependientes:

- Casa del Niño Paula Albarracín: atención integral en horario diurno de 67 niños/as entre 3 y 11 años de edad.
- Casa del Niño Ricardo Gutiérrez: atención integral en horario diurno y programa de extensión horaria hasta las 22hs de 92 niños/as entre 3 y 11 años de edad.
- Casa del Niño Grillito: atención integral en horario diurno de 70 niños/as entre 45 días y 11 años de edad.
- Casa del Niño Centenario: atención integral en horario diurno de 51 niños/as entre 45 días y 6 años de edad.
- Centro recreativo de la infancia Bichito de Luz: atención integral en horario diurno de 26 niños/as entre 45 días y 3 años de edad.
- Centro recreativo de la infancia La Ardillita. atención integral en horario diurno de 51 niños/as entre 3 y 11 años de edad.

Casa de admisión y evaluación – Hogares de interacción. Alojamientos transitorios o permanentes para niños y jóvenes que funcionan como instancia alternativa al grupo de convivencia familiar cuando en este se encuentran amenazados o efectivamente vulnerados sus derechos. Instituciones dependientes:

- Casa de admisión y evaluación Carlos Arenaza: alojamiento transitorio de 10 niños, púberes y adolescentes de sexo masculino de 4 a 18 años de edad.
- Casa de admisión y evaluación Ramón Gayone: alojamiento transitorio de 18 niños de sexo masculino de entre 0 y 4 años de edad, y niñas, púberes, adolescentes y madres adolescentes de entre 0 y a 18 años de edad.
- Hogar Casa de los Amigos: alojamiento permanente de 14 púberes y adolescentes de sexo masculino de entre 13 y 18 años de edad.
- Hogar Francisco Scarpati: alojamiento permanente de 58 niños, púberes y adolescentes de ambos sexos de entre 5 y 13 años de edad.

A su vez, desde el Departamento de Protección de Derechos de la Niñez se impulsan los **Centros de Protección de Derechos de la Niñez.** Centros dependientes:

- CPDeN Cerrito Sur
- CPDeN Santa Rita
- CPDeN Borrego
- CPDeN APAND
- CPDeN Camet
- CPDeN Centro
- CPDeN Batán
- CPDeN Paula Albarracín
- CPDeN la Herradura

Programas dependientes.

Programa BECAS. Programa destinado a restablecer derechos vulnerados o amenazados a los niños y adolescentes cuyas familias se encuentran en condiciones de pobreza estructural. Consiste en brindar una ayuda económica mensual a partir de las intervenciones de los CPDeN. Está orientado a asegurar la permanencia del niño y adolescente en su grupo familiar y mejorar sus condiciones de vida.

Equipo de Atención a Niños en Situación de Riesgo: servicio destinado a la atención, intervención y asistencia en casos de urgencia a niños y adolescentes cuyos derechos se encuentren restringidos, amenazados o vulnerados. Funciona las 24 horas de los 365 días del año.

Programa Hip Hop: espacio que se brinda a jóvenes y adolescentes para expresar sus conocimientos, destrezas y habilidades sobre esta cultura musical.

PARTE V
MARCO INTERPRETATIVO

CAPÍTULO VI: Análisis de Datos

La muestra estuvo constituida por 100 legajos de cada CPDeN. Del total de lo relevado en CPDeN Santa Rita se registraron 13 legajos derivados. En tanto en CPDeN Cerrito Sur los derivados fueron 11 legajos. En ambos casos no se pudo extraer información de los mismos.

Tabla N° 1: Efector que generó las demandas de pedido de intervención del Servicio Local. CPDeN Cerrito Sur y CPDeN Santa Rita. Partido General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Efector	Nº	%
Educación	38	21,7
Judicial	34	19,3
Espontánea	32	18,2
Salud	26	14,8
Servicio Local	19	10,8
Servicio Zonal	18	10,2
Programa Municipal	5	2,8
Seguridad	2	1,1
ONG's	2	1,1
Centro de Referencia	0	0
Municipio	0	0
CPA	0	0
TOTAL	176	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

No se registraron demandas provenientes de los efectores: Centro de Referencia, Municipio, CPA.

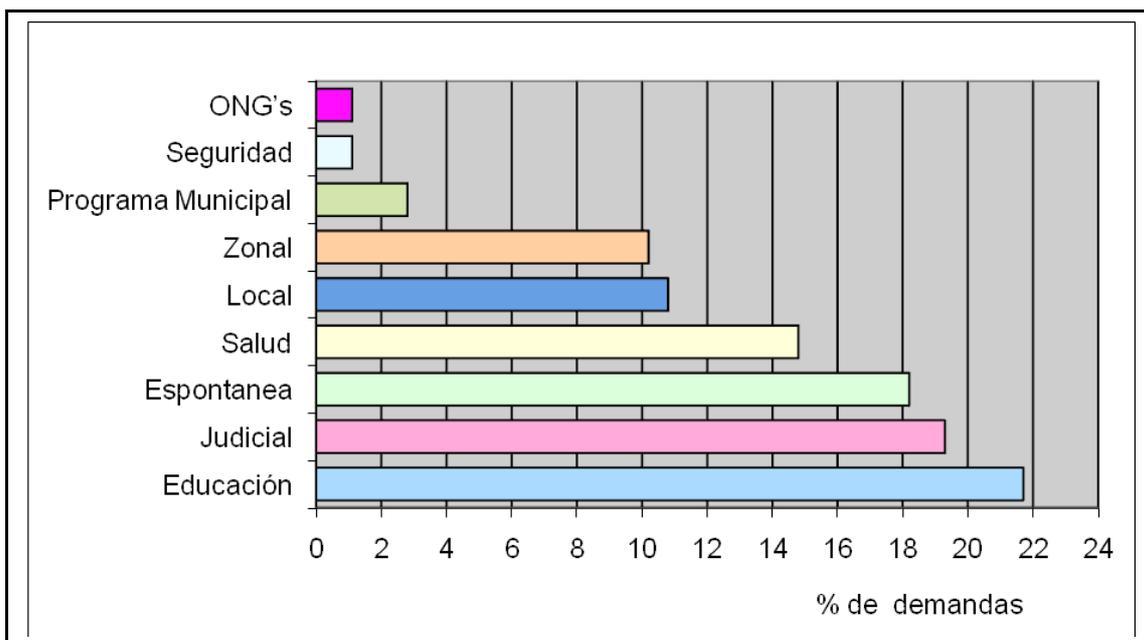


Grafico N° 1: Efector que generó las demandas de pedido de intervención del Servicio Local. CPDeN Cerrito Sur y CPDeN Santa Rita. Partido General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

En el grafico N° 1, se observa que el efector que generó mas demandas en el período analizado fueron las **Instituciones Educativas**, con el 21,7 % de las mismas, seguido por el **Poder Judicial** (19,3 %).

Las **Demandas Espontaneas** alcanzaron el 18,2% del total; mientras que las **Instituciones de Salud** realizaron el 14,8%. El **Servicio Local** realizó el 10,8 % y un porcentaje similar (10,2%) el **Servicio Zonal**. En tanto **Programa Municipal** generó 2,8 % de las mismas; mientras que las intituciones de **Seguridad** y **ONG's** demandaron ambas 1,1 %.

Tabla N° 2: CPDeN donde se asentaron las demandas de pedido de intervención del Servicio Local según Efector que las generó: CPDeN Cerrito Sur y CPDeN Santa Rita. Partido General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Efector	CPDeN			
	Santa Rita		Cerrito Sur	
	Nº	%	Nº	%
Educación	13	15	25	28,1
Judicial	20	23	14	15,7
Espontánea	18	20,7	14	15,7
Salud	10	11,5	16	18
Servicio Local	12	13,8	7	7,9
Servicio Zonal	11	12,6	7	7,9
Programa Municipal	2	2,3	3	3,4
Seguridad	1	1,1	1	1,1
ONG 's	0	0	2	2,2
Total	87	100	89	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

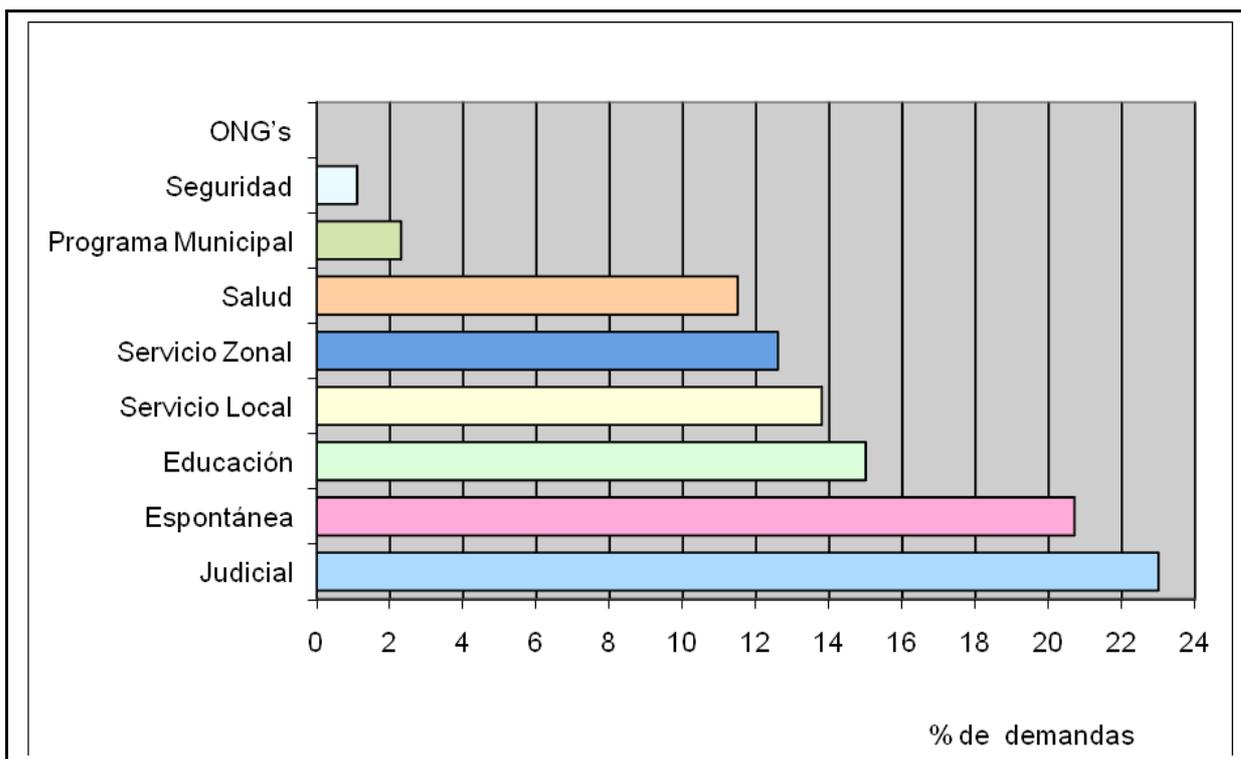


Grafico N° 2: Efector que generó las demandas de pedido de intervención del Servicio Local - CPDeN Santa Rita. Partido General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

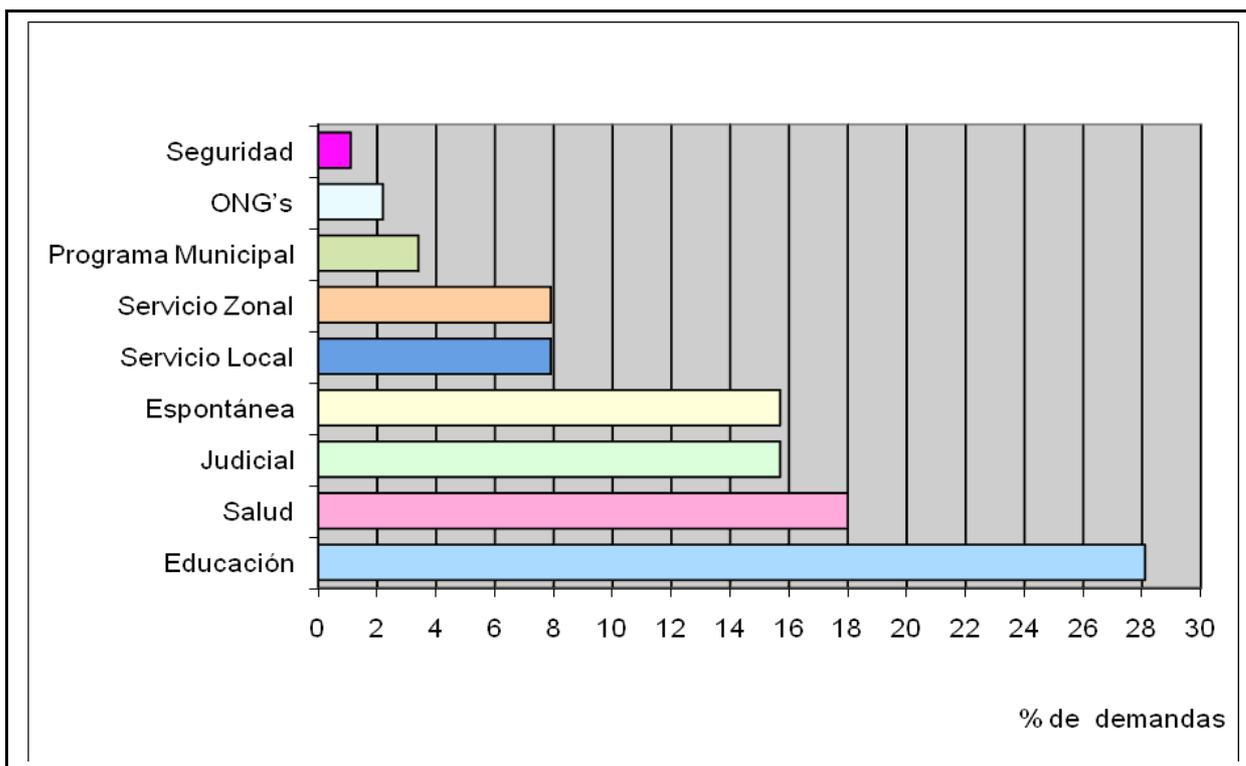


Grafico Nº 3: Efectores Efectores que generó las demandas de pedido de intervención del Servicio Local - CPDeN Cerrito Sur. Partido General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Tabla N° 3: Motivo de las demandas recepcionadas en el Servicio Local. CPDEN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Motivo de las demandas	N°	%
Violencia - Maltrato físico	32	18,2
Ausencia de adulto responsable	21	11,9
Conflictiva vincular	20	11,4
Violencia - Maltrato psicológico o emocional	17	9,7
Violencia - Abuso sexual	17	9,7
Problema estructural de pobreza	15	8,5
Violencia - Negligencia	14	7,9
Salud Psicopatológica	12	6,8
Deserción escolar	9	5,1
Salud adicciones	5	2,8
Problemática salud progenitor	5	2,8
Situación de abandono	3	1,7
Ya institucionalizados – Pedido de revinculación familiar	2	1,1
Adulto responsable revoca guarda	1	0,6
Explotación laboral	1	0,6
Consultas jurídicas	1	0,6
Situación de calle	1	0,6
Explotación sexual	0	0
Salud discapacidad	0	0
Progenitor privado de libertad	0	0
Progenitor con medida	0	0
Ya institucionalizados – pedidos de reubicación.	0	0
	176	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

No se registraron demandas en las siguientes categorías: Explotación sexual; Salud discapacidad; Progenitor privado de libertad; Progenitor con medida y Ya institucionalizados – Pedidos de reubicación.

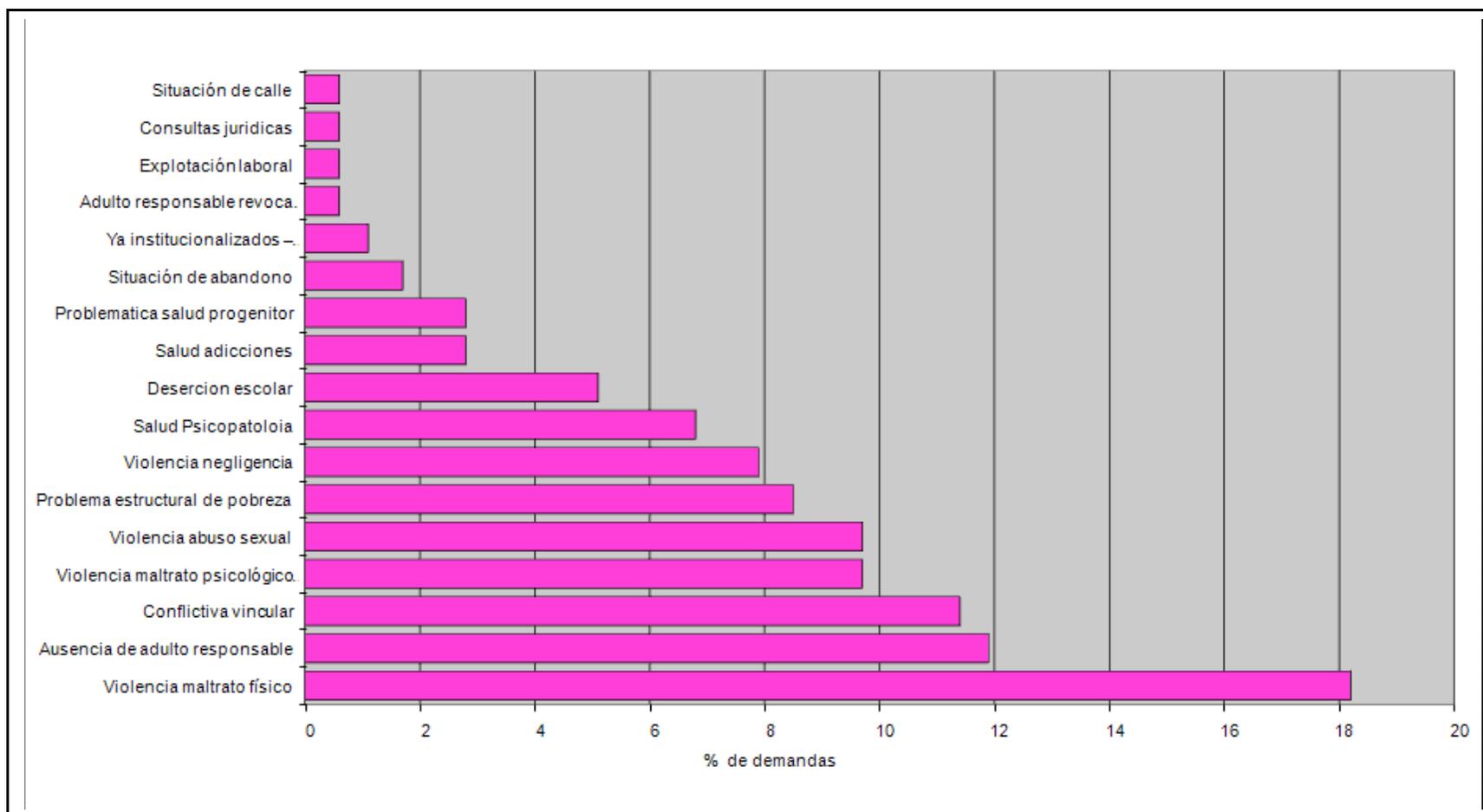


Grafico N° 4: Motivo de las demandas recepcionadas por el Servicio Local. CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

En el grafico N° 4, se observa que el principal motivo de demanda en el periodo analizado corresponde a **Violencia - Maltrato Físico** con 18,2%. En segundo lugar con 11,9% se encuentra **Ausencia de adulto responsable**, seguido en tercer lugar por **Conflictiva Vincular** con 11,4%. En cuarto lugar se registra una paridad en el porcentaje entre **Violencia - Maltrato psicológico o emocional** y **Violencia - Abuso sexual** con el 9,7%. Continuando la lectura se registra a **Problema estructural de pobreza** con el 8,5%; **Violencia – Negligencia** con 7,9%; **Salud Psicopatológica** con 6,8%; **Deserción escolar** con 5,1%. En consonancia con 2,8% se registraron **Salud adicciones** y **Problemática salud progenitor. Situación de abandono** registró 1,7% y **Ya institucionalizados - Pedido de revinculación familiar** 1,1%. Y con paridad de porcentaje, con el 0,6%, se registraron **Adulto responsable revoca guarda**, **Explotación laboral**, **Consultas jurídicas** y **Situación de calle**.

Tabla N° 4 Motivo de las demandas recepcionadas por el Servicio Local según CPDeN. CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredon. Enero - Diciembre de 2011.

Motivo de demanda	Santa Rita		Cerrito Sur	
	Nº	%	Nº	%
Violencia - Maltrato físico	14	16,2	18	20,3
Ausencia de adulto responsable	7	8	14	15,7
Conflictiva vincular	7	8	13	14,6
Violencia - Maltrato psicológico o emocional	10	11,6	7	7,9
Violencia - Abuso sexual	13	15	4	4,5
Problema estructural de pobreza	10	11,6	5	5,6
Violencia - Negligencia	7	8	7	7,9
Salud Psicopatología	8	9,2	4	4,5
Deserción escolar	1	1,1	8	9
Salud adicciones	3	3,4	2	2,2
Problemática salud progenitor	2	2,3	3	3,4
Situación de abandono	2	2,3	1	1,1
Ya institucionalizados – Pedido de revinculación familiar	1	1,1	1	1,1
Adulto responsable revoca guarda	0	0	1	1,1
Explotación laboral	0	0	1	1,1
Consultas jurídicas	1	1,1	0	0
Situación de calle	1	1,1	0	0
Total	87	100	89	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

En la tabla N°4 fueron invertidos el orden de las variables por una cuestión de diseño.

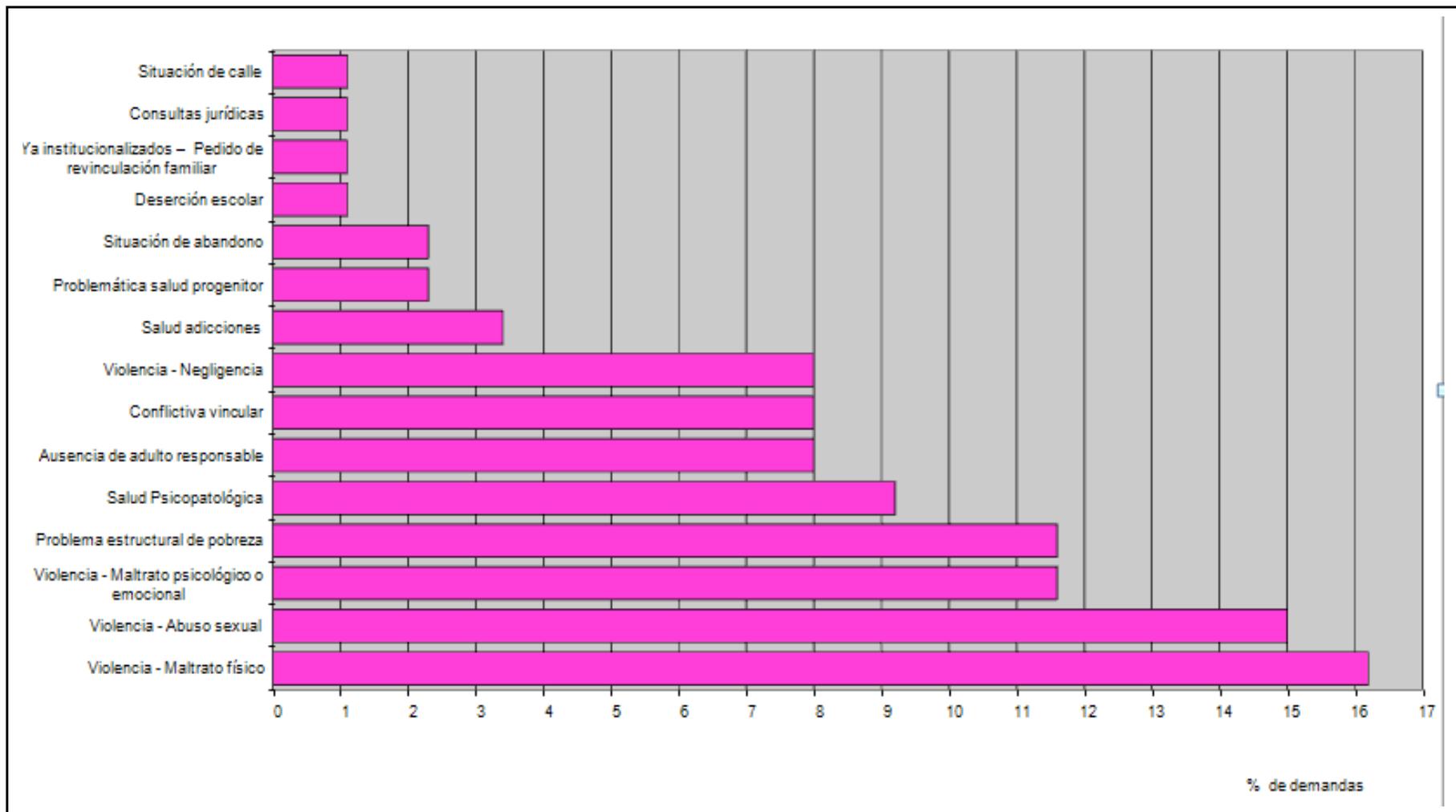


Grafico N° 5: Motivo de las demandas recepcionadas por el Servicio Local - CPDeN Santa Rita. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

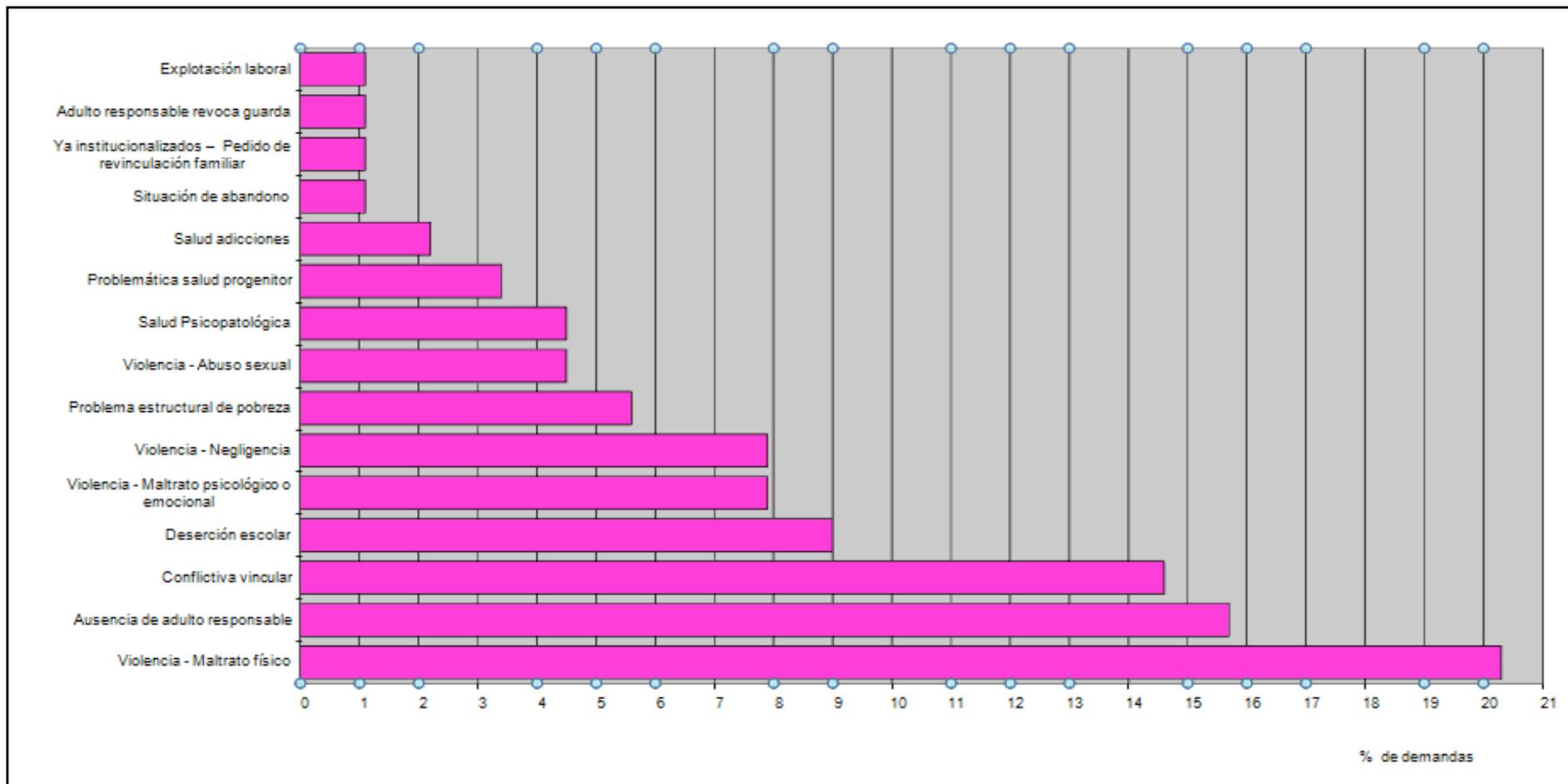


Grafico N° 6: Motivo de las demandas recepcionadas por el Servicio Local - CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Tabla N° 5: Dispositivos existentes que se implementaron y/o intervinieron en la atención de las demandas al Servicio Local. CPDeN Cerrito Sur y CPDeN Santa Rita. Partido General Pueyrredon. Enero - Diciembre de 2011.

DISPOSITIVO	SANTA RITA		CERRITO SUR		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Asignación Universal por Hijo	8	10,2	8	13,2	16	11,4
Plan nacer	0	0	0	0	0	0
Plan familias	0	0	0	0	0	0
Plan nacional de Seguridad Alimentaria	0	0	0	0	0	0
Programa materno infantil (Promin)	0	0	0	0	0	0
Programa Nacional de inclusión educativa	0	0	0	0	0	0
Volver a la escuela	0	0	0	0	0	0
Programa Federal de mejoramiento de vivienda.	0	0	0	0	0	0
Plan mas vida	2	2,6	2	3,3	4	2,9
Programa servicio alimentario escolar (SAE)	0	0	0	0	0	0
Programa asistencia alimentaria especiales	0	0	0	0	0	0
Programa unidades de desarrollo infantil	0	0	0	0	0	0
Programa de responsabilidad compartida Envión.	1	1,2	8	13,2	9	6,4
Centros provinciales de Atención (CPA)	0	0	1	1,6	1	0,7
Programa tarjeta plus alimentaria	0	0	0	0	0	0
Programa Oportunidades	0	0	0	0	0	0
Hogar Benaia	1	1,2	1	1,6	2	1,4
Hogar - Congregación de la imagen del divino rostro	2	2,6	0	0	2	1,4
Hogar - Apand (varones)	3	3,8	0	0	3	2,2
Hogar - Apand (mujeres)	0	0	0	0	0	0
Aldeas infantiles sos Argentina (hogar para hermanos)	0	0	0	0	0	0
Hogar Sociedad de protección a la infancia -Balcarce	0	0	0	0	0	0
Pequeño Hogar N° 3 alegría y esperanza - Gral. Alvarado.	0	0	0	0	0	0
Benaia (club de amigos)	0	0	0	0	0	0
Sociedad de protección a la infancia -Balcarce- (centro de día)	0	0	0	0	0	0

Programa adolescentes - Gral. Alvarado.	0	0	0	0	0	0
A.MA.D.I.	3	3,8	0	0	3	2,2
A.N.A.	2	2,6	0	0	2	1,4
Unicornio	2	2,6	0	0	2	1,4
CEAS	0	0	0	0	0	0
Palestra	1	1,2	2	3,3	3	2,2
Posada del Inti (Comunidad terapéutica)	0	0	0	0	0	0
Posada del Inti (Centro de Día)	1	1,2	0	0	1	0,7
CRIDEA	1	1,2	0	0	1	0,7
Centro asistencial de la costa	1	1,2	1	1,6	2	1,4
Hogar de Maria	0	0	1	1,6	1	0,7
Programa ACERCAR	0	0	0	0	0	0
Programa PEBa	0	0	0	0	0	0
Programa Centros de Desarrollo Infantil	2	2,6	0	0	2	1,4
Programa ACAHAYBONDI	0	0	0	0	0	0
Programa Por una mar del plata libre de violencia	0	0	0	0	0	0
Programa Cine en los barrios	0	0	0	0	0	0
Programa Mar de chicos	0	0	0	0	0	0
Casa del Niño Paula Albarracín	2	2,6	0	0	2	1,4
Casa del Niño Ricardo Gutiérrez	1	1,2	0	0	1	0,7
Casa del Niño Grillito	0	0	0	0	0	0
Casa del niño Centenario	0	0	0	0	0	0
Centro recreativo de la infancia Bichito de Luz	0	0	0	0	0	0
Centro recreativo de la infancia La Ardillita.	0	0	0	0	0	0
Casa de admisión y evaluación Carlos Arenaza.	3	3,8	3	4,9	6	4,3
Casa de admisión y evaluación Ramón Gayone	1	1,2	0	0	1	0,7
Hogar Casa de los Amigos	0	0	1	1,6	1	0,7
Hogar Francisco Scarpati	2	2,6	0	0	2	1,4
Programa BECAS	18	22,8	14	23	32	22,9
Programa HIP HOP	0	0	0	0	0	0
Equipo de Atención a Niños en Situación de Riesgo	18	22,8	10	16,4	28	20
Programa de Seguridad Alimentaria	1	1,2	0	0	1	0,7

CAFER	2	2,6	2	3,3	4	2,9
SEMDA	1	1,2	2	3,3	3	2,2
Pro Niño	0	0	1	1,6	1	0,7
Casa del Niño	0	0	3	4,9	3	2,2
Plan Hábitat	0	0	1	1,6	1	0,7
TOTAL	79	100	61	100	140	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

No se registraron implementación y/o intervención proveniente de los siguientes dispositivos existentes: Plan nacer, Plan familias, Plan nacional de Seguridad Alimentaria, Programa materno infantil (PROMIN), Programa Nacional de inclusión educativa Volver a la Escuela, Programa Federal de Mejoramiento de vivienda Programa servicio alimentario escolar (SAE), Programa Asistencia alimentaria especiales, Programa Unidades de Desarrollo Infantil, Programa Tarjeta Plus Alimentaria, Programa Oportunidades, Aldeas infantiles sos Argentina (hogar para hermanos), Hogar Sociedad de protección a la infancia –Balcarce; Pequeño Hogar N° 3 alegría y esperanza - Gral. Alvarado, Sociedad de protección a la infancia -Balcarce- (centro de día), Programa Adolescentes - Gral. Alvarado, Programa ACERCAR, Programa PEBa; Programa Acá hay Bondi, Programa Por una Mar del Plata libre de violencia, Programa Cine en los barrios; Programa Mar de chicos, Casa del Niño Grillito, Casa del niño Centenario, Centro recreativo de la infancia Bichito de Luz, Centro recreativo de la infancia La Ardillita y Programa Hip Hop.

Tabla N° 6: Dispositivos que se implementaron y/o intervinieron en la atención de las demandas al Servicio Local. CPDeN Cerrito Sur y CPDeN Santa Rita. Partido General Pueyrredon. Enero - Diciembre de 2011.

Dispositivos	N°	%
Beca de fortalecimiento familiar	32	22,9
Equipo de Atención a Niños en Situación de Riesgo	28	20
Asignación Universal por Hijo	16	11,4
Programa de Responsabilidad Compartida Envión	9	6,4
Casa de admisión y evaluación Carlos Arenaza	6	4,3
Plan Mas vida	4	2,9
CAFER	4	2,9
APAND	3	2,2
AMADI	3	2,2
PALESTRA	3	2,2
SEMDA	3	2,2
CASA DEL NIÑO	3	2,2
Hogar Benaia	2	1,4
Hogar Divino Rostro	2	1,4
ANA	2	1,4
Unicornio	2	1,4
Centro Asistencial de la Costa	2	1,4
Centro de Desarrollo Infantil	2	1,4
Casa del Niño Paula Albarracín	2	1,4
Hogar Francisco Scarpati	2	1,4
Centros Provinciales de Atención	1	0,7
Posada del Hinti	1	0,7
CRIDEA	1	0,7
Hogar de María	1	0,7
Casa del Niño Ricardo Gutiérrez	1	0,7
Casa de admisión y evaluación Ramón Gayone	1	0,7

Hogar Casa de Los Amigos	1	0,7
Programa de seguridad Alimentaria	1	0,7
Pro Niño	1	0,7
Plan Hábitat	1	0,7
TOTAL	140	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

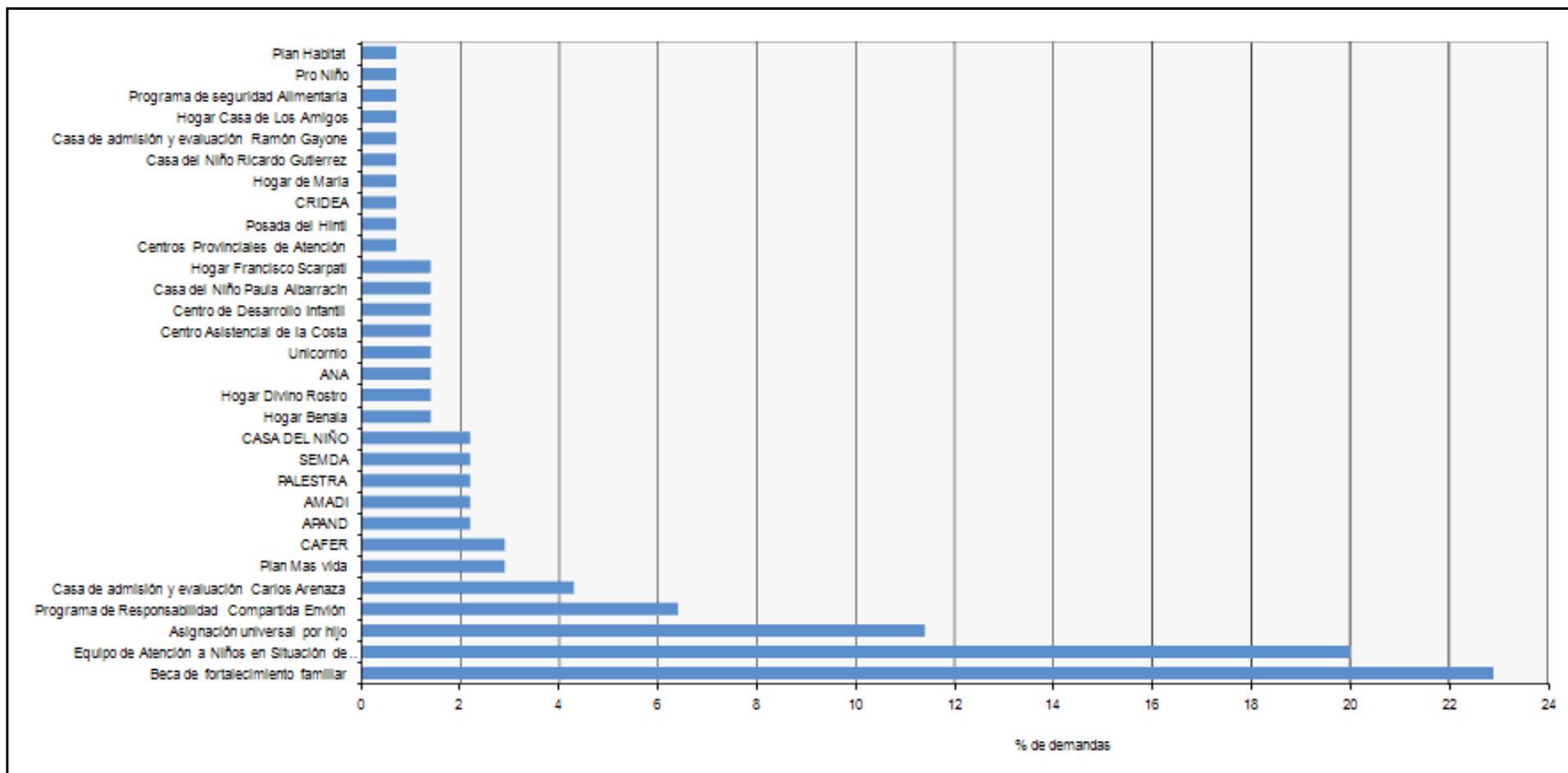


Grafico N° 7: Dispositivos que se implementaron y/o intervinieron en la atención de las demandas al Servicio Local. CPDeN Cerrito Sur y CPDeN Santa Rita. Partido General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Tabla N°: 7: Dispositivos de apoyo a las intervenciones profesionales en respuesta a las demandas recibidas en el Servicio Local. CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Dispositivos de apoyo a las intervenciones profesionales	N°	%
Intervenciones profesionales sin dispositivos de apoyo	46	26.1
Intervenciones profesionales con dispositivos de apoyo	130	73.9
TOTAL	176	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

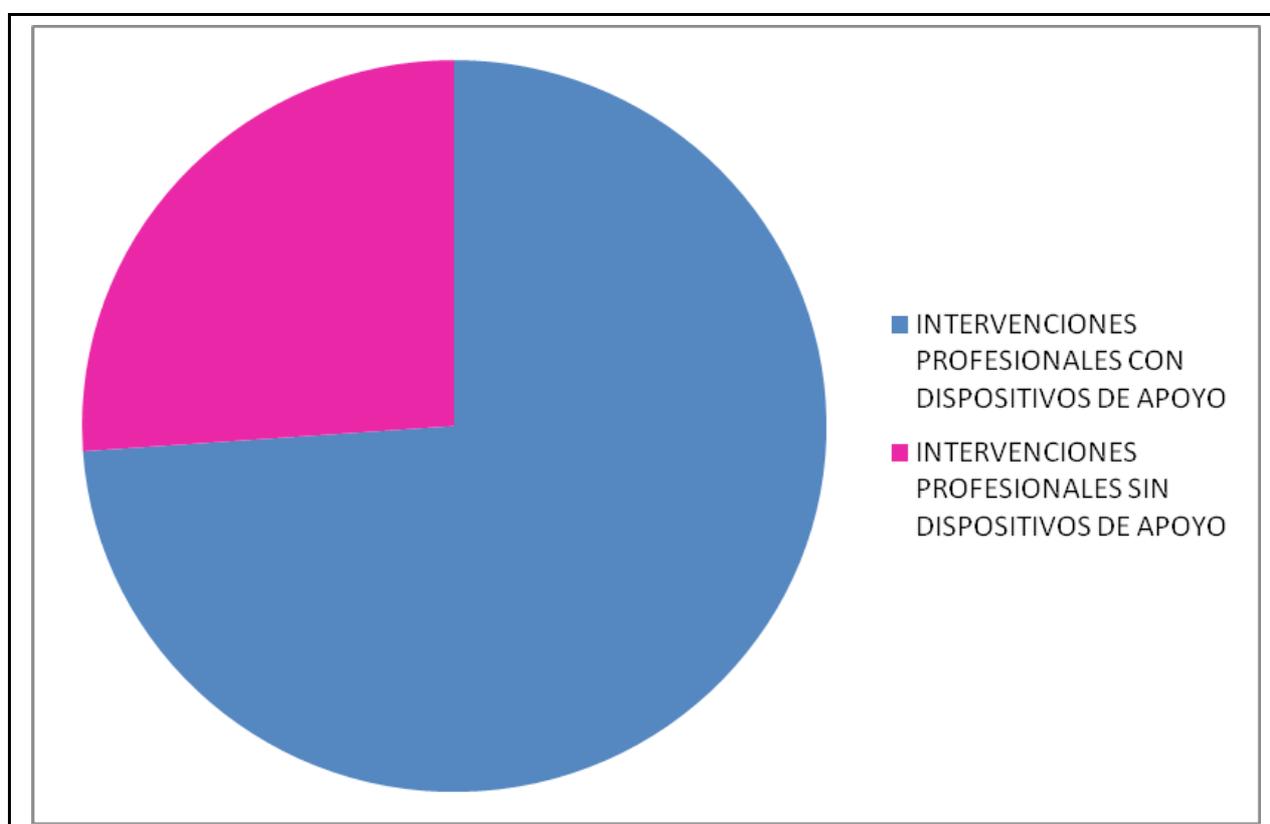


Gráfico N°:8: Dispositivos de apoyo a las intervenciones profesionales en respuesta a las demandas recibidas en el Servicio Local. CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Tabla N° 8: Dispositivos de apoyo a las intervenciones profesionales en respuesta a las demandas recibidas en el Servicio Local según CPDeN. CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

CPDeN	Dispositivos de apoyo a las intervenciones profesionales				Total	
	Intervenciones profesionales sin dispositivos de apoyo		Intervenciones profesionales con dispositivos de apoyo			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Santa Rita	18	20,7	69	79,3	87	100
Cerrito Sur	28	31,5	61	68,5	89	100
Total	46	26.1	130	73.9	176	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

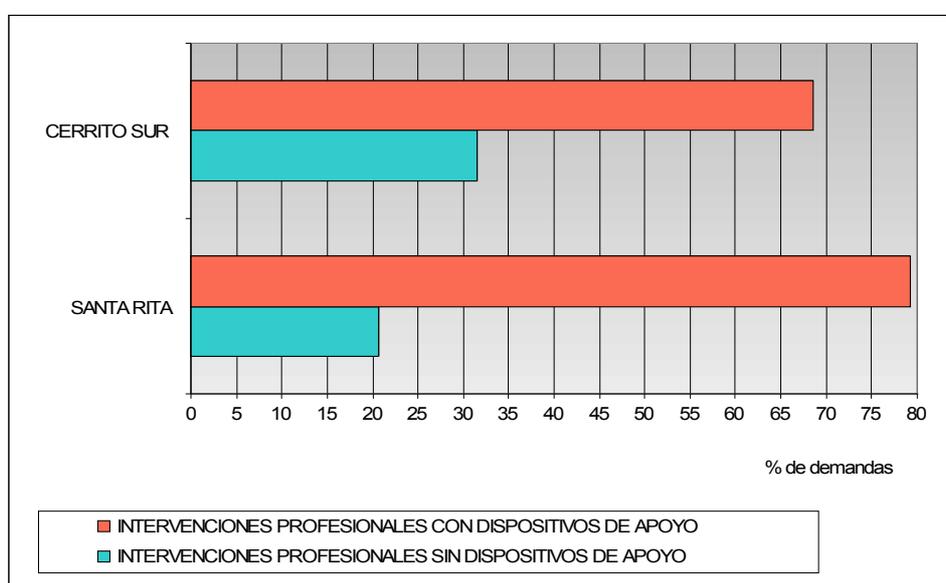


Gráfico N° 9: Dispositivos de apoyo a las intervenciones profesionales en respuesta a las demandas recibidas en el Servicio Local según CPDeN. CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Tabla N° 9: Sector de la Administración Pública que ejecuta los dispositivos de apoyo que se implementaron y/o intervinieron en la atención de las demandas al Servicio Local. CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Sector de la Administración Pública que ejecuta los dispositivos	Nº	%
Nacional	16	11.4
Provincial	35	25
Municipal	89	63.6
TOTAL	140	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

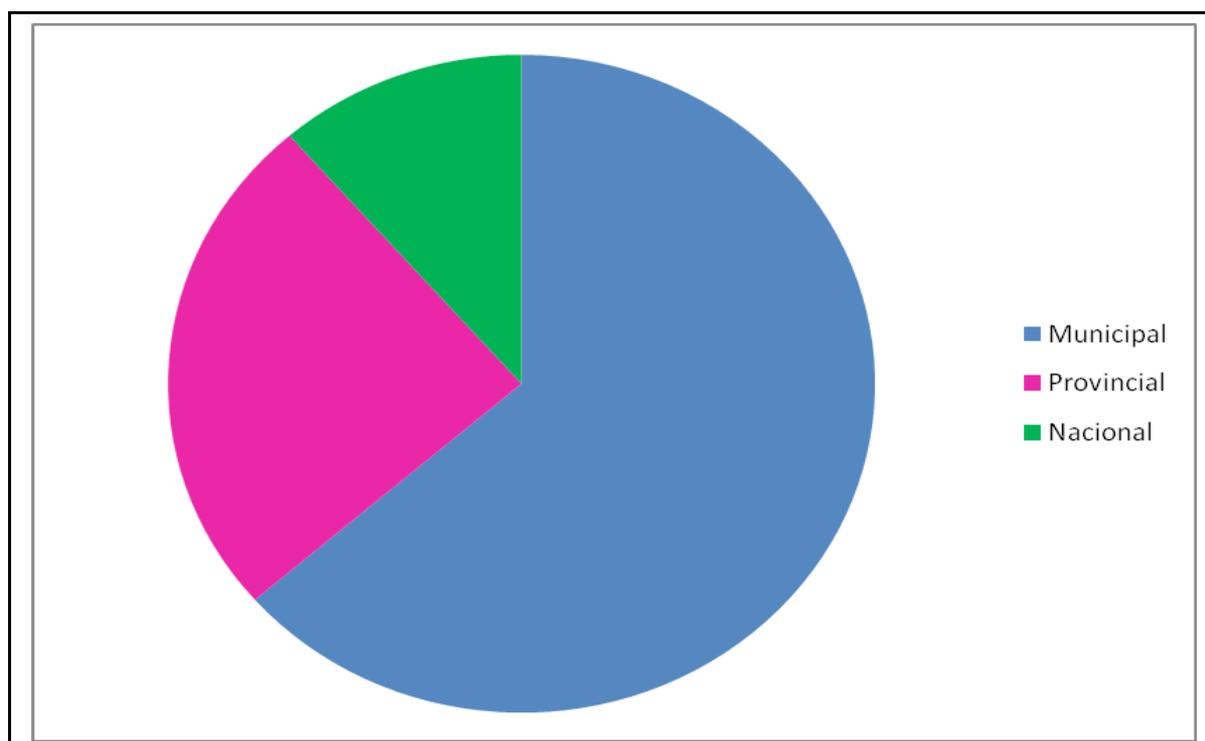


Gráfico N° 10: Sector de la Administración Pública que ejecuta los dispositivos de apoyo que se implementaron y/o intervinieron en la atención de las demandas al Servicio Local. CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Tabla N° 10: Sector de la Administración Pública que ejecuta los dispositivos de apoyo que se implementaron y/o intervinieron en la atención de las demandas al Servicio Local según CPDeN. CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

CPDeN	Sector de la Administración Pública que ejecuta los dispositivos						Total	
	Nacional		Provincial		Municipal		N°	%
	N°	%	N°	%	N°	%		
Santa Rita	8	10,1	19	24	52	65,9	79	100
Cerrito Sur	8	13,1	16	26,2	37	60,7	61	100
TOTAL	16	11.4	35	25	89	63.6	140	100

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero – Diciembre de 2011.

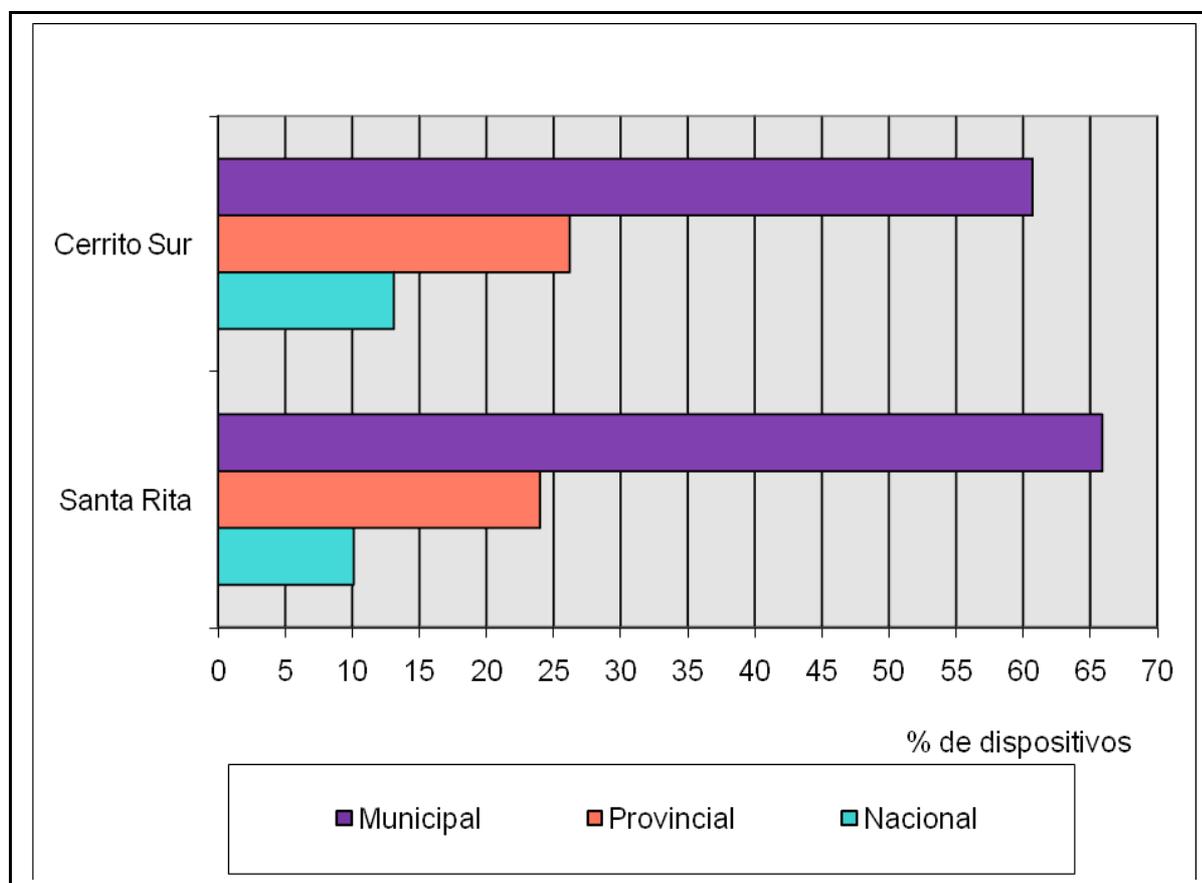


Grafico N° 11: Sector de la Administración Pública que ejecuta los dispositivos de apoyo que se implementaron y/o intervinieron en la atención de las demandas al Servicio Local según CPDeN. CPDEN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

Fuente: Elaboración propia. Datos extraídos de un total de 176 legajos registrados en el CPDeN Santa Rita y CPDeN Cerrito Sur del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez. Partido de General Pueyrredón. Enero - Diciembre de 2011.

PARTE VI
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El presente trabajo se planteó como objetivo general conocer las Demandas recepcionadas en el Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez (CPDeN Santa Rita - CPDeN Cerrito Sur) durante el período que va de enero a diciembre del año 2011 en la ciudad de Mar del Plata a fin de indagar la configuración del campo problemático de la intervención social. Para lograrlo definimos, como principales conceptos intervinientes la demanda, los CPDeN y los recursos y/o dispositivos existentes que fueron utilizados en respuesta a las demandas, conformando todas estas variables la configuración del campo problemático. Con estas variables tabulamos la información recolectada en legajos y entrevistas, convirtiéndola en datos cuantitativos. Correspondiente a los 176 legajos relevados cabe destacar las siguientes conclusiones.

En el periodo de estudio el efector que demandó con mayor frecuencia la intervención de los CPDeN fueron las instituciones educativas. El principal motivo de demanda fue violencia – maltrato físico. El recurso y/o dispositivo más utilizado en respuesta a las demandas de este período fue la Beca de Fortalecimiento Familiar. Con un porcentaje cercano a las instituciones educativas le siguen como efector demandante el Poder Judicial, la Demanda Espontánea, continuada por las instituciones de Salud. Aquí surge la importancia de la corresponsabilidad. Consideramos que la articulación de diferentes campos o espacios de intervención profesional se convierten en un recurso eficaz, que enriquece la intervención desde las diferentes miradas profesionales. En general, los profesionales coinciden en que es necesario un trabajo interdisciplinario, aunque los espacios de trabajo se encuentran muchas veces altamente instituidos no permitiendo que esto se lleve a cabo.

La pregunta que nos hacemos es: ¿por qué genera conflicto la corresponsabilidad entre las instituciones y entre los profesionales? Podríamos decir que uno de los principales conflictos que generó y sigue generando la implementación de este nuevo marco legal es, justamente, este tema que sólo se superará, al parecer de los profesionales, cuando se establezcan reglamentaciones y criterios de intervención claros para cada uno de los actores institucionales. Esto no se dará de un día para otro sino que requerirá de una larga búsqueda de acuerdos y consensos entre todos los efectores del sistema.

A nuestro entender, esto no se solucionaría únicamente con reglamentaciones y protocolos de intervención, sino que es necesario revisar también las formas de vincularse entre los profesionales de la misma disciplina, entre los de diferentes disciplinas, entre las instituciones y fundamentalmente con la gente.

El nuevo sistema de promoción y protección de los derechos del niño/a y adolescente promueve la participación social, es decir la corresponsabilidad, Estado – Sociedad Civil - Familia, donde prevalezca el interés superior del niño/a, considerando la prioridad del ámbito familiar en la crianza y cuidado; el Estado como principal garante y como responsable de acompañar y brindar las condiciones mínimas para que las familias desarrollen sus funciones básicas; la responsabilidad compartida por todas las áreas de gobierno para la inclusión de la dimensión de niñez y adolescencia; y la gestión en red entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Lo anteriormente dicho se expone en la Ley 13.298, la cual involucra de manera transversal todas las áreas del Estado, como así también alcanza a comprometer a la sociedad civil para que adopte una actitud activa frente a las necesidades manifestadas en ciertos sectores de la comunidad.

Estamos desafiados a superar la derivación como una forma de intervención en lo social y asumir la política de la corresponsabilidad.

Continuando ahora con los motivos de demandas, se puede visualizar en los gráficos que Violencia – Maltrato Físico ocupa el primer lugar con un 18,2%, siendo relevante su análisis si sumamos los tipos de Violencia en sus diversas manifestaciones -abuso sexual, maltrato físico, emocional o psicológico y negligencia-, cuyo porcentaje total llega al 45,5%. La violencia es prevenible, resulta de la interacción de múltiples factores interpersonales, individuales, comunitarios y sociales.

El maltrato infantil sigue presente en la realidad de nuestra sociedad, a pesar del derecho de los niños a una protección que garantice su desarrollo integral como personas en el seno de la familia. En el caso de la infancia se da la circunstancia de indefensión que nos impele a tomar medidas y destinar recursos a programas de intervención para su erradicación, desarrollando acciones para la detección, asistencia y notificación de maltrato hacia la infancia. Esto le implica al Sistema de Protección, entendido desde la corresponsabilidad, un compromiso cotidiano en la búsqueda de atenciones integrales e interdisciplinarias.

En segundo lugar, aparece la Ausencia de Adulto Responsable, seguido por Conflictiva Vincular. Esto lo entendemos desde nuestra experiencia en la Supervisión como los aspectos más difíciles del trabajo con familias multiproblemáticas, propias de los territorios comprendidos por los CPDeN. Está el desafío de comprender su funcionamiento y anticipar los escenarios posibles de intervención. Estas familias acuden a los equipos con situaciones recurrentes que no encajan en los modelos y metodologías

tradicionales: no presentan una única situación particular sino una cadena de problemas y factores de estrés. Estos se convierten en problemas múltiples, de gran complejidad y gravedad, con más de un integrante con necesidades y derechos vulnerados, visualizándose así episodios recurrentes de crisis individuales y familiares. Tienden a abandonar sus funciones parentales (la nutrienda, la socializadora y la educativa), mostrando en muchos casos un grado elevado de incompetencia parental y negligencia que llevado al extremo puede acarrear la inhabilitación legal de los padres y la salida del niño/a de su familia. Este abandono aparece vinculado en muchos casos a repetición de trayectorias familiares, por cuanto se delega sistemáticamente el cuidado de sus hijos en terceros (vecinos, familiares, profesionales).

También se caracterizan por la desorganización que define la dinámica de estas familias, particularmente en torno a dos aspectos: una estructura caótica, sin reglas claras, y una comunicación disfuncional, como así también por presentar una estructura mayoritariamente monoparental y una notoria dispersión de sus miembros. Asimismo, dicha estructura se caracteriza por numerosas rupturas y reconstituciones que configuran genogramas complejos y a veces confusos. Aparecen relaciones conflictivas con el entorno circundante y al interior del sistema familiar que adoptan la forma de violencia.

Este tipo de familias no son exclusivas de un entorno de pobreza y privación ya que pueden encontrarse en cualquier contexto social, cultural y económico. Sin embargo, si a la calidad de multiproblemática se le suma la categoría Problema Estructural de Pobreza (que representa el 8,5% de los motivos de demanda), los efectos perjudiciales para sus miembros se tornan estructurales y de difícil modificación.

En cuanto a la atención que se brindó a las demandas analizadas, es importante mencionar que las intervenciones profesionales sin dispositivos de apoyo de los equipos interdisciplinarios de los CPDeN aparece con el 26,1%, en tanto las intervenciones profesionales con dispositivos de apoyo correspondieron al 73,9%. Con respecto a las intervenciones con dispositivos de apoyo que se implementaron en la atención de las demandas, surge que la Beca de Fortalecimiento Familiar es la principal herramienta de apoyo a las intervenciones profesionales. Le sigue el Equipo de Atención a Niños en Situación de Riesgo. Ambos dispositivos son de administración Municipal. Y, en tercer lugar, la Asignación Universal por Hijo, de administración Nacional.

Ante todas estas situaciones a las que venimos haciendo referencia, que implican la vulneración de derechos, los cuales deben ser restituidos, nos preguntamos si la imposibilidad de concretar el acceso a otros servicios del Estado no se debe a una falta

de voluntad política para armar una réplica de la interministerial a nivel municipal. El Programa Becas está destinado a restablecer derechos vulnerados o amenazados de los niños/a y adolescentes cuyas familias se encuentran en condiciones de pobreza estructural y orientado a asegurar la permanencia del niño/a y adolescente en su grupo familiar y mejorar algunas de sus condiciones de vida. Por ello los equipos interdisciplinarios la implementan como herramienta de apoyo al plan de acción de la mayoría de sus intervenciones.

Surge preguntarnos aquí sobre la representación social que tiene la comunidad sobre el CPDeN a raíz de que en muchas oportunidades se atendían demandas donde sólo se solicitaba el beneficio económico. La persona concurría, motivada por algún vecino y/o familiar que tenía conocimiento de las intervenciones del CPDeN, con la actitud de que recibir la beca era un derecho que le correspondía. Esto era motivo de debate al interior de los equipos, sosteniendo siempre que el uso del recurso era en función de los objetivos de la institución, es decir, que el otorgamiento del recurso debía darse siempre y cuando haya vulneración de derechos de algún niño/a y adolescente y que debía implicar además un plan de trabajo con el grupo familiar como parte de la estrategia del equipo para no caer en respuestas meramente asistenciales, alejadas de las funciones que la Ley destina a los Servicios Locales.

Como se dijo, surge del análisis de datos en segundo lugar el Equipo de Atención a Niños en Situación de Riesgo, cumpliendo una función importante en el trabajo articulado con el CPDeN. Este efector, además de tomar la demanda en casos de urgencia y derivarla al CPDeN según corresponda al área programática, realiza intervenciones junto al CPDeN ante la complejidad de las situaciones abordadas. Ante urgencias, actuó en casos que contaban con apertura de legajo por fuera de los horarios administrativos de los CPDeN. Esto hace que tenga una doble función, como recurso y/o demandante.

La Asignación Universal por Hijo es el tercer recurso que los CPDeN utilizan como herramienta de apoyo a la hora de sus intervenciones. Como se mencionó en el desarrollo del trabajo, los Centros de Protección tienen como función la restitución de Derechos. Para lograrlo se realizan diversas gestiones. Entre ellas, éste recurso económico ayuda a trabajar diversas problemáticas subyacentes a la demanda inicial, ya que requiere previamente contar con DNI (Derecho a la Identidad), sostener la escolaridad (Derecho a la Educación) y los controles de salud (Derecho a la Salud).

En cuanto a la lectura crítica del material bibliográfico recopilado y utilizado y del análisis de la totalidad de los datos recogidos se pudieron extraer las siguientes

consideraciones, tratando de mostrar las rupturas y continuidades, es decir, qué es lo que cambió con el nuevo SPPD, qué es lo que se sigue perpetuando del antiguo enfoque, como así también limitaciones y posibilidades para la intervención. Se pueden mencionar como aspectos obstaculizadores la resistencia a la modificación por parte de algunas instituciones, cierta dificultad en la comunicación, articulación y armado de estrategias entre algunos de los efectores que intervienen en una misma situación para su abordaje integral. Hay dificultad para comprender la complejidad que implica abordar nuevas estrategias ante problemáticas que son multicausales y que requieren de una respuesta diferente e inmediata.

Se suma, en algunos casos, la falta de recursos de tipo profesional, material, institucional como, por ejemplo, equipos que funcionan sin la totalidad de los profesionales, entre otros. Esto hace que exista preocupación y situaciones de incertidumbre en los equipos técnicos profesionales, generando dificultades para el abordaje de los casos y el sostenimiento de los programas establecidos en la Ley 13.298 para proteger, prevenir, resguardar y reestablecer los derechos de los niños/as y adolescentes. Surgen y se hacen necesarias, por lo tanto, nuevas prácticas profesionales de intervención, considerando la riqueza de la nueva ley que tiene que ver con cuestiones como la intervención interdisciplinar, con trabajar no desde la focalización sino desde la integración de todos los saberes y actores que se desempeñan en el campo de la niñez y adolescencia, fomentar la corresponsabilidad y horizontalidad.

En cuanto a lo que permanece y lo que cambió en las instituciones en esta etapa de transición, se deben develar las formas de resistencia en tanto continuidades, superposiciones, ambigüedades y contradicciones, del paradigma tutelar aún vigente en los dispositivos de intervención social para permitir iniciar un proceso reflexivo y fundado que deleve e interpele los hilos invisibles que sujeta las intervenciones sociales al anterior modelo y que impiden los procesos de consolidación de las prácticas profesionales.

Al derogarse la antigua Ley de Patronato se revierte la modalidad de intervención estatal en el campo de niñez y adolescencia, generándose cambios y reacomodamientos de todos los actores que se desempeñan en el mismo. El avance a nivel normativo requiere aún de transformaciones político-sociales que favorezcan prácticas que instalen definitivamente al niño/a y adolescente como sujetos plenos de derechos. Pero reconocemos que esto es un proceso que implica nuevas formas de pensar, nuevas reglas de juego que deben hacer frente a modalidades de intervención arraigadas desde

hace muchos años y demandas que reclaman fórmulas de corte tutelar para proteger a los niños, ya que la cultura paternalista y de tutela sigue teniendo fuerte peso.

En este contexto, se hace necesaria una profunda reflexión y discusión que permita apropiarse de los cambios, apuntando a que estos no terminen disolviéndose en viejas instituciones modernizadas que encubran prácticas ya conocidas que han atentado contra una verdadera protección integral de niños/as y adolescentes. Es necesario reflexionar, conocer, reconocer socialmente las problemáticas por la que la niñez transcurre (situaciones que son cada vez más expuestas y conflictivas) para poder debatir soluciones, construir espacios de análisis que permitan identificar los problemas y acordar criterios de intervención de mayor amplitud.

Consideramos además para el logro de lo anteriormente dicho que se hace necesaria, en nuestra formación académica, la incorporación en la producción académico-teórica del paradigma de la protección integral y, en la dimensión política, la incorporación del niño/a como un sujeto pleno de derechos. Se hace necesaria la comprensión del tema al interior de todas las instituciones que intervienen con niños/as y adolescentes. La nueva ley democratiza las decisiones en torno a la infancia, lo que genera la necesidad de producir información, así como también la socialización de la misma.

Creemos que el aporte a esta investigación desde nuestra profesión es promover un compromiso con este nuevo paradigma que reconoce al niño/a como sujeto de derecho y la co-responsabilidad de las instituciones en restitución del derecho vulnerado. Consideramos que la ley es un elemento importante pero no es el único ni la causa de la modificación de la intervención, ya que la misma es una expresión de que las instituciones y la realidad han cambiado. Por tal circunstancia, entendemos que no es específicamente la entrada en vigencia de la Ley 13.298 lo que modifica la intervención del Trabajador Social sino una realidad social donde la legislación es sólo un instrumento del complejo tejido social en el que se debe trabajar.

El gran desafío actual, es hablar del niño/a generando respuestas, cuyo eje sea la infancia en su diversidad, atravesadas por todas las políticas públicas, tanto locales, como provinciales y nacionales. Desde el comienzo, nos propusimos hacer de esta investigación un aporte sobre los modos que adopta la política pública dirigida a la niñez en Mar del Plata, siendo la mayor satisfacción contribuir en la consolidación de este nuevo paradigma. Para realizar un análisis más exhaustivo en relación a la temática de interés del trabajo desarrollado, presentamos las siguientes propuestas:

- Confeccionar un registro cuantitativo sobre los resultados de las demandas sociales para generar estadísticas, a fin de conocer cuales son los recursos que se necesitan para abordarlas
- Generar y profundizar el vínculo entre las instituciones intervinientes para lograr un eficaz y coordinado trabajo interdisciplinario, a fin de dar cumplimiento a la corresponsabilidad que propone la ley
- Organizar cursos de capacitación para reforzar la labor interdisciplinaria entre los profesionales de los CPDeN, a fin de llevar a cabo un mayor trabajo articulado (Abogados, Psicólogos y Trabajadores Sociales)
- Generar espacios de supervisión para los integrantes de los equipos interdisciplinarios como una oportunidad para mejorar las destrezas profesionales a través de la reflexión, el pensamiento y el autocuidado
- Crear una Comisión Intersecretarial a nivel municipal (Secretarías de Acción Social, Salud, Educación, Justicia y Derechos Humanos, etc.) con el fin de elaborar las orientaciones y directrices y coordinar la política integral de los derechos de todos los niños, como también optimizar los recursos del Estado municipal a través de la formulación de un Plan de Acción que contemple planes y programas de prevención, asistencia e inserción social. Generando el diseño y aplicación de un sistema de monitoreo y evaluación definiendo las responsabilidades de las distintas secretarías.

BIBLIOGRAFÍA

- AGOTE, Luis (2005). "Diario de Sesiones del día" en *Nueva Ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Humano.
- ALAYON, Norberto (2008). "Exclusión Social, Derechos y Asistencia". *Revista de Facultad de Servicio Social de la Universidad de Río de Janeiro*.
- ALONSO Mariana; BIFARELLO Mónica (2003). "Políticas Públicas para la Infancia en Argentina: la deuda pendiente". *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*.
- ALTIMIR, O.; BECCARIA L. (1999). *Distribución del ingreso en Argentina*, Series Reformas Económicas N° 40, Santiago de Chile: CEPAL.
- ANDER EGG, Ezequiel (1982). *Técnicas de investigación social*. Alicante: Ed. Humanitas.
- (1985). *Las técnicas de comunicación al servicio del trabajo social*. Barcelona: Ed. Humanitas.
- (1998). *Trabajo Social e Interdisciplinariedad*. España: Ed. Humanitas.
- ANDRENACCI, L., Comp. (2006). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- ARZATE, Salgado; GUTIERREZ, Jorge; HUAMAN, Josefina (2011). *Reproducción de la pobreza en América Latina: relaciones sociales, poder y estructuras económicas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1989). *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, Resolución 44/25.
- AVERSA, María Marta (2008, junio). "La asistencia social a la infancia popular en las publicaciones oficiales peronistas (1946-1955). *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. Año 2, N° 3. ISSN: 1851-2577.
- BARRIOS, Alejandro (2006, Noviembre). "Política económica post convertibilidad ¿un nuevo modelo? ¿todo es igual? ¿nada es mejor?". *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*, N° 65.
- BECCARIA, L. (1993). "Reestructuración, empleos y salarios en la Argentina", en: *El desafío de la competitividad. La industria Argentina en transformación*. CEPAL- Alianza Editorial, Buenos Aires.

BELOFF, Mary (1999). "Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar". *Revista de UNICEF. Justicia y Derechos del niño*. N° 1.

----- (2000). *Derecho, infancia y familia*. Barcelona: Gedisa.

BIESA, Julieta; CASALS, Cristina; DELLA SAVIA, Pablo (2011, julio). "Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: descripción de la demanda, la metodología y la intervención desde una práctica concreta". *Revista Derecho de Familia* N° 50.

BIFARELLO, Mónica (2000). "Políticas sociales para recuperar utopías". *Ciudad Futura II*. PER, Municipalidad de Rosario.

BONIOLO, Paula; DI VIRGILIO, María Mercedes; OTERO, María Pía (2011). *Pobreza urbana en América Latina y el caribe*. Buenos Aires: CLACSO.

-----; DALLE, P., ELBERT, R.; SAUTU, R. (2005) *Manual de Metodología. Construcción del Marco Teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO, Colección Campus Virtual.

BUSTELO, Eduardo; ISUANI, E. (1998). *Mucho, poquito o nada*. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.

CAMPETELLA, Andrea; GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (2000) *Historia del sector sin fines de lucro en Argentina*. Argentina: Editorial Educ.ar.

CARBALLEDA, Alfredo (1997). "El proceso de análisis y la intervención en trabajo social". *Revista Escenarios* N°2. Escuela Superior de Trabajo Social de La Plata, UNLP.

----- (2000). *Del desorden de los cuerpos al orden de la Sociedad*. Escuela Superior de Trabajo Social de La Plata, UNLP.

----- (2002). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires: Ed. Paidós.

----- (2005) "Políticas de reinserción y la integración de la sociedad. Una mirada desde las políticas sociales". *Margen. Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales* N° 38.

----- (2006). *El trabajo social desde una mirada histórica centrada en la intervención. Del orden de los cuerpos al estallido de la sociedad*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

----- (2006). "Sarmiento, Guerra, Disciplinamiento y Escuela. Algunos antecedentes de las instituciones y su papel en la construcción de la realidad". *Desde el fondo. Cuadernillo temático* N° 40. Facultad de Trabajo Social, UNER.

----- (2007). *Escuchar las prácticas: la supervisión como proceso de análisis de la intervención en lo social*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

----- (2008). "La cuestión social como cuestión nacional, una mirada genealógica". *Margen. Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales*.

CARLI, Sandra (2002). *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina. 1880-1955*. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.

CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la Cuestión Social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

CASTILLO, Félix: "El profesional en las organizaciones de servicios sociales" en COLETTI, M, & LINARES J. L.: *La intervención sistémica en los servicios sociales ante la familia multiproblemática*. Barcelona: Ed. Paidós, pp. 223-243.

CASTORIADIS, C. (1983). *La Institución Imaginaria de la Sociedad. Vol. I*. Barcelona: Editorial Tusquets.

CILLERO BRUÑOL (1999), Miguel. "Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios. Minoridad y familia". *Revista Interdisciplinaria sobre la problemática de la Niñez-Adolescencia y el grupo familiar*. Delta, Paraná.

CILLERO, Miguel (2005). "El interés superior del niño en el marco de la CIDN". *Revista Justicia y Derechos del Niño* N°1.

Constitución de la nación argentina [1949], Capítulo III, Art. 37, Buenos Aires.

DAROS, W.; TEVELLA, A.M; URCOLA, Marcos (2007). *Identidad y población en situación de calle. Experiencia con niños y adolescentes en contextos sociales de pobreza*. Rosario: UNR Editora.

Decreto Nacional N° 295/2001.

DELEUZE, Gilles (1999). "¿Qué es un dispositivo?" en *Michel Foucault, filósofo*. Barcelona: Ed. Gedisa, pp. 155-163.

DEVOTO, Fernando; MADERO, Marta (1999). *Historia de la vida privada en La Argentina. La Argentina plural 1870-1930*. Buenos Aires: Santillana.

DI TELLA, Torcuato (2001). *Diccionario en Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Emecé.

ELÍAS, M. F. (2002). "Familia y ciudadanía", *Nuevos escenarios y práctica profesional*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

EROLE, Carlos (1997). *Los Derechos Humanos. Compromiso ético del Trabajo Social*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

-----; FAZZIO, Adriana; SCANDIZZO, Gabriel (2002). *Políticas públicas de infancia. Una mirada desde los derechos*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES/ UNICEF (2008). *Temas clave en materia de protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*.

FAIT VILLALOBOS, Dinorah (2008). *Niñez en riesgo y políticas sociales*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

FAMÁ, María Victoria; GIL DOMÍNGUEZ, Andrés; HERRERA, Marisa (2007). *Ley de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley 26.061. Comentada, anotada y concordada*. Buenos Aires: Ed. Ediar.

FAZZIO, Adriana; SOKOLOVSKY, Jorge (2006). *Cuestiones de la niñez. Aportes para la formulación de políticas públicas*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

FERNÁNDEZ, Silvia E. (2008). “Sistema de protección integral de la niñez en la Provincia de Buenos Aires. La reformulación de roles en los poderes administrativo y judicial a partir de la leyes 13.298, 13.634, y decretos reglamentarios 300/05 y 44/07”. *Revista Jurídica La Ley Buenos Aires* N° 4, pp 341 – 354.

----- (2009, marzo). “El proceso justo constitucional de niños y adolescentes. Reformulación de las nociones de defensa jurídica, representación legal y asistencia de los menores de edad a partir de las leyes de protección integral de derechos e infancia: hacia la tutela judicial efectiva de sus derechos”. *Abeledo Perrot* Vol. 03, pp. 262-277.

----- (2011). “El debido proceso de infancia en el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños y Adolescentes de la Provincia de Buenos Aires”. *Revista del Ministerio Público. Provincia de Buenos Aires. República Argentina*.

FERNANDEZ SOTO, S. (1999). “Neoliberalismo, matriz asistencial y Trabajo Social: reconstrucción crítica de la acción profesional”. *Revista Serviço Social & Sociedade*, San Pablo, Brasil: Cortez Editora, N° 60, p. 9-40.

FOGLIA, Sebastián Luis (2008, diciembre). “Para que la protección integral de los menores no sea sólo un título”. *Revista de Ciencias Sociales Realidad Económica*.

FOUCAULT, Michel (1978). *Microfísica del poder*. La Piqueta, Madrid.

----- (1986). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI Editores.

----- (2005). *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. Trigesimosegunda edición. Siglo XXI editores Argentina.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1998). *Estado-Nación y Globalización*. Buenos Aires: Ariel.

- (2003). *Estado y sociedad*. Tesis grupo editorial norma.
- GARCÍA FUSTER, E.; MUSITU OCHOA, G. (1993). “El maltrato infantil. Un análisis ecológico de los factores de riesgo”. Centro de publicaciones del Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- GARCÍA SALORD, Susana (1991). *Especificidad y rol en Trabajo Social. Currículo, saber, formación* Buenos Aires: Ed. Humanitas.
- GAVAGNIN, Diego Maximiliano; HERNÁNDEZ, María Celeste; JAUREGUIBERRY, Inés; LESCANO, María José; LÓPEZ CALENDINO, Sebastián (2008). *¿La ley Salvadora del Niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada por el equipo del IDN (FCSyJ – UNLP).
- GIRALDO DÍAZ, Reinaldo (2006). *Poder y resistencia en Michel Foucault*. Colombia: Unidad Central del Valle del Cauca.
- GÓMEZ, E.; HAZ, A.; MUÑOZ, M. (2007): *Familias multiproblemáticas y en riesgo social: características e intervención*. Revista *Psykhe*, Santiago de Chile
- GÓMEZ, Mariela; VALLINA, Marcela (2011, 26 de agosto). Relatoría de la Jornada de Intercambio y Formación *Los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño y el Observatorio Social Legislativo*. Universidad Nacional de Lanús.
- GONZÁLEZ, Isabel; RACHID, Verónica; PERALTA, Juan (2011, agosto). “Un aporte a la restitución de Derechos en la Infancia: entre prácticas normativas y el abandono de la intervención... otras prácticas posibles”. *III Simposio Internacional sobre Infancia, Educación, Derechos de niños, niñas y adolescentes. Las prácticas profesionales en los límites del saber y de la experiencia disciplinar*. Mar del Plata.
- GONZALEZ SAIBENE, Alicia (2004). *El objeto de intervención profesional, un mito del Trabajo Social*. Buenos Aires: Ed. Fundación Futuro Solidario.
- (2004). *Los saberes, la ciencia y el método. La investigación y la intervención en Trabajo Social*. Rosario: Ed. Inédito.
- (2010). *Conocimiento, Intervención, Transformación*. Universidad Nacional de Entre Ríos, Trabajo presentado en el Seminario de la Maestría en Trabajo Social.
- GUTIÉRREZ, Alicia B. (2003). “La construcción social de la pobreza, un análisis desde las categorías de Bourdieu Pierre”. *Anduli - Revista Andaluza de Ciencias Sociales*. Argentina.
- HABERMAS, J. (1994.) *Modernidad y Posmodernidad*. Madrid: Alianza.

HERZER, Hilda María; DI VIRGILIO, María Mercedes (1996). En García Costa, V. (comp.); *Historia y Desastres en América Latina*, Vol. 1. Colombia. La Red/CIESAS.

ISUANI, E.; LO VUOLO, R.; TENTI FANFANI, E. (1999). *El Estado Benefactor*. Buenos Aires: Miño Dávila.

IVES; MENY; THOENIG (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

JELIN, Elizabeth (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

----- (2001) "Familia, Crisis y después" en WAINERMAN, C. (Comp.), *Vivir en familia*.

JORDÁN Ricardo; MARTÍNEZ Rodrigo (2009). *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. CEPAL-Corporación Andina de Fomento (CAF), Naciones Unidas.

KAUFMANN, Pedro S. (2006). *La superación del Régimen de Patronato. La construcción colectiva del Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la organización del Estado Provincial*. Buenos Aires. Texto utilizado por organismos oficiales, ONGs para la difusión de la nueva legislación de niñez. URL: <https://docs.google.com/document/edit?id=10ZPBeTxZEvnPzs2PBDmoQCkL2osZn5A2dKJvCcdj7Hs&hl=es&pli=1>

KIRCHNER, Alicia (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular. Tomo I y II*. Buenos Aires: Ed. Artes Gráficas Urbano SRL.

LECHNER, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. FLACSO. Ediciones Ainavillo. Santiago de Chile.

LEVÍN, M.; MESCHINI, P. (2009, noviembre) "Dispositivos de intervención en lo social. Continuidades y rupturas ante la implementación del enfoque centrado en la protección integral de derechos de niñas/os y adolescentes". Jornadas de Investigación en Trabajo Social *La investigación en Trabajo Social en el contexto Latinoamericano. Producción de conocimiento y agendas públicas: Problemas, encrucijadas y alternativas*. Mar del Plata

LEWKOWICZ, Ignacio (2004). *Pensar sin Estado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Ley 10.903 (1919). Ley Agote o de Patronato de menores.

Ley 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y Decreto Reglamentario 300/05. (2005) Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Secretaría de Derechos Humanos.

Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Argentina.

Marco para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (2000). Chile: Ministerio de Justicia.

MARCON, Osvaldo (2000). *Menor: un adjetivo advenido sustantivo*. URL: <http://www.ts.ucr.ac.cr/pp-marcon.htm>.

MATUS SEPÚLVEDA, Teresa (1999). *Propuestas contemporáneas en trabajo social. Hacia una intervención polifónica*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

MESCHINI, Paula (2013). "Alternativas a la modernidad salvaje en Argentina". UNR: *Revista Cátedra Paralela*.

MINUJÍN, Alberto (1998). "Vulnerabilidad y Exclusión Social en América Latina" en BUSTELO, E. y MINUJÍN, A. (Editores), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: UNICEF-Santillana, pp. 163-165.

MINUJÍN, Alberto (1999). *¿La gran exclusión?: Vulnerabilidad y Exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.

Ordenanza Municipal 17973 de los Centros de Protección de Derechos de la Niñez (2007, marzo). Municipalidad del Partido de General Pueyrredon. Decreto de promulgación: 680.

OSZLAK Oscar (2001). "El Estado transversal". *Revista de la UBA Encrucijadas*, Año 1, N° 6.

----- (2004). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

PANDOLFI, M. J, VASQUEZ, E. (2008). "Reconstruyendo una experiencia de trabajo colectivo en pos de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes". La Plata: II Foro Latinoamericano *Escenarios de la vida social, el Trabajo Social y las ciencias sociales en el Siglo XXI*.

PARRA, Gustavo (2001). *Antimodernidad y Trabajo Social*. Buenos Aires. Espacio.

PASSANANTE, M. Inés (1987). *Pobreza y Acción Social en la Historia Argentina*. Buenos Aires: Hvmánitas.

PUIG CRUELLS, Carmina (2009). *La supervisión en la intervención social. Un instrumento para la calidad de los servicios y el bienestar de los profesionales*. Tesis doctoral. Universidad Rovira I Virgili, España.

PRÉVÔT SCHAPIRA; Marie-France (2002). "Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades" en *EURE* (Santiago de Chile) VOL. XXVIII, N° 85.

QVORTRUP, Jens (1998, 21-25 de agosto). "La infancia y las macroestructuras sociales". Utilizado como documento de referencia en una sesión sobre Sociología de la Infancia en el *Congreso de la American Sociological Association* que tuvo lugar en San Francisco.

ROZAS PAGAZA, Margarita (1998). *Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio.

----- (2001). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

----- (2004). *Tendencias teórico epistemológicas y metodológicas en la formación profesional. La cuestión social y la formación profesional en trabajo social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana*. Buenos Aires: Espacio

SABINO, Carlos (1998). *Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos*. Buenos Aires: Ed. Lumen/Hvmanitas.

----- (2001). *El Proceso de Investigación*. Buenos Aires: Ed. Lumen.

SIGAL, Silvia y KESSLER, Gabriel (1997). "La Hiperinflación en Argentina: Comportamientos Sociales". En Canton, D., Jorrat, J. R. *La investigación social hoy* (Buenos Aires: IIGG, Oficina de publicaciones del CBC, UBA).

SVAMPA, M. (2005). *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Taurus.

TONON, Graciela (2001). *Maltrato Infantil Intrafamiliar*. Buenos Aires: Espacio.

TORRADO, Susana (1994). *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

----- (1998) *Quince años de democracia*. Buenos Aires: Grupo editorial norma literatura.

----- (2003). "Capítulo 2", *Historia de la Familia en la Argentina Moderna (1870-2000)*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

----- (2004, mayo-agosto). "Ajuste y cohesión social argentina: el modelo para no seguir". *Revista Tareas* N° 117. República de Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA).

TRAVI, Bibiana (2006). *La Dimensión Técnico-Instrumental en Trabajo Social. Reflexiones y Propuestas acerca de la Entrevista, la Observación, el Registro y el Informe social*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

URCOLA, Marcos (2007). "El niño como representación social y como nuevo sujeto de derecho" en CONTRERAS NIETO, M. A.; DAROS, W.; SECCHI, M. (Coord.), *La percepción social de los derechos del otro*. México: Instituto Universitario de Ixtlahuaca.

----- (2010). *Hay un niño en la calle*. Buenos Aires: Ciccus.

VARELA, M. (2008). *Paradigmas, debates, tensiones en políticas de niñez*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

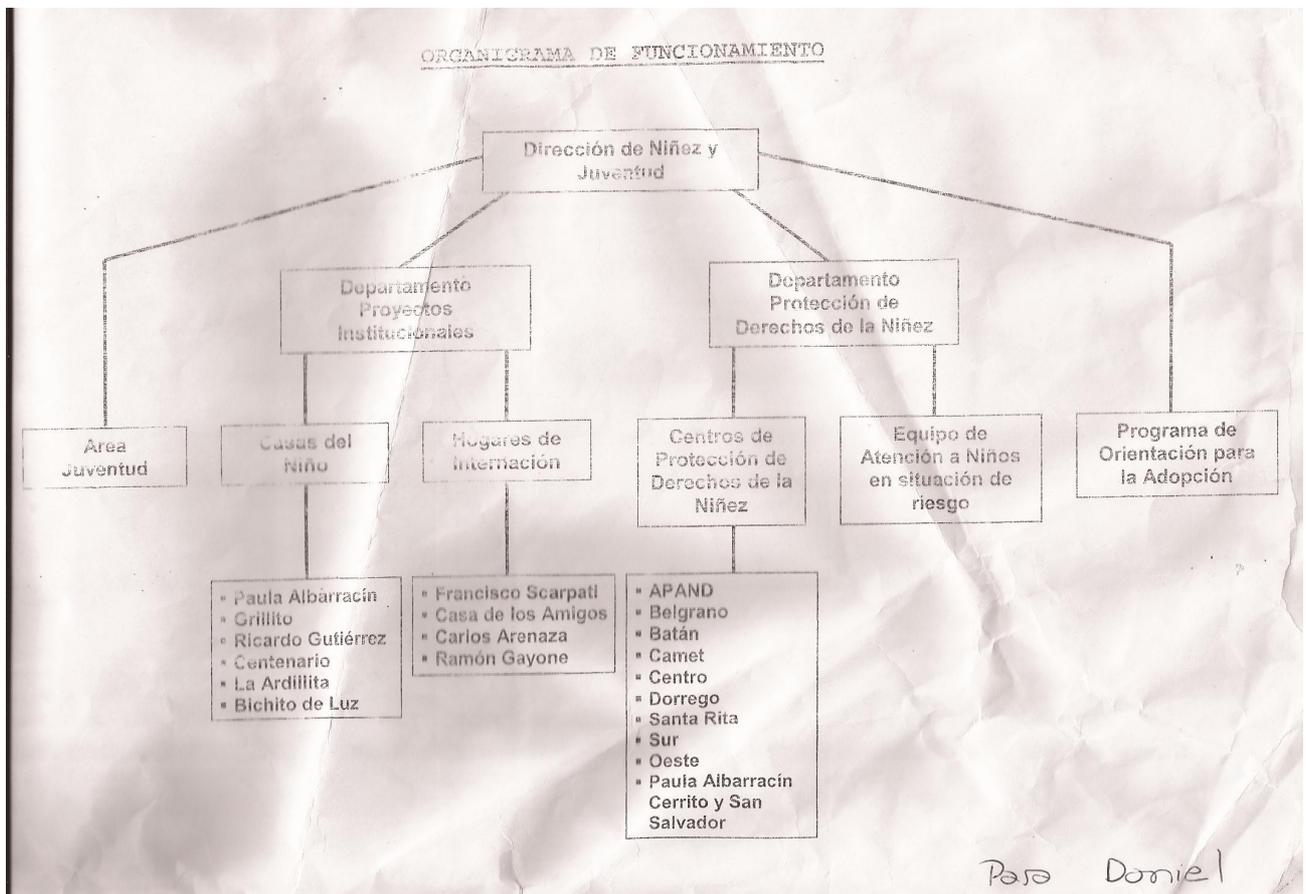
VILLETA, V. (2009). "Las prácticas profesionales en el marco de la nueva legislación de niñez". Villa Gesell: *VII Jornadas bonaerenses de Trabajo Social*.

ANEXO

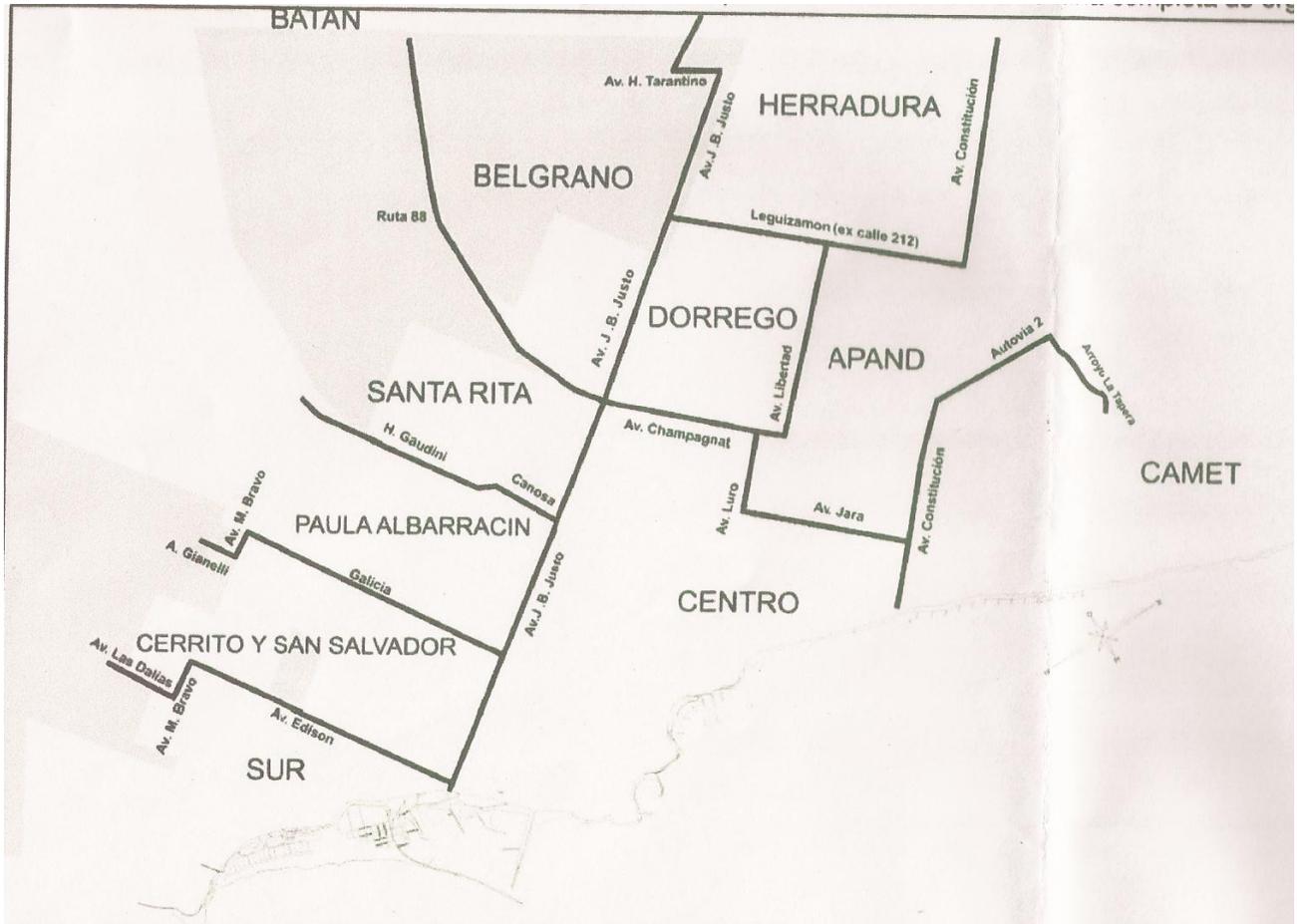
Organigrama que surge de la Ley Provincial 13.298



Los Centro de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez pertenecen al Área de Niñez de la secretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad, bajo el siguiente organigrama:



Actualmente hay once CPDeN que abarcan todo el partido de Gral. Pueyrredón, distribuyéndose las áreas programáticas de la siguiente manera:



REFERENCIAS:

DEMANDAS INICIADAS POR:

- 01: Zonal
- 02: Local
- 03: Salud
- 04: Educación
- 05: Judicial
- 06: Seguridad
- 07: Centro de Referencia
- 08: Municipio
- 09: Programa Municipal
- 10: Programa de calle (se incluyo dentro de Servicio Local)
- 11: CPA
- 12: ONG's
- 13 legajos derivados

MOTIVO DE DEMANDA:

- A: Situación de calle
- B: Violencia
 - 1: Negligencia
 - 2. Maltrato físico
 - 3. Maltrato psicológico o emocional
 - 4. Abuso sexual
- C: Explotación laboral
- D: Explotación sexual
- E: Situación de abandono
- F: Salud adicciones
- G: Salud discapacidad
- H: Salud Psicopatología
- I: Conflictivo vincular
- J: Deserción escolar
- K: Ausencia de adulto responsable
- L: Problemática salud progenitor
- M: Progenitor privado de libertad

N: Adulto responsable revoca guarda
O: Problema estructural de pobreza
P: Progenitor con medida
Q: Ya institucionalizados – pedido de revinculación familiar
R: Ya institucionalizados – pedidos de reubicación.
S: Consultas jurídicas
T: Otros

DISPOSITIVOS:

1. Asignación universal por hijo
2. Plan nacer
3. Plan familias
4. Plan nacional de Seguridad Alimentaria
5. Programa materno infantil (promin)
6. Programa Nacional de inclusión educativa
7. Volver a la escuela
8. Programa Federal de mejoramiento de vivienda.
9. Plan mas vida
10. Programa servicio alimentario escolar (SAE)
11. Programa asistencia alimentaria especiales
12. Programa unidades de desarrollo infantil
13. Programa de responsabilidad compartida Envi6n.
14. Centros provinciales de Atenci6n (CPA)
15. Programa tarjeta plus alimentaria
- 16 Programa Oportunidades

Conveniados SERVICIO ZONAL PPDN GRAL. PUEYRREDON:

17. BENAIA (hogar)
18. CONGREGACION DE LA IMAGEN DEL DIVINO ROSTRO
19. APAND (varones)
20. APAND (mujeres)
21. ALDEAS INFANTILES SOS ARGENTINA
22. SOCIEDAD DE PROTECCION A LA INFANCIA -BALCARCE (hogar)
23. MUNICIPALIDAD GRAL. ALVARADO (Pequeño Hogar N° 3 Alegría y Esperanza).
24. BENAIA (Club de Amigos)
25. SOCIEDAD DE PROTECCION A LA INFANCIA -BALCARCE- (Centro de Día)
26. MUNICIPALIDAD DE GRAL. ALVARADO (Programa Adolescentes)
27. A.M.A.D.I.
28. A.N.A.
29. UNICORNIO
30. CEAS
31. PALESTRA
32. POSADA DEL INTI (Comunidad terapéutica)
33. POSADA DEL INTI (Centro de Día)
34. CRIDEA
35. CENTRO ASISTENCIAL DE LA COSTA
36. HOGAR DE MARIA

CONVENIADOS NIVEL MUNICIPAL:

37. Programa ACERCAR
38. Programa PEBa
39. Programa CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL
40. Programa ACAHAYBONDI
41. Programa POR UNA MAR DEL PLATA LIBRE DE VIOLENCIA
42. Programa CINE EN LOS BARRIOS
43. Programa MAR DE CHICOS

44. Casa del Niño Paula Albarracín
45. Casa del Niño Ricardo Gutiérrez
46. Casa del Niño Grillito
47. Casa del niño Centenario
48. Centro recreativo de la infancia Bichito de Luz
49. Centro recreativo de la infancia La Ardillita.
50. Casa de admisión y evaluación Carlos Arenaza
51. Casa de admisión y evaluación Ramón Gayone
52. Hogar Casa de los Amigos
53. Hogar Francisco Scarpati
54. Programa BECAS
55. Programa HIP HOP
56. Equipo de Atención a Niños en Situación de Riesgo
57. Programa de Seguridad Alimentaria
58. CAFER
59. SEMDA
60. Pro Niño
61. Casa del Niño
62. Plan Hábitat