

XVI Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXXI Jornadas de Investigación. XX Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. VI Encuentro de Investigación de Terapia Ocupacional. VI Encuentro de Musicoterapia. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2024.

Continuidades y rupturas en las políticas de abordaje de las niñeces y adolescencias en situación de calle.

Lenta, María Malena.

Cita:

Lenta, María Malena (2024). *Continuidades y rupturas en las políticas de abordaje de las niñeces y adolescencias en situación de calle. XVI Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXXI Jornadas de Investigación. XX Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. VI Encuentro de Investigación de Terapia Ocupacional. VI Encuentro de Musicoterapia. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-048/224>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evo3/3cS>

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>.

CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LAS POLÍTICAS DE ABORDAJE DE LAS NIÑECES Y ADOLESCENCIAS EN SITUACIÓN DE CALLE

Lenta, María Malena

CONICET - Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología. Buenos Aires, Argentina.

RESUMEN

Niñeces y adolescencias han tenido diferentes niveles de presencia, visibilidad e invisibilidad en el territorio callejero, especialmente, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, observándose una reemergencia de la problemática vinculada al aumento de la pobreza e indigencia. Este trabajo tiene el objetivo de analizar las insistencias y ausencias que se vislumbran en las normativas y en la arquitectura de las políticas y programas para personas en situación de calle en relación con el lugar que ocupan las infancias, en este territorio. Desde una perspectiva cualitativa, se desarrolló una investigación exploratorio-descriptiva en la que se entrevistó a 66 participantes vinculados/as al abordaje de la situación de calle y se observaron normativas nacionales y locales. A partir del análisis de contenido de los datos, se organizaron los hallazgos en tres ejes: el contexto normativo de protección de derechos de niñeces y adolescencia en Argentina, la situación normativa y programática acerca de las niñeces y adolescencias en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la situación normativa y programática acerca de las niñeces y adolescencias en la Provincia de Buenos Aires. La ausencia de un enfoque integral en las normativas y políticas públicas perpetúa el abordaje compartimentado y fragmentado de la cuestión.

Palabras clave

Situación de calle - Políticas sociales - Infancia - Derechos

ABSTRACT

CONTINUITIES AND RUPTURES IN POLICIES FOR DEALING WITH STREET CHILDREN AND ADOLESCENTS

Children and adolescents have had different levels of presence, visibility and invisibility in the street territory, especially in the Metropolitan Area of Buenos Aires, with a re-emergence of the problem linked to the increase in poverty and destitution. The aim of this paper is to analyse the insistencies and absences that can be glimpsed in the regulations and in the architecture of policies and programmes for homeless people in relation to the place of children in this territory. From a qualitative perspective, an exploratory-descriptive research was carried out in which 66 participants linked to the street situation were interviewed and national and local regulations were observed. Based on the content analysis of the data, the findings were organised into three

areas: the normative context of the protection of the rights of children and adolescents in Argentina, the normative and programmatic situation of children and adolescents in the Autonomous City of Buenos Aires, and the normative and programmatic situation of children and adolescents in the Province of Buenos Aires. The absence of a comprehensive approach in regulations and public policies perpetuates a compartmentalised and fragmented approach to the issue.

Keywords

Street situation - Social policies - Children - Rights

1. Introducción

Al pensar en las personas en situación de calle, Bachiller (2013) advierte que el territorio callejero no solo es un espacio físico donde se desarrollan actividades cotidianas, sino también un lugar de interacción social, intercambio cultural y expresión política. En las grandes ciudades, las calles actúan como escenarios donde se manifiestan las dinámicas de poder, las tensiones sociales y las identidades colectivas. Este espacio urbano refleja y, a su vez, moldea las relaciones sociales y las estructuras de la metrópolis, convirtiéndose en un ámbito esencial para la vida urbana y su continuo cambio.

En este territorio intervienen colectivos poblacionales diversos, con características y necesidades particulares en función de las determinaciones de clase, género, etnia y generación. Sin embargo, el foco en estas especificidades sin una perspectiva interseccional (Crenshaw, 1995) y de la complejidad (Morin, 1995) puede implicar el riesgo de compartimentar no solo la mirada acerca del fenómeno, sino también a las intervenciones sociales vinculadas a la inclusión social y a la restitución de derechos. Y esto resulta especialmente problemático en relación con lo intergeneracional, en tanto las interacciones entre el mundo de las niñeces y adolescencias y el mundo adulto han estado marcadas históricamente por políticas tutelares y adultocéntricas (Zaldúa, 2016).

Niñeces y adolescencias han tenido diferentes niveles de presencia, visibilidad e invisibilidad en el territorio callejero urbano, especialmente, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), observándose una reemergencia de la problemática en los últimos años vinculado al aumento de la pobreza e indigencia (Lenta, 2017).

En este contexto, este artículo tiene el objetivo de analizar las insistencias y ausencias que se vislumbran en las normativas y en la arquitectura de las políticas y programas para personas en situación de calle en relación con el lugar que ocupan las infancias, en el territorio del AMBA.

2. Metodología

Esta investigación exploratorio-descriptiva de corte transversal y enfoque cualitativo, se centra en comprender fenómenos sociales a través de la interpretación y análisis de las experiencias, percepciones y significados que producen las personas e instituciones en relación con la acción social. Pues se busca captar la complejidad de las realidades sociales particulares más que generalizar hallazgos (Minayo, 2017). Se enmarca en una beca de investigación posdoctoral de CONICET y los proyectos PICT 04462 UNTREF “Políticas públicas y supuestos subyacentes en las intervenciones estatales con personas en situación de calle en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2015 al presente)” y PI UNTREF “Análisis etnográfico de las políticas públicas para personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires (2015 al presente)”.

En este contexto, conformamos dos muestras intencionales: una de 66 funcionarios/as, operadores/as gubernamentales, directivos/as e integrantes de organizaciones sociales y comunitarias vinculados/as al abordaje de la situación de calle en el AMBA con quienes se implementó una entrevista en profundidad y otra de normativas nacionales (ley 10.903/1919, ley 23.849/1994, 26.061/2005 y 27.654/2021) y locales (CABA ley 114/1998, ley 445/2000, 3.706/2010 y resolución 973/2021; PBA ley 13.298/2005 y ley 13.956/2009) que se trabajaron mediante la técnica de observación documental.

La estrategia de abordaje de los datos fue la de análisis de contenido temático a partir de tres momentos de codificación abierta, axial y categorial (Cohen y Gómez Roja, 2018), lo que constituyó la base de este texto. A continuación, se presentan el análisis organizado según tres ejes: el contexto normativo de protección de derechos de niñeces y adolescencia en Argentina, la situación normativa y programática acerca de las niñeces y adolescencias en CABA y la situación normativa y programática acerca de las niñeces y adolescencias en la Provincia de Buenos Aires (PBA).

3. Resultados

3.a. Marco normativo de protección de derechos de niñeces y adolescencia en Argentina

En 1989 con la sanción de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) proclamada por Naciones Unidas se formalizaron las bases del paradigma de la protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. El foco en su comprensión como sujetos de derechos frente a la perspectiva tutelar y la responsabilidad en las instituciones del mundo adulto para garantizar

de manera integral sus derechos puso en tensión los marcos normativos vigentes en los diferentes países que suscribieron a la norma.

En el caso de Argentina, la cual adhirió a la CDN en 1990 y le otorgó rango constitucional en 1994 mediante a la ley 23.849, esta norma implicó la derogación de la ley 10.903 sancionada en 1919 de patronato de menores. Dicha norma, se asentaba en el paradigma tutelar cuyo foco era el encierro y la criminalización de las infancias y adolescencias en situación de pobreza bajo el argumento de la necesidad de resguardo moral y material.

Si bien la mencionada derogación no fue inmediata a la adhesión a la CDN, sino que se realizó recién en 2005 con la sanción de la ley 26.061 de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes, durante el período de convivencia entre ambos marcos normativos contradictorios se fueron produciendo cambios a nivel institucional promovidos por organizaciones sociales como el Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo, Pelota de trapo, Che Pibe y otras, para transformar las prácticas con las niñeces y adolescencias pobre y, en particular, con aquellas en situación de calle. Incluso, en el año 1998 la CABA sancionó la ley 114 pionera en la materia de derechos humanos de las niñeces (ver punto siguiente) y antecesora directa de la ley 26.061.

La ley 26.061 fue un hito a nivel nacional ya que fundó el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas Niños y Adolescente en el que deben inscribirse el conjunto de políticas sociales, en el plano nacional y jurisdiccional, para garantizar la ciudadanía integral de niñas, niños y adolescentes. Propone que, a partir de la noción de interés superior del niño como principio interpretativo de las normativas y decisiones atinentes a la niñez, el Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos vulnerados en la infancia, sin acotar o eliminar ningún otro derecho para la restitución. Es decir que, frente al derecho vulnerado de vivienda digna y/o alimentación adecuada, ningún niño o niña puede ser privado de su libertad ni de la vida en comunidad, como sucedía legalmente con las clásicas intervenciones tutelares donde se judicializaba e internaba a niños y niñas por su situación de pobreza.

En el artículo 32 de la Ley Nacional 26.061, se indica que el SPDNNyA:

(...) está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional.

La Política de Protección Integral de Derechos de las niñas, ni-

ños y adolescentes debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios.

Por lo tanto, se infiere que se trata de un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; así como también, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, en el ámbito nacional, provincial y municipal, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia. Al mismo tiempo, define medidas, procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, reconocidos en la CDN y demás tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado argentino.

Entre sus lineamientos generales se encuentran los principios de desinstitucionalización, acompañamiento territorial y corresponsabilidad en los procesos de restitución de derechos. La desinstitucionalización demanda un trabajo junto al niño, niña o adolescente y su grupo familiar y comunitario en el que se pueden ejecutar diferentes medidas de protección de derechos entre las que se consideran: el acceso a políticas públicas, la revinculación familiar, el acceso a actividades socioeducativas, recreativas o formativas y el inicio de un tratamiento terapéutico -si fuera necesario-, entre otras medidas. Los dispositivos de acompañamiento y supervisión en territorio buscan ser alternativos a las medidas excepcionales de separación del niño, niña o adolescentes de su centro de vida. Mientras que la corresponsabilidad alude a las responsabilidades de cada uno de los actores que conforman el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SPIDNNyA) para la efectiva protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Si bien esta norma no indica un tratamiento específico acerca de las niñas y adolescencias en situación de calle[1], sino que plantea lineamientos generales para el trabajo territorial frente a la vulneración de derechos, es retomada en la ley nacional 27.654/2021 de situación de calle y familias sin techo. En esta intersección, el principio de interés superior del niño, así como la integralidad de derechos y la desinstitucionalización resultan claves interpretativas para el diseño de las políticas y programas para considerar la voz del niño, niña y/o adolescente en relación con las decisiones sobre su propia vida, evitar la separación de las niñas y adolescencias de sus grupos familiares cuando no está en peligro su salud integral ante las medidas de protección, así como también el encierro compulsivo y el alejamiento del centro de vida de niñas, niños y adolescentes.

3.b. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: de la normativa y políticas pioneras al retorno tutelar

En 1998, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sancionó una ley pionera en materia de derechos de las niñas y en sintonía con la CDN: la ley 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Creó el Consejo de

Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNyA) en tanto organismo de control de legalidad y exigibilidad de derechos al Estado de la CABA hasta la modificación de sus funciones en 2021, como organismo también ejecutor de las políticas del campo de las niñas. Más allá de los cambios que implicó tal modificación normativa sobre la que se volverá más adelante, es importante señalar que los fundamentos de la ley 114, especialmente el enfoque integral de derechos, impregnaron las narrativas de las políticas y programas de abordaje de niños, niñas y adolescentes en situación de calle.

De allí que, progresivamente, se fueran generando programas específicos para las niñas y adolescencias en situación de calle con un encuadre multidisciplinario de atención, con foco en la restitución de los derechos vulnerados y en el interés superior del niño en el área específica de la Dirección de Niñez, separada del entonces Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional. De hecho, en el año 2000, la ley 445 (modificada en 2018) dio lugar a la creación del Programa “El Parador, casas abiertas para chicos de y en la calle” dentro del ámbito de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el marco de la Ley 114, es decir, programas específicos para niñas y adolescencias. El Programa consistía en la puesta en funcionamiento de “Paradores”, casas abiertas que forman parte del circuito de atención integral a niños, niñas y adolescentes “de y en la calle hasta los dieciocho (18) años de edad” (Art. 2°). Estos espacios pueden ser de gestión pública o de la sociedad civil.

Los objetivos del Programa son, según el artículo 3° de dicha norma: “a. Atender a las necesidades inmediatas de alimento y/o descanso. b. Brindar un ámbito seguro que resguarde la integridad física, moral y emocional. c. Adoptar las medidas necesarias tendientes a la contención del niño, niña o adolescente en su núcleo familiar o bien la familia ampliada, facilitando alternativas para su revinculación. d. Detectar si son objeto de violencia, maltrato y/o explotación y, en caso de ser necesario, ponerlos en contacto con los organismos pertinentes. e. Brindar información y asesoramiento sobre sus derechos. f. Propiciar procesos de mejora de la autoestima. g. Propender al desarrollo de sentimientos de pertenencia a colectivos y estimular la conciencia crítica. h. Promover la creatividad y la capacidad de realización”.

Dentro de esas instituciones se incorporó al Centro de Atención Integral de Niños y Adolescentes (CAINA), un centro de día surgido en el ámbito de la sociedad civil y las organizaciones militantes por los derechos de las niñas y adolescencias en situación de calle que funciona en la zona centro-sur de la CABA y que logró su institucionalización, convirtiéndose en una referencia para el conjunto de los espacios dedicados al trabajo con dicha población:

(...) el CAINA se sostuvo en su impronta de trabajo comprometido de trabajo (...) de una lógica de restitución, de promoción

de derechos, de infancias y adolescencias (...) un trabajo súper profundo en relación a las estrategias que se daban, que se dan en el equipo, en relación al tipo de seguimiento en relación al compromiso de la institución para con la situación de calle en general y, particularmente, con infancias y adolescencias (...) [logrando] la continuidad de su proyecto institucional más allá del cambio de las gestiones y las coordinaciones. Se ha mantenido (...) su autonomía. Que había podido constituir (...) sobre todo a partir de la organización de la mirada de sus trabajadores. (ex cuadro técnico de CAINA, 26/4/2022)

La propuesta de trabajo de este dispositivo consiste en generar diferentes espacios lúdicos, recreativos, artísticos, de higiene y de escucha para que, progresivamente, se fuera conformando un vínculo con la población de chicas y chicos en situación de calle que se encontraban sin compañía de sus familias, para que pudieran iniciar un camino de atención en salud, revinculación con la escolarización fundamentalmente mediante el programa Puentes escolares del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) e, incluso “reversión de la situación de calle” mediante el ingreso a paradores y, posteriormente, a hogares de tránsito o a revincularse con sus familias)[2]. Asimismo, vale resaltar que en éste, como en los demás dispositivos organizados bajo la égida de la Dirección de Niñez y Adolescencia, la cuestión habitacional solo se focalizó primaria y centralmente en la institucionalización, tal como sostiene un ex cuadro técnico del dispositivo (26/4/2022):

(...) del aspecto habitacional, lo abordábamos pero a partir de la institucionalización. No a partir del dinero o recursos materiales, ni subsidios ni ningún tipo (...) sino que más bien se resolvía consiguiendo una vacante a aquellos pibes que lo demandaban, o que considerábamos que había que hacerlo.

Otro aspecto significativo que comenzó a vertebrar a los diferentes programas de atención territorial y paradores es la lógica progresiva de la escalera. Pues la articulación entre éstos se organizó en función de la inclusión en programas y/o dispositivos cada vez más reglados: iniciando con el contacto en la calle para primero acceder a un centro de día como el CAINA, luego a un parador, posteriormente a un hogar de tránsito y finalmente a uno convivencial o a la revinculación familiar.

En este sentido, se creó 2005 el Equipo Móvil, un programa dependiente de la Dirección de Niñez y Adolescencia del gobierno de CABA destinado a realizar recorridos callejeros, visitar a las *ranchadas* o a asistir a llamados de vecinos/as, instituciones públicas y las propias niñeces y adolescencias en situación de calle a través de la línea 108. El trabajo con esta población creciente se fortaleció, como así también la articulación con el CAINA y otros centros de día y paradores conveniados con ONGs. Este equipo transitaba la CABA durante los 365 días del año las 24 horas del día, y trabajaba tanto en la contención como en el

seguimiento de las niñeces y adolescencias de hasta 18 años contactados en calle.

Este proceso de fragmentación entre las políticas para niñeces y adolescencias en situación de calle sin sus familias, dependiente del área de niñez, y las políticas para la atención de las personas adultas mayores de 18 años y grupos familiares se plasmó especialmente en 2010 con la ley 3706. Si bien esta ley fue pionera en varios aspectos (ver Capítulo 4), en su artículo 2° excluye a las personas menores de 18 años, es decir, a las niñeces y adolescencias de su objeto en el caso de encontrarse sin sus familias. Pues la norma refiere a personas adultas mayores de edad y/o a grupo familiares. Esto podría interpretarse como un cierto sesgo adultista y/o familiarista que tensiona el principio de integralidad al que apelan las políticas del campo de las niñeces ya que, por un lado, en los dispositivos derivados de esta norma, o bien se excluyen en estos dispositivos a las niñeces o bien el foco de las intervenciones está centrado en las personas adultas de los grupos familiares. Mientras que, por otro lado, en el caso de los dispositivos específicos del campo de las políticas de niñez, se obvia la relación compleja y dinámica de la población de niñeces y adolescencias con sus grupos familiares, tal como lo plantea una ex funcionaria de la Dirección de Niñez y Adolescencia (5/5/2022):

(...) como son dispositivos que están más atravesados por todo lo que es la normativa vinculada al sistema de protección de derechos... de niñas, niños y adolescentes, queda en la normativa específica de calle (...) los marcos normativos que se citan en los informes y/o que con los que se laburan, están más vinculados a... lo que tiene que ver con el sistema de protección integral de derechos. De todos modos, todo marco normativo que regule es bien recibido (...) [aunque desde el área de la Dirección de Niñez y Adolescencia] son muy pocos los casos que trabajan con pibes alojados en dispositivos de calle cuyas familias estén en situación de calle en CABA.

En 2017, en el marco del CDNNyA se creó el Equipo Permanente de Acompañamiento y Seguimiento Territorial (EMAT) dentro del ámbito de la dirección Operativa de Atención Jurídica Permanente. Dicho equipo había sido destinado a abordar la problemática específica de niñeces y adolescencias que se encontraban en situación de calle junto a sus familias, articulando con las áreas correspondientes del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, lo que implicó un intento de articulación de este programa con Mapa de Familias en Riesgo (una sección del BAP aclarar sigla BAP, remitir al capítulo 4 donde se desarrollan las políticas para adultos en calle en CABA) y la Dirección de Niñez y Adolescencia. Según indica una ex operadora del programa EMAT (5/6/2022) “desde la pandemia se sumaron como la asistencia alimentaria, el acompañamiento para cobro de subsidio habitacional 690/06, la ayuda para que las familias accedan al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el acompañamiento a las familias hoteladas”. Sin embargo, como sostiene una ex opera-

dora del programa Mapa de Familias en Riesgo (29/7/2022), la fragmentación de las intervenciones entre las áreas persistió, generando una superposición entre programas, con la consiguiente disminución de la eficacia en las intervenciones gubernamentales: “este equipo EMAT lo que hacía era parecido a nosotros, pero supongo que había otro tipo de intervenciones, otras articulaciones (...) con otros programas”.

Ahora bien, en el marco de la modificación de la ley 114 de 2018, que le atribuye funciones ejecutivas al CDNNyA, se sancionó la resolución 973 de 2021 del CDNNyA que creó el Programa para el Abordaje Territorial Especializado de Niñas, Niños y Adolescentes (ATENNA), bajo la órbita de la Dirección Operativa de Programas Centralizados y Articulación Interinstitucional, dependiente de la Dirección General de Gestión de Políticas y Programas de dicho organismo y con una dotación aproximada de 130 personas.

Este programa implicó la reorganización del conjunto de los programas y dispositivos previamente existentes vinculados a la atención integral de niñas y adolescentes en situación de calle, como es el caso del Equipo Móvil, el EMAT, ANDARES, etc. para que comenzasen a funcionar bajo la órbita de ATENNA. Entonces, se organizaron tres áreas: a. Área de Intervención y Asistencia Inmediata para Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle y Problemáticas Asociadas; b. Área de Evaluación y Acompañamiento Especializado de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Extrema Vulnerabilidad Social; y, c. Área Jurídica Administrativa.

Según el capítulo 2° de la resolución 973, los objetivos del programa consisten en identificar e intervenir con cada niña, niño y adolescente que se encuentre atravesando situaciones de extrema vulnerabilidad social como la situación de calle, el consumo problemático de sustancias psicoactivas, la explotación sexual y laboral, la trata con ambos fines y el trabajo infantil; crear alternativas a la situación de calle a través de la atención profesional para las necesidades singulares de cada sujeto infantil; brindar alojamiento disponible para el ingreso las 24 horas a cada niña, niño o adolescente que se encuentre atravesando alguna situación de extrema vulnerabilidad social; brindar atención integral directa a niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de calle, con problemática de consumo de sustancias psicoactivas, en situación de trata y explotación sexual y/o laboral mediante acciones tendientes a problematizar dichas situaciones y producir las primeras acciones para la restitución de derechos, entre otros.

De acuerdo con la narrativa de una ex funcionaria de la Dirección de Niñez y Adolescencia (5/5/2022), el programa ATENNA se creó “porque se centralizó todo lo que era atención en calle, tanto lo que llegó que era... la Dirección de Niñez como lo que ya tenía el Consejo y algunos equipos que tenía el Consejo que se disolvieron y algunos (...) se fusionaron para hacer como otro tipo de trabajo, que tiene que ver con el abordaje de familias y con el abordaje de niños solos, digamos, en situación

de calle”. Sin embargo, la misma agrega que ello no redundó especialmente en un abordaje de mayor integralidad en las intervenciones o de mayor acompañamiento de las situaciones de niñas y adolescencias en situación de calle. Como sostiene un ex cuadro técnico de ATENNA (12/11/2023), se ha reducido la capacidad de acompañamiento y seguimiento de casos de equipos especializados en algunos temas críticos como la explotación sexual y/o laboral, al mismo tiempo en que se ha incrementado la presencia de niñas y adolescencias en situación de calle producto de la crisis social sin que se haya ampliado los dispositivos de alojamientos de tipo paradores y trabajadores/as del sector:

(...) se han desarmado los equipos especializados en el abordaje de las situaciones de explotación laboral y explotación sexual del Consejo y eso es un problema porque se pierde la capacidad de acción de equipos con mucho compromiso y conocimiento del campo. Además, hay cada vez más casos y más complejos, y se esperan intervenciones rápidas, tipo sacar a los pibes de la vista; eso no funciona nada bien (ex cuadro técnico de ATENNA, 12/11/2023)

A finales de 2023, se observa un cambio en relación con la mencionada desarticulación entre las políticas y programas orientadas a las niñas, adolescencias y aquellas dirigidas a las personas adultas y grupos familiares en situación de calle que se enuncia como un intento de trabajar con mayor integración. Se trata del Protocolo de abordaje e intervención conjunta entre el programa ATENNA y el Programa Buenos Aires Presente (BAP) para familias con niñas, niños y adolescentes en situación de calle.

Este protocolo plantea un universo de abordaje compuesto por familias históricas con niñas y adolescencias en situación de calle relevadas hasta el 20 de abril de 2023 por las áreas intervinientes (BAP y ATENNA), nuevos grupos familiares y grupos familiares con reincidencia en la situación de calle.

Los fundamentos del protocolo indican la importancia de ofrecer una respuesta institucional preventiva, coordinada y asistencial ante situaciones de riesgo que puedan afectar a los grupos familiares y/o a las niñas y adolescencias en situación de calle. Propone un abordaje integral que comprende el desarrollo de acciones en todas las instancias y ámbitos tendientes a satisfacer las necesidades de cuidado (de salud física y emocional, sociales y educativas) del grupo familiar y de las niñas y adolescencias, evitando la separación de los grupos familiares. Asimismo, resalta la importancia de intervenciones coordinadas entre las dos áreas de gobierno, a fin de evitar la burocratización de las intervenciones. Y sostiene que la acción preventiva consistirá en aplicar prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan como objeto fortalecer los vínculos familiares de las niñas y adolescencias.

Sin embargo, este protocolo que ha sido anunciado por el propio GCBA como proyecto “Cero Niños en la Calle”, ha sido especialmente cuestionado por trabajadores/as del sector ya que,

más que la atención integral de las niñeces, ha reforzado las intervenciones institucionalizantes tutelares, pues se prioriza “responder a las situaciones mediáticas mediante el encierro, aunque eso sea separar a los grupos familiares, sin pensar en lo que es trabajar con la complejidad de los casos y de verdad cuidar a los chicos y a los vínculos con las familias” (ex operadora de ATENNA, 6/2/2024).

3.c. Provincia de Buenos Aires: entre la enunciación de derechos y su efectiva implementación

En el caso de PBA, también en la década de 1990, diferentes organizaciones sociales y comunitarias con foco en el conurbano bonaerense conformaron un espacio de debate y análisis de las problemáticas vinculadas a la niñez y la adolescencia, incluyendo la situación de calle. Instalaron un cuestionamiento al funcionamiento de las instituciones tutelares de la mano de los argumentos esgrimidos en la CDN, en interlocución con el estado provincial. Problematizaban que las medidas de protección de las niñeces y adolescencias desarrolladas desde las políticas estatales se redujesen a internaciones compulsivas que no restituían derechos: “[con el patronato de menores] las intervenciones eran las internaciones compulsivas de los chicos. Por ejemplo, no verlo, en un tiempo. Era ‘sacalo de la calle, sacalo de la calle’. Había que sacarlo de la calle, y era sacarlo y encerrarlo en alguna institución” (ex operador del programa “Por Chicos con Menos Calle”, 20/2/2024).

De hecho, al comienzo de la década del 2000 diferentes organizaciones de la sociedad civil formularon una ley de protección integral de derechos en sintonía con la CDN para transformar las políticas tutelares. Sin embargo, el proyecto no prosperó sino hasta el año 2005 con la sanción de la ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (Battista y Fusca, 2010).

Dicha norma, que recién entró en vigor en 2007 tras varias apelaciones legales, creó el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (SPPIDN). En la misma línea que el SPIDNNyA propuesto por la ley nacional 26.061, este sistema es un conjunto de organismos y servicios que formulan, coordinan, ejecutan y controlan las políticas y programas a nivel provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de las niñeces y adolescencias. Asimismo, permitió la creación de los Servicios Zonales (por regiones de la provincia) y Servicios Locales de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en los municipios que adhirieron a la ley provincial 13.298) para la implementación de programas de prevención y promoción de derechos, así como también, evitar la judicialización de la población infantil con vulneración de derechos que, muchas veces, terminaban en Tribunales de Menores.

En el marco de la consolidación del SPPIDN, las necesidades del poder ejecutivo provincial y de diferentes municipios para dar respuestas a las demandas de la sociedad civil, hacia el año

2007 surge el Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle (PAINASC) (Paoloni, 2016). Dicho programa permite en el año 2008 la institucionalización del Programa “Por Chicos por Menos Calle” en el marco de los Servicios Locales de diferentes municipios del conurbano bonaerense como Morón, Ituzaingó, 3 de Febrero, Moreno y La Matanza, entre otros. Este programa, que había sido creado en 2004 por convenio entre algunos municipios y la provincia, logra avanzar en su formalización y articulación con otros organismos del SPPIDN ya que, como sostiene uno de sus primeros operadores en el municipio de La Matanza “estaba muy a la deriva”, aunque “no siempre se logró una articulación armoniosa” (ex operador del programa “Por Chicos con Menos Calle”, 20/2/2024). Y más allá del manifiesto compromiso por los derechos de las niñeces y adolescencias en situación de calle, en los diferentes municipios, el programa se seguía llevando adelante “a pulmón” y con muchos de sus integrantes que habían llegado allí como “castigo frente a conflictos en otras áreas”.

La modalidad de este programa implicó el desarrollo de recorridos callejeros por los centros urbanos de los municipios y las estaciones de trenes para ponerse en contacto con las niñeces y adolescencias que se encontraban solos o en ranchadas de pares, para trabajar en la restitución de derechos. Las acciones fundamentales eran acercarles alimentación, ropa y abrigo y, en algunos casos, facilitarles un espacio de ducha, ofrecerles actividades lúdicas y establecer un vínculo para trabajar en el establecimiento de proyecto de revinculación familiar y, en caso de que no fuera posible, de acceso a algún hogar o espacio para dormir. Sin embargo, ante los escasos recursos institucionales, muchas de estas actividades se desarrollaron en fuerte articulación con organizaciones sociales de la sociedad civil y religiosas.

En este sentido, es destacable la articulación con las organizaciones de la zona oeste del Gran Buenos Aires, vertebrada por la línea de trenes Sarmiento y el recorrido que las niñeces y adolescencias en situación de calle realizaban por ese corredor. En 2001 se conformó la Red por el Derecho a la Salud de los Chicos del Oeste, integrada por Asociación Civil cable a Tierra, la Parroquia San Cayetano de Liniers, la organización H.I.J.O.S Zona Oeste y el Hospital Posadas, la cual constituyó una referencia fundamental para el trabajo del programa “Por Chicos con Menos Calle”. En 2009, según Paoloni (2018) participaban de la red Adulan, Asociación Civil “gente de las orillas”, Proyecto Amuyen “Chicos en situación de calle” Municipalidad de Moreno, Asociación Civil El transformador y el Servicio Zonal de Promoción y Protección de los Derechos del Niño Región Oeste y el Programa “Chicos por Menos Calle de Morón”.

Paralelamente y con el objetivo de promover la permanencia educativa y prevenir la situación de calle, se crea un programa provincial con el cual muchos de los municipios convenían para implementarlos a nivel territorial: el programa “Envió” en 2005. Según una operadora del Servicio Local de Protección de Derechos del municipio de La Matanza (30/5/2023), este programa,

a pesar de ser una política focalizada en jóvenes de 12 a 21 años para la terminalidad educativa, incidió relativamente en la reducción de niñeces y adolescencias en situación de calle en las zonas urbanas. Pues favoreció el desarrollo de actividades culturales, recreativas, de formación laboral y de estudio en los barrios populares, más allá de mantener la lógica de precarización laboral de los equipos de trabajo: “la sensación es que Enviación ayudó a que los pibes se queden más en el barrio. Algunos vuelvan a la escuela. Haya algo menos de callejeada por tener actividades en el barrio y armar grupalidad con las organizaciones” (operadora del Servicio Local de Protección de Derechos del municipio de La Matanza, 30/5/2023).

En el año 2016, con el cambio de gestión política nacional (Mauricio Macri asume la presidencia) y en la provincia (María Eugenia Vidal es electa gobernadora; ambos forman parte de la Coalición Cambiemos, la cual sustituye en el poder al peronismo), se sanciona la ley 14.805 modificatoria de la ley 13.298 que crea el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia. Se trata de un organismo autárquico dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, que pasó a ser responsable del diseño, instrumentación y ejecución de políticas de niñez y la juventud. Este organismo implementa programas y políticas específicas de manera directa e indirectas por medio de convenios con los municipios y con organizaciones de la sociedad civil, así como también tiene la función de crear información estadística en relación con la vulneración y restitución de los derechos de las niñeces y adolescencia (aunque no se publiquen). Además de centralizar los convenios para la implementación de los programas previamente existentes, crea dos nuevos programas orientados a la población de niñeces y adolescencias en situación de calle: el programa “Operadores de Calle” creado en 2016, y el programa “Operadores de Calle en Trenes” creado en 2020.

En el caso del programa “Operadores de Calle”, según Parodi (2022) no se articuló con los grupos de operadores/as o programas de calle que ya trabajaban en el territorio de los municipios. Sino que, por el contrario, en el caso del programa “Por Chicos con Menos Calle” fue desfinanciándolo hasta disolverlo definitivamente en otros programas.

Este nuevo programa comenzó como prueba piloto en los municipios de Hurlingham, Morón y Merlo. El programa se propone que las niñeces y adolescencia en situaciones de riesgo para su integridad y desarrollo psicosocial logren orientar un proyecto vital en condiciones de dignidad, revalorizando el lugar de la familia y su comunidad en el marco de un proceso de restitución de derechos. Actualmente tiene presencia en 42 municipios de la provincia de Buenos Aires con 140 operadores/as locales. Sin embargo, este nuevo programa no implicó una mayor jerarquización de los trabajadores/as, los equipos de trabajo y los recursos; de acuerdo con las narrativas de una operadora del programa Operadores de Calle del municipio de Lanús (14/5/2022): “soy contratada precarizada en el Municipio

de Lanús. Soy monotributista. Ese es un gran detalle. Soy la coordinadora del equipo. Ahora somos solo cuatro personas (...) También, bastante descuidado el Programa de parte de Provincia. Del Municipio somos contratados, así que imagínate (...) Hacemos lo que podemos en ese sentido. Muchas veces los recursos son aportes nuestros”.

En el caso del programa “Operadores de Calle en Trenes”, se crea como complemento del programa “Operadores de calle”. Cuenta con 7 equipos y 15 operadores/as que recorren los ramales de las líneas de trenes Roca, Sarmiento y Mitre con el objetivo de acompañar a las niñeces y adolescencias sin compañía de sus familias, que viven o transitan el tren o sus estaciones. Mediante juegos, charlas y otras actividades, busca favorecer el contacto de esta población con los dispositivos de atención de cada territorio con el horizonte de trabajar en la restitución de derechos. Una de las principales acciones que realizan es proteger a las niñeces y adolescencias frente a las violencias de diferentes instituciones represivas presentes en el ferrocarril que persisten con la lógica punitiva frente a la población de niñas, niños y adolescentes con derechos vulnerados:

(...) había que poner un recurso a disposición de los niños, niñas y adolescentes en pos de que no sea nada más el brazo represor del Estado: que te pare la cana, que te pare el zorro y no tengas boleta, y te aprehendan. Por eso la mirada está puesta en los trenes. La lógica del capital de los pibes para sobrevivir y porque el único recurso que pone el Estado no puede ser represivo. (Cuadro técnico del Organismo provincial de Niñez, 15/5/2022).

Ahora bien, tal como sucede en el caso de la CABA, es destacable resaltar que el trabajo con niñeces y adolescencias en situación de calle, sobre todo en el caso de aquellas que se encontraban sin sus grupos familiares, se fue desarrollando desde el inicio a partir de las normativas, áreas de gobierno y organizaciones dirigidas a la protección y promoción de los derechos de la población infantil. Y, si bien la ley provincial 13.956 de creación del Programa de Asistencia Integral para Personas en Situación de Calle sancionada en el año 2009 no excluye explícitamente a las personas menores de 18 años, es significativo el paralelismo y hasta la falta de integración entre las políticas y programas dirigidos a personas mayores de edad y familias, y aquellas dirigidas a niñeces y adolescencias solos.

De esta falta de integración entre políticas dan cuenta las propias narrativas de trabajadoras/es de ambas áreas. Un cuadro técnico del programa Operadores de Calle de Lomas de Zamora (30/5/2022), al ser interrogada sobre intervenciones conjuntas, indica:

“(...) ellos asisten también a gente en situación de calle, no enfocado a los niños, niñas y adolescentes como nosotros. Quizás más adultos, desconozco ahí, pero en lo que respecta a nosotros, no hay intervenciones conjuntas”.

Mientras que una operadora del área de Desarrollo Social del mismo municipio presenta una narrativa en el mismo sentido:

“(…) llamar a Niñez pero de ahí a que entienda el recorrido que vos hiciste, por qué lo estás llamando... ¿Entendés? Entonces dice: ‘No, pero nosotros acá no podemos, intervenimos, no intervenimos’. [Y le digo] ‘No, no, bueno, pará, yo te digo que esto lo venimos siguiendo hace tres meses. Tenés que intervenir’ (...) veíamos que era más complicado la situación y estaban más en riesgo estos chicos que la situación que estaba viviendo ella [la madre]” (Cuadro técnico del programa Operadores de Calle del municipio de Lomas de Zamora, 30/5/2022)

Sin embargo, contrariamente a esta lógica, es importante mencionar el caso del municipio de La Matanza. En 2021 se tramita la fusión entre el programa “Operadores de Calle”, recientemente conveniado con el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (que termina de desarmar el viejo programa “Por Chicos con Menos Calles” fuertemente desjerarquizado), y el programa “Abordaje de Personas en Situación de Calle” dependiente del Área de Desarrollo Social. De esta manera, se buscó proponer una política más integral que pensara a la problemática de la situación de calle incluyendo la variabilidad de edades y géneros:

(...) es una población muy diversa y es importante que haya una manera de trabajar sin separar a las familias o dándole respuesta a los chicos porque en Niñez es una problemática que no se toma. Es tan complicado y tienen tantos casos que queda para el fin de todo. Aunque también es verdad que falta de todo, como recursos más específicos tipo paradores para chicos, para mujeres. No podés meter a todos juntos porque es un quilombo. Y eso es un problema. Porque no tenemos. Solo están es plural? los del Padre [X] y eso ahí, no da. Pero tampoco hay centro de día acá. O refugio de mujeres. Lo mismo hogares para este tipo de pibes. (Cuadro técnico del programa Abordaje de Personas en Situación de Calle del municipio de La Matanza, 30/5/2022)

Como indica el relato, el cambio en el abordaje que propone este programa integral no necesariamente ha implicado la garantía de recursos con los cuales el municipio pudiera responder a las necesidades de las diversas poblaciones en situación de calle, más allá de sus edades y géneros. Lo cual vuelve sobre el interrogante entre la retórica de derechos en las normativas y políticas y la realidad de la exclusión de las niñeces y adolescencias, como así también de las poblaciones adultas en situación de calle.

4. Comentarios finales

Recuperando a Carballeda (2008), abordar la situación de calle como problemática social compleja, rebela su naturaleza multifacética e interrelacionada. Los modos que tienen las personas para llegar, transitar y, eventualmente, salir de la situación de calle, se configuran en una compleja trama signada por dinámi-

cas biográficas, pero también histórico sociales, económicas y políticas que visibilizan e invisibilizan problemáticas y poblaciones y habilitan y/o limitan el acceso a recursos.

En el caso de las niñeces y adolescencias, se observa la insistencia de una cierta mirada fragmentada que considera por caminos separados a aquellas que se encuentran con cuidados y/o compañía del mundo adulto en el territorio callejero distinguiéndolas de aquellas que no están acompañadas por personas adultas en la calle. De modo subyacente, esta lógica insiste en las normas específicas sobre situación de calle. Como consecuencia, se observa cierta invisibilización de las niñeces y adolescencias no acompañadas bajo el pretexto de que les corresponden tratamientos específicos y, al mismo tiempo, cierta subsunción de las niñeces y adolescencias acompañadas a la atención en tanto integrantes de familias.

La ausencia de un enfoque integral en las normativas y políticas públicas perpetúa el abordaje compartimentado y fragmentado de la cuestión. Parece que los mecanismos tradicionales de intervención en lo social fueron diseñados para abordar a manera de “capas”, los componentes de la problemática social. Sin embargo, estos mecanismos típicos de intervención entran en crisis debido a la complejidad de las demandas y lo turbulento de los escenarios que requieren repensar los modos de concebir la cuestión.

NOTAS

[1] En sintonía con la CDN y, por ende, con la ley 26.061, cabe destacar un instrumento internacional elaborado por Naciones Unidas en 2017 que es reconocido como “Comentario General núm. 21”. El mismo fue creado para dar orientación a los Estados sobre cómo asegurar que cumplan con sus obligaciones con las niñeces y adolescencias en situación de calle. Mediante la consulta con más de 1.000 niñas, niños y adolescentes con experiencia de vida en calle en diferentes regiones del mundo, identificaron que, en el caso de esta población, resulta sustancial que las políticas garanticen espacios de acogimiento orientados a mantener la territorialidad y el centro de vida de esta población, así como el vínculo con sus familias y comunidad. Asimismo, se destaca la importancia de políticas públicas no criminalizantes y desestigmatizantes de esta población, entre otras.

[2] Cabe señalar que, desde la pandemia de COVID-19, este dispositivo también funciona como parador, al igual que La Boquita, un parador creado posteriormente. Ambos son espacio para el alojamiento de adolescentes varones en situación de calle.

BIBLIOGRAFÍA

- Bachiller, A. (2010). Un análisis etnográfico sobre las personas en situación de calle y los sentidos de hogar. *Sociedade e cultura* 1, 81-90.
- Battista, S. y Fusca, N. (2010). El Estado como Conductor en el proceso de construcción de Políticas Públicas. *RINCE* 4, 1-22. <https://doi.org/10.54789/rince.49>
- Carballeda, A. (2008). La Intervención en lo Social y las Problemáticas Sociales Complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social. *Revista Margen* 49, 1-5.

- Cohen, N. y Gómez Rojas, G. (2018). *Metodología de la investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños*. Teseo.
- Crenshaw, K. (1995). Mapping the margins. *Critical race theory: The key writings that formed the movement* 15, 357-383.
- Di Iorio, J. (2019). Vivir en situación de calle en contextos urbanos: Subjetividades en resistencia; Sociedad Interamericana de Psicología. *Revista Interamericana de Psicología* 53 (2), 167-179.
- Lenta, M. (2017). Políticas sociales con chicas y chicos en situación de calle: discursos, nudos críticos y desafíos desde las prácticas. *Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia. Derecho de Familia*, 1-20.
- Minayo, M. C. D. S. (2017). Origen de los argumentos científicos que fundamentan la investigación cualitativa. *Salud colectiva*, 13, 561-575.
- Morin, E. (1995). *El paradigma de la complejidad*. Gedisa.
- Paoloni, M. (2016). *Límites y posibilidades en la Construcción Colectiva de Políticas Sociales con Niños, Niñas y Adolescentes Con Experiencia de Vida en Calle desde la participación de las organizaciones sociales*, Tesis final de grado, Universidad Nacional de Luján.
- Parodi, C. (2022). *Entre la calle y el ajuste*, Tesis de grado, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2022.
- Zaldúa, G. (2016). *Intervenciones de Psicología Social Comunitaria*. Teseo.