



María Gabriela **GONZÁLEZ***

*. Licenciada en Trabajo Social, egresada Facultad de Filosofía de la UNT, es abogada, egresada de Facultad de Derecho de la UNT. Es profesora adjunta e investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras. Diplomada en Control de Gestión de Políticas Públicas de la FLACSO, doctoranda de la Universidad Nacional de Rosario e investigadora del CIUNT. Se desempeñó como Secretaria de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local del MDS de la Provincia de Tucumán desde 2007/2015. Hasta noviembre de 2019 fue Directora de Familia del MDS de la Provincia de Tucumán.
e-mail: ggonzalez9@hotmail.com

PRESENTADO: 04.10.19

ACEPTADO: 25.10.19

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA: UN DESAFÍO EN CONSTRUCCIÓN

59

Resumen

El artículo que se presenta es el resultado de un conjunto de reflexiones sobre las tensiones entre la perspectiva normativa y la realidad de la vida cotidiana de las familias con las que trabaja la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Tucumán. Se pone énfasis en las consecuencias generadas tanto en las formas de intervención como en la efectividad de las mismas. Se propone además una primera aproximación a un modo de gestión que tenga en cuenta de las dificultades resaltadas.

Palabras Clave: Orden jurídico, Protección integral, Infancia y adolescencia.

Summary

The article presented is the result of a set of reflections on the tensions between the normative perspective and the reality of the daily life of the families with which the Directorate for Children, Adolescents and Family of the Province of Tucumán works. Emphasis is placed on the consequences generated both in the forms of intervention and their difficulty. A first approach to a management mode that takes into account the highlighted difficulties is also proposed.

Key words: Legal order, Integral protection, Childhood and adolescence.

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

La preocupación del Estado por la situación de los niños, niñas y adolescentes es, en términos de la historia moderna, relativamente reciente. Se agudiza, no casualmente, como consecuencia de los efectos que el sistema económico producía en algunas familias, particularmente en sus integrantes más jóvenes. A partir de ese momento, tal como lo relata García Méndez (2001) los niños, niñas y también los adolescentes según la terminología de hoy -antes “menores”¹-, comienzan a ser objeto de las políticas públicas, y a sufrirlas. Desde aquellas concepciones que colocaban en el centro de la escena al poder judicial, como la denominada “situación irregular” ejemplificada en nuestro país con la ley 10.903 o ley Agote, hasta aquellas que hacían eje en cuestiones sanitarias o sociológicas.

El cambio de paradigma, generado en torno a la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño a fines del siglo XX, modifica la perspectiva, poniendo énfasis en la condición de niñas, niños y adolescentes (NNyA) como sujetos de derecho. El Estado asume la responsabilidad de garantizar esa condición a través de los poderes judicial y ejecutivo, conformando un sistema de protección integral que tiene como eje el “superior interés del niño” entendido como la máxima satisfacción simultánea del conjunto de derechos de los que son titulares.

En este sentido la ley nacional N°26.061 y la ley de la provincia de Tucumán N° 8293 enuncian un conjunto de derechos que deben ser asumidos como responsabilidades, según la propia norma, por la familia en primer término y por el Estado como responsable secundario, a fin de garantizar su ejercicio por parte de las NNyA.

El orden jurídico no realiza distinciones ni categoriza a los sujetos de su protección a los que coloca en un pie de igualdad, cualquiera sea su condición (económica, social, cultural, o de otro

tipo) que resulta irrelevante frente a las obligaciones adquiridas por la familia y el Estado. La legislación postula además la creación de órganos especializados tanto a nivel nacional, provincial como local que deben coordinar entre sí y además incorporar actores de la sociedad civil para hacer efectivo el “Sistema de Protección Integral”

Ante la amenaza, menoscabo o vulneración de los derechos en cualquiera de sus formas, es decir cuando la familia no los garantiza, el Estado puede decidir la aplicación de las denominadas “medidas de protección integral” que ambas normas enuncian del siguiente modo “Son aquéllas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes *individualmente considerados* (la cursiva es mía), con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias” (Art. 33 ley 26061, art 28 ley 8293).

Vale la pena aclarar, que se denominan medidas proteccionales al conjunto de dispositivos de política pública que se diseñan con el fin de asistir o promover a las familias para que puedan reasumir las responsabilidades relativas a la crianza, garantizando a los niños, niñas o adolescentes el pleno goce de sus derechos. También a las que se elaboran para prevenir situaciones que puedan vulnerarlos.

Luego de enunciar las medidas proteccionales, la ley nacional señala inmediatamente y, unos artículos más adelante, también la provincial:

[...] La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización. (Art 33 ley 26061, art 36 inciso 6 ley 8293).

1. La doctrina de la situación irregular según sintetiza García Méndez (op, cit) distinguía niños y niñas de los menores que eran aquellos (también niños o niñas) que deambulaban por las calles de la ciudad mendigando o trabajando, en función de que, con éstos últimos y dada su condición de vulnerabilidad, el juez podía asumir funciones tutelares restringiendo o suspendiendo la responsabilidad parental (entonces patria potestad) de sus adultos responsables. A partir de ese momento, podía institucionalizarlos, es decir, privarlos de su libertad sin otra razón que ser “autores o víctimas de un delito...” (sic) conforme la mencionada ley 10903 del año 1918 y hasta la mayoría de edad.

Esto se explicita, porque de no funcionar las medidas proteccionales, el Estado puede y debe aplicar las denominadas medidas excepcionales que son aquellas por las que un niño puede ser separado de su familia biológica ya sea para permanecer en su familia ampliada, en alguna forma de cuidado comunitario -de ser esto posible- o incluso en una institución, durante un plazo que no debe extenderse más de lo indispensable para lograr la reinserción en el seno familiar o quedar en situación de adoptabilidad. En estos casos debe escucharse siempre la opinión de los niños, niñas o adolescentes (ahora sujetos de derecho) que además en ningún modo deben ser privados de su libertad, tal como ocurría en los anteriores paradigmas.

El énfasis puesto en la norma sobre la imposibilidad de separación del niño, niña o adolescente de su centro de vida por cuestiones económicas se explica por otro imperativo del paradigma vigente que es precisamente evitar la criminalización o la penalización de la pobreza. De esta manera, no sería posible institucionalizarlos ni someterlos a reglas de funcionamiento que, más allá de las intenciones, acaban por restringirles por ejemplo, la libertad.

ALGUNOS INTERROGANTES

Desde fines del siglo XIX e incluso ya durante la época de la colonia eran los niños, niñas y adolescentes pobres o carentes de cuidados parentales, menores en la jerga de aquel entonces, quienes motivaron la preocupación para los gobiernos de turno. Esto fue precisamente lo que dio origen a la denominada Ley de Patronato que comenzó con la práctica que le permitió al Estado asumir la tutela de estos “menores” y disponer de ellos durante casi todo el siglo XX tal como lo expresa Zapiola (2010):

[...] El carácter cualitativo de la mayor parte de la documentación referida a los niños que les preocupaban impide ofrecer cifras fehacientes, pero es seguro que fueron miles los niños pertenecientes a familias pobres o muy pobres o extrañados de sus familias que encontraron en las calles un espacio donde tramar las redes de la sociabilidad y

donde desarrollar una serie de actividades -legales o ilegales, pero indistintamente ilegítimas a los ojos de los sectores dirigentes- que les permitieran la supervivencia... (p: 2)

La sanción de la Convención de los Derechos del Niño, como ya se mencionó, cuestionó este paradigma enunciando derechos para la infancia en su conjunto y eliminando la distinción en el tratamiento de los denominados “menores” así como la criminalización de la pobreza y la privación de la libertad de estos niños, niñas adolescentes.

Sin embargo, como dice Norberto Bobbio (1992), la experiencia jurídica es fundamentalmente una experiencia normativa y, por lo tanto, su función es la de orientar nuestro comportamiento hacia el “deber ser”. El discurso jurídico tiene entonces un poder transformador pero, al mismo tiempo, actúa ocultando las desigualdades y contradicciones de la sociedad. Ambos aspectos conviven en el texto jurídico.

Si bien la normativa reconoció a la familia como primera responsable del bienestar de niñas, niños y adolescentes y al Estado en segundo término, planteó un conjunto de derechos que necesariamente debían garantizarse para este grupo etario casi como un tema independiente a las posibilidades de desarrollo de las familias e incluso colocando al Estado como garante de los mismos aun cuando la familia no lo hiciera.

En los hechos, se generó una estructura administrativa “El Sistema de Protección de Infancia” que actúa para proteger los derechos de los niños y niñas “en su conjunto” aunque en lo cotidiano y por razones obvias en países como el nuestro, sigue abocado a los derechos no garantizados de miles de niños, niñas y adolescentes en condición de pobreza porque sus familias están en condición de pobreza.

Por otro lado, al focalizar en los niños y no en sus familias, los programas y las intervenciones dejan muchas veces de lado (a pesar de lo que la misma normativa enuncia) a las familias y comunidades. Como se transcribió más arriba, la norma establece expresamente “...individualmente considerados”. Entonces, se estructuran intervenciones centradas en los NNyA ya vulnerados en sus derechos

intentando la restitución muchas veces sin tener en cuenta a las familias y las comunidades por lo que las soluciones son parciales y fragmentarias o terminan incluso con la separación definitiva vulnerando uno de los derechos esenciales de los mismos. Dice al respecto Irma Arraigada (2007):

Un análisis de las políticas y programas orientados a las familias pone de manifiesto la ausencia de una concepción integral de la familia y de diagnósticos actualizados de las necesidades de sus integrantes. Tampoco existe una red de servicios que garantice una adecuada protección social. Al contrario, la acción gubernamental suele fragmentarse en acciones dirigidas a grupos poblacionales o en sectores igualmente fraccionados lo que en algunos casos da lugar a acciones dispersas, incluso con sentidos contradictorios, y de bajo impacto social (p:78).

62 ¿Cómo podría el Estado garantizar mayoritariamente derechos a los niños, niñas y adolescentes sin hacerlo con sus familias que son las principales garantes del cuidado? Se dice mayoritariamente porque puede haber casos en los que las familias tengan resueltas sus posibilidades de desarrollo y los NNyA no pero ¿qué porcentaje de casos serán estos últimos?

También se puede pensar del siguiente modo ¿alguien de los sectores medios o medio-altos permitiría que el Estado se ocupe de sus hijos porque no puede hacerlo? ¿De qué situaciones se trata? Probablemente en términos jurídicos de aquellas que determinarían directamente la privación de responsabilidad parental (delitos cometidos contra niños, niñas o adolescentes o incitación por parte de los adultos, a cometerlos).

Este enunciado de protección para todos los niños, niñas y adolescentes que propone la normativa internacional no permite entender claramente la directa asociación entre la vulneración de derechos de la infancia/adolescencia y la pobreza y la desigualdad en todas sus manifestaciones. Esto, a su vez se acentúa cuando desde la norma se de-

termina (como ya se mencionó) la prohibición de separación de los niños, niñas o adolescentes de sus familias por razones económicas o materiales. Es decir, no se los separa por falta de recursos materiales pero, ¿Qué ocurre cuando la vulneración afecta los recursos y capacidades simbólicas o cuando se presentan en los adultos responsables o en los propios niños, niñas y adolescentes patologías psiquiátricas asociadas a un contexto de extremas limitaciones materiales? Esto queda fuera de la norma y entonces para encuadrar en la misma se enfoca en los aspectos psicológicos o psicopáticos que vuelven a ocultar la pobreza.

Nos encontramos entonces con sectores del Estado que distribuyen programas de ingreso, otros que resuelven los problemas alimentarios y otros que atienden las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes. La fragmentación de las respuestas tiene también una matriz conceptual que divide a la sociedad en grupos etarios más allá de su desenvolvimiento concreto y material que se da con familias y en el territorio que se menciona (como comunidad) pero no se aborda.

Esto a pesar de que está ampliamente documentada la importancia de la variable territorial en el abordaje de las familias que atraviesan situaciones de exclusión social (Wacquant, 2007), siempre asociada a una pobreza persistente (Clemente, 2014). Esta es la condición preponderante de las familias en las que encontrándose vulnerados los derechos de todos sus miembros, se vulneran además los de NNyA.

La importancia de los abordajes que recuperan el territorio como espacio no ya sólo de focalización (como en principio se propone) sino de transformación, obliga a detenerse y estudiar esos lugares en donde las familias y los niños, niñas y adolescentes encuentran su identidad y organizan su supervivencia también en la interacción permanente con organismos públicos como centros de salud, escuelas, organismos de seguridad y otros agentes que los visitan y los condicionan con sus intervenciones con los que es necesario precisamente coordinar².

2. Tener en cuenta las respuestas creativas y resilientes de los sectores con los que actuamos, ampliaría las posibilidades de comprensión a cerca de las opciones y decisiones de los sectores más desposeídos y nos permitiría conocer cuáles son las obligaciones que deberíamos diseñar para incluir a todos en el ejercicio de los derechos. Pensemos en los modos y formas que asume la maternidad o el cuidado de los hijos, la decisión de tenerlos o no y cuántos.

La coordinación es una herramienta esencial que permitiría una mayor eficacia al sistema de protección, tanto entre las distintas jurisdicciones o niveles de gobierno como entre los distintos sectores del Estado. Fabián Repetto (2005) la define como “proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública...” (Repetto, 2005:42). En este caso la coordinación debe ser entre los distintos niveles de gobierno tal como está planteado en la normativa, pero también entre los diferentes sectores del Estado utilizando, como elemento común, los territorios en los que cada uno intenta soluciones que, por parciales e incompletas, generan impotencia.

La disociación entre el abordaje de la vulneración de derechos a la infancia y adolescencia y el problema de la pobreza dificulta el desarrollo de soluciones más integrales a la problemática, que deberían ser transversales a varias áreas del Estado (Serra, 2005) pero que finalmente se terminan planteando como problemas individuales. Abordar la vulneración de derechos de la infancia y adolescencia rompiendo la lógica de su producción y reproducción es abordar un aspecto de la producción y reproducción de la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2005) para lo que es necesario además profundizar nuestro conocimiento sobre la misma en sus diferentes manifestaciones (Oyen, 2005).

EL DESAFÍO DEL TERRITORIO EN LAS ÁREAS DE INFANCIA

Los aspectos antes mencionados remiten a repensar la estructura de las políticas sociales, en particular aquellas orientadas a la protección de la infancia y la adolescencia que, como es sabido, es el grupo más castigado por la pobreza.

Es relevante en esta coyuntura, y en función de la intervención estatal sobre la infancia y la adolescencia con sus derechos vulnerados, encontrar un modo sistematizado de implicar esa dinámica territorial enunciada, tanto para lograr mejores diagnósticos como para permitir la formación de redes locales de seguimiento y acompañamiento de las familias con las cuales se interviene.

Haciendo uso del poder transformativo de las prácticas, y para no dejar de lado las cuestiones estructurales, es necesario contar con la información y con los recursos que aporta el lugar en el que la familia -sea la de origen o la ampliada- transcurre su vida cotidiana. Esta perspectiva resulta imprescindible para realizar mejores diagnósticos y habilitar procesos de acompañamiento familiar.

Es preciso contar con diagnósticos familiares oportunos (es decir que permitan minimizar los daños que potencialmente se estuvieran ocasionando), pero que además tomen a la familia desde el lugar en el que la misma realiza sus interacciones cotidianas (el barrio o lugar en el que vive) y tengan en cuenta la mirada del conjunto de sus miembros -incluyendo NNyA-, así como sus relaciones con vecinos y organizaciones e instituciones con las que normalmente inter-actúa (o no), alejándose de las construcciones diagnósticas realizadas en el gabinete.

Esto no sólo por las limitaciones que este enfoque obviamente presenta, sino por los condicionamientos que supone ser citados por el organismo regulatorio a partir de que alguna situación de supuesta vulneración llega a su conocimiento. A pesar de los esfuerzos normativos, este procedimiento recurre a prácticas que estigmatizan a las familias y las posicionan como culpables de las situaciones por las que atraviesan, lo que hace mucho más difícil el trabajo conjunto, imprescindible para provocar cambios en los comportamientos.

Es recomendable entonces contar con agentes en el territorio que puedan establecer vínculos con los diferentes actores de las comunidades más vulneradas. La experiencia realizada en la Provincia de Tucumán de geo-referenciación de los casos abordados por la Dirección de Niñez durante el año 2019, permitió delimitar las zonas más críticas que obviamente coincidieron con las de mayor acumulación de privaciones.

El armado de una red en el territorio en la que participen las organizaciones no gubernamentales y las instituciones educativas y de salud así como los agentes de las áreas de protección de infancia, es fundamental, además, para fortalecer en entramado de sostén para cada familia con la que

se interviene y a la que se debe promover como espacio de contención, cobijo y crianza. Para eso habrá sido clave conocer el modo en que cada familia se relaciona con el resto de la comunidad y qué vínculos es posible fortalecer y estimular a fin de ser más eficientes en nuestro propósito.

El concepto de acompañamiento familiar situado, parte de la idea de la necesidad de fortalecer espacios de cobijo y contención en las familias, teniendo en cuenta los factores de riesgo y las potencialidades de los lazos comunitarios, a fin de construir un entramado de protección. La tradición del acompañamiento familiar tiene ya un recorrido en Latinoamérica, en este caso se enfatiza la necesidad de contar con un dispositivo que complemente las intervenciones sobre las diferentes problemáticas familiares y sobre la trama vincular de las mismas.

La propuesta presupone además la realización de acuerdos institucionales de restitución de derechos (que implican a diferentes órganos estatales) que habiliten las redes territoriales (de instituciones y organizaciones no gubernamentales) y la disponibilidad de acompañamiento terapéutico, cuando fuera necesario. Es decir que es imprescindible afianzar la coordinación inter-sectorial y profundizar el compromiso de las distintas áreas con la protección de la infancia y la adolescencia, de un modo orientado por el organismo protectorial y adecuado a las formas de acción e interacción de las familias que habitan las comunidades más vulneradas.

CONCLUSIONES

Las reflexiones presentadas en torno a las contradicciones entre el planteo normativo del sistema de protección de infancia y adolescencia y las intervenciones en relación al mismo, pretenden orientar hacia un sistema jurídico institucional que avance en la garantía del acceso efectivo a los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Esto implica una toma de posición por parte del Estado en relación a generar procesos redistributivos y también a facilitar las estructuras jurídicas que garanticen la posibilidad efectiva de reclamar su incumplimiento, cualquiera fuera la forma en que se los instrumente. El desafío, está orientado a hacer efectivos los denominados derechos sociales, de otros modos dependientes de las posibilidades o restricciones del Mercado.

También procuran advertir sobre las limitaciones de las miradas centradas individualmente en los niños, niñas y adolescentes para recordar que los mismos son responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado y que por lo tanto si bien debemos afianzar su posición de sujetos de derecho, esto debe traducirse en habilitar a los sujetos de las obligaciones correlativas al mismo.

Las posibilidades que brinda hoy el ordenamiento jurídico en torno al reconocimiento de la autonomía progresiva de la infancia y la adolescencia no deben ir nunca en menoscabo de su desarrollo. Sus opiniones y decisiones, que deben ser atendidas y escuchadas, también dependen del contexto de posibilidades y limitaciones que su entorno les presenta y que es el que debemos potenciar.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Leguizamón Sonia. (2005) *“Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de pobreza”* en Álvarez Leguizamón Sonia (Comp.), Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores, Buenos Aires: CLACSO.
- Arraigada Irma. (2007) *“Diez propuestas para mejorar la institucionalidad pública y las políticas hacia las familias en América Latina”* en Arraigada Irma (Ed), Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, CEPAL, Santiago de Chile.
- Clemente Adriana. (2014) *“Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención”* en Clemente Adriana (coord.), Territorios Urbanos y Pobreza Persistente, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- García Mendez Emilio. (2001) *“De menores a ciudadanos: política social para la infancia bajo la doctrina de protección integral en América Latina: modelos y tendencias”* en González Oviedo Mauricio, Vargas Ulate Elieth (Comps); Derechos de la Niñez y la Adolescencia, CONAMAJ, ESCUELA JUDICIAL, UNICEF, COSTA RICA.
- Oyen Else. (2005) *“The Polyscopic Landscape of Poverty Research”* en OYEN Else et al (Edit.), The Polyscopic Landscape of Poverty Research, Cap.2, Noruega: International Social Science Council, Comparative Research Programme on Poverty
- Repetto Fabián. (2005) *“La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”* en Repetto Fabián (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina INDES, Guatemala.
- Serra Alberto. (2005) *“La gestión transversal. Expectativas y resultados”* en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 32. Caracas.
- Wacquant Loic. (2007) *Los Condenados De La Ciudad*, Siglo XXI Editores.
- Zapiola María Carolina. (2010) *“La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?”*, en Lionetti, Lucía y Míguez, Daniel (comp.), Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960), Prohistoria, Buenos pp. 117-132.

