

# PUNTUALIZACIONES SOBRE EL SISTEMA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

*Claudia Orleans*

## 1

En el presente trabajo nos proponemos reflexionar sobre las infancias, como el producto de construcciones histórico sociales que la van descubriendo en la conciencia colectiva. Se focaliza en las políticas sociales establecidas durante la segunda mitad del Siglo XX en la Argentina, que consolidaron la distancia entre niño-menor a través de prácticas de protección y control para algunos niños y niñas. Asimismo introducimos en esta lectura, reflexiones y puntualizaciones de los marcos normativos nacionales y provinciales, adecuados a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño [CIDN]. Recorrido que pretende no ser leído exclusivamente en clave jurídica.

Las legislaciones internacionales, que finalizando el Siglo XX fueron incorporadas en nuestra Constitución Nacional, son portadoras del Paradigma de los Derechos Humanos. Estos tratados internacionales establecen la compleja tarea de definir políticas públicas de ampliación de ciudadanía, garantía de derecho, generando un profundo cambio que entra en colisión con los instituidos de época.

En el presente artículo se plasman, los trayectos a los que nos desafía la plena vigencia de la CIDN, como así también se va introduciendo lecturas sobre prácticas y discurso, modalidades de trabajo y dispositivos de abordaje, que se implementa a partir de la sanción y adecuación de leyes en la Provincia de Buenos Aires.

## 2

El campo de la infancia (Bustelo 2007) está compuesto por una heterogeneidad de discursos, enfoques, conceptos, pero también por prácticas que constituyen un conjunto de acciones, programas, políticas y por las propias construcciones de los actores intervinientes que organizan relatos destinadas a conformar acciones molares de producción de subjetividad.

Es en este sentido que pensar en las transformaciones, modificaciones a establecer en relación a las políticas dirigidas a la niñez, no se agota en cambios jurídico-legales ni en los modelos de gestión, sino que significa provocar profundos movimientos de los dispositivos bio políticos, y en los sentidos que organizamos como colectivo social, tal como se nos presentan hasta nuestros días.

Establecer en su plena vigencia la CIDN, no significa ni se trata de transformar las maneras en que se organizan los establecimientos y las instituciones sino de producir afectación sobre los modos en que fueron pensadas, y por lógica, intervenidas las infancias. En este sentido podemos decir que, pensar desde el paradigma de los derechos humanos es agenciar otros modos de producción social con los ciudadanos sean niños, niñas, adolescentes, familias, hombres o mujeres.

Mutación de las mentalidades, emergencia de nuevos sentidos en relación a pensar las infancias, constituye un complejo proceso de animar otros ordenamientos no solo jurídicos. En tal sentido, pensar desde las políticas públicas para la infancia como sujeto de derecho, es en primer lugar analizar la emergencia de los procesos políticos, económicos sociales, las condiciones de posibilidad conforme a esta época que van a ir imprimiendo sentidos a las leyes y buscando la instalación de nuevos modos de organización.

### 3

El complejo proceso de transformar e instituir otro lugar social en relación a este sujeto de derecho, implica deconstruir y derribar una pesada maquinaria de la historia de la tutela, que no se agota en el re ordenamiento de políticas de gobierno, sino también en las lecturas de nuestras propios saberes disciplinares.

La nueva relación del Estado con la infancia, es decir de los niños, las niñas y adolescentes con la política pública, sitúa desafíos de interrogación, elucidación de y en todas las instituciones que intervienen en la socialización, en instancias escolares, recreativas, comunitarias o de cuidado directo, familia, salud, re dimensionando su saber-hacer.

Este cambio de cosmovisión, paradigma en torno al nuevo sujeto social, sujeto de derecho, debe estar produciendo nuevas institucionalidades, y poniendo en crisis las arcaicas, hasta su desaparición, aspecto este que se encuentra en el presente en un complejo proceso de implementación, de tensión y debate, que no logra aún dimensionar todo su objetivo.

La construcción de las políticas públicas fundadas e implementadas desde una perspectiva de los derechos humanos requiere establecer un campo integral de diversos componentes que se hace necesario pensarlo en perspectiva histórica.

### 4

El modelo político- económico de gestión neo liberal de los '90 había dejado un notable incremento en las estrategias de exclusión social, donde la internación de niños y niñas pobre fue un eje prioritario en materia de políticas públicas de infancia.

Los niños, niñas y jóvenes eran ingresados al sistema tutelar por una heterogeneidad de situaciones que iban desde abandono parental, problemas de conducta escolar, adicciones, problemáticas de salud mental, falta de

recursos materiales para garantizar alimentación, vivienda etc. o víctimas de violencia. Todos con un denominador común, familias pobres y en exclusión social.

La arbitrariedad de la intervención del Estado a través del poder judicial (Tribunales de Menores) y del poder ejecutivo, marcó el rumbo para consolidar un sistema y dispositivos de control, cuyo objetivo fue la moralización. Así afianzado el complejo tutelar, fue durante gran parte de las últimas 4 décadas, perfeccionando sus objetivos de segregación, aislamiento, clasificación, patologización de un importante número de niños niñas y adolescentes, prioritariamente provenientes de familias en proceso de exclusión social, desocupación, víctimas de violencia.

Al momento de establecerse con rango constitucional la CIDN, llamativamente en la Provincia de Buenos Aires crecía año a año el número de intervenciones llevadas a cabo por el Estado bajo la doctrina de la situación irregular, esto implicaba un gran crecimiento de población infantil separada de sus familias de origen, de sus comunidades, internada en institutos de menores, eufemísticamente llamados hogares.

Si bien es importante señalar, que la sociedad civil, a través de sus organizaciones sociales, pugnaba por establecer un lugar distinto para esta infancia de la minoridad. Diversos colectivos sociales iban implementando otros modelos de trabajo con niños y niñas en situación de calle, surgiendo así modelos de abordaje en el marco de la protección de derecho.

El proceso de instauración del cambio normativo, que durante más de una década co-existe con el modelo neo-liberal, comienza a tallar con mayor intensidad otro escenario en materia de política social recién en el año 2005. Se debía enfrentar la compleja tarea desde las políticas públicas de cambiar rotundamente el dispositivo de poder-saber de las organizaciones de la tutela, y producir un nuevo lugar social para las infancias, debiendo impactar ese cambio en las diversas prácticas institucionales.

Esto refiere a los procesos de des institucionalización, entre otras tácticas y estrategias que las nuevas organizaciones integrantes del sistema de

promoción y protección de derechos, debían desplegar, para “restituir y garantizar derechos” y dejar atrás las prácticas de control, disciplina y tutela.

Sin embargo hubo que esperar más de una década (en el año 1994 se incorpora la CIDN a la Constitución Nacional, en el año 2005 se produce la primera reforma legislativa en el territorio nacional con la Ley 26061) para la plena vigencia de las políticas de ampliación de ciudadanía.

Es punto de interrogación en estas líneas pensar las nuevas institucionalidades en políticas de infancia, implicando esto necesariamente comprender la complejidad de dicho proceso. Supone analizar las dimensiones de las prácticas y los sentidos que produce, el despliegue de significaciones sociales por las cuales y en las cuales emerge y se materializa un nuevo dispositivo bio-político como formación social visible de y en las políticas sociales.

Problematizar sobre la emergencia de nuevos dispositivos, hace poner en tensión las relaciones de poder que conlleva, como así también la profundidad que implica la re elaboración de nuevas políticas llevadas a cabo en la que se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes en extrema vulnerabilidad.

Cambiar, debe poner en interrogación la des igualdad establecida en la modernidad entre niño-menor para dar paso a una construcción social que piense y signifique a los niños y las niñas como sujeto de derechos. Aspecto que requiere de una activa redistribución del poder y del saber en los nuevos procesos de institucionalización y en la implementación de planes, programas y acciones llevadas adelante desde las políticas públicas.

El cambio a producir, desde el campo tutelar hacia el campo de los derechos humanos, más allá del marco jurídico que ostenta, nos debe permitir leer su encuadre ético, y las significaciones que esto determina hacia el interior de la sociedad y sus instituciones.

El proceso de implementación de una política social es un campo de pujas políticas, económicas, sociales, simbólicas, culturales, que si bien los ordenamientos microfísicos, los focos locales de subjetivación colectivas van a ir produciendo mutaciones sociales, en relación a las infancias como sujetos de

derechos, también se hace necesario para derribar los modos de subjetivación que consolidaron el complejo tutelar, pensar las políticas públicas abordando todos los componentes que la agenciaron (mass medias, instituciones religiosas, educativas, culturales, familiares).

En palabras de Guattari, F. (1996, p.34)

La refundación de lo político deberá pasar por las dimensiones estéticas y analíticas que se implican en las tres ecologías del ambiente, el socius y la psique. No se puede concebir como respuesta al envenenamiento de la atmósfera y al recalentamiento del planeta debido al efecto invernadero, una simple estabilización demográfica, sin una mutación de mentalidades, sin la promoción de un nuevo arte de vivir en sociedad.

## 5

Podemos señalar que la CIDN es un prisma desde donde mirar los problemas, pero lejos se está aún, a nuestro entender, de constituir una matriz en la cual desplegar todos los sentidos desde donde como sociedad entendemos la niñez. Persiste la tensión, no solo en el plano del diseño y ejecución de las políticas públicas, o entre los dispositivos de control y los programas o planes institucionales que promuevan en todo su dimensión los derechos de la infancia, sino que sigue siendo un campo de tensión en la forma en que nos vinculamos con las infancias.

En este sentido Bustelo (2007) establece dos enfoques en referencia a las relaciones sociales que se establecen con la infancia, ambos se imbrican complementan y refuerzan:

-Una relación de compasión que invisibiliza las relaciones de dominación de adultos hacia niños y niñas. En esta relación los niños y las niñas pobres son objeto de la intervención caritativa, la beneficencia, el asistencialismo.

-Una relación económica, que sitúa a la infancia y la adolescencia como inversión a futuro, convirtiéndolos en objetos de rentabilidad para un futuro promisorio.

Ambas relaciones ven caer sus estrategias cuando los niños, las niñas y adolescentes se muestran en desviación a lo esperado, apareciendo estrategias de moralización y control, encierro o exclusión.

Los medios masivos de comunicación, refuerzan en forma permanente la idea de “adolescencia peligrosa”, vinculándola con el delito, la adicción el desenfreno.

La CIDN, junto a todos los tratados Internacionales sobre derechos humanos, constituye el punto inicial, el magma desde el cuál debe necesariamente ordenarse y organizarse la potencialidad de creación de sentidos colectivos, tanto en las definiciones de los problemas que aborda como en las prácticas que se consideran apropiadas. Los derechos humanos son innatos e inherentes a la naturaleza humana, pero grandes sectores sociales deben aún seguir batallando para que se cumplan.

## 6

Para finalizar vamos a señalar una serie de conceptualizaciones, (Méndez García, E & Vitale, Gabriel, 2009) palabras claves, que son herramientas fundantes para la intervención por parte del Estado en el campo de las políticas para la infancia, condición indispensable, a nuestro entender, para pensar nuevos dispositivos y ordenamiento que sean capaces de impactar sobre lo que ha quedado invisibilizado.

En relación a la noción de *Interés superior* mucho se ha debatido en referencia a la misma. Preguntas cómo quién determina o establece que es lo mejor para un niño o una niña, forman parte del debate al momento de producir estrategias de intervención. Para lo cual es necesario poder visibilizar las relaciones de dominación y poder, que se ponen en juego en las mismas. Pero si algo se constituye en guía este principio, en relación a la intervención que deben tomar los organismos encargados de velar por el mismo, es que los niños y las niñas debe ser escuchado y su opinión tenida en cuenta de acuerdo a su nivel de desarrollo psicofísico, en todo hecho que lo involucra,

estableciendo un equilibrio entre derecho y garantía, primacía de los derechos de estos cuando colisionen con los derechos de los adultos. Implica necesariamente dejar de anudar a la infancia bajo los designios de la incapacidad.

La organización que establece la Ley de infancia (tanto en el nivel nacional como provincial) constituye el *sistema de promoción y protección de derecho*. Concepto que alude a un complejo entramado de organizaciones, relaciones interinstitucionales, concertación de acciones, reglamentaciones administrativas, procedimientos, planes, programas, etc. El Estado es el máximo responsable en salvaguardar los derechos de la infancia, y establecer los mecanismos de corresponsabilidad necesarios para garantizar derechos en forma universal. El sistema comprende tres niveles de gobierno nacional, provincial y municipal.

Es sabido, y tal como lo hemos analizado, que el complejo tutelar tuvo su máxima expresión en la forma en que desarrollo sus prácticas y sostuvo su intervención en la vida de las familias. En este sentido se hace imprescindible comprender que la *contención en el núcleo familiar y la comunidad de origen* a través de planes y programas, es una estrategia fundamental en la nueva normativa. Este es un eje que constituye un punto nodal en el diseño de prácticas que permitan promover y garantizar derechos, restituir los mismos. Es en este sentido que el Estado a través de áreas de prevención, apoyo a la crianza, fortalecimiento de redes comunitarias, deberá evitar el alejamiento de los niños y las niñas, de sus vínculos significativos reforzando estrategias para el apoyo de su socialización.

Esta noción se entrelaza con otra que limita las practicas llevadas adelante durante el paradigma de la situación irregular, en donde el abordaje en materia social se orientaba a la estigmatización del grupo familiar y bajo ese paraguas se entendía la pobreza como “riesgo moral o material” y por consiguiente las prácticas de separación de los niños y las niñas del grupo familiar y posterior institucionalización. Este cambio normativo introducido en el Art 9 de la Ley 13298, por lo cual la *carencia de recursos materiales de los padres, tutores o guardadores* promueven la intervención y la obligación del Estado en pensar

políticas transversales integrales para la restitución de los derechos vulnerados, abandonando así las prácticas de judicialización de la pobreza.

La ley de promoción y protección de derecho establece una serie de medidas y procedimientos cuya misión es la restitución y garantía de derechos de los niños, las niñas y adolescentes que vean amenazados o vulnerados los mismos. Las medidas son actos administrativos limitados en el tiempo. La medida más extrema que se puede administrar es el abrigo, implica la separación momentánea del niño/ña o adolescentes de su grupo familiar. En esta etapa de implementación de la ley aún persiste la medida abrigo en ámbito institucional, con los perjuicios que esta práctica acarrea.

En la Provincia de Buenos Aires la autoridad de aplicación de la presente ley es la Secretaría de Niñez y Adolescencia, que debe adecuar los mecanismos administrativos y crear nuevas formas de organización institucional para la aplicación de la presente. En el mismo sentido el Ministerio de Justicia también establece sus adecuaciones. Así mismo el Ejecutivo Provincial y Municipal deben favorecer la conformación de instituciones paritarias de diseño y control de las políticas públicas, por ejemplo el Observatorio Social, el Consejo Municipal, integradas por universidades, colegios profesionales, instituciones de atención de la niñez, instituciones culturales, recreativas, etc.

Con el objeto de concluir, es de destacar que la doctrina de la protección integral, derrumba la forma en que el Estado venía a compensar con políticas focales las desigualdades provocadas por políticas económicas. En tal sentido la ley se constituye en la herramienta fundamental para interrogarnos sobre la distancia niño-menor, haciendo a todos los niños y las niñas, titulares de los mismos derechos.

## **Bibliografía**

BUSTELO, E, S. (2007). Biopolítica de la infancia En: *El Recreo de la Infancia* (pp. 25-48). Argentina: Siglo XXI editores.

GARCÍA MENDEZ, E. & VITALE G. (Comp.). (2009). *Infancia y democracia en la Provincia de Buenos Aires*. Argentina: Fundación Sur.

GUATTARI, F. (1996). *Caosmosis*. Argentina: Manantial.