

Las notas de un futuro incierto: acerca de los procesos de egreso de jóvenes en situación de institucionalización.

Agustina Favero Avico.

Cita:

Agustina Favero Avico (2019). *Las notas de un futuro incierto: acerca de los procesos de egreso de jóvenes en situación de institucionalización. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/217>

Título de la ponencia: “Las notas de un futuro incierto: acerca de los procesos de egreso de jóvenes en situación de institucionalización”

Autora: Agustina Favero Avico

Eje 4: “Poder, conflicto, cambio social”

Mesa 47: “Lxs ‘otrxs’ vulnerables en los relatos, imaginarios y transformaciones sociales”

Institución de pertenencia: Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (IETSYS. FTS. UNLP)

E-mail: agustinafavero@yahoo.com.ar

Resumen: En el presente trabajo compartiremos algunas reflexiones que efectuamos en el marco del proyecto de tesis de maestría titulado “Los Procesos De Egreso De Jóvenes En Situación De Institucionalización En La Ciudad De La Plata. Una Mirada Desde El Trabajo Social”. Proponemos analizar, las condiciones de egreso de jóvenes que se encuentran en situación de institucionalización en el marco del Sistema de Protección Integral de Derechos, con especial atención en los programas que despliegan distintos organismos y agentes intervinientes, entre ellos especialmente los trabajadores sociales. Preliminarmente, identificamos tensiones, límites y posibilidades en torno a los procesos de egreso, que ponen en evidencia la persistencia de los obstáculos que dieron origen a las medidas excepcionales de protección y por consecuencia, de situaciones que constituyen vulneración de los derechos. Asimismo, identificamos las fragilidades del Estado en su papel protector de esta población que requiere una protección especial por su condición etaria. Entendemos que la posibilidad de integrar y presentar las condiciones que transitan aquellos jóvenes, implica un aporte a las políticas y programas dirigidos a esta población, así como al debate en términos de inclusión para evitar nuevas vulneraciones de derechos.

Palabras clave: Jóvenes sin cuidados parentales - Políticas de cuidado - Derechos Humanos

Introducción

En el presente trabajo compartiremos algunas reflexiones que efectuamos en el marco del proyecto de tesis de maestría titulado “Los Procesos De Egreso De Jóvenes En Situación De Institucionalización En La Ciudad De La Plata. Una Mirada Desde El Trabajo Social”. Proponemos analizar, las condiciones de egreso de jóvenes que se encuentran en situación de institucionalización en el marco del Sistema de Protección Integral de Derechos, con especial atención en los programas que despliegan distintos organismos y agentes intervinientes, entre ellos especialmente los trabajadores sociales. Preliminarmente, identificamos tensiones, límites y posibilidades en torno a los procesos de egreso, que ponen en evidencia la persistencia de los obstáculos que dieron origen a las medidas excepcionales de protección y por consecuencia, de situaciones que constituyen vulneración de los derechos. Asimismo, identificamos las fragilidades del Estado en su papel protector de esta población que requiere una protección especial por su condición etaria. Entendemos que la posibilidad de integrar y presentar las condiciones que transitan aquellos jóvenes, implica un aporte a las políticas y programas dirigidos a esta población, así como al debate en términos de inclusión para evitar nuevas vulneraciones de derechos.

Políticas de cuidado alternativo en el Sistema de Protección Integral

Preliminarmente, nos interesa situar a las políticas públicas en el contexto mundial actual de crisis y de persistencia de las desigualdades sociales, especialmente en América Latina. En este marco cargado de tensiones, ubicamos a la reconfiguración de la institucionalidad en materia de infancia y adolescencia, sancionándose la Ley Nacional 26061 que crea el Sistema de Protección Integral de Derechos, proceso impulsado a partir de la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente en 1989 e incorporada a la Constitución Nacional desde el año 1994.

La nueva institucionalidad, implicó una serie de transformaciones de las políticas destinadas a la infancia y adolescencia en términos de restitución de derechos asociados con la ampliación de la ciudadanía. Paralelamente se dio en el mismo periodo, un proceso profundo de desigualdad en nuestro país. Las políticas de corte neoliberal profundizaron los niveles de desocupación, pobreza e indigencia. En ese marco, las intervenciones sociales resultaron paliativas atendiendo a través de la focalización las situaciones de pobreza y vulnerabilidad que especialmente en las décadas recientes adquirieron una relevancia distintiva.

En este sentido, las intervenciones estatales destinadas a garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNyA), nos convoca a reflexionar en torno a las políticas de cuidado y protección destinadas a las infancias, consagradas en las legislaciones actuales. Gherardi, Pautassi y Zibecchi, consideran al cuidado “como un concepto complejo que comprende un conjunto de

actividades necesarias para satisfacer las necesidades básicas para la existencia y el desarrollo de las personas. Se trata de actividades que sustentan a las personas, en el sentido de otorgarles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Pautassi y Zibechi, 2013: 9). En la actualidad pensar a la cuestión del cuidado como un derecho, no sólo a cuidar, sino a ser cuidado y autocuidarse permite cambiar las lógicas de acción.

El reconocimiento del cuidado como derecho, implica incorporar el “enfoque de derechos” (Pautassi, 2012) en tanto estándares al interior de las políticas públicas, los que cobran una centralidad indiscutible para garantizar los derechos de cada persona que deba cuidar y a su vez pueda cuidarse, como también para quienes necesitan ser cuidados.

De esta manera, una de las obligaciones imperativas del Estado a través del Sistema de Protección Integral, es garantizar el derecho de NNyA a ser criadas/os en su ámbito familiar y comunitario, y cuando estos ámbitos no pueden proveer su cuidado -ni siquiera con apoyos- o abandonan o renuncian a su guarda; el Estado a través de las llamadas “medidas excepcionales” debe darles adecuada atención a aquellos que no cuenten con cuidados parentales, siendo responsable de proteger sus derechos y de procurarles cuidados alternativos al medio familiar y comunitario¹. Estas medidas se adoptan en situaciones excepcionales e implican la separación de NNyA de manera temporal o permanente de su entorno familiar, en favor del interés superior del niño. Los instrumentos locales y nacionales en torno a la disposición de medidas excepcionales, siguen los lineamientos impartidos por Naciones Unidas. De este modo, se entiende que sólo frente a situaciones excepcionales “cuando la propia familia del niño no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer el debido cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda, el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil, o a través de ellas. Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada”⁴⁵ (A/RES/64/142, pág.3)

En el ámbito provincial, las medidas excepcionales de protección, están reguladas por el art 35 inc h de la Ley 13298, el Decreto Reglamentario 300/05 y Ley 13634. También por la Resolución del Ministerio Desarrollo Humano provincial 171/07. En estas disposiciones, establecen que las medidas son de carácter a) excepcional –ante situaciones específicas y/o agotadas todas las

1 Las Naciones Unidas establecieron las directrices relacionadas con las modalidades del cuidado alternativo de NNyA sin cuidados parentales (AG ONU, 2010) precisando los tipos de acogimiento, los cuales se categorizan según su formalidad y el contexto en que se lleve a cabo el cuidado.

instancias-, b) provisional –con un plazo temporal determinado- y c) con la finalidad de protección de derechos.

Mientras tanto, en el marco del desarrollo de estas disposiciones establecidas dentro de un encuadre jurídico/legal, distintos profesionales de las instancias ejecutivas y judiciales, son quienes cotidianamente asumen la responsabilidad de velar porque en esas instituciones de protección y cuidado, se garanticen a NNyA desde su ingreso hasta su egreso, sus derechos a vivir su vida con dignidad y a crear un proyecto de vida progresivamente autónomo. De este modo, las medidas llamadas “excepcionales” se configuran como parte de las políticas de cuidado a niñas, niños y adolescentes que diagrama el Sistema de Protección Integral, en tanto el Organismo Provincial de Niñez cuenta con una serie de dispositivos de cuidado alternativos al medio familiar, entre ellos las instituciones de cuidado residencial públicas y privadas, también conocidas como “hogares”.

Tal como lo establece un reciente informe de UNICEF “Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina” (2017), en nuestro país hay 9.748 NNyA en esta situación sin cuidados parentales, que por algún motivo no viven con sus familias de origen e ingresan a una institución de puertas abiertas o a un programa cuidado familiar (UNICEF, 2017:23). Del total referido, el 47,86 % se encuentran alojados en instituciones públicas o privadas de la provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, región que concentra en términos absolutos la mayor cantidad. (UNICEF, 2017:27). Teniendo en cuenta los datos estadísticos oficiales del Registro Unificado de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires, en el territorio bonaerense se encuentran incluidos en dispositivos de cuidado residencial en la actualidad, 4050 niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Del total referido, el 11 % se trata de jóvenes que tienen más de 18 años (UNICEF, 2017:24).

Particularmente en nuestra investigación, nos centramos en los procesos de egreso de adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales que se encuentran separadas/os de su medio familiar (familia de origen, nuclear y/o extensa o de sus referentes afectivos y/o comunitarios) por haber sido alcanzados por una medida de protección excepcional decidida por el organismo administrativo o judicial ante situaciones de vulneración de derechos y que residen “transitoriamente” en dispositivos de cuidado formal familiar (“de acogimiento”) o residencial/institucional (“hogares”); en virtud de una medida de protección de derechos dictada de conformidad con los artículos 33 y siguientes de la ley 26.061 o de la normativa aplicable en el ámbito local².

Ahora bien, sobre los modos en que se desarrolla la finalización de las medidas excepcionales, poco hay dispuesto y menos escrito sobre las alternativas que se despliegan en los procesos concretos. Cabe destacar que en el plexo normativo del Sistema de Promoción y Protección de Derechos si

2 Art 2 Ley 27364

bien existen protocolos, en ellos no se establecen pautas claras de procedencia, procedimiento, límites y finalidad de esta guarda institucional. Ante esta situación, la inexistencia de plazos, muchos NNyA que no regresaron a su medio familiar ni fueron adoptados, transcurren periodos de permanencia muy excesivos en los dispositivos de cuidado residencial. Ingresan durante su infancia y transitan su adolescencia alcanzando la mayoría de edad en ellas, a pesar de la provisionalidad dispuesta por la normativa vigente.

En este sentido, si bien han transcurrido treinta años desde la aprobación de la CDN, el problema en torno al egreso de los jóvenes en situación de institucionalización ha sido puesto en las agendas públicas de los Estados Parte en los últimos años. A partir de un reconocimiento de ciertos déficits en la aplicación de la CDN para NNyA sin cuidados parentales, en el año 2009 la Asamblea de Naciones Unidas dio origen a las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidados. Las mismas contemplan lineamientos en los párrafos 130 al 135 en donde sugieren a los Estados Parte preparar a los jóvenes que están próximos a egresar del sistema de cuidados alternativos, teniendo en cuenta las necesidades propias de su edad y promoviendo su reintegración y rol activo en la construcción de la sociedad. Discursos relacionados con la expectativa de que, al momento del egreso, cada joven debería haber podido construir y pensar su proyecto de vida, tarea para la que se procura el acompañamiento y la contención de adultos, operadores y profesionales insertos en programas e instituciones destinados a sostener estos objetivos como promover la inclusión de los mismos en tanto ciudadanos, como veremos en el próximo apartado.

Los programas de egreso para jóvenes en situación de institucionalización

En torno a los programas dirigidos a estos procesos de egreso, también llamados procesos de desinstitucionalización o de transición del sistema de protección hacia la autonomía; se registra en el territorio provincial un primer y único antecedente al programa “Sistema de Sostén” que es desde 1989 desarrollado en el ámbito de la Procuración General de la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires. Quince años después, en el año 2014, el Poder Ejecutivo provincial creó el Programa “Autonomía Joven” desarrollado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y en los tramos finales de la investigación, se aprobó a nivel nacional el “Programa de Acompañamiento para el Egreso” (2017) implementado por la Secretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Dichos programas serán desarrollados a continuación:

*Programa “Sistema de Sostén”. Este programa fue pionero en las experiencias de trabajo con jóvenes que egresan de instituciones de cuidado residencial, basándose en la idea de educación y capacitación como herramienta de integración social. El mismo se encuentra en funcionamiento desde 1989 como experiencia piloto denominándose “Sistema de Sostén para Menores Tutelados” y

desde 1996 está aprobado por la Ley Provincial n° 11852 institucionalizándose jurídicamente. Posteriormente fue incorporado en la Ley del Ministerio Público n° 12061 (1997) y la Ley n° 14442 (2012) que deroga a la anterior, la que establece en el artículo 59 la integración del programa en el Área Social de la Procuración General de la Suprema Corte provincial. Al principio, el Sistema de Sostén convivió temporalmente con el sistema tutelar para garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención sobre los derechos del Niño. Desde su creación hasta la actualidad, ha sufrido un sin número de modificaciones respecto a la teoría que lo sustenta, la organización interna y las prácticas acompañando la transición de los paradigmas en torno a la infancia y adolescencia. A pesar de ello su denominación no ha sido modificada en la letra escrita de la ley. El desarrollo y permanencia del Sistema de Sostén en el ámbito de la Procuración General, se explica por cuanto el Ministerio Público “tiene como fundamental misión ser el garante del pleno ejercicio de los derechos de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad, direccionando sus esfuerzos especialmente hacia aquellos sectores de la sociedad que, debido a su alto grado de vulnerabilidad social se encuentran impedidos de ejercer sus derechos con plenitud” (2005:55). Por sus características en tanto programa social, entendemos que este programa se sostiene en el tiempo al interior del Poder Judicial por cuanto vino a ocupar un área de vacancia que, en el marco de las políticas públicas de niñez y juventud, no fue cubierta durante años, congelándose de algún modo un estado de situación en torno a los jóvenes sin cuidados parentales. La particularidad -y potencialidad- de que el programa tenga fuerza de ley y esté incorporado en la Ley del Ministerio Público, garantiza una permanencia en el tiempo que ninguna política social la tiene, pues depende de las administraciones de gobierno su continuidad. En sus inicios, estaba dirigido a adolescentes y jóvenes de entre 15 y 21 años cuyos derechos habían sido vulnerados y por lo tanto separados de su medio familiar siendo incluidos en dispositivos de cuidado residencial; adolescentes menores de 16 años que han entrado en conflicto con la ley y que ante las dificultades del medio familiar de hacerse responsable del cumplimiento de las medidas ordenadas deben ser incorporados en dispositivos de cuidado; y adolescentes en conflicto con la ley entre 16 y 18 años sujetos a la justicia penal juvenil. En la actualidad, está dirigido a aquellos adolescentes asistidos por el Ministerio Público, a partir de una medida de abrigo institucional o en situación de vulnerabilidad social. Desde 2009, con la sanción de la Ley Nacional n.º 26579 que fijó la mayoría de edad en los 18 años, se produjo un acortamiento progresivo de los acompañamientos. Los objetivos que propone este programa en su letra escrita buscan “que el adolescente pueda organizar y concretar su proyecto de vida en base a la reapropiación de su particular manera de pensar, sentir y actuar, adquiriendo aptitudes para el autovalimiento y recuperar su identidad; y que pueda vivir bajo su propia responsabilidad⁴⁶, que concluya o encamine su formación académica y/o capacitación

laboral, para que se inserte en el mundo del trabajo y ejerza plenamente derechos y obligaciones. Para ello establece recursos para que cada joven acceda a percibir un subsidio que funciona como una beca de estudio con la que el becario puede solventar sus gastos de vivienda, comida y estudio. Se asigna simultáneamente un acompañante para la inserción social quien “acompaña” al joven con el propósito de desarrollar un proceso en la gradual adquisición de su autonomía ayudando a esclarecer obstáculos, favoreciendo la reflexión, sosteniendo la responsabilización por parte del joven de su propia vida logrando así el autovalimiento que le permita su plena integración social³. Operativamente el acompañamiento se centra en entrevistas que se mantienen con los jóvenes en forma personalizada, orientado a establecer un vínculo que permite abordar la situación del joven en cuanto a sus proyectos y actividades, centrando la atención en los obstáculos y en la particularidad del caso. El acompañante brinda apoyo y sostén emocional, habilitando un espacio de escucha que permite al joven sentirse alojado y comprendido.

*Programa “Autonomía Joven” Con similares objetivos y dieciocho años después, en el mes febrero de 2014, el Senado y Cámara de Diputados de la Prov. de Buenos Aires, sancionaron la Ley n°14584, la cual tiene por objeto dar un marco a las políticas de egreso de las/los adolescentes residentes en hogares para NNyA de la provincia de Buenos Aires orientadas a promover su inserción socio-laboral. Dicha ley dispone que son funciones del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia: trabajar con el/la adolescente en la orientación de su perfil ocupacional, brindar orientación legal, psicológica y social a los/las jóvenes durante su proceso de egreso, diseñar dispositivos a fin de garantizar a los/las adolescentes las condiciones necesarias para desarrollar su proyecto de autovalimiento, firmar convenios con otros organismos públicos o privados para la capacitación laboral de los/as jóvenes y contribuir en la búsqueda de ofertas de trabajo. Aún sin reglamentar, esta ley generó el marco propicio para la implementación del Programa Autonomía Joven, dependiente del Organismo Provincial. Este programa, busca generar condiciones que favorezcan el egreso sustentable y autónomo de los jóvenes alojados en instituciones de la provincia. Se integra por el equipo central, encargado del ingreso de los jóvenes al programa, articulación con Servicios Zonales de Protección y del monitoreo de los acompañamientos; y por los equipos territoriales, que a través de duplas integradas trabajan con los jóvenes en el egreso institucional. El programa prevé su accionar en la creación de equipos de inserción comunitaria. Tales equipos llevarán adelante la tarea de asistencia, acompañamiento y seguimiento de los jóvenes integrantes del espacio, y tiene dos instancias: egreso institucional, es el momento en el cual, el joven se desvincula físicamente de la institución que lo aloje, y se dispondrá a implementar su

³ CANALE, V., BUITRÓN, A., RAIMONDI, B., LORETTO, M.; LLANOS, S. ALEGRE, M. (2005) “Cuando el derecho no basta. La experiencia del sistema sostén”. MPBA. SCBA.

proyecto de vida; y la otra instancia es el post egreso: por fuera del encuadre institucional, comenzará a desarrollar el proyecto de vida que diseñó. “Este programa tiene dos requisitos fundamentales: primero, el trabajo con otras instituciones. Y el segundo, el compromiso que el joven debe asumir. Si no hay compromiso, y si el joven no adhiere fuertemente a asumir las responsabilidades que le genera el programa es dado de baja, y será otro el formato en que deba abordarse su desinstitucionalización. Si se logra esa permanencia, a partir de los 18 años, estos chicos ingresarían en un programa de autogestión y pueden ser incluidos con becas”⁴. Vale señalar que el compromiso de las instituciones está mediado por los recursos disponibles y por la estabilidad de los profesionales. Asimismo, aludimos a que si la oferta de las actividades que se proponen es insípida o resultan de poco interés de los jóvenes a quienes se orienta el programa, ello puede no alentar el compromiso requerido. En esta etapa, los proyectos de vida autónoma de los jóvenes, podrán ser respaldados por el otorgamiento de una beca, por seis meses prorrogable otros seis, y estará sujeto al cumplimiento de los requisitos y tendrá por objeto darle sustentabilidad al proyecto de vida delineado por cada uno de los destinatarios del programa.

*Programa “Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales” El Programa de Acompañamiento para el Egreso de jóvenes sin cuidados parentales fue creado en el año 2017, generando expectativas en el campo de los programas existentes y profesionales de esta área. Sin embargo, su reglamentación es reciente - diciembre 2018-, por lo que en esta oportunidad analizamos los principios y propuestas que se ofrecen, aunque el análisis de su puesta en marcha excede las posibilidades de estudio. Este programa creado con la sanción de la ley nacional n° 27364, tiene como objetivo según dispone el art 1. el acompañamiento para el egreso de las/los adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales a fin de garantizar su plena inclusión social y su máximo desarrollo personal y social. Como parte del Sistema Integral de Protección, el Programa tiene como principios al interés superior del/a niño/a; la autonomía progresiva de el/la adolescente conforme a sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo; el derecho a ser oída/o y que su opinión sea tenida en cuenta según su edad y grado de madurez; igualdad y no discriminación y el acompañamiento integral y personalizado. Se trata de un programa cuyo ingreso es voluntario y se compone por la asignación de un acompañante y una asignación económica mensual (80% de un salario mínimo vital y móvil a partir de los 18 años y hasta los 21 años con posibilidad de extensión a los 25 años por estudio/capacitación en oficio). La autoridad de aplicación de esta ley resulta ser la la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral de Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Asimismo prevé la participación de otros actores como el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

⁴ <http://www.pergamino.gob.ar/autonomiajoven/>

Nacional y la Secretaria de Gobierno de Trabajo y Empleo del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación que debe tomar medidas para aumentar la inclusión laboral y educativa de los adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales estableciendo que un 2% de los beneficios dados por programas de inserción sociolaboral existentes a nivel nacional deben estar destinadas a los adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales. Participa además el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, que, con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda de los adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales, deberá otorgar un trato preferencial a las solicitudes de éstos en sus planes de adjudicación o mejoramiento de viviendas que se ejecutan con los fondos del Fondo Nacional de Viviendas (FONAVI). En este punto, cabe reparar en que no se establecen pautas claras de procedencia en cuanto al trato preferencial que los jóvenes tienen derecho a recibir para acceder a las políticas de vivienda. Destacamos que uno de los obstáculos de mayor relevancia con los que se encuentran los jóvenes al momento de egresar de instituciones de cuidado hacia la vida autónoma, es el hecho de no tener posibilidades de acceso a un alquiler, sea de viviendas o pensiones que sean adecuadas para el desarrollo de la vida cotidiana en condiciones aceptables. Mayormente acuden a alquileres temporarios de viviendas sin regulación alguna, en condiciones habitacionales precarias, sin asesoramiento. En otros, acuden a sus redes cercanas de proximidad - amigos, familia ampliada, comunidad- y quienes no cuentan con estas redes, quedan en situación de calle o vuelven con sus familias, entorno del que fueron separados para resguardar su vida e integridad, exponiéndose nuevamente a situaciones de vulneración de derechos. A diferencia de la Ley Provincial 14584, la Ley Nacional n.º 27364 fue reglamentada recientemente, un año después de su aprobación a través del Decreto Presidencia 1050/2018. Sobre esta reglamentación preocupa la ausencia de señalamientos en torno a cuándo es el momento durante la implementación de la medida excepcional en que se define que se agotaron las estrategias dirigidas a la revinculación familiar, quienes son los agentes que deben hacerlo y cómo se operativiza el ingreso al programa para luego preparar con los jóvenes proyectos de vida autónomos. Nos preguntamos además qué categoría de juventud/jóvenes subyace en este programa, en tanto que los requisitos de ingreso al mismo parecen desconocer las realidades a las que los jóvenes sin cuidados parentales se enfrentan. En este sentido el programa establece que los jóvenes deben haber vivido ininterrumpidamente durante los seis meses previos al egreso del SPI en un dispositivo de cuidado residencial en tanto condición de ingreso, salvo se interponga un informe fundado de los Servicios Locales y/o Zonales intervinientes, cuestión que queda a criterio de los mismos, desconociendo que intervenciones fueron realizadas efectivamente. En torno a las permanencias e intermitencias de los jóvenes en los dispositivos de cuidado y a los motivos del cese de las medidas excepcional serán abordados más adelante. Sobre el cese del acompañamiento, no queda claro en qué casos el acompañante dará de

baja o excluirá a los jóvenes del mismo. Por otra parte también habrá que ver qué alcances tiene la cuestión de la emancipación anticipada, que obstáculos y facilitadores. Y no menos importante es la cuestión de las asignaciones presupuestarias de cada jurisdicción para la implementación de la ley, en un contexto de restricción de recursos. Se evidencian desigualdades en la aplicación de los programas de niñez -y en particular para jóvenes sin cuidados parentales- según los territorios, tanto de la provincia de Buenos Aires como en el resto del país.

Algunas tensiones

A partir del análisis de la letra escrita de los programas y a partir de nuestras indagaciones en el marco de los proyectos de investigación de los que formamos parte⁵, advertimos que la reciente implementación de la ley nacional, la superposición de intervenciones con el programa del organismo administrativo provincial con el programa del organismo judicial, evidencia serias tensiones en torno al gobierno de la infancia, y en este caso, de los jóvenes que pertenecen a sectores empobrecidos y sin cuidados parentales.

En el análisis de programas de inclusión social para la niñez y adolescencia, las autoras Litichever, Magistris y Gentile (2013) explican que aquellos que hacen hincapié en el desarrollo individual de herramientas y de un proyecto de vida para transitar hacia la adultez y consecuentemente alcanzar una inclusión social efectiva, invisibilizan políticas públicas que puedan gestionar la desigualdad socioeconómica y etaria por la que atraviesan los niños, niñas y adolescentes. En torno a ello agregan: “...En efecto, incluso cuando la desigualdad es mencionada de alguna manera en estos programas, sólo se toma como una constante estructural que no puede ser modificada, como parte del contexto en el que se dan las políticas, lo que promueve el acentuamiento del círculo vicioso de exclusión (Llobet y Litichever, 2009). Esto podría producir un efecto de despolitización de las necesidades que se obtiene al tratar a los problemas de justicia como problemas de individuos (Fraser, 1991). Y, por ende, a la comprensión de la inclusión/exclusión como una opción (y responsabilidad) individual de los niños, las niñas y adolescentes y/o sus familias, que la acción gubernamental sólo se encargue de gestionar, invisibilizando la necesidad de políticas redistributivas que tiendan hacia la igualdad...” (Litichever, Magistris y Gentile, 2013: 92)

Al respecto, identificamos en los programas de egreso, objetivos y prerrogativas que emanan de la CDN y de otras normas internacionales, que orientarían las prácticas que se despliegan en instituciones y programas. Relevamos discursos relacionados con la expectativa de que al momento del egreso, cada joven debería haber podido construir y pensar su proyecto de vida, tarea para la que

⁵ Proyecto de investigación T094 “Intervenciones sociales del Estado entre los años 2016 - 2019: una lectura a partir de los campos de actuación del Trabajo Social en el Gran La Plata, en las tensiones entre la redistribución y la restricción”.(Dir. Dra. Danel P, co dir. Dra. Velurtas M). IETSyS. FTS. UNLP.

se procura el acompañamiento y la contención de adultos, operadores y profesionales insertos en programas e instituciones destinados a sostener estos objetivos como promover la inclusión de los mismos en tanto ciudadanos.

Simultáneamente, advertimos en los procesos de egreso, la existencia de otros problemas que operan frecuentemente como nuevas vulneraciones de derechos, pero esta vez, bajo responsabilidad estatal. Estos se vinculan a las barreras de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (dificultades para la inserción laboral y una vivienda digna, condicionalidades en el acceso a programas de protección social, discriminación, discontinuidad o interrupciones en sus trayectorias educativas, entre otros).

Advertimos que la definición y el desarrollo de un proyecto de vida que permita el tránsito del egreso del sistema de protección a la vida adulta o autónoma, se presenta como una tarea cuya responsabilidad recae en los jóvenes y se configura como un condicionamiento. Por sorpresa, a pesar de que los programas contengan una retórica de derechos, estos parecerían no contemplar tanto las condiciones del contexto de proximidad (las características del campo, instituciones, prácticas y agentes) remitiendonos a la pregunta de cómo poder armar un proyecto de vida si en el marco del cumplimiento de la medida si no se garantizan los recursos para tal fin; como del contexto socio-económico, que se presentan como barreras de acceso ante cualquier iniciativa. ¿Son las instituciones del campo del SPI condicionantes de la exclusión que pretenden subvertir? Asimismo, ante el interrogante de cómo se articula la precariedad con las políticas sociales actuales, advertimos un desplazamiento de sentidos de trayectorias, de la promoción de autonomía a la lógica del merecimiento, invisibilizando múltiples barreras de acceso a derechos. ¿Cómo define el Estado a través de estos programas “quienes son” los jóvenes sin cuidados parentales? ¿Que se espera de ellos? Observamos en las prácticas y discursos que se despliegan en los programas, la coexistencia de definiciones sobre riesgos y vulnerabilidades que recaen sobre los jóvenes y otras que identifican aquellos en las condiciones sociales e históricas en las que se despliegan los procesos de egreso.

Observamos además algunas cuestiones vinculadas al estipendio económico hacia los jóvenes entendidos por los programas como herramientas para sortear obstáculos para la inclusión social; y a las condicionalidades de los programas de acompañamiento para el egreso, como la asistencia a las actividades de los programas, la continuidad en la trayectoria educativa/formativa y respetar acuerdos de responsabilidad. Esta línea Pautassi (2010, 2012) señala que en los últimos años se observa que la noción de 'protección social' es vinculada, en la comunicación de políticas sociales y programas sociales, con la concepción de derechos. De esta manera, podemos reconocer ciertas tensiones en las políticas y programas sociales del SPI desarrollados desde el enfoque de derechos, aludimos a que dichas intervenciones son orientadas a grupos sociales considerados vulnerables y

contienen una serie de condicionalidades establecidas en su formulación. Asimismo Llobet (2012) en sus desarrollos sobre la reinterpretación de los derechos sociales en las políticas sociales para adolescentes, plantea que existen indicios para afirmar que se busca transformar valores morales y culturales de los jóvenes a través de estos estipendios. Si bien los estudios de esta autora se refieren al caso de un programa provincial para adolescentes ya finalizado, advertimos para los casos en el presente estudio ciertas semejanzas, por un lado por cuanto a que los montos de los estipendios económicos o “becas” de los programas en funcionamiento escasamente permiten sortear los obstáculos para poder sostener en el actual contexto los proyectos de autonomía que se proponen. A pesar de ello, entendemos que los estipendios son necesarios y permiten canalizar tanto estrategias de subsistencia de los jóvenes y en parte, de los medios familiares en los que viven. Incluso, a veces, son los únicos recursos monetarios con los que cuentan. Por otro lado, en cuanto a las condicionalidades presentes en estos programas, si bien la participación en las actividades de los programas y los logros educativos o formativos fortalecen las estrategias de autovalimiento de los jóvenes, a su vez “desde que no hay impacto en la entrada al mercado formal de trabajo, hay cierta duda posible, dado que las dificultades en la realización de proyectos y expectativas puede ser contraproducente” (2012:16).

El trabajo de campo realizado en nuestras investigaciones nos permite observar una serie de desplazamiento de sentidos y trayectorias en los modos en los que se nombran ciertas situaciones sociales y en las respuestas que elabora el Estado en el marco de las políticas sociales en las que aún sostiene enunciados asociados con la perspectiva de derechos. En este punto, la categoría de riesgo es central para reflexionar sobre a las intervenciones en torno a los procesos de egreso, en tanto expresa juicios y prejuicios que confluyen en las prácticas que se despliegan en este andamiaje institucional de tipo: normativas, organizacionales, procedimentales, etc.

Tomamos los aportes de Medan (2013) en sus análisis en torno a los sentidos del riesgo en programas de inclusión social para jóvenes, quien sostiene el énfasis que los mismos ponen en los factores de riesgos como contenido de la vulnerabilidad, “sólo se comprende al considerar la situación de los jóvenes y adolescentes en términos de trayectorias incrementales hacia un punto de llegada, definido como la “autonomía adulta”. Éste representa un modelo subjetivo de inclusión buscado por los programas...Una dinámica en la que prima la expectativa de que los y las jóvenes gesten autónomamente un proyecto de vida, que suponga un manejo correcto de los riesgos del entorno, paradójicamente habilita la existencia de riesgos externos a las personas frente a los cuales se reconoce institucionalmente que éstas poco pueden hacer” (2013: 126). Desde esta perspectiva, cuando el planteo institucional parece ponderar, en función del contexto, las posibilidades y los

límites de las y los jóvenes, prioriza una tercera locación de los riesgos, en la que relocaliza a ellas y a ellos como esencialmente portadores de esos riesgos.

La administración/judicialización de la infancia se constituye en una estrategia de gobierno sostenida en la debilidad y fragilización de dispositivos y políticas que procuren garantizar el acceso a los derechos humanos universales de aquellos jóvenes de los sectores más vulnerables de la estructura social argentina. El concepto de riesgo también se asocia al interés y la necesidad de codificar las incertidumbres y peligros que predominan en el escenario contemporáneo y al mismo tiempo adquiere una densidad sociocultural en tanto dispositivo asociado a transformaciones que materializan límites y restricciones que definen los procesos de individualización social; una progresiva responsabilización de los individuos en la construcción de sus trayectorias sociales en un contexto de reestructuración, debilitamiento y desintegración de los soportes colectivos de la vida social. En este sentido la categoría de riesgo ha logrado permear los discursos cotidianos, produciendo y reproduciendo estas formas de pensar en el hacer.

En síntesis, es en el plano normativo es donde se consignan mayores grados de avance, en tanto que los procesos que despliegan los agentes intervinientes en los mismos, están atravesados no solamente por aspectos normativos sino también por aspectos culturales, políticos, ideológicos, subjetivos; que tensionan el Sistema de Promoción y Protección Integral y afectan el cumplimiento de los derechos humanos de los jóvenes. A diferencia de la Ley Provincial 14584, la Ley Nacional n.º 27364 fue reglamentada recientemente, un año después de su aprobación a través del Decreto Presidencia 1050/2018. Sobre esta reglamentación preocupa la ausencia de señalamientos en torno a cuándo es el momento durante la implementación de la medida excepcional en que se define que se agotaron las estrategias dirigidas a la revinculación familiar, quienes son los agentes que deben hacerlo y cómo se operativiza el ingreso al programa para luego preparar con los jóvenes proyectos de vida autónomos. Nos preguntamos además qué categoría de juventud/jóvenes subyace en este programa, en tanto que los requisitos de ingreso al mismo parecen desconocer las realidades a las que los jóvenes sin cuidados parentales se enfrentan. En este sentido el programa establece que los jóvenes deben haber vivido ininterrumpidamente durante los seis meses previos al egreso del SPI en un dispositivo de cuidado residencial en tanto condición de ingreso, salvo se interponga un informe fundado de los Servicios Locales y/o Zonales intervinientes, cuestión que queda a criterio de los mismos, desconociendo que intervenciones fueron realizadas efectivamente. En torno a las permanencias e intermitencias de los jóvenes en los dispositivos de cuidado y a los motivos del cese de las medidas excepcional serán abordados más adelante. Sobre el cese del acompañamiento, no queda claro en qué casos el acompañante dará de baja o excluirá a los jóvenes del mismo. Por otra parte también habrá que ver qué alcances tiene la cuestión de la emancipación anticipada, que

obstáculos y facilitadores. Y no menos importante es la cuestión de las asignaciones presupuestarias de cada jurisdicción para la implementación de la ley, en un contexto de restricción de recursos. Se evidencian desigualdades en la aplicación de los programas de niñez -y en particular para jóvenes sin cuidados parentales- según los territorios, tanto de la provincia de Buenos Aires como en el resto del país.

Las notas de un futuro incierto

Como hemos desarrollado, los procesos de egreso se despliegan en torno a una singular trama de desigualdades que observamos, se dan en la mayoría de las situaciones relevadas, en tanto están signadas por la precariedad e incertidumbre en torno a un futuro posterior a su salida del Sistema de Protección. Si partimos de preguntarnos qué implica pensar la política social en términos de protección o redistribución, podemos pensar en mayores presupuestos, accesos y programas destinados para la juventud. Entre tanto, aunque la creación de los programas analizados ha significado un gran avance en términos protectorios, éstos se encuentran atravesados por la cuestión del merecimiento y la responsabilidad como condición de acceso y exclusión a los mismos. Entonces surge otra pregunta acerca de qué implica pensar las políticas sociales en términos de restricción o de desprotección, quién merece y quién no merece acceder a los programas.

Entendemos que es necesario que nuestras intervenciones atiendan las singularidades de las trayectorias personales sin desconocer que dichos problemas son derivados de la organización social vigente. Los trabajadores sociales, en tanto profesionales que participamos del diseño e implementación de las políticas sociales, en tanto mecanismos centrales de protección social, somos parte del andamiaje institucional del Estado por lo que tenemos la responsabilidad de abrir el campo de lo posible, de afectar con nuestras intervenciones positivamente en las trayectorias de vida de los jóvenes. Por ello es necesario fortalecer intervenciones que acompañen los procesos estudiados, a partir de dispositivos que estén a la altura de las exigencias del contexto actual y de las demandas complejas que presentan los jóvenes para el ejercicio real de sus derechos.

Entendiendo que los procesos de egreso hacia la vida independiente no se desenvuelven esquemática ni linealmente, para los jóvenes sin cuidados parentales lo que aparece como demanda -parafraseando a Gomez (2013)- involucra acompañamientos personalizados que garanticen no sólo las condiciones materiales coyunturales sino también la construcción de protecciones estables el tejido de redes vinculares la garantía de acceso a ciertos bienes sociales a fin de nivelar las posibilidades respecto de otras trayectorias de vida que no precisan de tal acompañamiento para participar autónomamente la vida social.

Bibliografía

- *Canale, V., Buitrón, A., Raimondi, B., Loretto, M.; Llanos, S. Alegre, M. (2005) “cuando el derecho no basta. La experiencia del sistema sostén”. Mpb. Scba.
- *Fraser, n (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. Revista debate feminista
- *Gomez A (2013): “Nuevos Problemas a Respuestas Viejas”. En Testa, María Cecilia (Compiladora): Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las Instituciones. Editorial Espacio. Buenos Aires
- *Litichever c, Magistris g y Gentile f (2013) hacia un mapeo de necesidades y beneficiarios en los programas de inclusión social para niños, niñas y adolescentes. En Llobet v. (comp) sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes
- *Llobet, v. (2013). “la producción de la categoría “niño-sujeto-de-derechos” y el discurso psi en las políticas sociales en argentina: una reflexión sobre el proceso de transición institucional. En v. Llobet (comp.), pensar la infancia desde américa latina: un estado de la cuestión Buenos aires: clasco. (red de posgrados en ciencias sociales).
- *Medan, m (2013): los sentidos del riesgo en programas para jóvenes, en Llobet v. (comp) sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes
- *Pautassi, l (2012): “el enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”. En “perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la argentina”. Buenos aires, biblos.
- *Unicef “situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la república argentina” (2017, 2014, 2011)