

I Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVI Jornadas de Investigación Quinto Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

## **Avances y desafíos en la construcción de un sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes: el derecho a la salud de la infancia en situación de vulnerabilidad social en ciudad de Buenos Aires.**

Luciani Conde, Leandro Néstor, Barcala, Alejandra, Bazzano, María Micaela, Czerniecki, Silvina, D´alessandro Szymanowski, Federico Gastón, Laino, Cecilia, López Casariego, Virginia y Pasamonik, Guido.

Cita:

Luciani Conde, Leandro Néstor, Barcala, Alejandra, Bazzano, María Micaela, Czerniecki, Silvina, D´alessandro Szymanowski, Federico Gastón, Laino, Cecilia, López Casariego, Virginia y Pasamonik, Guido (2009). *Avances y desafíos en la construcción de un sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes: el derecho a la salud de la infancia en situación de vulnerabilidad social en ciudad de Buenos Aires. I Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVI Jornadas de Investigación Quinto Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-020/512>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eYG7/dUR>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: EL DERECHO A LA SALUD DE LA INFANCIA EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL EN CIUDAD DE BUENOS AIRES

Luciani Conde, Leandro Néstor; Barcala, Alejandra; Bazzano, María Micaela; Czerniecki, Silvina; D'alejandro Szymanowski, Federico Gastón; Laino, Cecilia; López Casariego, Virginia; Pasamonik, Guido  
Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires

## RESUMEN

El presente trabajo se enmarca en un proyecto de Investigación UBACyT y estudia las características de las políticas públicas de infancia, en su articulación con el campo de la salud. Analiza las políticas sociales de protección integral de derechos. En este marco, aborda el proceso de construcción del "Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" en la Ciudad de Buenos Aires, impulsado por la reciente sanción de la Ley 26.061/05. El enfoque "Investigación en Sistemas y Servicios de Salud", permite privilegiar la vinculación con la acción concreta desde una perspectiva transformadora de la realidad; la inclusión de los actores involucrados en la problemática; y la transferencia de los conocimientos producidos. Se incluyen como estrategias de integración metodológica procedimientos de combinación, y de triangulación en cuatro de sus vertientes: de datos, teórica, de investigadores y disciplinas. En el marco de la nueva legislación, las respuestas institucionales destinadas a la niñez asistirán en los próximos años a un profundo proceso de reformulación, el cual requiere ser estudiado dado su alcance y efectos, así como también debido a la ausencia de producción científica específicamente destinada al tema dado su actualidad. Se presenta el estado de avance de los resultados del proyecto.

## Palabras clave

Salud Derechos sociales Niños

## ABSTRACT

ADVANCES AND CHALLENGES IN THE BUILDING OF A COMPREHENSIVE SYSTEM FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENT: CHILDREN'S RIGHT TO HEALTH UNDER SOCIAL VULNERABILITY CONDITIONS IN BUENOS AIRES

The Project examines the features of public childhood-protection policies in relation to the area of health. It analyzes social policies and the response of state institutions in the light of the legitimacy attained by the idea of the comprehensive protection of rights. Within this framework, it addresses the process of establishing a "System for the Comprehensive Protection of the Rights of Children and Adolescents" in the city of Buenos Aires, as a result of the recent sanctioning of Law 26,061/05. Focusing on "Health services and systems research", it favours the linkage with concrete actions from a perspective of changing reality by the inclusion of players involved in the issue and ensuring the transfer of acquired knowledge. Strategies for methodological integration include combination and triangulation procedures in four aspects: data, theory, researchers and disciplines. Within the framework of the new laws, institutional response to childhood issues will undergo a profound restructuring process in the coming years, which must be examined given its scope and effects, and the lack - due

to its novelty - of scientific output specifically addressing the topic. We are presenting the preliminary results.

## Key words

Health Social rights Children

El presente trabajo tiene como objeto exponer los resultados preliminares alcanzados en el marco del desarrollo del Proyecto de Investigación UBACyT "Avances y desafíos en la construcción de un sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes: el derecho a la salud de la infancia en situación de vulnerabilidad social en ciudad de Buenos Aires" correspondiente a la Programación 2008-2010.

El Proyecto estudia las características de las políticas públicas de infancia, en su articulación con el campo de la salud y analiza las políticas sociales y las respuestas institucionales estatales a la luz de la legitimidad cobrada por la noción de protección integral de derechos. En este marco, aborda el proceso de construcción del "Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" en la Ciudad de Buenos Aires, impulsado por la reciente sanción de la Ley 26.061/05.

Los supuestos previos (Souza Minayo; 1997) que lo orientan son los siguientes:

En el transcurso de la últimas décadas ( desde mediados de S XX hasta nuestros días) se ha producido una transformación determinada por el desplazamiento del problema de las condiciones de vida de la infancia, al de las condiciones de derechos de la infancia; proceso que encuentra su culminación con la aprobación en 1989 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Esta transformación en la problemática a través de la cual se particulariza la cuestión social de la infancia en nuestra época, puede ser analizada en clave de la transición paradigmática producida en las políticas sociales destinadas a la niñez y adolescencia en este período temporal.

El problema de las condiciones de derechos en la niñez, y las políticas de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, constituyen una forma histórica (paradójica) a través de la cual se expresa y particulariza la cuestión social (en sentido estricto) de la niñez en nuestra época (por lo menos desde los últimos sesenta años).

En un contexto de las políticas neoliberales, acompañado por un aumento de niños/as cuyos derechos se encuentran vulnerados, paradójicamente se han observado importantes avances legislativos y del "aparato institucional estatal de protección social" vinculados a garantizar los derechos de la niñez, entre los cuales se encuentran el derecho a la salud/salud Mental de los Niños.

Sin embargo, las respuestas destinadas a garantizar derechos en la infancia, y en particular el derecho a la salud /salud mental, se muestran insuficientes, desarticuladas y en ocasiones contradictorias, respondiendo a diferentes principios y concepciones de la infancia. De este modo, existe una importante desarticulación entre este marco jurídico, las políticas y las prácticas profesionales e institucionales destinadas a los problemas de la niñez, y en particular las orientadas a la atención integral y la salud mental infantil.

El desarrollo de análisis conceptuales volcados a la solución de estos problemas y la producción y difusión de informaciones que puedan facilitar las tomas de decisiones y la implementación de nuevas políticas contribuirá a mejorar la calidad de estas intervenciones para este sector de población.

## OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

### Objetivo General

Describir y analizar el proceso de construcción de un Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (período temporal (2006-2010).

### Objetivos Específicos

1. Contextualizar y analizar las políticas sociales estatales destinadas a la niñez, con énfasis en el campo de la salud, en el período temporal de estudio en la Ciudad de Buenos Aires.
2. Caracterizar y analizar las respuestas institucionales estatales destinadas a la niñez en situación de vulnerabilidad social, a tra-

vés del estudio de las tecnologías de atención y de la identificación de los actores sociales relevantes involucrados en las mismas.

3. Indagar acerca de las construcciones de sentido producidas por las políticas y las instituciones que pueblan el campo de la infancia, en relación a las nociones de niñez, protección social y derecho a la salud.

4. Formular recomendaciones destinadas al mejoramiento de la articulación entre los niveles de las políticas, la legislación, las respuestas institucionales analizadas y los actores sociales con participación concreta en el campo en estudio.

#### Metodología

Se trata de un estudio exploratorio descriptivo inscripto en el enfoque de Investigación en Sistemas y Servicios de Salud (Paim; 2000, Almeida; 2000). El mismo privilegia en la delimitación del objeto: el estar vinculado a la acción concreta desde una perspectiva transformadora de la realidad; incluir la visión de los actores directamente involucrados en la problemática y en la implementación de los resultados; relacionar la actividad académica con la toma de decisiones en políticas sociales; posibilitar la transferencia inmediata de los conocimientos producidos en el proceso de investigación.

El estudio se centra en el período temporal 2006 -2010, que ha sido definido en relación a la sanción de la Ley Nacional 26.061 de "Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes" (en Octubre 2005).

Dada la complejidad de la problemática en estudio, se utilizará el método de investigación en sistemas complejos (García R., 1989 y 1986). La elección de esta línea responde a la necesidad de una metodología que permita estudiar los procesos y múltiples factores (y niveles de análisis) implicados en el problema, favoreciendo la articulación entre ellos.

1. Nivel Macrocontextual: Nivel económico, social, político y normativo.

2. Nivel de Metaprocesos: Dimensión institucional (Organización y Gestión de políticas, programas y Servicios de Salud)

3. Nivel de procesos básicos: Nivel singular en las representaciones y prácticas de los actores sociales institucionales.

Se trabajará con una estructura compleja de matrices de datos, que permite analizar y sistematizar la diversidad de relaciones lógico-metodológicas relevantes establecidas entre matrices de distinto nivel, abordando las diferentes dimensiones de la complejidad (Samaja, 1993). Se realizó un análisis documental de campo a través de un trabajo exhaustivo de relevamiento de fuentes en proceso.

#### RESULTADOS PRELIMINARES

A los efectos del presente trabajo se analizará el nivel macrocontextual ( nivel supraunitarios) conformado por el Estado y las políticas públicas desarrollando el objetivo del proyecto referente a *la Contextualización y análisis de las políticas sociales estatales destinadas a la niñez, con énfasis en el campo de la salud, en el período temporal de estudio.*

Las condiciones de derechos han devenido en la cuestión socialmente problematizada en torno de la niñez en las últimas décadas. La transformación de esta cuestión en una cuestión de Estado (Grassi; 2003; Thwaites Rey; 2005) constituye un analizador de las políticas sociales, las respuestas institucionales y de los actores que han tenido voz en la construcción histórica de un campo configurado en torno de la distinción entre dos matrices discursivas respecto de la niñez: el discurso de la protección y el de los derechos (Corea-Lewkowicz; 1999).

La división de los sujetos infantiles en "niños" propiamente dichos o en "menores" es consecuencia directa de los dispositivos generados desde la propia constitución del Estado moderno en la Argentina (Costa y Gagliano; 2000).

Este primer "Estado protector de la infancia", generó un sistema institucional tutelar destinado a "garantizar" la "protección" de la minoridad, cuyos sujetos infantiles provenían de familias que no reunían los requisitos de un modelo familiar basado en el ideal liberal conservador; estableciéndose las condiciones iniciales de legitimidad de las políticas públicas en este campo, las cuales encontraron en la sanción de la Ley 10.903 (1916) ("Ley Agote"), las bases legislativas para dicho sistema (Eroles; 2002; García

Méndez;1992).

A mediados del SXX se inicia una crítica del sistema tutelar, en el seno de la instauración a nivel mundial de los distintos regímenes del Estado de bienestar (Esping-Andersen; 1993) en los cuales los conceptos de ciudadanía y derechos sociales se constituyeron en ejes directrices. Produciéndose un pasaje de la problematización de las condiciones de vida a las condiciones de derecho como aquella cuestión socialmente problematizada (O'Donnell;1984) en torno de la niñez.

La preocupación por los derechos del niño se remonta a la "Declaración de Ginebra" (1924) (Eroles; 2006). Posteriormente, luego de la "Declaración Universal de los derechos humanos" (1948) las Naciones Unidas proclaman la "Declaración Universal de los Derechos del Niño" (1959). Proceso que culmina con la aprobación de la "Convención Internacional de los Derechos del Niño" (CIDN) en 1989 (UNICEF; 2007).

La CIDN es ratificada en Argentina en 1990, (Ley 23.849) e incorporada en 1994 a la nueva Constitución Nacional. Generándose así un lento proceso de incorporación e institucionalización de los instrumentos legales y jurídicos enmarcados en el "paradigma de la protección integral", que abre un período histórico caracterizado por la coexistencia paradójica de la "Ley de Patronato" a nivel nacional, con distintos avances legislativos en algunas jurisdicciones provinciales.

"Políticas contradictorias" y "convivencia pacífica" entre políticas y paradigmas de principios de siglo pasado junto a otros de fin de siglo que determinaron un proceso caracterizado por la fragmentación y la ambigüedad de las respuestas institucionales; consolidándose la asistencia asilar tradicional de la minoridad, e implementándose "programas alternativos".

Proceso que, cabe destacar, se dio en el marco del progresivo deterioro y precarización de las condiciones de la infancia (Luciani Conde; Barcala y otros; 2005) profundizado por las políticas neoliberales de la década del '90'.

En el año 2005 se produce un viraje, con la sanción de la Ley Nacional 26.061 de "Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes", que deroga (casi un siglo después) la Ley 10.903, y postula la conformación de un "Sistema de Protección Integral" (Fazzio; 2006).

En este contexto, las respuestas institucionales destinadas a la niñez y adolescencia (en sus distintos niveles jurisdiccionales) asisten a un profundo proceso de reformulación y reacomodación integral, en el marco de la necesaria construcción del mencionado Sistema.

Este proceso de cambio que requiere ser estudiado dado su alcance y efectos. Se ha observado una ausencia de producción científica específicamente destinada al tema dado su actualidad. Entre los resultados preliminares se destaca que el sector de políticas públicas sociales de niñez y adolescencia es un sector en el cual ha habido avances en la forma social de ser pensado, a contramano del carácter regresivo de las intervenciones en otros sectores. De esto da cuenta la emergencia y consolidación (por lo menos en cuanto a su formulación), del paradigma de la Protección Integral de Derechos de la Niñez, en una década (la del '90) en la cual en otros sectores se mostraban algunos de los peores rostros del neoliberalismo, tales como la flexibilización / precarización en el sector de las políticas laborales o la mercantilización / privatización del sector salud, por citar algunos ejemplos. Nos encontramos en un sector en el cual el Estado avanzó en el establecimiento de políticas sociales que favorecieron la instauración de un sistema de ampliación de las condiciones de derechos, en el marco un sistema general de vulneración de los mismos. ( Luciani Conde et al., 2007).

Se explicitarán las características que asumen las políticas públicas de niñez/adolescencia en la actualidad y se abordará el análisis de las respuestas institucionales estatales como una vía de entrada para conceptualizar la configuración del campo de la infancia, enfatizando en la dinámica que ha adquirido el campo de la salud mental.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, C. (Editora) (2000) Investigación en Sistemas y Servicios de Salud. Red de Investigación en Sistemas y Servicios de Salud en el Cono Sur. Cuadernos para Discusión N° 1. CIID-Fiocruz.
- BERICAT, C. (1998) La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Barcelona: Ariel.
- BIANCHI, M. (1998) "Infancia y sociedad civil en Argentina" En Conjuntos. Sociedad Civil en Argentina. Buenos Aires. BID / Edilab Editora
- COREA, C. y LEWKOWICZ, I. (1999) ¿Se acabó la infancia? Ensayo sobre la destitución de la niñez. Argentina. Lumen/Hvmanitas.
- COSTA, M. y GAGLIANO, R. (2000) "Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas". En Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Silvia Duschatzky (Compiladora). Buenos Aires. Editorial Paidós.
- DEL RINCÓN, D. (1995) Técnicas de investigación en ciencias sociales. Madrid. Dykinson.
- EROLE, C. (2002) "Paradigmas, actores sociales y políticas públicas de infancia". En Políticas públicas de infancia. Una mirada desde los derechos. Carlos Eroles, Adriana Fazzio, Gabriel Scandizzo (coordinadores). 2ª Edición. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- EROLE, C. (2006) "El cambio fundamental: la Convención Internacional de los Derechos del Niño". En Cuestiones de la niñez. Aportes para la formulación de Políticas Públicas. Adriana Fazzio y Jorge Sokolovsky (coordinadores). 1ª Edición. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- FAZZIO, A. (2006) "El escenario de la infancia en la Argentina: los niños pobres". En Cuestiones de la niñez. Aportes para la formulación de Políticas Públicas. Adriana Fazzio y Jorge Sokolovsky (coordinadores). 1ª Edición. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- GARCÍA, R. (1986). "Conceptos básicos para el estudio de los sistemas complejos" en: Los problemas del crecimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo, (comp. : E. Leff), Buenos Aires: Siglo XXI.
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (1992) "El derecho de menores como derecho mayor". En Del revés al derecho. Emilio García Méndez y Elías Carranza. Buenos Aires. Editorial Galerna.
- GRASSI, E. (2003) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame (I). 1ª Edición. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- LUCIANI CONDE, L. y BARCALA, A. y otros (2005) "De la infancia en los márgenes a la ampliación de los márgenes de la infancia: ¿es posible la efectivización del derecho a la salud de niñas y niños en situación de calle? En Diagnósticos en la infancia. En busca de la subjetividad perdida. Gisela Untoiglich (coord.). Bs. As. Ediciones Novedades Educativas.
- LUCIANI CONDE (2007) "La problematización social de la infancia: las políticas destinadas a la niñez y adolescencia como Cuestión de Estado". En Políticas sociales y derecho a la salud. De la infancia en los márgenes a la ampliación de las condiciones de derechos para la niñez. Luciani Conde y Barcala (Organizadores) Bs. As. Editorial Teseo. pags. 27-52
- MONTERO, M. (1999). Los sonidos del silencio: construcción y destrucción del otro en el discurso político. Instituto de Psicología. Caracas. Univ. Central de Venezuela.
- O'DONNELL; G. (1984) Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. 1ª Edición Buenos Aires. Paidós.
- PAIM, J. S.; (2000) "Redefiniciones posibles en la investigación en sistemas y servicios de salud". En Investigación en Sistemas y Servicios de Salud. Cuadernos para discusión N° 1 2000. Celia Almeida (Editora).
- SAMAJA, J. (1993). Epistemología y Metodología, elementos para una teoría de la investigación científica. Buenos Aires: EUDEBA.
- SOUZA MINAYO, M.C. (1997) El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en salud. Bs. As. Lugar Editorial.
- THWAITES REY, M. (2005) "Estado: ¿qué Estado?" En Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. (Mabel Thwaites Rey y Andrea López (editoras). 1ª Edición. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- UNICEF (2007) Guía a la observación General n° 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia. La Haya. Fundación Bernard van Leer.