

VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.

# Niñez en situación de riesgo social y políticas públicas.

Alina Báez y Lidia Schiavoni.

Cita:

Alina Báez y Lidia Schiavoni. (2007). *Niñez en situación de riesgo social y políticas públicas. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/467>

*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>.*

## ***Título de la ponencia: Niñez en situación de riesgo social y políticas públicas***

*Autoras:* Alina Báez y Lidia Schiavoni.

*Referencia institucional:* Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones.

[alinabaez@arnet.com.ar](mailto:alinabaez@arnet.com.ar)

[lischia05@yahoo.com](mailto:lischia05@yahoo.com).

### **INTRODUCCIÓN**

La Provincia de Misiones ha sancionado (2001) y reglamentado (2005) la Ley 3820 de "Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes" y ha promovido una serie de programas tendientes a instalar esta perspectiva en el desarrollo de las acciones institucionales orientadas a la infancia. Nos proponemos en esta ponencia compartir los avances logrados y las dificultades experimentadas en este arduo proceso de apropiación del propósito de la ley. Tomamos como escenario para situar nuestro análisis el municipio de Santa Ana, ubicado en la zona sureste de la provincia, donde desde hace varios años nuestra Universidad desarrolla un programa de asistencia y apoyo técnico.

En el marco del Programa Universidad-Desarrollo Local, Proyecto Municipios por la Salud, acompañamos la instrumentación de la estrategia Municipios y Comunidades Saludables, puntualmente desde el Área de Acción Social Municipal. Nuestro aporte consiste en capacitar los cuadros técnicos municipales, generar instrumentos para orientar las decisiones políticas locales así como contribuir a ampliar el bagaje teórico-metodológico en la formación de técnicos y profesionales universitarios.

Las relaciones con el municipio llevan más de tres años y nuestra estancia en campo un tiempo equivalente, por ello compartimos el proceso de reconocimiento de situaciones sociales a nivel local que requieren atención y cuidados para garantizar los derechos de niños y niñas; de este modo fuimos registrando una serie de datos que nos permiten presentar hoy estas reflexiones. Sobre una base empírica construida a partir de la complementación de recursos metodológicos cuali-cuantitativos, colectados mediante consulta a fuentes secundarias (principalmente censos y registros del Centro de Salud, del Área Social municipal y de la Asociación "Alegría") y primarias (entrevistas semi-estructuradas a los referentes comunitarios y a funcionarios públicos de diverso rango, observaciones sistemáticas en determinados escenarios) logramos reconstruir cómo se fueron imponiendo a los agentes sociales locales determinados problemas y situaciones no buscados pero cuya relevancia requirió respuestas que trascendieron sus proyectos originales y requirieron reorientar las acciones en función de la envergadura de las situaciones registradas: niños y niñas en situación de alto riesgo social. Nos referimos a niños y niñas en situación de calle, involucrados en redes de contrabando de cigarrillos y drogas, explotados sexual y comercialmente por sus propias familias, entre otros dramas y violaciones.

Para ordenar nuestra presentación haremos primero una rápida revisión de los términos clave con que titulamos la ponencia, luego iremos avanzando en niveles de abstracción creciente desde el orden empírico que despertó nuestro interés, siguiendo con los avances programáticos y normativos en el orden provincial hasta

alcanzar una lectura teórico-política de las situaciones analizadas, con la cual concluimos.

## ABORDAJE CONCEPTUAL

Hemos seleccionado estos tres términos, *niñez*, *riesgo* y *políticas sociales*, pues nos remiten a conceptualizaciones elementales para comprender el recorte de la realidad en análisis: cómo se instala la niñez en riesgo en la agenda social local y cuáles han sido las respuestas en función del marco histórico-jurídico donde ocurren.

El reconocimiento de diferentes etapas de la vida entre los seres humanos constituye el producto de aceptar las constricciones que el orden biológico señala pero que se resignifican culturalmente. Por ello nos encontramos con diversos modos de marcar etapas o momentos del desarrollo de la vida humana. Los múltiples rituales que marcan los umbrales que cada grupo social reconoce como relevantes se inscriben a través numerosas y variadas prácticas sociales. Desde el nacimiento hasta la muerte pasamos por instancias que advierten al colectivo social de pertenencia nuestros cambios. Quizás los más conocidos sean los llamados “ritos de iniciación” muy estudiados desde la tradición antropológica en las sociedades tribales donde se marcaba fuertemente el momento en que un niño o una niña pasaban a ser adultos y no solo lograban autonomía sino que se hacían cargo de una serie de obligaciones y responsabilidades. El momento frecuentemente elegido para establecer estos “ritos de pasaje” se corresponde con el desarrollo de las capacidades reproductivas.

Si asumimos que la **niñez**<sup>1</sup> es una categoría construida histórica y socialmente (con algunos fundamentos de orden biológico), en nuestra sociedad actual nos encontramos con una diversidad de criterios en juego para establecer el límite entre un niño o una niña y un adulto, desde criterios tradicionales hasta jurídicos. Por ejemplo: ¿dejamos de ser niños cuando concluimos la educación básica (16 años)?, ¿cuando nos conceden el permiso para el matrimonio (12 años)?, ¿cuando nos permiten mantener relaciones sexuales (14 años)?, ¿cuando nos autorizan a trabajar (15 años)?, ¿cuando nos habilitan a conducir un automóvil (17 años)?, ¿cuando podemos ejercer el derecho al voto (18 años)? o ¿cuando nos constituimos en ciudadanos plenos (21 años)? Es evidente que esta diversidad de edades en las cuales formalmente nos van habilitando derechos se combina con otros criterios según la clase social a la que pertenecemos, según las singularidades regionales o residenciales y también según los diversos modos en que cada grupo familiar administra estos principios en la socialización de sus miembros.

Según Pilotti (2001), durante el siglo XX se fue materializando una concepción de la infancia con diversos matices, pues actualmente niños y niñas avanzan en su desarrollo hacia niveles de mayor autonomía; las edades y etapas que van indicando avances en este proceso, constituyen aspectos complejos debido a las particularidades del individuo y de su entorno sociocultural que, en una interacción dinámica posibilitan que los niños y las niñas adquieran progresivamente una serie de habilidades y competencias, que les permitan ejercer sus derechos por sí mismos.

En la mayoría de las culturas se acepta que el desarrollo de las capacidades en el proceso formativo de sus miembros se realiza desde un marco cognitivo y de valores consensuados socialmente, donde se promueve la asunción progresiva de responsabilidades cada vez más complejas en el ejercicio de diversas funciones y papeles sociales.

La adolescencia como categoría social es relativamente reciente, aunque sus manifestaciones biológicas formen parte de nuestra historia como especie; se presenta de modos heterogéneos en los diversos sistemas socio-culturales. Cuando hablamos de “adolescencia” nos referimos a una franja del ciclo vital de las personas, con límites de edades y características no siempre bien definidas o incluso ambiguas, referidas a cuestiones de índole social y no sólo de carácter biológico. Se habla de “adolescencias” o “juventudes”, haciendo alusión a su construcción social y a su variación histórica y cultural (Feixa,1988; Margulis y Urresti,1996).

Margulis y Urresti señalan las diferencias entre distintos sectores sociales y destacan que “en los sectores más pobres se comienza a trabajar más temprano, en trabajos manuales o de poca especialización. También suele ser más temprana la constitución de la propia familia y la reproducción de la misma. Las etapas de crisis económicas y la creciente desocupación introducen variantes [...] los jóvenes no estudian, buscan participar prontamente en la actividad económica, pero muchos no consiguen empleo [...] [se requiere] cuotas mínimas de calificación [...]. En consecuencia, el desempleo y la calificación tienden cada uno por su lado a expandir el período de transición de la juventud [...] también para los sectores populares.” (Margulis y Urresti, 1996:15).

Es preciso considerar la multiplicidad de factores socio-económico, culturales, políticos e históricos en que se desenvuelve esta etapa de la vida para poder analizarla tomando en cuenta sus peculiaridades. En lo que respecta a las distinciones de género, Feixa señala que éstas “merecen una atención particular, pues acceder a la vida adulta nunca ha significado lo mismo para los hombres [que] para las mujeres...” (Feixa, 1988:19).

No resulta tan claro entonces dónde y cómo fijar el límite etario para establecer quiénes son incluidos en la categoría niños y niñas. Desde el marco jurídico vigente en nuestro país, según los criterios de la CIDN se considera niño o niña a todo ser humano desde su concepción (salvedad hecha por el estado argentino) hasta los 18 años de edad, con lo cual englobamos en este período tanto la primera infancia y la adolescencia o juventud bajo el término niñez.

Es dispar la apropiación del marco jurídico-normativo entre los agentes sociales, y nos encontramos con diversas representaciones sociales acerca de la niñez, producto de la coexistencia de valores del derecho positivo (explícito en las leyes) y del derecho consuetudinario (expresado en las costumbres y pautas culturales). Para algunos grupos la niñez concluye con la escolaridad básica o con el desarrollo de la capacidad reproductiva, para otros con el pleno ejercicio de los derechos, para otros con el inicio de la vida laboral, con el alejamiento de la familia de origen, etc. Podemos tolerar esta diversidad de criterios en los ciudadanos comunes, pero entre los funcionarios estatales los criterios que deberían orientar sus prácticas – de acuerdo al grado de responsabilidad pública, representantes del estado- no pueden alejarse de los establecidos en las leyes vigentes.

El concepto de **riesgo** ha sido en los últimos años el eje o criterio básico a partir del cual se estructuraron las políticas sociales. La idea de riesgo surge como consecuencia de la difusión del modo de vida industrial y urbano, como una forma de intervención sobre los procesos de reproducción social.

En referencia a la significación y supuesto que trasunta la noción de riesgo en el marco de las intervenciones sociales, Emilio Tenti Fanfani (1991), expresa: “...La noción de riesgo es central en este paradigma [individualista]. El riesgo es una construcción mental. Todo puede convertirse en riesgo... Es interesante notar que el riesgo tiene dos características básicas. Por un lado, es calculable. En efecto para

que un acontecimiento se convierta en riesgo es preciso que se pueda evaluar su probabilidad de ocurrencia. Por otro lado es colectivo. Mientras el accidente, en tanto que es daño, desgracia y sufrimiento es individual". (Tenti Fanfani, E. 1991:109).

Tenti Fanfani, se vale de la noción de riesgo postulada por R. Castel (1983): "El riesgo no es el resultado de la presencia de un peligro preciso, propio de un individuo o grupo concreto. Es un efecto de la interrelación de datos abstractos o factores que hacen más o menos probable el acontecer de comportamientos indeseables". (Tenti Fanfani, E. 1991:115). Por ello referirse a factores de riesgo es esterilizar una situación compleja que como trama de relaciones constituye algo previsible y no deseable.

La noción de riesgo como factores aislables, define y estructura un estilo de políticas sociales preventivas que permiten ejercer la modalidad de vigilancia de los grupos sociales, fijando para ello un seguimiento sistemático, a los efectos de prevenir la aparición de "acontecimientos indeseables de todo tipo (enfermedad, crimen, desnutrición, analfabetismo, vagancia, etc.)" En tal sentido Tenti Fanfani aclara: "... Desde esta perspectiva, intervenir no tiene como objetivo inmediato "curar", "corregir" o "satisfacer una necesidad" de algún sujeto o grupo, porque simplemente no existen sujetos. En su lugar se han instalado los factores, variables, correlaciones estadísticas entre elementos heterogéneos que se consideran susceptibles de producir situaciones de riesgo. Desde esta perspectiva, las prácticas asistenciales personalizadas, quedan desacreditadas como clientelísticas, paternalistas, tradicionales y por lo tanto ineficaces." (Tenti Fanfani, E. 1991:116).

El estilo de intervención neoliberal en la gestión de las políticas sociales, tendió a identificar y seleccionar un conjunto de servicios sociales públicos, universales y gratuitos, orientados a los sectores pobres, y paradójicamente generó la legalización e institucionalización de las desigualdades sociales, dado que se transfiere al mercado gran parte de la satisfacción de las necesidades de la población "no pobre".

El riesgo se constituyó en un recurso técnico que facilitó la focalización de los grupos a los cuales destinar las acciones de las políticas sociales y a la vez segmentó el enfoque sobre la problemática social desarticulando los elementos que se reconocieron como "factores de riesgo".

La utilización de diversos factores de riesgo como criterios para orquestar políticas requirió una categorización de los destinatarios y así facilitó la realización de una clasificación estadística de la población en función del reconocimiento de qué factores ponían en situación de riesgo a diferentes grupos, y/o sumados transformaban en más críticos a unos sectores que a otros. Como consecuencia de este proceso se fueron gestando los "clientes" de los diferentes planes y programas estatales. Familias enteras que por diversos "factores de riesgo" se transformaban en las destinatarias de varios programas a la vez concentrando los esfuerzos en algunos grupos y restando recursos para otros. Los casos "críticos" (sumatoria de factores de riesgo) se constituyeron en mayoría y por ello se reorganizaron las mediciones y clasificaciones pues en definitiva los mismos o menores recursos debían servir para sortear cada vez mayores y variados problemas.

Disentimos con el uso técnico del riesgo social como serie de factores aislables, nos interesa el riesgo en tanto trama de relaciones que alertan sobre un daño posible y que puede ser previsible; abogamos por la consideración de grupos en "situaciones de riesgo". Elegimos el término "situación de riesgo" por su impacto en nuestras representaciones sociales aunque lo consideramos equivalente a las condiciones de vulnerabilidad, asumiendo que también en esta noción se filtran heterogeneidad de situaciones.

Asumimos que las **políticas sociales** son y seguirán siendo una forma de control social, pero es necesario distinguir entre las formas de integración sistemática – “desde arriba”, racionales preceptivas y normativas- y las de integración social- “desde abajo”, plurales, espontáneas y con participación de los sujetos destinatarios. Esta última modalidad se sustenta en la descentralización y la responsabilidad de los actores, sin perder de vista las cuestiones de justicia y equidad social (nos referimos a las diferencias de clases sociales, inter-generacionales, por áreas territoriales, entre otras).

El modelo económico neoliberal implementado en las últimas décadas en nuestro país, justificó una modificación de la capacidad del Estado para decidir en la administración y gestión de sus funciones con el propósito de tornar más eficiente los usos de los recursos y dotar de eficacia a la gestión de las demandas. A raíz de ello se comenzaron a descentralizar las responsabilidades gubernamentales hacia instancias estatales menores (provincias, municipios) y hacia organizaciones no gubernamentales, con la consecuente fragmentación y tensiones jurisdiccionales. De este modo se produce un giro importante en la explicación causal del rol que cumplen las políticas sociales y las instituciones en la vida de los sujetos; es necesario tener en cuenta qué cabida tienen las determinaciones individuales y cuál es la especificidad de las políticas sociales del presente siglo.

La crisis de los modelos clásicos de protección social exigió replantear la cuestión de la justicia social, de la definición del rol del Estado y de la responsabilidad pública; de este modo se pusieron en juego las reivindicaciones de derechos, el sentido de la modernización y modernidad, de la ciudadanía y la democracia.

El carácter asistencialista que asumieron las políticas sociales en las décadas de los 80 y 90, intentó complementarse con algunas propuestas de orden promocional (programas como los tendientes a revertir la inequidad de género, por ejemplo) y el mantenimiento de otras de carácter universal (acceso gratuito al sistema educativo en sus diversos niveles, amplia cobertura del sistema de salud, entre otros). El sesgo clientelar en la ejecución de los programas se evidenció tanto en la distorsión de los objetivos como la corrupción que rodeó la administración de los recursos estatales, pues fondos y prestaciones no impactaron en los grupos que más los necesitaban ni lograron los efectos buscados.

En el caso puntual de las políticas orientadas a la infancia resulta complejo desarticular la concepción paternalista (perspectiva del “patronato del Estado”) a pesar del marco normativo vigente, tanto cuando las acciones se instrumentan desde el estado o desde las organizaciones de la sociedad civil. Cambiar la perspectiva que concibe al niño como objeto de acciones y políticas e instaurar un enfoque integral donde el niño sea considerado sujeto de derechos y cuyas medidas de acción tengan un carácter promocional, no resulta sencillo. Supone deconstruir una serie de dispositivos a nivel institucional así como desarticular sistemas de representaciones sociales -esquemas de percepción y acción- a nivel individual.

Es imprescindible abandonar el modelo normativo unicéntrico que por un lado presupone homogeneidad en la población destinataria y por otro opera con la lógica de los factores de riesgo aislando características de los grupos sociales como si fueran piezas desconectadas de sus estrategias de vida. Es necesario proponer modelos de políticas sociales en términos relacionales, articulando los recursos locales y dando respuestas “particulares”, *ad hoc*, en función de la singularidad de los casos (Herrera Gómez y Castón Boyer, 2003). Así es como la gestión asociada en tanto enfoque y metodología constituye un recurso valioso dados los avances, en

Misiones y en Santa Ana particularmente, con relación a la generación de instancias institucionales que avalan este tipo de concertación entre Estado y Sociedad.

Consideramos a la *gestión asociada* como “una concepción y un método que propicia una forma de gestión concertada entre Estado y Sociedad dando lugar a acuerdos, negociaciones o concertaciones y al diseño de propuestas, integrando visiones e intereses diferentes y hasta contrapuestos (...). La gestión de las decisiones es asociada, lo que significa que aún cuando ciertos órganos tengan la responsabilidad de tomar las decisiones que les competen por sus atribuciones legales, la preparación de esa decisión tiene que ser articulada, participativa e integrada. Supone una relación entre distintos actores a través de reglas que les permiten acordar y consensuar la toma de decisiones, trabajando el conflicto para la resolución de contradicciones...” (Poggiese, Redín y Alí 2003:160).

Desde la perspectiva de la gestión asociada, los *funcionarios del Estado* (de diferentes áreas y niveles) son los que deben administrar los recursos disponibles priorizando los derechos de los niños y niñas, así como también delegando funciones en otras entidades o actores sociales competentes para esas acciones. Los *referentes de la sociedad civil organizada* son quienes cooperan con el Estado en el cumplimiento de sus funciones al asumir ciertas obligaciones y administrar fondos públicos, también tienen una alta responsabilidad para efectivizar los derechos de los niños y las niñas. Las *familias*, tanto las de origen como las familias ampliadas (la red de parientes), son los responsables directos de la atención y el cuidado de niños y niñas, y éste es un derecho pero también constituye una obligación pues requiere que los adultos responsables asuman con sensatez el cumplimiento de su función como formadores de ciudadanos plenos.

Abordar problemas que evidencien niños y niñas en situaciones de alto riesgo no es una tarea sencilla, se requiere ante todo reconocer el fenómeno como un problema social que exige la concertación de los recursos gubernamentales y no gubernamentales tanto en el orden local como la gestión de apoyos y fondos en los órdenes provinciales y nacionales.

## **EL ORDEN LOCAL- OPERATIVO: EXPERIENCIAS DE LA ASOCIACION ALEGRIA DE SANTA ANA**

Entender el proceso a partir del cual los agentes sociales locales reconocieron la relevancia de atender a niñas y niños en situación de riesgo requiere comentar brevemente el contexto en el cual ocurrieron estos hechos: el municipio de Santa Ana (Misiones). También resulta significativo para comprender este proceso caracterizar a los grupos sociales que desplegaron las principales acciones: la Asociación Civil Alegría y los funcionarios municipales. De la interacción entre estos grupos se fueron trazando líneas de trabajo enmarcadas en la estrategia de la gestión asociada con el propósito de restituir los derechos vulnerados en los casos registrados.

El **municipio de Santa Ana** dista 50 Km. de la ciudad de Posadas, capital de la provincia de Misiones. Según datos del Censo 2001 tiene 5.092 habitantes, pero según estimaciones actuales de la Municipalidad esa cifra asciende a casi el doble. Debido al tamaño relativo y a la distribución de su población, puede considerarse un municipio mayoritariamente urbano, en el que podemos identificar tres grandes núcleos poblacionales: *El Cerro*, *El Puerto* y *El Centro*. *El Cerro* es un área rural, que cuenta con un asentamiento de familias mbyá-guaraníes. El núcleo del *Puerto* se caracteriza por ser extremadamente pobre, con altos índices de vulnerabilidad

social, excepto un grupo de familias asentadas originariamente allí cuando el puerto operaba. En *el Centro* nos encontramos con barrios que albergan familias de diversos niveles socio-económicos: “los pudientes” (clase alta local), los “IPRODHA” (viviendas tipo Fonavi que agrupa a sectores medios) y los que presentan características similares al Puerto, extrema pobreza: Martín Chico, Las Rosas, 40 viviendas, Esperanza y San Pantaleón.

Si bien la actividad comercial y de servicios concentra el mayor número de locales y puestos de trabajo como así también la participación más importante al VAIP, se computan 110 explotaciones agrícolas de actividad primaria que ocupan 9.625 ha de las 18.900 ha que abarca la totalidad del Municipio. De la comparación de los datos censales de 1991 y 2001 surgen dos cuestiones importantes a destacar: aunque la ocupación disminuyó notoriamente en la población, creció la ocupación dependiente del sector público. Según cifras censales/2001, se tiene que cerca de 84% de la población económicamente activa está ocupada en el sector informal (empleo precario) y la desocupación ronda 25%.

Los indicadores de vulnerabilidad social muestran carencias graves y sus efectos en las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la población. El nulo o escaso nivel educativo de la población sumado al desamparo en la cobertura de asistencia sanitaria añade riesgos severos al cuidado y a la integridad física y emocional de los miembros de los grupos familiares.

La situación habitacional expresa distintos grados de privación de recursos materiales en la vivienda que a la vez condicionan fuertemente la dinámica familiar. Los indicadores muestran una cantidad importante de viviendas construidas con materiales de desecho (costaneros, tacuaras, plásticos, etc.); en realidad se trata de casillas compuestas mayoritariamente por una o dos piezas. Esta limitación del espacio para desarrollar las actividades cotidianas al interior del hogar se constituye en principal causante de hacinamiento y hacinamiento crítico. Se facilitan consecuentemente las condiciones para la violencia doméstica y sexual.

En relación al acceso al agua potable, Santa Ana cuenta con una red que abastece sólo a 30% de la población, concentrada en las casas del casco histórico y en los nuevos barrios construidos por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRHODA). En el caso de los sectores de población más deprimidos, el agua de consumo doméstico proviene de canillas públicas conectadas precariamente a la red, pozos o tanques ubicados en las viviendas familiares. La no disponibilidad de agua segura agrava los cuadros de desnutrición, de enfermedades respiratorias, parasitosis, hacen persistentes las piodermis, entre otras cosas.

Es importante mencionar que hasta diciembre del 2005 funcionaron en la localidad cinco comedores comunitarios, uno en la zona del “Puerto”, otro en las proximidades del Santuario San Pantaleón (en la ruta nacional 12 de acceso a la localidad) y tres en distintos barrios del casco urbano: “Las Rosas”, “Martín Chico”, “Central”. Desde principios del año 2006 el gobierno municipal cambió la modalidad de funcionamiento de estos comedores, transfiriendo la responsabilidad de la alimentación a las familias, de acuerdo con la información disponible por el trabajo en terreno del equipo de la UNaM en consonancia con las líneas propuestas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Proyecto Comer en Familia. La propuesta municipal incluyó el acompañamiento y la asistencia a través de módulos alimentarios e instancias de capacitaciones y reuniones con las familias beneficiarias.

En este contexto caracterizado por un amplio deterioro en las condiciones de vida de la población y por una desintegración del tejido social muy marcada, se produjo un

aumento en la recurrencia a la ayuda social del Estado por parte de grandes conjuntos poblacionales. El proceso de descentralización fue delegando tareas al municipio, por lo cual una parte importante de las demandas fueron absorbidas por el gobierno local, superando muchas veces su capacidad para brindar respuestas.

Se hizo impostergable el trabajo conjunto de los distintos niveles del Estado (municipal, provincial, nacional), la articulación de esfuerzos cooperativos y participación inter- institucional y organizaciones comunitarias, cuyos objetivos apuntan a la articulación de acciones y al trabajo concertado, priorizando la atención a la población más vulnerable. Para ello se dispone además de un espacio intersectorial denominado *Consejo Multilateral Social Local*, recurso muy valioso de carácter institucional que permite ordenar las prioridades y conocer los recursos existentes en la comunidad, así como monitorear la ejecución de los programas sociales. Integran ese Consejo el ejecutivo municipal, los representantes de las Fuerzas de Seguridad, directivos y docentes de las escuelas, profesionales del Centro de Salud y referentes de organizaciones civiles y religiosas (Biblioteca Popular, Asociación Civil Alegría, Iglesia Evangélica). Entre las organizaciones de la sociedad civil y en relación con la atención a niños y niñas en situación de riesgo se destaca la Asociación Alegría cuya trayectoria pasamos a relatar.

La Asociación comienza a funcionar bajo la denominación Club de Abuelos Alegría en el año 1995; desde entonces por la magnitud y la variedad de rubros comprendidos en la labor desarrollada ha ganado la aceptación y el reconocimiento de amplios sectores sociales de la localidad. Recientemente, por la proyección social alcanzada y la diversidad proyectos que ha puesto en marcha, en 2006 adoptó la denominación de **Asociación Civil Alegría** e incorporó al Club de Abuelos como un área destacada dentro de la organización.

Siguiendo el carácter de las actividades desarrolladas por la Asociación y el perfil de la población beneficiaria, en estricta sujeción a las variaciones de las fuentes de financiamiento de esta organización civil, se pueden reconocer tres grandes períodos en los que se inician líneas de trabajo que se articulan con las subsiguientes: 1) Promoción de voluntariado para la *capacitación en oficios y ejecución de tareas comunitarias* (solo reciben aportes en ropas y alimentos de organismos estatales o de otras asociaciones más grandes, este período abarca dos años 1995-1996); 2) Promoción de voluntariado para atender los *problemas de atraso escolar y discapacidad* y de *proyectos productivos con enfoque de género*, (en este período comienzan a recibir fondos internacionales; 1996-2004); y 3) Promoción de *proyectos productivos con enfoque integral* (2004 y continua).

Entre las actividades que caracterizan al primer período, se pueden citar capacitación para la elaboración de pickles, dulces y licores; cursos de bordado y tejido; cursos de peluquería y cosmetología; limpieza de espacios públicos; atención de los comedores comunitarios; hasta tareas equiparables a la portería de los establecimientos educativos. N.P., integrante de la comisión directiva, comenta que *“vigilamos muy especialmente la elaboración de la comida y la higiene, tanto en los cursos como en los comedores comunitarios. Cuando vemos que alguna de las beneficiarias de los Planes no sirve inmediatamente la cambiamos de tarea”*. Disponen para esta finalidad de un número importante de Planes Jefas y Jefes de Hogar (670 beneficiarios), a los que también suman las pensiones graciables (278), sobre una población económicamente activa ronda las 3.000 personas<sup>2</sup>.

Durante el segundo período, el Club de Abuelos Alegría recibe los primeros aportes de organismos internacionales. Así pues el PNUD a través de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, permite encarar un programa de inserción laboral de

personas con discapacidad: los kioscos solidarios. En cooperación con el Instituto de Loterías y Casinos (IPLYC) y los beneficiarios lograron instalar los kioscos que habilitan a los no videntes o sordo-mudos la venta de juegos de azar, los fondos internacionales financiaron la capacitación. Los vecinos entienden que el Club *“es a fin de cuentas... una herramienta para la vida”*.

En el año 2004, se incorpora a la oferta de capacitación un proyecto orientado al fortalecimiento e inclusión laboral de mujeres discapacitadas, madres de 7 hijos y madres con alguna persona con discapacidad en la familia. Los objetivos apuntaron a la capacitación sociolaboral en producción doméstica (huerta, elaboración de dulces, mermeladas, licores, corte y confección, etc.). Estuvo promovido por el Consejo Nacional de la Mujer con fondos del Banco Mundial (PROFAM).

En el tercer período y complementaria a esta línea para mujeres, el Club accedió al Programa Corazón de Mujer del Ministerio del Agro y la Producción de la Provincia de Misiones. En dicho programa se fortaleció la capacitación en diversos temas de producción para el autoconsumo y la promoción del emprendedurismo, como un eje para la diversificación de actividades laborales inclusivas desde una perspectiva de género. Este proyecto, además abrió la posibilidad para acceder por sorteo a diversos electrodomésticos (cocinas, heladeras, hornos, lavarropas, etc.) para distribuir entre las beneficiarias y así aliviar el trabajo doméstico y disponer de mayor tiempo para la producción.

Buscando promover el desarrollo de actividades asociadas, y advirtiendo la ampliación de su gama de actividades se genera la Asociación Alegría que enmarca al Club de Abuelos original. Esta apertura se expresa en líneas de trabajo complementarias pero a la vez autónomas: Infancia; Club de Abuelos y “100 Mujeres” y Comunicación<sup>3</sup>. Las acciones encaradas desde de la Asociación Civil Alegría contaron con el apoyo permanente de la Municipalidad de Santa Ana, en el marco de sus políticas de desarrollo local integral, basada en gestión asociada y economía cooperativa.

Resultado de las experiencias orientadas a la producción con enfoque de género, surgió el grupo “100 mujeres” (residentes del área urbana y del área rural del Municipio) que durante 18 meses compartieron las capacitaciones. De allí se desprende un grupo de 25 mujeres que organizan a través de la Asociación Alegría y con el apoyo del Gobierno municipal una pequeña empresa para la fabricación de dulces, mermeladas y licores. En Junio de 2006 se registra la marca “100 mujeres”, y se diseñan las etiquetas identificatorias de los productos y acceden al mercado provincial.

En la línea Infancia, desde el año 2005 se comienza a ejecutar con fondos nacionales (Centro Comunitario de Derechos de los Niños) el Proyecto Familias Unidas, dirigido a proporcionar apoyo escolar a los niños y niñas que presenten problemas de atraso escolar. También se desarrollaron actividades como recreación artística, danza y deporte. La idea-guía era prestar apoyo temporal a niños con dificultades de aprendizaje y retrasos en el rendimiento anual, como así también captación y acompañamiento a los niños rezagados o desertores tempranos. Según la Coordinadora docente del proyecto *“Todos los sábados a partir de las 8 de la mañana nos reuníamos en la sede del Club de Abuelos con alrededor de 40 niños para el apoyo escolar, se agregaron otras actividades porque vinieron también los hermanos de nuestros alumnos y había que entretenerlos”*.

Cabe destacar que las actividades educativas se fueron convirtiendo en una oferta de recreación y uso del tiempo libre. A medida que las actividades comenzaron a mostrar sus resultados, el incremento de la población asistida desbordó la limitada

capacidad técnica disponible en la Asociación: pasaron de 40 a más de 150 niños de entre 6 y 14 años.

La experiencia desarrollada por esta organización permitió reconocer cuatro cuestiones cuya resolución excedía ampliamente los objetivos y los recursos de su propuesta inicial: a) la mayoría de los niños concurrentes procedían de hogares muy pobres, numerosos y monoparentales (padres fallecidos o ausentes por razones laborales); b) un elevado número de esos niños requerían asistencia especializada; c) el incremento de los niños concurrentes así como la dispersión residencial requería la ampliación del número de núcleos de acción en torno a las escuelas primarias del área urbana; y d) el reconocimiento de las limitaciones técnicas del equipo responsable de la Asociación (maestros activos de nivel primario, que se desempeñan en las mismas escuelas comprendidas dentro del área de cobertura del proyecto en cuestión; militantes políticos, promotores sociales católicos y evangélicos y estudiantes secundarios miembros de los eco-clubes).

Atendiendo las regularidades percibidas por el equipo responsable de la línea Infancia de la Asociación y de acuerdo con las evidencias empíricas recogidas en campo, el conjunto de los niños y niñas atendidos se puede clasificar en tres grandes grupos. El primero de ellos conformado por aquellos escolares que solo requieren acompañamiento extra y más personalizado para volver a situarse a la altura de las exigencias curriculares para promover el grado (120 niños y niñas aproximadamente). Un segundo grupo se caracteriza por niños y niñas que a simple vista manifiestan signos o síntomas compatibles con deficiencias mentales o retrasos madurativos (está compuesto por 20 niños y niñas). Finalmente, un tercer grupo, conformado por los “terribles”, éstos no solo no progresan en el trayecto educativo sino que se expresan frecuentemente con violencia verbal y física (constituido por 12 niños y niñas). *“Es el grupo de los pegadores o patoteros, con el agravante de que hay entre ellos una enorme cohesión. Funcionan como pandilla”* según palabras de la Coordinadora del Proyecto. Los integrantes de este tercer grupo han sido el eje argumental para la creación de una instancia institucional inédita en la localidad como ha sido el Hogar de Día: estos niños reconocidos como “problema” proceden de tres familias nada más, que a continuación pasamos a describir.

Los niños de la *familia D.* son cinco, una sola nena y cuatro varones. Las edades de estos chicos oscilan entre los 14 y los 5 años. La nena tiene 9 años; y los dos varones mayores “son tan seguiditos” que durante unos meses del año tienen la misma edad, pero el que tiene la voz de mando es el segundo. A excepción del pequeño de 5, el resto está cursando segundo grado<sup>4</sup>. Tienen a sus dos padres vivos que conviven con ellos, la madre ronda los 28 años y él, tiene cerca de 50 años. Palizas y malos tratos forman parte de la rutina diaria. El peor es el padre; la madre, vive “colgada” (sospecha de consumo de drogas). Hace pocos meses tuvieron un hijito más. Viven en una casilla de una sola pieza muy precaria de 4 x 4, ubicada en los alrededores de uno de los Barrios IPRODHA. Pese a la queja de los vecinos, a la Municipalidad le resulta imposible iluminar esa zona, los focos del alumbrado público duran el tiempo de su colocación, “enseguida los revientan a piedrazas”. Empleados municipales nos comentan que se trata de un puñado de moradores de ese asentamiento precario que se dedica al contrabando de cigarrillos y “otras cosas”. Necesitan de la oscuridad para recorrer, cada noche, los trillos (pequeños senderos que se forman a causa del tránsito continuo) que los conducen a las zonas de atraco de las canoas que “vienen de enfrente” (Paraguay). Cuanto más riesgosa es la ubicación del atracadero, más se paga por las “cajas”.

Los infantes de la *familia S.*, en cambio, son más dóciles. No obstante acatan las reglas que el conjunto de pares impone. Estos chicos viven solo con el padre (ausente constantemente por razones laborales), ya que la madre los abandonó hace bastante tiempo. El grupo se compone de tres niños, un varón (13 años) y dos niñas (de 9 y 8 años). Residen en el mismo asentamiento que la familia D. Al equipo docente le preocupa sobremanera la situación de las tres niñas (dos S. y la única D.) por lo cual esgrimen dos razones: la etapa evolutiva que transitan y la activa participación de tienen dentro de la pandilla.

Un último componente de los “terribles” proviene de la *familia C.* Esta familia, con una numerosa prole, tuvo la desgracia de perder a la madre cuando la camada de los hijos menores aun era de corta edad. Así quedaron cuatro niños pequeños a la deriva, porque el padre profundizó su adicción a la bebida y los mayores se fueron de la localidad. Si bien estos niños, dos varones (14 y 11 años) y dos niñas (12 y 8 años), integran la pandilla, fueron recuperados con menor dificultad en cuanto el padre se empleó como cuidador de una chacra. Los patrones no solo se ocuparon de proporcionar empleo sino también del grupo doméstico completo.

En el año 2005, las acciones desplegadas por directivos y maestros de la Asociación Alegría como los esfuerzos realizados para calificar la asistencia técnica para este grupo-problema, se comunican a la Municipalidad<sup>5</sup>. Ante el conocimiento del fallido intento de contención a un grupo de niños en situación de riesgo por parte de la Asociación, el ejecutivo municipal remite este informe con pedido de apoyo estatal al Consejo Multilateral Social Local. La respuesta institucional consistió en propiciar la creación del Hogar de Día con el objeto de ampliar la contención a estos niños y niñas a todos los días de la semana, dado que las acciones hasta entonces instrumentadas se limitaban a los días sábados. Se acordó también comenzar las gestiones requeridas para obtener la personería jurídica de esta nueva organización.

En una casa particular, mantenida con recursos de la Municipalidad (a cargo de los servicios básicos, alimentación y afectación de personal) funcionó este Hogar de Día albergando el grupo de 12 niños “terribles”. Inicialmente las actividades se extendían desde las 8hs. de la mañana hasta el anochecer. Las actividades consistían en desayunar, concurrir a la escuela, almorzar, descansar a la siesta, hacer los deberes y cumplir con la higiene personal. Durante el primer año esta rutina se mantuvo, pero luego a raíz de que los niños y niñas retornaban al día siguiente en peores condiciones de higiene, restringida alimentación y persistencia de las agresiones, la responsable del Hogar resolvió agregar el pernocte a los servicios diurnos. Esta decisión trajo como consecuencia un alejamiento del Hogar de la mayor parte de estos niños que se “sintieron muy controlados”.

El Hogar de Día no alcanzó los dos años; hace un par de meses fue desactivado sin haber logrado su formalización jurídica. Las razones que justificaron esta decisión fueron: a) las dificultades burocráticas que obstaculizaron la obtención del registro oficial; b) las acciones desplegadas y la conversión en hospicio, no fueron suficientes para retener a los niños D., los más problemáticos, que volvieron a “sus andadas” (altamente expuestos a situaciones de violencia doméstica, al contrabando hormiga y tempranos desertores de la escuela). Los niños C. accedieron a una mejora en su situación de vida ya que se reintegraron a su familia de origen en virtud de la nueva inserción ocupacional del padre. El conjunto restante, los niños S., retornaron a su hogar de origen después de haber estado solos con su padre –la madre los abandonó- y cunado retorna los recupera con el compromiso del padrastro de tolerar una vigilancia cruzada consistente en visitas domiciliarias periódicas de efectivos policiales de la localidad cumpliendo funciones de prevención y de la enfermera del Centro de Salud, quien se presenta “más como amiga que como promotora social”.

## EL ORDEN POLITICO-PROGRAMATICO

Misiones es el escenario mayor en el cual se inscriben los hechos presentados; evidencia en su pirámide demográfica una población joven, con alta proporción de niños, niñas y jóvenes así como severos indicadores de las condiciones de vulnerabilidad o situaciones riesgo social<sup>6</sup>. La preocupación por la infancia no es reciente en la provincia, lo manifiesta la larga trayectoria de la Dirección de Minoridad, luego Área de Infancia y Familia y los cambios de encuadre institucional que ha sufrido el área desde su creación hace más de veinte años hasta la inserción actual<sup>7</sup>. El reconocimiento de las limitaciones en la formación técnica de los equipos para encarar el cambio de estrategia que exigía operar desde una perspectiva de derechos llevó a numerosos esfuerzos antes de la sanción de la Ley 3820 apoyados por organismos nacionales como el Consejo Nacional del Menor y la Familia, e internacionales como UNICEF<sup>8</sup>, el BID<sup>9</sup>, entre otros.

El fortalecimiento de las Áreas Sociales Municipales –responsables a nivel local de los temas de infancia- constituyó parte de las acciones implementadas, pero como se trata de un largo proceso liderado por diversas gestiones de gobierno, mantener el rumbo parece dificultoso. La Dirección Provincial ha hecho numerosos e infructuosos esfuerzos por descentralizar sus funciones y delegar efectivamente (responsabilidades y recursos técnicos y financieros) en el orden municipal, pero las contiendas políticas locales han impedido dar coherencia a este proceso.

Son destacables algunas decisiones políticas de orden provincial que permiten vislumbrar el intento de cambio en las modalidades de planteo y desarrollo de las políticas sociales. Por ejemplo, en el ámbito de la Vice-gobernación se ha creado (entre 1999 y 2000) el *Consejo Multilateral Provincial de Políticas Sociales y Desarrollo Local* cuyo rol es articular y coordinar recursos y acciones, para optimizar los alcances y efectos de las políticas sociales. En forma complementaria, se promovió la constitución de los *Consejos Locales* (ya mencionado para el caso de Santa Ana) que planifican y llevan adelante políticas integrales, son espacios de intercambio entre los diferentes agentes y actores de la comunidad cuya principal finalidad es definir las prioridades tomando en cuenta las características particulares de cada lugar. Desde el orden provincial ha sido muy costoso entender las ventajas de la descentralización y la transferencia de responsabilidades hacia los municipios, a pesar de los numerosos intentos los resultados no son tan efectivos, y con intermitencias se promovió tanto la delegación de algunas acciones en los gobiernos locales como el apoyo técnico en la formación de sus equipos.

En cuanto a las políticas orientadas a la infancia, la sanción de la Ley (2001) y su demorada reglamentación (2005) constituyeron un incentivo para continuar y profundizar este proceso de cambio iniciado años atrás. Nos detendremos brevemente en la presentación crítica de una de las líneas programáticas vigentes desarrollada en los últimos cuatro años y efectivizada en el municipio donde localizamos nuestro problema (Santa Ana).

El 26 de septiembre de 2005, se lanzó oficialmente el **Programa "Fortaleciendo Vínculos"**; su objetivo principal consistió en proporcionar las herramientas conceptuales a operadores socio-comunitarios para abordar las diferentes temáticas referidas a la infancia. Este Programa, procede del Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, además participan con diversos grados de incumbencia (producción de material gráfico, desarrollo de instancias de capacitación, etc.) funcionarios de la Dirección de Infancia y Familia y de la Dirección de Violencia Familiar y de Género<sup>10</sup>.

Catorce municipios<sup>11</sup> participaron de la firma del Convenio, celebrado entre el Vicegobernador, Pablo Tschirsch, y el Viceministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo. Santa Ana forma parte de los municipios beneficiados por esta transferencia, y en este proceso involucró a actores sociales relevantes del sector público y de organizaciones no gubernamentales.

El proyecto se planteó con una duración de dos años y se articuló con otras propuestas que complementariamente se llevan a cabo desde el orden provincial en pro de la defensa de los derechos de niños y niñas (como por ejemplo el convenio de la Provincia con UNICEF para la prevención de la explotación sexual comercial infantil<sup>12</sup>, de apoyo a la escolaridad básica y promoción de la lectura, de organización de la información estadística específica, entre otros).

Básicamente el proyecto “Fortaleciendo vínculos” consistió en una serie de talleres desarrollados en cada uno de los municipios participantes, en los cuales utilizando como disparador y apoyo cartillas sobre las temáticas escogidas como de mayor relevancia, se analizaban y discutían sus contenidos intentando relacionarlos con los sucesos locales. La conformación de un equipo técnico central dependiente del Consejo Multilateral Provincial, compuesto por referentes provinciales y locales estuvo a cargo de la coordinación operativa de las acciones y de su monitoreo.

Durante su ejecución, se transfirieron un conjunto de herramientas teórico-prácticas a más de 400 operadores socio-comunitarios (con variados perfiles: docentes primarios, promotores de salud, integrantes de organizaciones no gubernamentales, integrantes de grupos religiosos de diversos credos, personal técnico municipal, entre otros) sobre las distintas problemáticas, con el propósito de elaborar un proyecto local formulado y ejecutado según las capacidades instaladas.

Una rápida mirada sobre los temas escogidos para la formación de los recursos locales, así como el contenido y la propuesta metodológica evidencian cierta distorsión en torno a la evaluación del punto de partida o situación diagnóstica, a pesar de disponer de Informes específicos sobre la situación de la infancia<sup>13</sup> en y para la Provincia.

La producción escrita no parece adecuarse al perfil de los destinatarios de la capacitación y además la competencia técnica de los profesionales responsables de los talleres resultó limitada para encarar una estrategia participativa. Los contenidos temáticos propiamente muestran que los profesionales responsables de elaborar las cartillas no participan plenamente de una perspectiva de derechos, o bien no recibieron indicaciones precisas al respecto. Nos detendremos un momento en este punto.

Siete cuadernillos componen la serie y cada uno refiere a un tema específico: Planificación, Derecho y Familia, Prevención y Servicio, Salud Integral, Adicciones, Violencia, y Explotación Sexual Comercial Infantil. No se presenta ningún cuadernillo que de cuenta de los objetivos del Proyecto, la modalidad de trabajo a seguir, el orden de abordaje de los temas, ni de las posibles actividades a realizar a partir de ellos.

*Planificación:* constituye una sintética enunciación metodológica de los pasos a seguir para la elaboración de proyectos, intercalando estrategias directivas y participativas. No ejemplifica el proceso que pretende transferir. Presenta modalidades para realizar un Diagnóstico pero no alcanza a establecer su relevancia para el proceso de planificación. A las instancias de ejecución y evaluación se les dedica tan solo un párrafo a cada una sin proporcionar elementos operativos.

Pretende ser una propuesta metodológica para orientar el trabajo de los promotores pero no logra este objetivo subyacente. Extensión 22 páginas.

*Derecho y Familia:* Se presentan una selección de artículos de la Ley 3820 y se van explicando las situaciones que pretende proteger. Intenta acercar el discurso legal a los legos pero en realidad los temas propuestos apuntan más a personal de los Juzgados de Paz o de la Policía que para promotores comunitarios. Se detiene ampliamente en explicar el sentido de la expresión “interés superior del niño” sin lograr hacer accesible a los ciudadanos comunes. Propone actividades de reflexión interesantes, pero limitadas a algunos de los temas tratados. Extensión 18 páginas.

*Prevención y Servicio:* Se presentan los objetivos de la Policía Comunitaria, pero no hace alusión a las funciones de la policía ante la ESCI ni otras circunstancias de violación o amenaza de derechos la infancia. Incluye extensas advertencias sobre cómo prevenir robos domésticos, apelando a recursos más propios de sectores medios que de grupos pobres (teléfonos, alarmas electrónicas, etc.). No explicita cuestiones básicas como cuándo hacer una exposición y cuándo una denuncia, los requisitos para cada una. Extensión 14 páginas.

*Salud Integral:* inicia la presentación con una conceptualización integral de salud, luego por arte de magia procede a tratar sobre sexualidad y reproducción comentando creencias populares en torno a los métodos anticonceptivos y muy brevemente información básica sobre sus ventajas y desventajas. Presenta dos esquemas corporales (uno femenino y otro masculino) donde se indican los aparatos reproductores e información sobre el funcionamiento de los mismos en un lenguaje poco accesible. Se extiende en advertencias para encarar un embarazo saludable, en el control gestacional (pero no destaca qué debe solicitar la pareja en el control al médico sino que siempre enfatiza las obligaciones de los usuarios y nunca del equipo de salud), así como la importancia del rol paterno en el proceso de gestación y parto. Sintéticamente indica pautas para la lactancia y luego procede a un amplio desarrollo del tema nutricional, desde qué es una buena alimentación, hasta los cuidados de higiene alimentaria y los requisitos nutricionales de cada etapa del desarrollo de un niño. Concluye con una serie de recomendaciones sobre salud bucal. Llama la atención que no hay referencias a la relevancia de la vacunación, de los mínimos indicios de un desarrollo psico-motriz armónico según las edades. Ninguna alusión a la relevancia de tratar, por ejemplo, temas de sexualidad con los niños y niñas, a establecer criterios para el conocimiento y cuidados de su cuerpo, entre otros. Extensión 28 páginas.

*Adicciones:* si bien no plantea su propuesta desde una perspectiva de derechos, propone un abordaje interesante, de carácter promocional y con una mirada integral sobre la salud, apuntando a la prevención desde un marco contextual y sin focalizar en prácticas puntuales (ya que considera tanto el alcoholismo, la drogadicción o la comida). Agrega además algunas actividades para poner en juego los contenidos. Utiliza un lenguaje accesible, con ilustraciones adecuadas pero el texto escrito resulta muy denso. Extensión 22 páginas.

*Violencia:* presenta un discurso ambiguo y contradictorio que confunde a los destinatarios. Intenta matizar el contenido con ejemplos desafortunados para nuestra región. Se advierte una fuerte connotación religiosa en el tratamiento del tema que excluye una mirada científica. Recorre temas como la violencia en la pareja (tanto en el noviazgo como en el matrimonio), hacia discapacitados y hacia ancianos. Y causalmente cuando se refiere a los niños y niñas habilita con una serie de instrucciones el castigo corporal como método disciplinario. El lenguaje es tan variado y fluctuante como sus contenidos, pasa de partes del texto consistentes en

instrucciones a dichos y dibujos que tratan de amenizar el discurso. Es normativo y prescriptivo en su planteo, la oración y el castigo son ingredientes que impregnan el recorrido de la cartilla. Extensión 46 páginas.

*Explotación Sexual Comercial Infantil:* contiene conceptualizaciones sobre el fenómeno de forma imprecisa y confusa; insiste con la perspectiva de los factores de riesgo aislando elementos del contexto; confunde creencias populares sobre el tema con sus fundamentos teóricos; involucra a diferentes actores sociales en igualdad de responsabilidades (padres, funcionarios públicos, docentes, etc.) y restringe los potenciales participantes negando la relevancia de otros miembros del entorno familiar, los vecinos, organizaciones comunitarias, etc. Utiliza un discurso interactivo, intentando acercar los contenidos en términos sencillos pero en algunos momentos se vuelve formal y rígido y en otros, por amenizar, distorsiona los contenidos. Incluye una serie de artículos de leyes y normas jurídicas seleccionados, pero los comentarios subsiguientes también resultan confusos. De los escasos aportes del texto, se pueden mencionar los criterios para establecer los alertas en la detección de niños y niñas en situación de explotación sexual comercial y algunas pautas para la acción inmediata. Propone una serie de técnicas para “trabajar” los contenidos de la cartilla que resultan casi obvios e impertinentes para la temática. En las referencias bibliográficas no se mencionan textos específicos sobre la explotación sexual comercial infantil. Guarda estrecha similitud con el cuadernillo propuesto en el Proyecto Promoción de los Derechos del Niño para la prevención de la explotación sexual comercial infantil, editado con UNICEF y el Consejo Provincial de Políticas Sociales y Desarrollo Interior. Extensión: 40 páginas.

La exhaustiva revisión de estas cartillas evidencia la considerable dispersión de esfuerzos, el desconocimiento de antecedentes generados en la propia Provincia, la falta de idoneidad de los profesionales responsables de los textos y la negligencia de los funcionarios que avalaron su publicación y circulación como material de formación y construcción de categorías de análisis social.

## **EL ORDEN JURIDICO-NORMATIVO**

Es destacable la inclusión de la CIDN en la Constitución Nacional en 1994 pues mostró la intención de nuestro país para actualizar su concepción acerca de la infancia. No obstante la adecuación legislativa que requiere armonizar los principios de la CIDN con leyes anteriores resulta muy lenta. Es ponderable que en nuestra Provincia, se haya sancionado en el año 2001 la Ley 3820 de “Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” pero se demoraron cuatro años para establecer su Decreto Reglamentario (Nro. 871/05). Lo observado en Misiones, es consistente con los obstáculos e intentos de superarlos, comunes a otros países, para poner en marcha acciones que muestren este cambio de perspectiva (Pilotti, 2001).

Una cultura sustentada en los derechos supone una nueva perspectiva en las percepciones jurídica y social de la infancia cuyo impacto afecta tanto a las políticas estatales como a las representaciones socioculturales. Sin dejar de considerar su factibilidad, Pilotti (2001) destaca las resistencias y profundas limitaciones que se plantean frente a los cambios estructurales y actitudinales requeridas para la efectivización de los principios de la CIDN. Pues los sucesivos avances sugieren transformaciones cada vez más profundas a nivel de las ideologías, las prácticas y las instituciones a nivel local. Tal como hemos comprobado en Misiones con la aprobación y reglamentación de una Ley como la N°3820 en los diversos contextos

locales. En este sentido, las reformas legislativas “formalizan la obligación de la sociedad de implementar las políticas públicas y las reformas institucionales necesarias para reconocer y garantizar a los niños su condición de sujetos de derechos” (Pilotti, 2001:13).

Uno de los principales desafíos consiste justamente en “una transformación significativa de las instituciones, prácticas y actitudes necesarias para hacer efectivos los derechos del niño” (Pilotti, 2001:63), pues los principios de la CIDN se han difundido omitiendo el contexto que le dio forma a su contenido, así como ignorando las características socioeconómicas, políticas y culturales de los contextos nacionales en los que se inserta su implementación.

Para “asegurar la penetración profunda de estos derechos en el sistema de valores y actitudes de una determinada sociedad” según An-Na’im (1994) (citado en Pilotti, 2001:68) es indispensable tener en cuenta las diferencias culturales, por ello sugiere la introducción de lo que denomina “diálogo cultural”. Estas recomendaciones tan elementales para quienes operan en el plano social parecen no haberse tenido en cuenta al elaborar y ejecutar la propuesta de capacitación de un proyecto como el “Fortaleciendo vínculos”.

“El formalismo que ha caracterizado la difusión de la Convención en la región, no ha contribuido al análisis de estas distancias y a la elaboración de estrategias para acortarlas, pues se tiende a sobreestimar el papel de las leyes como instrumento de cambio social, disociando el discurso de los derechos del niño de la realidad socioeconómica y cultural en la que se manifiestan las injusticias que afectan a la infancia” (Pilotti, 2001:7). La reproducción del texto de la Ley N°3820 y su Decreto de Reglamentación para ser distribuido entre los referentes locales en el marco del Proyecto “Fortaleciendo Vínculos” constituye una muestra de cómo se alimenta este desajuste entre lo formal y lo real: los promotores locales no son quienes administran justicia ni diseñan políticas, pero sí son quienes deben resolver las diversas situaciones que se les plantean. Documentos e instancias mediadoras entre el discurso legal y la orientación para las acciones fueron justamente los ausentes de la propuesta programática que implementó la Provincia de Misiones en la promoción de los derechos de niños y niñas.

Según Gomes da Costa (1998) las adecuaciones legislativas actuales no son suficientes para cambiar la situación de los niños/as y adolescentes si no se complementan con un adecuado reordenamiento institucional, un gran esfuerzo de capacitación y, a su vez, una amplia transformación en las representaciones culturales arraigadas en el modelo de la doctrina de la situación irregular. El recorrido por los diferentes programas y acciones orientados a la infancia permiten dar cuenta del modo en que se filtran enfoques tradicionales (de patronato del Estado, el asistencialismo, la fragmentación de la realidad) en las representaciones sociales de los sujetos en general y, en particular, en la mirada de los funcionarios públicos y referentes locales responsables de la atención de la niñez, cuya incidencia se expresa en los niveles de toma de decisión y diseño de las políticas públicas.

La realidad actual se presenta confusa, nos hallamos ante un panorama complejo con herramientas insuficientes para revisarlo. La tentación de recurrir a las simplificaciones es grande. El intento por comprender estas contradicciones nos remiten a los planteos de F. Braudel acerca de los diferentes tiempos de la historia, cómo los procesos sociales deben ser leídos a diferentes ritmos. Señala que “... la historia trabaja en escalas, en unidades de medida muchas veces diferentes, ya sea día a día, año a año o por décadas de años la vez, y hasta por siglos”. (Braudel, F.

1973:41). Propone tres planos de análisis: a) la historia tradicional, de *acontecimientos* enlazados unos con otros. Es una historia que se borra tan pronto como ha sido leída; es la que elaboraba el cronista de antaño o el periodista de ahora, la que se registra cotidianamente. Y que utilizamos al describir el orden local, por ejemplo la narración de las familias de “los terribles” y el devenir del Hogar de Día. b) Los episodios en *bloque*, donde las unidades de medida son las decenas, o veinte o cincuenta años; son períodos o fases en función de los cuales son interpretados y relacionados los hechos. Son acontecimientos largos sin detalles superfluos. Los que pretendimos analizar al revisar el proceso de apropiación de los principios de la CIDN en Misiones. Y c) los acontecimientos se desbordan, los períodos son largos y recogen los movimientos seculares o pluriseculares; aparecen las *estructuras*, los esquemas, las permanencias, quizás una mirada a realizar a mitad del siglo cuando hayan transcurrido por lo menos 50 años de la sanción y reglamentación de las leyes específicas en torno a la protección de los derechos de la infancia hará posible captar los ejes que sustentan las resistencias o los que posibilitan los cambios.

La formulación de las leyes previene a los sujetos de prácticas inmutables pues muestran el movimiento de creación y reformulación de los acuerdos, ponen en vigencia ciertos principios y retiran del escenario otros que han perdido sentido para ese momento histórico. Las leyes son instrumentos que otorgan historicidad a los procesos sociales, desvanecen la idea de un mundo fijo e inalterable, natural, lo transforman en un mundo en disputa, cambiante. “Esa conciencia desnaturalizadora del orden vigente es la única fuerza que lo desestabiliza” (Segato, R. 2003:144). La divulgación de los principios legales así como la generación de instancias reflexivas con los funcionarios públicos pueden constituirse en un modesto aporte para “romper la rutina” de la vida social. El Estado clasifica y califica a las familias, a los grupos, a las prácticas sociales tanto a través del aparato jurídico-normativo como de las actuaciones de sus funcionarios en diversos ámbitos institucionales.

Ante el divorcio entre lo que expresan los documentos oficiales y las acciones de los gobiernos, el margen de juego habilitado para los funcionarios es muy amplio y, es allí donde éstos se apropian de espacios de poder. La operacionalización de los principios constitucionales a través de leyes y decretos muestra la re-creación de esos espacios de poder que se adjudican los referentes estatales, desde los legisladores hasta los integrantes de cualquier equipo técnico ministerial.

La sanción de la Ley 3820 a nivel provincial causa un efecto similar a la Constitución Nacional (1994), instala un “deber ser”, señala un camino pero en la ejecución de las medidas que permiten efectivizar estos lineamientos políticos actúan como responsables funcionarios que no han logrado apropiarse de sus principios. Tomemos este contexto jurídico-normativo como un indicio de ruptura del circuito que tiende a la reproducción de las situaciones de riesgo para la niñez.

## **REFLEXIONES ACERCA DE LAS PRÁCTICAS EN TORNO A LA NIÑEZ**

Según los diferentes tiempos planteados por Braudel podemos tolerar ciertas disrupciones y hasta contradicciones en los discursos y acciones de los funcionarios públicos responsables de la definición de las políticas a seguir, de la elaboración de los proyectos y materiales de apoyo. Pero ha transcurrido más de una década de la incorporación de los principios de protección integral en términos formales y concretos en el Área de Infancia provincial y por ello preocupa el estancamiento y hasta retroceso en el modo de plantear e instrumentar las acciones. Es evidente que

la alternancia de funcionarios políticos y el escaso respeto hacia la formación técnica lograda por grupos profesionales especializados<sup>14</sup> constituye un serio obstáculo para avanzar.

Paradójicamente, la ineficacia de la capacitación instrumentada a través del Proyecto “Fortaleciendo Vínculos” resultó provechosa pues no hizo mella en la concepción de los agentes locales quienes a partir de sus propias experiencias de vida y su formación ciudadana lograron orientar sus acciones de modo más acorde a la CIDN que si hubiesen seguido al pie de la letra los contenidos de las cartillas del proyecto.

Preocupa el modo en que se ejerce la función pública en ciertas instancias provinciales y nacionales pues el Estado dispone de la capacidad para crear los sistemas de categorías cognitivas, de percepción y orientación en los ciudadanos, y éste es el poder que ejercen los funcionarios públicos al asumirse como sus representantes e infundir desde sus prácticas actos de violencia simbólica, de amenaza y/o violación de derechos, por ejemplo cuando clasifican, etiquetan y deciden cuáles son las situaciones de riesgo social o las situaciones de violencia, quiénes constituyen las *víctimas* y *quiénes los victimarios*, *cuáles son las prioridades*, etc., y qué lugar ocupa cada grupo en el proceso social de dominación simbólica y física.

En contraposición, en el orden local, se advierte una mayor compatibilidad entre los criterios que ponen en juego los referentes gubernamentales y no gubernamentales con los principios de la CIDN. En el proceso de elaboración y apropiación del discurso de los derechos humanos cobran relevancia a nivel local las organizaciones comunitarias y de base, pues se constituyen en los agentes más idóneos para promover cambios de actitudes, creencias y prácticas ya que cuentan con la necesaria credibilidad al interior de la comunidad tal como advertimos en el caso de la Asociación Alegría.

El gobierno municipal actúa de modo semejante cuando se aviene a concertar con las organizaciones comunitarias y otras entidades públicas, a través de la instancia del Consejo Multilateral Social Local, las medidas necesarias para atenuar las situaciones de riesgo de la niñez en Santa Ana.

Revalorizamos de este modo a la gestión asociada como una construcción político-técnico- comunitaria de poder compartido, asumiendo que el rol del Estado es indelegable en ciertas áreas como la niñez, y que la Sociedad no puede transformarse en el único receptáculo de las demandas y necesidades de la población. Consecuentemente se torna indispensable la participación activa de la Comunidad y el Estado para la planificación, gestión y control conjunto de las políticas.

## **BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA**

- Braudel, Fernand (1973) *Las Civilizaciones actuales*. Ed. Tecnos. Madrid.
- Feixa, Carles. (1988) “De púberes, efebos, mozos y muchachos”. En Carles Feixa, *De jóvenes, bandas y tribus. Antropología de la juventud* (pp15-46). Ariel. Barcelona.
- Gomes da Costa, Antonio (1998) *Niños y niñas de la calle: vida, pasión y muerte*. UNICEF. Buenos Aires.
- Herrera Gomez, Manuel y Castón Boyer, Pedro (2003) *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel. Barcelona.

Margulis, Mario y Urresti, Marcelo (1996). "La juventud es más que una palabra". En Mario Margulis (Comp.), *La juventud es más que una palabra* (pp13-30). Biblos. Buenos Aires.

Pilotti, Francisco (2001) *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*. Serie Políticas Sociales. CEPAL/ECLAC/ONU. Santiago de Chile.

Poggiere, H. Redín, M. E. y Alí, P. (2003) "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad" en Filmus, D. (compilador) *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. FLACSO-Eudeba. Bs. As.

Segato, Rita L. (2003) *Las estructuras elementales de la violencia*. Ed. Universidad de Quilmes. Bs. As.

Tenti Fanfani, Emilio (1991) *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*. Miño y Dávila- Ciepp. Bs. As.

---

<sup>1</sup> Tomamos niñez e infancia como sinónimos en este artículo.

<sup>2</sup> Cifras referidas a mayo de 2006.

<sup>3</sup> Se instala una radio comunitaria que funciona durante un año y sufre un atentado con una bomba molotov que quema los equipos. En conjunto con el municipio se edita un folleto de difusión párale ámbito escolar sobre prácticas saludables en higiene y alimentación, y se colabora con la edición periódica de la Revista Municipal "Crecer Santa Ana", de la cual ya circulan seis números.

<sup>4</sup> Una explicación ensayada por nuestra informante, la coordinadora del Proyecto, es que el criterio de aplicación del Programa "Volver a estudiar" habilita al pago de una remuneración a padres y maestros por cada niño retenido en la escuela. La presencia de estos niños en la escuela y en el mismo grado puede interpretarse como el interés de los padres por acceder al pago dinerario y de los maestros para privilegiar el incremento salarial por la retención de éstos sin mostrar mayores preocupaciones por la su progreso.

<sup>5</sup> Un primer intento de contención a niños en situación de calle (2 varones y 2 mujeres entre 8 y 13 años) fue resuelto con su incorporación transitoria al hogar de una integrante de la Asociación que disponía de espacio y condiciones para cuidarlos. Sin embargo, la denuncia de una vecina acusándola de apropiación indebida de niños ante la Policía concluyó abruptamente la experiencia poniendo nuevamente a los niños en la situación original.

<sup>6</sup> Por ejemplo, según datos del Censo 2001 se computa una alta participación de trabajadores en empleos informales, 79.4%; el porcentaje de población sin seguridad social asciende a 57.8%. La relación de dependencia demográfica alcanza valores de 76%. El peso relativo de las viviendas con CALMAT deficitario es de 33.0 %, y el hacinamiento ronda 24.0%. La proporción de viviendas sin acceso a agua de red es de 43.0% mientras que la proporción de hogares con NBI alcanza a 27,1% de los hogares de la provincia.

<sup>7</sup> Tiene nivel de Dirección dentro de la Subsecretaría de la Mujer y la Familia en el marco del Ministerio de Bienestar Social de la Mujer y de la Juventud.

<sup>8</sup> Programa de Promoción de Derechos entre 1995 y 1996 (se priorizó Posadas en su implementación) en diversas organizaciones no gubernamentales a cargo de hogares e internados que llevó a una drástica reducción de su número así como a la aceptación de otras modalidades de acción como "Pequeños Hogares", "Familias Sustitutas", "Apoyo a la Familia natural", entre otras. La implementación de un Curso de Postgrado en convenio con la UNaM sobre "Derechos Humanos y Políticas de Infancia" para capacitar a funcionarios públicos de diversos niveles y áreas y así apuntalar los cambios en las estrategias programáticas del Área. Incluyó profesionales tanto del ámbito gubernamental como no gubernamental, de las áreas ejecutivas, jurídicas y legislativas.

<sup>9</sup> El desarrollo del Programa de Fortalecimiento institucional, PROAME II, implementado entre 2000 y 2003 para adecuar la estructura funcional del Área a los requerimientos de la Convención y ajustarla capacitación técnico-profesional de los responsables de los diversos programas abarcando a toda la Provincia.

<sup>10</sup> Ambas Direcciones dependientes de la Subsecretaría de la Mujer y la Familia del Ministerio de Bienestar Social, La Mujer y la Juventud.

<sup>11</sup> Los municipios beneficiados por el alcance de Programa son de diverso orden de complejidad y densidad poblacional, algunos muy poblados como Posadas, Oberá, Eldorado, Leandro N. Alem,

---

Puerto Rico; otros de nivel intermedio como Montecarlo, San Ignacio, San Javier, Bernardo de Irigoyen, Puerto Iguazú; y los más pequeños Santa Ana, Alba Posse, Cerro Azul, Concepción de la Sierra.

<sup>12</sup> Se lleva a cabo con la coordinación de la Dirección de Violencia Familiar y de Género. Consiste en talleres en diversas localidades donde se distribuye un cuadernillo impreso cuyas conceptualizaciones sobre el fenómeno son imprecisas y confusas; insiste con la perspectiva de los factores de riesgo aislando elementos del contexto; confunde creencias populares sobre el tema con sus fundamentos teóricos; involucra a diferentes actores sociales en igualdad de responsabilidades (padres, funcionarios públicos, docentes, etc.) y restringe los potenciales participantes negando la relevancia de otros miembros del entorno familiar, los vecinos, organizaciones comunitarias, etc. Utiliza un discurso interactivo con el lector, intentando acercar los contenidos en términos sencillos pero en algunos momentos se vuelve formal y rígido y en otros por amenizar distorsiona los contenidos. Incluye una serie de artículos de leyes y normas jurídicas seleccionados, pero los comentarios subsiguientes también resultan confusos. Propone una serie de técnicas para “trabajar” los contenidos de la cartilla que resultan casi obvios e impertinentes para la temática. En las referencias bibliográficas no se mencionan textos específicos sobre la explotación sexual comercial infantil a pesar de ser el tema central del Proyecto.

<sup>13</sup> Simonetti, E. (2004) *Diagnóstico sobre la situación de la infancia en la provincia de Misiones*. Documento Técnico. Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior. Posadas. UNICEF-Itaipú (2005) *Situación de la niñez y de la adolescencia en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: desafíos y recomendaciones*. Curitiba.

<sup>14</sup> Por ejemplo los graduados del Curso UNICEF-UnaM llevado a cabo entre 1999-2000 en el marco de la Maestría de Políticas Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.