

Pre Congreso Sudamericano sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Morón, 2010.

Configuraciones de derechos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito local: el caso de los servicios locales de protección de derechos del conurbano bonaerense.

Magistris, Gabriela y Barna, Agustín.

Cita:

Magistris, Gabriela y Barna, Agustín (2010). *Configuraciones de derechos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito local: el caso de los servicios locales de protección de derechos del conurbano bonaerense. Pre Congreso Sudamericano sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Morón.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/31>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p8rn/T5f>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

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>.

Configuraciones de derechos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito local: el caso de los servicios locales de protección de derechos del conurbano bonaerense.

Eje 4: Conflicto Social, Orden Jurídico y Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia

Barna, Agustín - Antropólogo (UBA), maestrando en gestión de programas y políticas sociales (FLACSO) y doctorando en antropología social (UBA-CONICET). Facultad de Filosofía y Letras, UBA / Becario de posgrado (tipo I) CONICET.

Magistris, Gabriela - Abogada (UBA) y maestranda en derechos humanos y políticas sociales (UNSAM) y doctoranda en ciencias sociales (UBA-CONICET). Centro de Democratización y Derechos Humanos (Universidad Nacional de San Martín - Escuela de Humanidades) / Becaria de posgrado (tipo I) CONICET.

1.- Presentación

Esta ponencia procura comenzar un diálogo entre los trabajos de investigación de doctorado de los autores. En efecto, ambos investigadores pretenden indagar críticamente en los diversos procesos desplegados en torno a la implementación del marco normativo, institucional y sociopolítico de las políticas de protección de derechos dirigidas a los niños, niñas y adolescentes en el conurbano bonaerense. Si bien ambas investigaciones parten de supuestos teórico-metodológicos distintos, producto de formaciones diversas, también comparten criterios e intereses comunes. Principalmente la convicción de que, lo que permitirá enriquecer las discusiones en torno a la institucionalización del enfoque de derechos del niño, provendrá del ejercicio de posar la mirada en los procesos de implementación cotidiana de los lineamientos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño¹ y las Leyes de Protección de los Derechos del Niño², en instituciones ejecutoras que trabajan a nivel local en la Provincia de Buenos Aires. Ambos autores se interesan en indagar en torno a las construcciones de sentido, que intervienen en las prácticas de intervención, que realizan los técnicos, profesionales y operadores de estas instituciones ejecutoras. De este modo focalizarán, a lo largo de sus investigaciones, tanto en las prácticas de estos de estos actores, como en las concepciones y los sentidos que toman localmente categorías propias del discurso de los derechos del niño.

Por un lado, Gabriela Magistris, abogada, maestranda en derechos humanos y políticas sociales y doctoranda en ciencias sociales, propone en su investigación de inicio en el presente año, indagar en torno al sentido que adquiere la denominada "restitución de derechos" en el marco de los Servicios Locales de Protección de Derechos a Niñas, Niños y Adolescentes, constituidos a partir de la reforma normativa e institucional en este campo en la provincia de Buenos Aires³. Asimismo se pregunta cuál es el alcance y que impacto tiene respecto de la ampliación de la ciudadanía infantil (Magistris, 2009). Siguiendo a Nancy Fraser, concibe una disputa en torno a la apropiación del discurso de los derechos del niño como una lucha sobre el contenido de la interpretación de la necesidad, estructurada en clave de derechos, resultando así crucial tomar en cuenta el debate que gira en torno de la enunciación e interpretación de necesidades para analizar y evaluar las políticas sociales dirigidas a la infancia (Fraser, 1991). Este razonamiento la lleva a intuir que la aplicación del enfoque de derechos en los sistemas locales de protección integral de derechos no supone linealmente, la ampliación de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes. De este modo advierte que, al desvincularse de la dimensión política, social y económica, el discurso de derechos, se convierte en un instrumento que puede conllevar la

¹ Alternaremos distintas formas de referirnos a la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Ya sea como CIDN o Convención a secas.

² Ley Nacional N° 26.061 y Ley N° 13.298 de la Provincia de Buenos Aires.

³ Investigación llevada adelante con beca de posgrado tipo I de Conicet. (Abril 2010-Marzo 2013)

individualización de los riesgos y un abordaje del ámbito privado, utilizando como estrategia central la psicologización y subjetivación de los problemas sociales especialmente mediante el uso de las nociones de riesgo y responsabilidad (Castel, 1984; Beck 2002; Llobet, en prensa).

Por otra parte, Agustín Barna, antropólogo, maestrando en gestión de programas y políticas sociales, y doctorando en antropología social, realiza desde el año pasado una investigación titulada “*La construcción de la niñez entre lo local, lo global y la política. Una etnografía sobre procesos de institucionalización de los derechos del niño en contextos de desigualdad social*”⁴. En ella intenta dar cuenta, desde una perspectiva socioantropológica, de los procesos de mediación en los procedimientos de intervención estatal sobre la niñez y las articulaciones entre normativas globales y prácticas locales. Pretende indagar en torno de los procesos de tanto en las apropiaciones de sentido, puestas en juego en las modalidades de intervención, que realizan los técnicos y operadores de instituciones ejecutoras a nivel local, como en las concepciones de niñez que conllevan las mismas, sin perder de vista su carácter contextualizado, especialmente a través de la categoría de apropiación (Rockwell, 1996; Ezpeleta y Rockwell, 1983). Acorde a la propuesta de Sonia Fleury, de concebir a la política como un campo complejo y multideterminado, con intereses múltiples y relaciones de poder (Fleury, 1999), Barna considera que la política es la letra y las prácticas que derivaron en su diseño y reglamentación, pero también, y significativamente, son los sentidos y prácticas de los actores encargados de su implementación y la interacción tête à tête con los *beneficiarios*, los tan mentados *sujetos de derecho*. Sostiene que indagar en torno a ellos, puede colaborar para sortear cierto esencialismo en lecturas lineales en torno al *arribo del enfoque de derechos del niño* a la Argentina, que tienden a dicotomizar y cosificar en conceptos abstractos como *paradigma de los derechos versus cultura tutelar* o *Convención versus Patronato*.

De este modo plantea indagar en torno a las prácticas institucionales de intervención sobre la niñez, desplegadas por técnicos y operadores del servicio local de protección de derechos de La Matanza, concibiéndolas como singulares apropiaciones de las Leyes de Protección y la CIDN que toman forma en el accionar cotidiano.

Ambos investigadores realizan una combinación de herramientas metodológicas de carácter cualitativas. Por un lado la observación participante en instituciones ejecutoras de políticas de niñez en los municipios seleccionados (La Matanza en el caso de Barna; Morón, Quilmes y San Martín en el caso de Magistris); la observación de los itinerarios que implican las decisiones cotidianas de los distintos sujetos relacionados con la ejecución de políticas de intervención sobre la niñez, y de los momentos de interacción entre sujetos individuales y colectivos vinculados con la defensa de los derechos del niño en el ámbito local. Por otro lado, la realización de entrevistas semi estructuradas, abiertas y en profundidad a técnicos y operadores del servicio local, sujetos diversos que se acerquen al servicio local a demandar situaciones vinculadas a la vulneración de derechos de niños y niñas y miembros de instituciones estatales y no estatales que articulen con el servicio local.

2.- Convención sobre los Derechos del Niño y adecuación de normativa local en Argentina

Como es sabido, luego de cien años de vigencia del patronato, el paradigma de los Derechos Humanos en el campo de la infancia, fue consagrado formalmente con la adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (con rango constitucional desde 1994), conjuntamente con otros instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a la materia y la sanción de las leyes nacionales y locales de protección integral de la infancia.⁵

⁴ Investigación llevada adelante con beca de posgrado tipo I de Conicet. (Abril 2009-Marzo 2012).

⁵ En el ámbito internacional pueden destacarse las Reglas de Beijing (1985), las Directrices de RIAD (1990), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (1990), entre otras. A nivel nacional, se encuentra la Ley Nro. 26.061 y sus decretos reglamentarios y a nivel local de la provincia de Buenos Aires, la ley provincial 13.298, su decreto reglamentario Nro. 300, ley provincial 13.634 y concordantes (13.645, 13.797, 13.772 y 13.821).

En esta línea, la CDN ha sido evaluada como el hito más importante del proceso de globalización del ideal occidental referido a la posición del niño en la sociedad contemporánea (Pilotti, 2001: 13), convirtiéndose en uno de los instrumentos internacionales de mayor aceptación en el mundo (con excepción de Somalia, Estados Unidos y el recientemente independiente Timor Oriental). La innovación más patente de este instrumento consiste en considerar a los niños como sujetos de derecho, condición que se materializa principalmente a través del reconocimiento de sus derechos de modo integral, ya sean aquellos derivados de su condición de seres humanos en general, como aquellos que se derivan de su especificidad como niños.

Algunos de los lineamientos principales de dichas leyes postulan un pasaje del denominado enfoque “la necesidad” a otro sustentado en “los derechos”, proponer al niño ya no como “objeto de intervención tutelar”, sino como “sujeto de derechos”, brindando una protección integral al niño, niña y adolescente.

Propone además la implementación de políticas públicas de promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas niños y adolescentes, como así también, establecer los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la ley.

Esto supone, entre otras cuestiones, el fortalecimiento del rol de la familia; la implementación descentralizada y la gestión asociada con la sociedad civil para instrumentar estrategias de promoción y protección de derechos que no impliquen la separación del niño de su medio familiar; la constitución de organismos para la defensa y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; la existencia de mecanismos de participación real y protagónica de los/las niños, niñas y adolescentes; la creación de un Fondo Especial para financiar las políticas públicas destinadas a la infancia. Por último, en caso de ser necesaria la intervención judicial, la misma debe limitarse a ejercer el rol de garantizar el procedimiento y la legalidad en la aplicación de las medidas excepcionales que tome el órgano administrativo.

Por su parte, merece mencionarse el contexto en que fue debatida y promulgada la nueva ley de infancia de la provincia de Buenos Aires. Es así como en el año 2005, luego de resistir a feroces críticas por parte de representantes de dicho modelo – con una fuerte oposición del Ministerio Público Tutelar-, y ante la exigencia de que la provincia de Buenos Aires adecuara su legislación al paradigma propuesto por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, se sancionó una ley local específica (Nro. 13298) denominada de “Promoción y Protección de los Derechos del Niño”.

Dicha ley tiene por objetivo central generar un cambio estructural en la política de infancia provincial, diseñando para tal fin una reorganización institucional, reasignando competencias de distintos niveles y poderes del Estado, proponiéndose además modificar prácticas y representaciones de ciudadanos y operadores (Lescano y otros, 2008).

En particular, la Ley 13298 estipula un sistema de descentralización, a través de la implementación a nivel municipal, con financiamiento provincial, de un sistema que debe recepcionar las demandas por “derechos vulnerados de niños y niñas” y desarrollar estrategias para su “restitución”.

Asimismo, la herramienta central de la nueva Ley resultan ser los Servicios Locales de Protección de Derechos, “(...) encargados de sustituir a los juzgados de menores como “ventanillas” para el planteamiento de problemáticas sociales y de *articular* con otras dependencias, estatales y no estatales, mecanismos para revertirlas”. (Barna, en prensa)

3.- Algunos lineamientos teóricos desde los cuales partimos.

Consideramos nodal realizar el ejercicio de “desontologizar” el discurso de los derechos del niño. Esto es, incorporarlo como una cuestión a ser indagada críticamente, como alternativa a una lectura reificante que tiende a visualizarlo como intrínsecamente emancipador de la niñez. De este modo, concebimos a las políticas sociales para la infancia y la adolescencia como normativas, pero a la vez como un campo de disputa para la interpretación de necesidades (Fraser, 1997), tanto política como simbólica; lo que implica que no se trate de una política establecida de antemano sino en permanente disputa.

Por otro lado, partimos de considerar los derechos de los niños, niñas y adolescentes no como un ideal abstracto, al que las prácticas sociales concretas deben acercarse, sino, como un proceso constantemente apropiado y redefinido por actores en contextos históricos, culturales, sociales y políticos particulares (Scott, 1999; Rockwell, 1996).

Siguiendo a Nancy Fraser creemos que el foco en las prácticas que se despliegan en los espacios profesionales y estatales, permitirá también indagar en torno a un pasaje de las necesidades sociales a las necesidades administrativas, por medio de las cuales se descontextualiza y recontextualizan las necesidades con los discursos de expertos y por ello se pasan a concebir como casos individuales y no como miembros de grupos sociales, tornándolas pasivas como recipientes potenciales de servicios predefinidos (Fraser, 1991: 25/26). Es entonces en el quehacer cotidiano de estos actores legitimados para intervenir sobre la niñez y en sus representaciones y prácticas desplegadas día a día en la interacción concreta con los “beneficiarios”, donde creemos que podemos hallar indicios que nos permitan repensar el enfoque de derechos del niño, materialmente situado e inserto en diversos niveles contextuales.

Dado nuestro interés de focalizar en los procesos de mediación en los procedimientos de intervención estatal sobre la niñez, recuperamos la propuesta teórica de Elsie Rockwell y Justa Ezpeleta (Ezpeleta y Rockwell, 1983; Rockwell, 1996), que permite pensar las dinámicas vinculadas a lo estatal y sus políticas, no sólo como efecto causal producto de su implementación, sino teniendo en cuenta las relaciones que incorporan las prácticas y el lugar activo de los sujetos en los contextos institucionales, inmersos en una trayectoria propia y una singular red de relaciones y tradiciones que precede a la acción estatal. Para analizar esto, las autoras trabajan con un concepto central, el de *apropiación*, que recuperamos, por cuanto “simultáneamente trasmite el sentido de la naturaleza activa y transformadora de la agencia humana y el carácter constrictivo / permisivo de la cultura” (Rockwell, 1996). Estos aportes conceptuales contribuyen a comprender a las políticas públicas, no como políticas diseñadas en estratos superiores que son recibidas y aplicadas en contextos locales, sino como un proceso complejo que implica respuestas de los sujetos frente a la acción estatal, que no son homogéneas ni unidireccionales, sino que deben ser vistas como particulares, por lo tanto históricas.

Siguiendo a un conjunto de autores (Rifiotis, 2007; Fonseca y Cardarello, 2009; Schuch, 2009), creemos importante aclarar que no se trata de cuestionar el campo de los derechos en términos absolutos, ya que en su forma abstracta y descontextualizada poco significan, sino de intentar dar cuenta de cómo esta noción es traducida en la práctica – y sus consecuencias particulares- inserta en relaciones de poder forjadas en contextos históricos específicos y expresadas en categorías semánticas concretas.

La globalización de los derechos humanos no implica solamente un proceso de homogeneización e integración, sino que envuelve también una proliferación de la diversidad. Como afirma Clarice Schuch, es justamente en la posibilidad de inscripción cultural diferenciada de fenómenos hegemónicos, donde reside la posibilidad de cambio social y la producción de diversidad. Y concluye proponiendo que en momentos como los actuales, donde se renueva la importancia de la legalidad como propulsora del orden social, las ciencias sociales deben realizar una contribución importante en la problematización de este fetiche contemporáneo (Schuch, 2009:55).

Gran parte de los contenidos de la discusión académica y político-militante en torno a derechos parece signada por un supuesto, no siempre explícito, de carácter legalista, que tiende a percibir a los “derechos” como cosas, como entes ontológicos, con propiedades intrínsecas. El riesgo es entonces cosificar tanto los derechos en sí, como las prácticas que se despliegan en torno a ellos, y generar una dicotomización falaz entre un plano ideal (los derechos como cosa ontológica y universal) y un plano real (prácticas sociales relacionadas a la implementación local). Esta visión de los derechos como un abstracto ideal al que arribar, genera una lectura de la realidad, donde por un lado, las prácticas de los actores nunca son suficientes para alcanzar el requisito ideal, enturbiadas siempre por el fango de la realidad, y por otro, los

derechos se configuran en un ente reificado y etéreo ajeno a las prácticas sociales e históricas, y por ende inaccesible al análisis crítico.

Creemos entonces que resultan significativas las contribuciones de autores que alertan sobre las limitaciones de escindir una estrategia jurídica y legislativa global de las relaciones socioeconómicas locales (Grinberg, 2004; Villalta, 2001; Costa y Gagliano, 2000), así como soslayar el proceso de dominación que implica la implementación a nivel global del régimen de los derechos del niño, elaborado desde los centros hegemónicos de poder internacional (Hart, 2006; Pupavac, 2001).

Al focalizar en los procesos desplegados por los distintos actores en la implementación de las Leyes de Protección, pretendemos mantener la vigilia sobre estas reflexiones, intentando tender puentes entre el análisis de los eventos locales observados, y los procesos globales o transnacionales como los recientemente esbozados, articulación que, en muchos análisis queda opacada.

4.- Breve descripción e historia de la institucionalización del enfoque de derechos del niño en Quilmes y Matanza.

Una de las características centrales del proceso de implementación de las Leyes de Protección de Derechos a nivel provincial es la alta heterogeneidad que dicha implementación adquiere en los distintos municipios. Como dijimos anteriormente, dado el principio de la descentralización que rige en la ley 13.298, los encargados de la implementación del flamante sistema de protección de derechos, son los gobiernos locales. Este escenario genera que la puesta en marcha de los dispositivos institucionales de operacionalización de la Ley varíe notablemente en los distintos contextos locales. Meramente en lo que refiere al convenio, un gran número de municipios se han incorporado gradualmente al nuevo sistema⁶.

Pero aún entre los municipios que convenieron con la Provincia la situación es altamente divergente. Es claro que las instituciones no se crean por combustión espontánea y las capacidades de acción de los flamantes Servicios Locales de Protección de Derechos varían notablemente en los diversos distritos. Cabe destacar asimismo, que actualmente los Municipios conveniados padecen serias dificultades para recibir en tiempo y forma los recursos correspondientes para la implementación cotidiana del sistema.

4.1. Implementación de la política local de infancia en el municipio de Quilmes⁷.

Quilmes es un municipio que presenta un marcado grado de segregación espacial, en la que se distinguen zonas en las que se concentran los hogares de ingresos medio-altos y altos, un conjunto de barrios en los que predominan las clases medias, áreas degradadas en donde habitan los sectores de bajos recursos, y bolsones de pobreza estructural. En efecto, una parte considerable de la población de Quilmes vive hoy situaciones socialmente graves, ya que según estudios oficiales, existen 40 mil hogares (aproximadamente 200 mil personas) en situación de extrema vulnerabilidad social. (Informe de gestión Secretaría Desarrollo social del municipio de Quilmes, 2009).

En lo que respecta a la política local de infancia, al mes y medio de asumir la nueva gestión en la intendencia y en la Secretaría de Desarrollo Social (Febrero de 2008), se firmó el Convenio de adhesión a la Ley 13.298 y se creó el área de política integral de promoción y protección de derechos de la niñez y la adolescencia, de incumbencia directa de la Secretaría de Desarrollo Social. A pesar de dicha adhesión, no se constituye aún el servicio local en tanto y en cuanto se sostiene que previamente deberían fortalecerse y consolidarse las políticas de infancia a nivel local que hasta el momento eran prácticamente inexistentes, con excepción de algunos programas puntuales.

⁶ Hacia fines del año 2007, de un total de 134 municipios, 112 habían firmado el Convenio de Adhesión y 6 se encontraban en trámite, mientras que 16 municipios no lo habían ratificado aún (Lescano y otros, 2008). Si bien no es posible acceder a información actualizada y fidedigna, sobre los números exactos, es posible afirmar que la situación actual implica un retroceso aún mayor ya que numerosos distritos han dado de baja el convenio durante el último año.

⁷ Es pertinente mencionar que lo expresado en este apartado no es producto del trabajo de campo propio de la investigación, sino de la experiencia de trabajo previa en el Equipo de Restitución de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del municipio de Quilmas de la investigadora Magistris entre noviembre 2008 y abril de 2010.

Es en función de ello también que se apuesta a universalizar lo más posible las prestaciones sociales, entendiéndolas como derechos, tales como las pensiones no contributivas, por entender que éstas serían una primer medida para entender al sistema de protección de derechos de los niños como subsidiario de la generación y fortalecimiento de políticas sociales de corte más universal. El supuesto subyacente es que así la demanda focalizada sería menor y en virtud de ello se generarían espacios no limitados únicamente a la restitución de derechos vulnerados sino a actuar especialmente de modo proactivo para su fortalecimiento a partir del nivel territorial y transversal de acciones.

La política local de infancia en Quilmes está integrada por aproximadamente 50 personas, entre profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, abogados, sociólogos, antropólogos, recreadores, docentes, psicólogos sociales y educadores en ciudadanía).

Por un lado, existe un Equipo de Restitución de Derechos destinado a trabajar sobre situaciones de vulneración o amenaza de vulneración de derechos, integrado por psicólogos/as, trabajadores/as sociales y abogados/as. A su vez existe un grupo de 6 educadoras en ciudadanía, que configuran un equipo de apoyo de los profesionales para trabajar a nivel territorial con los niños y jóvenes en miras a fortalecer su autonomía y promoción de derechos. El equipo en su conjunto tiene una sola sede centralizada en función de entender que en un primer momento era necesario fortalecer y consolidar el equipo en su integralidad, para que en otro momento pueda dividirse por zonas. A pesar de no estar constituido como servicio local, en la práctica, el Equipo de Restitución de Derechos interviene en toda situación de vulneración de derechos correspondiente a su municipio, dejando solamente en manos del servicio zonal la aplicación y ejecución de las medidas especiales de protección de derechos (medidas de abrigo), que le correspondería en función de ser el organismo de aplicación última de la ley 13.298.

Por otra parte, el Equipo Territorial y Transversal se diseña con la finalidad de crear y fortalecer centros de promoción y protección de derechos que desarrollen proyectos y actividades para niños/as y adolescentes a nivel barrial, así como conformar mesas de gestión barrial como instancia y modalidad para la coordinación de las acciones en territorio. Asimismo tiene por fin generar y consolidar una nueva institucionalidad pública respecto a la niñez y la adolescencia en el ámbito municipal que priorice la implementación de políticas públicas tendientes a garantizar el acceso a los servicios básicos, la participación de niñas/os y adolescentes en sus distintos ámbitos de inserción y el goce pleno de sus derechos.

4.2. Servicio local de protección de derechos. Matanza

El municipio de Matanza cuenta con más de 1.300.000 habitantes⁸, con un 48,9% de los mismos bajo la línea de pobreza, un 16,1% bajo la línea de indigencia y aproximadamente un 50% de ellos tienen entre 0 y 18 años⁹. La deserción escolar entre los niños menores de 14 años es del 17,7% y en la franja de 14 a 18 años es del 27,6%.¹⁰ Asimismo, el distrito cuenta con una importante tradición política y organizativa de las clases subalternas (Manzano, 2004).

Actualmente el Servicio Local cuenta con aproximadamente 80 personas en su staff, entre operadores y técnicos, y es un referente ineludible en La Matanza en lo que refiere a problemáticas vinculadas a niñez –ya sea con referencias positivas como negativas-. El Servicio Local está su vez compuesto por un área de Atención de Casos, que funciona como una “ventanilla” abierta a recibir las demandas por “derechos vulnerados” y que cuenta con tres sedes distribuidas en el territorio del Municipio. Cada una de estas sedes tiene características comunes y singularidades propias. Todas tienen un coordinador, equipos multidisciplinarios y un sistema abierto de recepción de demandas por “derechos vulnerados”, entre otras cuestiones afines. Los mecanismos de toma de decisiones cotidianas, la distribución del “territorio de

⁸ Censo Nacional 2001. La población de la Matanza representa el 9,1 % de la población provincial y el 14,5 % del conurbano.

⁹ Encuesta “Seguimiento de la situación social en el municipio de La Matanza” Septiembre 2005.

¹⁰ “Nuevas Normativas: Viejas Prácticas”. Ponencia presentada en el Tercer Congreso de Políticas Provincial de Políticas Sociales por la Unidad de Coordinación de Desarrollo Socio-Sanitario, Municipalidad de La Matanza.

intervención”, la exclusiva permanencia en sede versus una cierta vinculación territorial y la composición de los equipos de trabajo, exclusivamente con técnicos o incorporando operadores, son algunas de las cuestiones que delimitan las singularidades de cada sede. Cuenta por otro lado, con un Área Programática que consta de una serie de Programas y Proyectos apuntados a resolver problemáticas específicas visualizadas como nodales, entre los que se destacan un proyecto para chicos en situación de calle y un programa para niños y jóvenes infractores de la ley penal, no punibles por su edad según lo estipulado en la legislación vigente. Asimismo en el centro administrativo y comercial de La Matanza, en San Justo se encuentra la Unidad de Coordinación, espacio destinado la dirección del Servicio Local y el Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos; un pequeño equipo de técnicos con vasta experiencia ocupados de tareas de coordinación general, planificación y resolución de casos particularmente conflictivos y un equipo de asesoramiento legal. Es común encontrar en la Unidad de Coordinación a los coordinadores de sedes o programas del Servicio, ya sea en reuniones o resolviendo cuestiones puntuales.

4.3. Articulaciones y singularidades en la institucionalización del enfoque de derechos

Un eje interesante para reflexionar gira en torno a similitudes y diferencias en como se dispone el entramado institucional-territorial en ambos distritos.

Los procesos en ambos espacios parecen estar signados por una tensión entre dos lógicas en el accionar institucional. Por un lado una lógica más sustitutiva/reactiva, asociada al “caso a caso” o a la idea de “ventanilla” en los cuales se reciben demandas sobre “derechos vulnerados o amenazados” y en base a ello se intenta accionar en su resolución. Y por otro una lógica mayormente constitutiva/activa¹¹ orientada a intervenir desde el Estado local en pos de aquello que es leído como prioritario. Si bien, tanto en Matanza como en Quilmes encontramos presente este juego pendular, es interesante notar como toma formas singulares en cada uno de los distritos. En Matanza el polo reactivo está representado por las 3 sedes del Servicio Local, las “ventanillas”, que son a su vez la raigambre territorial del Servicio, mientras que las faz activa la componen los programas para chicos en situación de calle y para jóvenes no punibles, por ende el criterio organizador se articula en torno a lo que es leído como “determinadas problemáticas sociales”. En Quilmes, por el contrario, el polo mayormente asociado a la reactividad lo constituye el Equipo de Restitución de Derechos, con sede en el centro de Quilmes y encargado de recibir las demandas “por derechos vulnerados”, mientras que lo que se considera como la faz proactiva es a la vez su inserción territorial y en todas las áreas del municipio, mediante el Equipo Territorial y Transversal. De este modo, en Matanza la proactividad se asocia a una segmentación por problemáticas sociales y la reactividad a una cierta territorialización, mientras que en Quilmes la faz proactiva se vincula a lo territorial y a la transversalidad de problemáticas sociales.

Otro eje singular que adquiere una y otra política lo constituye la articulación que se realiza con el organismo de aplicación de la ley 13.298, esto es, el Servicio Zonal, dependiente en forma directa de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires.

En el caso de Quilmes, al no estar constituido el Servicio Local como tal, las medidas de protección de derechos son adoptadas y ejecutadas por el Servicio Zonal, entendiendo además que esta división de funciones resulta acorde con el sostenimiento de la responsabilidad primordial que le cabe al Servicio Zonal en tanto representante del organismo de aplicación a nivel provincial. En efecto, no sólo se sostiene desde la implementación local que las medidas las debe seguir adoptando y llevando a cabo desde el Servicio Zonal sino que tiene que ser éste el que continúa como principal responsable frente a la implementación de la política de infancia. Se apunta así a sostener en cada intervención la centralidad de la intervención del Servicio Zonal.

En Matanza esta cuestión aparece de modo distinto, ya que las medidas son adoptadas y ejecutadas desde el Servicio Local y son solamente comunicadas al Servicio Zonal. La articulación con el Servicio

¹¹ Retomamos esta distinción entre lógica **sustitutiva/reactiva** y **constitutiva/activa** la propuesta de Buaiz Valera (2003).

Zonal se sostiene así desde la subsidiariedad: solo se recurre a éste cuando no queda otra opción, no hay en juego una lógica de responsabilización a esa instancia sino todo lo contrario, de minimizar las interacciones en pos de agilizar las exigentes actividades cotidianas.

Desde otra perspectiva, también podemos observar algunas diferencias en relación al tratamiento de niños en conflicto con la ley penal que no resultan punibles penalmente por su edad. En el caso de Matanza, se parte de la necesidad de intervención del Servicio frente a esta problemática, creando un programa específico para intervenir sobre esta problemática. El programa surge como respuesta local a la problemática de la cantidad de “casos” que arribaron al Ejecutivo Municipal desde el Poder Judicial, luego de sancionada la Ley 13.298, por ser declarados no punibles. El argumento formal con el cual el Poder Judicial deriva el caso al Servicio Local, es para velar que los derechos de estos niños, en potencial riesgo, no sean vulnerados. Desde las entrevistas realizadas se remarcó que el Programa surge a principios del 2009 desde el Municipio, -no “baja” de Provincia- como respuesta a una necesidad local de buscar una alternativa acorde al enfoque de derecho para tratar el tema de los delitos en jóvenes y niños inimputables. En Quilmes, en cambio, se sostiene que el Equipo no debe intervenir salvo que exista una vulneración o amenaza de vulneración de derechos que avale la intervención local, teniendo en miras la separación tajante que se supone debería existir entre las políticas sociales y aquellas destinadas a jóvenes en conflicto con la ley. El supuesto subyacente es que si se trata de chicos/as no punibles, el Estado ha renunciado a su pretensión punitiva, así como a cualquier otro modo de control social, directo o indirecto. El Equipo de Restitución de Derechos decide entonces no intervenir en estas situaciones, demarcando un límite claro de las atribuciones que le compete como ejecutor de políticas sociales. Se exige de este modo, la aclaración al Poder Judicial de la necesidad concreta de intervención, cuál sería el derecho vulnerado, en qué debería intervenir un equipo de protección de derechos, etc.

Como podemos observar, si bien la legislación impulsa modelos homogéneos para la institucionalización del enfoque de derechos en los ámbitos locales, lo cierto es que las realidades locales en las que la letra de la ley toma materialidad concreta en un accionar cotidiano, se caracterizan más por sus singularidades y particularidades, que por características unívocas y homogéneas. No podemos aventurarnos hoy a aseverar los motivos que determinan esta heterogeneidad pero, en base a nuestra escueta experiencia de investigación, vislumbramos como significativas las trayectorias de las instituciones y de los sujetos que las integran, las decisiones políticas al interior de cada municipio, y las realidades sociales, económicas y demográficas de cada territorio

5.- Algunas reflexiones y/o preguntas para profundizar en nuevos trabajos.

En este breve trabajo procuramos presentar dos investigaciones que se originaron de manera independiente, pero que consideramos que pueden potenciarse mediante una articulación y un ejercicio comparativo de los procesos en cada uno de los campos de investigación. El presente escrito representa un primer intento de “poner a dialogar” nuestras incipientes investigaciones, por lo tanto las reflexiones que articulamos son aún generales y será motivo de futuros trabajos avanzar en los detalles propios del quehacer cotidiano de las distintas instituciones encargadas de la política de infancia a nivel local.

Así, este ejercicio de articulación nos permite elaborar algunas reflexiones, y sobre todo generar algunos interrogantes que nos permitan continuar a futuro.

En primer lugar reafirmamos nuestro presupuesto sobre la importancia de pensar los derechos del niño, no como un ideal abstracto, portador de la potencial emancipación de la niñez, sino como un proceso complejo que es apropiado de múltiples maneras, por los actores encargados de su implementación cotidiana. En esos procesos de mediación, intrínsecos a la implementación cotidiana de una política, en la interacción cara a cara con los “sujetos de derecho”, es donde la política cobra carnalidad y asume matices únicos, que aportan la riqueza propia de las dinámicas sociales..

Asimismo, consideramos que nuestro rol como investigadores implica superar miradas cosificadoras, que presentan una lectura dicotómica que enfrenta, la Convención versus el Patronato, la emancipación de la

niñez versus su opresión, y el progresismo versus lo reaccionario, que en definitiva lleva implícita una división del mundo entre buenos y malos. Creemos que tales posicionamientos tienden más a velar y opacar las complejidades sociales, que a aportar una mirada crítica que las enriquezca. De este modo, apostamos a un enfoque relacional que procure “desontologizar” el discurso de los derechos, anclando la mirada de los espacios que la política cobra materialidad cotidiana, sin perder de vista los diversos niveles contextuales en los que se inscribe.

En miras a continuar con este trayecto, son muchos los pasos a seguir. Mediante las estrategias metodológicas anteriormente expuestas, debemos profundizar nuestros conocimientos sobre las prácticas y sentidos que operan en las intervenciones cotidianas de los diversos actores involucrados con la implementación de la política de niñez a nivel local. Deberemos también reconstruir las trayectorias de estos sujetos con el fin de relacionar sus prácticas con sus experiencias previas. Será también central indagar en torno a las articulaciones que las distintas instituciones ejecutoras establecen entre sí, frente a las intervenciones concretas sobre los niños y niñas, cuyos derechos se definen como “vulnerados”.

BIBLIOGRAFIA

- Barna, A. (2010). La construcción de la niñez entre lo local, lo global y la política. Procesos de institucionalización de los derechos del niño en contextos de desigualdad social. Una propuesta de investigación etnográfica. En prensa
- Buaiz Valera, Y. (2003): *Las transformaciones institucionales para la protección integral de los niños*. Conferencia dictada en el marco del primer congreso mundial sobre los derechos de la infancia y adolescencia. Venezuela, noviembre 2003, publicado en <http://www.reclamyc.info/Eventos/Congreso%20Infancia%202003/ponenciaYuriMargarita.doc>
- Castel, R. (1984). *De la peligrosidad al riesgo. En La gestión de los riesgos. De la antipsiquiatría al postanálisis*. Barcelona: Anagrama.
- Costa, M. y Gagliano, R. (2000). Las infancias de la minoridad. En Duschatzky, S. (comp.): *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Ezpeleta, J. y Rockwell, E. (1983). *La escuela, relato de un proceso de construcción inconcluso*. Documentos del DIE. México.
- Fraser, N. (1991): *La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío* en Revista Debate Feminista, 2 (3), 3-41.
- Fraser, N. (1997): *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Colombia: Siglo del Hombre editores.
- Fonseca, C. y Cardarello A. (2009): Direitos dos mais e menos humanos En Fonseca y Schuch (comps.): *Políticas de proteção à infância. Um olhar antropológico*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- Grinberg, J. (2004): *Hacia una lectura profunda de los cambios ocurridos en el entramado burocrático de protección y atención a la infancia de la Ciudad de Buenos Aires*. Trabajo presentado en el simposio: Miradas Antropológicas sobre la niñez. VII Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de Córdoba, 5 al 28 de Mayo de 2004.
- Lescano, M. J. y otros (2008): *¿La ley Salvadora del Niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada por el equipo del IDN (FCJyS - UNLP) en las V Jornadas de Sociología de la UNLP
- Llobet, V. (en prensa): Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derechos humanos. En *Arzate, J (ed): Políticas Sociales en Latinoamérica, perspectivas comparadas*. México D.F.: Ed. Porrúa.
- Magistris, G. (2009): Transformaciones institucionales en las prácticas locales de restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el conurbano bonaerense. Ponencia presentada en

las V Jornadas de jóvenes investigadores organizadas por el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. 4, 5 y 6 de noviembre de 2009. Publicado en CD Rom de las Jornadas. ISBN 978-950-29-1180-9.

- Pilotti, F. (2001): *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del texto*. CEPAL, Serie Políticas Sociales Nro. 48. División de Desarrollo Social.
- Rifiotis, T. (2007): Derechos Humanos y otros derechos: aporías sobre el proceso de judicirización y la institucionalización de los movimientos sociales. En: Isla, A. (comp.): *En los márgenes de la ley*. Buenos Aires: Paidós.
- Rockwell, E. (1996): *The cultural production of the educated person. Critical Ethnographies of Schooling and Local Practice*. Levinson, B., Foley D. y Holland D, Editores. New Cork: University Press
- Secretaria de Desarrollo Social. Municipalidad de Quilmes. Informe de gestión, Julio de 2009.
- Scott, C. (1999): *Reaching beyond (without abandoning) the category of "Economic, Social and Cultural rights"*. Human Rights Quarterly, 21 (3), 633-660.
- Schuch, P. (2009): *Práticas de justiça. Antropología dos modos de governo da infancia e juventude no contexto pós - ECA*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- Villalta, C. (2004). Una filantrópica posición social: los jueces en la justicia de menores. En Tiscornia (comp): *Burocracias y violencias*. Estudios de Antropología Jurídica.