

III Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVIII Jornadas de Investigación Séptimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

## **Políticas sociales e infancia. Tensiones y obstáculos en el acceso a derechos.**

Lenta, María Malena y Zaldúa, Graciela.

Cita:

Lenta, María Malena y Zaldúa, Graciela (2011). *Políticas sociales e infancia. Tensiones y obstáculos en el acceso a derechos. III Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVIII Jornadas de Investigación Séptimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-052/621>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eRwr/1kz>

*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>.*

# POLÍTICAS SOCIALES E INFANCIA. TENSIONES Y OBSTÁCULOS EN EL ACCESO A DERECHOS

Lenta, María Malena; Zaldúa, Graciela  
Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires

## RESUMEN

Este trabajo se enmarca en la beca de maestría UBA-CyT "Niños, niñas y adolescentes en territorios y situaciones de vulnerabilidad psicosocial" dirigida por la Prof. Zaldúa. La infancia como categoría social es considerada en la relación socio-histórica con el mundo adulto. Las políticas sociales para la infancia, modelan instituciones, vínculos y prácticas que operan en procesos subjetivos y colectivos de la infancia, en contextos diversos. Esta investigación exploratoria descriptiva, con enfoque de investigación social cualitativa, propone indagar sobre las modalidades del acceso a derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad psicosocial, en territorios de exclusión social de la Ciudad de Buenos Aires. Se implementaron: grupos focales, entrevistas en profundidad y observación simple con trabajadores/as de programas de la Dirección del Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Las narrativas abordadas aludieron a brechas entre las retóricas de las normas que sostienen el paradigma de la protección integral de la niñez y la accesibilidad a los derechos. Se visibilizaron paradojas y tensiones respecto de la caracterización de la infancia con derechos vulnerados, las consideraciones sobre situaciones con precariedades diversas y las implicancias de las políticas sociales en las prácticas desde las propias prácticas.

## Palabras clave

Infancia Derechos Políticas Sociales

## ABSTRACT

SOCIAL POLICIES AND INFANCY. TENSIONS AND OBSTACLES IN TO THE RIGHTS ACCESS

This work places in the scholarship of mastery UBACyT "Children, girls and teenagers in the vulnerability psicosocial's territories and situations" directed by Prof. Graciela Zaldúa. The infancy like social category partner is considered in the historical relation by the adult world. It is not considered in an individual development but in relation with others. The social policies for the infancy, shape institutions, links and practices that operate in the subjective and collective processes of the infancy, in diverse contexts. This exploratory descriptive investigation, with an approach of social qualitative investigation, proposes to investigate the modalities to access at children, girls and teenager's rights in situation of vulnerability psicosocial, in territories of social exclusion, in Buenos Aires City. There were implemented: focus groups, interview and simple observation with work-

ers of Childhood Direction's programas from the Buenos Aires City. The narratives approached alluded to the gaps between the rhetorics of the procedure that support the paradigm of the integral protection of the childhood and the accessibility to the rights. They inlighted paradoxes and tensions concerned on the characterization of the infancy with damaged rights, the considerations on situations with diverse precariousnesses and the implications of the social policies in the practices from the own practices.

## Key words

Infancy Righths Social Policies

## 1. Introducción

Este trabajo se enmarca en la beca de maestría UBA-CyT "Niños, niñas y adolescentes en territorios y situaciones de vulnerabilidad psicosocial" dirigida por la Prof. Graciela Zaldúa.

La infancia como categoría social, se coloca en el juego de relaciones sociales que se constituyen históricamente con los adultos. Desde esta perspectiva, la infancia no puede quedar reducida al desarrollo de una subjetividad individual del niño o niña singular. Implica un ingreso al lenguaje, en el sentido del ingreso en un proceso abierto y diacrónico (Agamben, 2004), esto es, el acceso a lo exosomático -la relación con un "otro"- en la dimensión especialmente semántica del lenguaje. Se trata de un vínculo que remite a una transmisión intergeneracional que sostiene (en lo singular y social) y es apertura de otro comienzo.

Pero la infancia posee una significación impregnada de dinamismo pues las formas conceptuales que van significando al mundo se transforman en la medida que se transforma la lectura del mundo. Y es el estar-en-el-mundo lo que habilita el registro de necesidades como primera marca de que "se está" en el mundo. No obstante, como señala Bustelo (2008), la introducción al mundo puede ser cercenada si en la infancia no se supera el mundo de la necesidad como necesidad biológica: "*ser lanzados sin contemplaciones al mundo de la necesidad significa ser pobre*" (p-154). Ello implica que los sujetos deben "hacer algo" para no caerse y verse desde el comienzo ubicados en el campo de la *zoé*, la miseria, la minoridad como infancia-resto. Y en este punto radica la responsabilidad del mundo adulto como soportes. Si ello no ocurre, la infancia puede susceptible de un doble despojo: del lenguaje y de la material-

dad del ser-en-el-mundo.

En este marco, todos los derechos de niños, niñas y adolescentes son derechos sociales en el sentido de que su garantía es fundamentalmente política y por lo tanto, interpelan al conjunto del mundo adulto. Son derechos relacionados con la "otredad". Son otros más allá de nosotros, pues son pura negación de nuestra mismidad, y en ellos no hay reciprocidad.

## 2. ¿De la minoridad al Interés Superior del Niño?

Las tensiones entre los campos: jurídico, político, ideológico y disciplinar no estuvieron ni están ajenas de la demarcación del estar-en-el-mundo del conjunto de niños, niñas y adolescentes. Como narrativas que apuntalan prácticas sociales, organizaran paradigmas que sostienen instituciones que habilitan u obstaculizan el acceso a los derechos de una pluralidad de infancias.

En Argentina, la ley 10.903 de 1919 se constituyó en norma fundante de la regulación de la infancia. Siguiendo los modelos norteamericanos y europeos, se propuso una norma para responder a las exigencias de *proflaxis social*, en un contexto de inmigración y conflictividad social por las condiciones de vida, que debían ser reprimidas por un Estado que procuraba el "orden social". El conjunto de la infancia fue legalmente fragmentada según su condición social: los niños (hijos de las clases medias y acomodadas) y menores (los pobres): *"Esos menores no solamente no tienen un ambiente económico y moral de hogar y carecen de afectos humanos (...) Esos niños pobres van fatalmente hacia la delincuencia. La sociedad argentina está creando así delincuentes"*, (Debate parlamentario, Cámara de Diputados. Ley 10.903 de 1917)

El basamento ideológico para la constitución formal de dos mundos antagónicos en el seno de la infancia: el mundo de la *niñez* normal y el mundo de la *minoridad* que implicaba siempre, explícita o implícitamente, los atributos de "pobre y delincuente". Estos dos mundos constituyeron asimismo dos circuitos jurídicos diferenciados, la Justicia de Familia para los primeros y la (in) Justicia de Menores para los otros (García Méndez y Beloff, 2004).

La ley 10.903 le atribuía al Estado argentino la capacidad *someter a la justicia* a niños y niñas pobres por el "ser" y no por lo que "lo hecho", sellando el sintagma pobreza=delincuencia *con las mejores intenciones*.

La estructura a-crítica de psicólogos, trabajadores sociales y otros que nunca se plantearon el retorno al hogar o la desinstitucionalización de los niños y niñas, fueron el corazón del modelo de tutela estatal sobre la infancia pobre, conformando el Paradigma de la Situación Irregular.

Noventa años más tarde y tras distintas etapas que atravesaron las instituciones del patronato, la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) se instaure como una marca inicial que rompe abruptamente con la letra jurídica anterior y transforma cabalmente el status jurídico de la infancia. A partir de su celebración en el año 1989, la CIDN define a "todas las

personas menores de 18 años" como sujetos de derechos. Esta definición jurídica les atribuye a los niños y niñas la titularidad de sus derechos, los define jurídicamente como ciudadanos plenos.

Tanto la CIDN, como la Ley 114 de "Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes" de la CABA sancionada en 1998 y la Ley 26.061 "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" de alcance nacional sancionada en 2005, resultan tratados integrales (Musa, 2009) pues se fundan en la inclusión de todas las generaciones de derechos para la infancia. Es decir, que implican la garantía de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de solidaridad y los derechos tecnológicos y de la bioética, en forma simultánea. Implican una interdependencia inescindible entre los derechos del niño/a. La satisfacción del derecho a la vivienda digna o a la salud nunca puede ser resuelta restringiendo el derecho a la libertad como ocurría con el caso de la ley de patronato.

El nuevo marco legal se contrapone a la idea de niño que debe ser asistido y obliga al Estado a definir al niño/a por "lo que tiene" y no por "lo que es". Formalmente, los niños y niñas se convierten en titulares de derechos que pueden exigir al Estado mucho más que recibir un bien. Frente a las políticas filantrópicas y de beneficencia anteriores, se exige la integralidad en el cumplimiento de los derechos.

Se propone así el paso de las necesidades a los derechos. La lupa se pone en las instituciones del mundo adulto como responsables y en los derechos vulnerados del niño/a como problema a resolver desde las políticas públicas. El eje central de la CIDN es entonces la no criminalización de la pobreza.

La CIDN, la Ley 114 y la ley 26.061 prevén la instalación de un Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños Niñas y Adolescentes. Dicho sistema es el marco de instalación de las políticas sociales hacia la infancia.

El principal garante de dicho sistema debe ser el Estado. Según el artículo 34 de la CIDN, artículo 45 de la ley 114 de la CABA y el artículo 32 de la ley 26.061, estas políticas deben ser consideradas como servicios públicos y se constituyen en una facultad indelegable del Estado, particularmente del Poder Ejecutivo. El artículo 2 de la CIDN ubica el fin de las políticas focalizadas y propone la restauración de las políticas universales.

No obstante, diversos estudios (MPT, 2011; CASA-CIDN, 2010) afirman que entre la retórica de las nuevas leyes sostenidas en el Paradigma de la Protección Integral de la Infancia y las prácticas sociales con niños, niñas y adolescentes existen fuertes brechas. La vigencia de instituciones y prácticas tutelares recortan infancias que aun son expulsadas al campo de la minoridad, fuera de la ciudadanía, a la zoé. Siguiendo a Agamben (2008), se trata de un estado de excepción para la infancia. Se instaure una situación de anomia de significados que respecto de la CIDN permite justificar tanto las de-

mandas sociales emergentes en la infancia tanto como su supresión por causa de una “necesidad” de equilibrio fiscal u ordenamiento administrativo. Si las contradicciones sociales operan también en la infancia a través de tensiones diversas, el orden jurídico se coloca en una situación de perpetua ambigüedad, lo que puede instalar al derecho en “una no relación con la vida o a su inverso, que es lo más frecuente, la vida sin protección del derecho” (Buestelo, 2008: 114).

En este marco, las instituciones y prácticas abordadas en este trabajo son comprendidas desde la perspectiva de los derechos humanos, no reducidos a la defensa de la nuda vida o la zoé, un minimalismo en la protección que se centra en la supervivencia, sino apuntalando el campo de las prácticas de ciudadanía y la política con centro en una ética de responsabilidad y consideración del otro.

### 3. Metodología

Este trabajo de corte exploratorio-descriptivo, se posiciona desde el enfoque de la Investigación Social Cualitativa (ISCUAL) que constituye una práctica interpretativa, activa, reflexiva y dialogada entre el investigador y el participante. El carácter performativo de los textos o palabras que allí se producen cumple el papel principal de sostener la relación social entre ellos (Cornejo, M. et. al., 2011) como garantía de validez en la producción del conocimiento.

En este marco, el objetivo de esta presentación consiste en: indagar sobre las modalidades del acceso a derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad psicosocial, en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, se abordaron narrativas de trabajadores/as de dos programas sociales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la Dirección de Niñez del Ministerio de Desarrollo social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre 2009 y 2010. El programa identificado como 1 emprende la atención integral de niños, niñas y adolescentes en situación de calle de la CABA. El programa identificado como 2 se ocupa del fortalecimiento de vínculos de niños, niñas y adolescentes con su familia y comunidad. De este último, se trabajó con el Zonal Villa 15 y el Zonal Villa 21-24 de la CABA.

Para el análisis de los datos, desde una perspectiva hermenéutico-dialéctica (Minayo, 2009) se consideraron tres órdenes de realidad presentes en las narrativas (Bertaux, 1989): a) la sociohistórica, que integra el enlace entre el tiempo histórico contextual, que comprende aspectos socioestructurales. b) La realidad psíquica, que incluye por un lado, la resignificaciones de las experiencias de vida en la lógica narrativa y, por el otro, la interpretación sobre los recorridos subjetivantes. Finalmente, c) la realidad discursiva del relato, que incluye el encuentro con el otro, no lineal sino con idas y vueltas en sus secuencias y su posicionamiento de género, social, cultural que media y condiciona la relación con el investigado.

Se realizaron: entrevistas en profundidad, grupos focales y observación simple y participante. La muestra es-

tuvo compuesta por 14 trabajadores/as. Se trata de una muestra intencional de tipo: 1) intensiva, 2) viable y accesible, 3) representativa del fenómeno a estudiar, y 4) pertinente respecto de los aspectos, la modalidad y el encuadre metodológico propuesto. Es heterogénea en relación al programa social de pertenencia, profesión, sexo y tiempo de trabajo en el programa.

### 4. Análisis y discusión

La perspectiva hermenéutico-dialéctica implica un ejercicio comprensivo a la vez que crítico sobre la realidad social. Aborda las narrativas como hechos sociales e históricos que se inscriben a su vez en una cotidianidad. En el campo de las prácticas con la infancia, las narrativas de los y las trabajadores/as del sector visibilizaron paradojas y tensiones respecto de la caracterización de la infancia con derechos vulnerados, las consideraciones sobre situaciones con precariedades diversas y las implicancias de las políticas sociales en las prácticas de restitución de derechos, implicadas en las propias prácticas.

En cuanto al orden de la *realidad socio-histórica* propuesto por Bertaux (1989), se presentifica un contexto crisis capitalista con efectos inscriptos sobre la estructura social, los lazos sociales y las subjetividades, como correlato de décadas de desarrollo del modelo neoliberal (1970 a la actualidad). La expulsión del trabajo asalariado de una porción importante de la población hacia modalidades más precarias, habilitó regiones de vulnerabilidad social para vastos sectores en concomitancia con la desarticulación de soportes comunitarios y lazo familiares y una especial desprotección para la infancia. Se configuraron territorios de exclusión de los derechos de ciudadanía, la zoé, donde impera la violencia como vehículo vincular:

- Es que se vive una situación de violencia general. Violencia para ir a la salita, te roban. En el hospital atienden mal o no te quieren atender por ser de la villa. Si llamás al SAME, tarda porque sos de la villa, tiene que buscar un patrullero y te morís. El de la ambulancia dice “hay que matarlos a todos”... hay violencia en todos los ámbitos y desde todos los ámbitos. Nos violentan. (Grupo Focal, Programa 2, Zonal Villa 15, Antropóloga, mujer)

- Vemos que son chicos que están, que son de familia que atraviesan una situación de pobreza estructural, de familias muy pobres, la mayoría del conurbano bonaerense. También con problemas de violencia familiar, de violencia física, todo lo que es también la situación de los pibes en la calle es producto de un proceso de años, no es algo que un pibe que está en situación de calle se va de un día para el otro de la casa, sino que rompe un montón de lazos familiares, sociales, del vecindario, la escuela cuando los pibes dejan la escuela. (Entrevista, Programa 1, Trabajador Social, varón)

Y la infancia habitante de estos territorios aparece como marcada como resto-de-la-infancia:

- (...) en el hospital, los dejan tirados en la guardia... “paquera de mierda” le dicen. Pero atrás sigue el problema. (Grupo Focal Programa 2, Zonal Villa 21-24,

Operadora Social, mujer)

El orden de la *realidad psíquica* inscribe las variantes del *ser* y el *hacer* del sujeto. Las tramas diversas en las que se inscriben las prácticas sociales de trabajadoras y trabajadores del campo de la niñez, operan entre la retórica de las normas, proyectos y programas y los obstáculos políticos, jurídicos, ideológicos, institucionales y disciplinares propios y/o de otros.

- En general, creo que es una preocupación discursiva de los chicos en calle. No molestan afuera de la villa. Están acá. Decimos que más allá de la entrevista, hay que seguir el proceso, hablamos... el hospital para que los atiendan... cuando quieren salir de calle... cuando se da el quiebre no hay salida. Uno no puede hacerse cargo a medias. Lo hacés vos voluntariamente porque se te escapa sin poder hacer algo diferente... (Grupo Focal Programa 2, Zonal Villa 21-24, Trabajadora Social, mujer)

Las imposibilidades en el cumplimiento de los objetivos propuestos del *hacer*, conjuran angustias y sufrimientos que afectan la identidad del sujeto:

- (...) recién después de estos cuatro años hace, un mes tuve la primera supervisión externa pensándolo en función de esos cuidados de charlar lo que le pasa a uno lo que le pasa con el trabajo con la situación con la angustia. El cuidado y la consideración de los laburantes en tanto a sueldos y en ausencia a los reconocimientos de los derechos laborales clásicos nos hace pregunta sobre qué hacemos (Entrevista, Programa 1, Operador social, varón).

- Primero pensé que esto era la panacea del trabajador social, la mejor trinchera pero después me di cuenta que es muy triste, muy frustrante y te desgasta. Y me di cuenta de que ninguna de las direcciones se preocupa por el sentimiento, por el estado de ánimo de los trabajadores. (Entrevista, Programa 1, Trabajador social, varón)

- Existe una contradicción entre las políticas sociales y la Convención Internacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Hay un viraje en las políticas pero todo entra en contradicción. Ahí surgen los grandes conflictos (Grupo Focal, Programa 2, Zonal Villa 15, Sociólogo, Varón)

El orden de la *realidad discursiva* remite al encuentro con el otro en el que se referencian las presencias de otras voces. El encuentro con la niñez y la adolescencia en territorios de excepción, interpela a trabajadores/as sobre las significaciones hegemónicamente asignadas a las mismas:

- Uno viene estructurado de la casa, de la familia y del barrio, de la universidad y a veces tiene que correrse de ese lugar para darse cuenta que el otro es un ser humano, es una persona, es un sujeto de derechos que tiene que tener las mismas oportunidades que tuve yo, que tiene la misma edad que vos y está en otra situación y se merece tener las mismas oportunidades. (Entrevista, Programa 1, Psicóloga, mujer)

Se abren interrogantes acerca de la habilitación de prácticas restitutivas de derechos que trasciendan la excepcionalidad como norma para la infancia excluida y

visibilicen otro futuro.

- (...) hay iniciativas personales que muchas veces posibilitan el pensarse de otra forma, otra alternativa de pensar en otro futuro (Entrevista, Programa 1, Operador Social, mujer)

- Pensamos en hacer un proyecto desde lo más que pueden hacer, no desde lo que hacen mal o le falta, no queremos trabajar desde la queja sino apuntalando lo que hace bien y puede desarrollar. No un proyecto para ganar plata sino para sistematizar conocimientos y darles la posibilidad de que desarrollen su práctica (...) (a veces) lo primero que se le pregunta (al niño/a) es si quiere comer o bañarse y el pibe es más que eso (...) (Entrevista, Programa 2, Operador Social, varón)

## 5. A modo de cierre

La CIDN y las normativas que se fundan sobre ellas, habilitan una arquitectura política e institucional que se posiciona desde el respeto de los derechos humanos y universales de niñas y niños. Sin embargo, la vigencia cultural del patronato que se instala desde los principios del "peligro moral y material" del niño, la internación como base y el disciplinamiento y castigo a la pobreza, sigue hegemonizando las prácticas jurídico-institucionales.

El acceso a derechos como excepción y el estado de excepción como norma para la infancia, visibilizan la existencia de un *neopatronato* que se filtra por intersticios políticos, jurídicos e institucionales diversos.

Reivindicar el rol del mundo adulto desde la *eleidad* (Bustelo, 2008), el rol intergeneracional donde el mundo adulto se constituye en soporte para otros futuros posibles, alude a un posicionamiento desde el Paradigma de la Protección Integral de la infancia no ajeno a disputas políticas y de poder, que se encarna en prácticas sociales con implicancias éticas y políticas que pretenden para la infancia la condición de *biós*, es decir, la participación en la vida política.

## BIBLIOGRAFÍA

Agamben, G. (2004). *Infancia e historia*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editores.

Agamben, G. (2008). *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editores.

Agamben, G. (2009). *Profanaciones*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editores.

Bertaux, D. (1989). *Historia oral e historia de vida*. Cuadernos de Ciencias Sociales. Buenos Aires: FLACSO.

Bustelo, E. (2008). *El recreo de la infancia*. Argumentos para otro comienzo. Buenos Aires: Siglo XXI.

Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (2009). *Tercer informe periódico alternativo de la Convención sobre los derechos del niño en virtud de su artículo 44*. Buenos Aires: CASACIDN.

Documento (2009). *Debate parlamentario, Cámara de Diputados. Ley 10.903 de 1919. Desgrabación*. Departamento de coordinación de estudios, Buenos Aires.

García Méndez, E. y Beloff, M. (Compiladores) (2004). *Infancia, Ley y Democracia en America Latina*. Bogota: Ed.Temis.

Minayo, C de S. (2009). *La artesanía de la investigación cualitativa*. Buenos Aires: Lugar.

Ministerio Público Tutelar (2011). *Niñez, adolescencia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe 2010*. CABA: EUDEBA.

Minnicelli, M (2011). *Infancias en estado de excepción. Derechos del niño y psicoanálisis*. Buenos Aires: Noveduc.

Musa, M. L. (2009). *El Ministerio Público Tutelar a la luz de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Apuntes sobre su institucionalidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio Público Tutelar.

Zaldúa, G. (2011). *Epistemes y prácticas en Psicología Preventiva*. Buenos Aires: EUDEBA.