



*Estudios / Investigaciones*

# **POLÍTICAS SOCIALES, DESIGUALDADES Y VULNERABILIDADES**

Estudios de caso en el Gran La Plata

*María Susana Ortale  
María Eugenia Rausky  
(compiladoras)*

**FaHCE**  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y  
CIENCIAS DE LA EDUCACION



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

# **POLÍTICAS SOCIALES, DESIGUALDADES Y VULNERABILIDADES**

Estudios de caso en el Gran La Plata

*María Susana Ortale*  
*María Eugenia Rausky*  
(compiladoras)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Federico Banzato

Diseño de tapa: D.G.P. Daniela Nuesch

Corrección de estilo: Lea Hafter

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

©2018 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1641-9

Colección Estudios/Investigaciones, 66

---

**Cita sugerida:** Ortale, S. y Rausky, M. E. (Coords). (2018). *Políticas sociales, desigualdades y vulnerabilidades: Estudios de caso en el Gran La Plata*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones ; 66). Recuperado de <https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/114>

---



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional  
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

**Universidad Nacional de La Plata**  
**Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación**

*Decana*

Prof. Ana Julia Ramírez

*Vicedecano*

Dr. Mauricio Chama

*Secretario de Asuntos Académicos*

Prof. Hernán Sorgentini

*Secretario de Posgrado*

Dr. Fabio Espósito

*Secretaria de Investigación*

Dra. Laura Rovelli

*Secretario de Extensión Universitaria*

Mg. Jerónimo Pinedo

*Prosecretario de Gestión Editorial y Difusión*

Dr. Guillermo Banzato

# Índice

Introducción	
<i>María Susana Ortale y María Eugenia Rausky</i> .....	7
Detrás de las callejeadas. Políticas destinadas a niños/as en situación de calle en La Plata, 1983-2015	
<i>María Eugenia Rausky, María Laura Crego y María Laura Peiró</i> .....	23
“ <i>Me tiene que salir la sin aportes</i> ”: Políticas de transferencia de ingreso a la vejez en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social	
<i>Florencia Bravo Almonacid</i> .....	59
Salud pública y atención primaria de salud. Las intervenciones en una localidad de la periferia de La Plata durante 2010-2015	
<i>Diana Weingast</i> .....	83
Derechos de mujeres y prácticas médicas. Humanización de la atención médica de partos	
<i>Belén Castrillo</i> .....	115
Voces en disputa. Abortos no punibles en Argentina: análisis de los argumentos sostenidos por referentes de los sistemas de salud y justicia	
<i>Hernán Caneva</i> .....	151

Las políticas de conciliación trabajo/ familia: una materia pendiente en Argentina. Análisis a partir de las gestiones empresariales desarrolladas en una empresa petrolera en los últimos 40 años <i>Leticia Muñiz Terra</i> .....	179
Respuestas egoístas a propuestas altruistas. Consideraciones sobre destinatarios de programas de economía social <i>Matías J. Iucci</i> .....	199
El problema del acceso a la vivienda en sectores pobres: un estudio sobre la implementación del Programa Federal de Viviendas en la periferia de la ciudad de La Plata <i>Amalia Eguía, Susana Ortale y María Eugenia Rausky</i> .....	217
Los autores .....	243

# Introducción

*María Susana Ortale y María Eugenia Rausky*

## **Presentación**

Este libro es resultado de estudios realizados en el marco de dos proyectos de investigación: “Políticas sociales en el Gran La Plata. Estudios de caso y reflexiones teórico-metodológicas” (2014-2015), acreditado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y “Género y edad en estudios de caso sobre pobreza y políticas sociales en el Gran La Plata (2007-2014)” (PIP CONICET 2012-2014).

Ambos<sup>1</sup> estuvieron radicados en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS), unidad de investigación del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS, UNLP/CONICET) y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.

Los objetivos de tales proyectos tuvieron continuidad con el interés del equipo en problemáticas que conjugan pobreza, desigualdad y políticas sociales, sobre las cuales venimos trabajando desde larga data y cuyo interés siempre ha sido develar la heterogeneidad de experiencias de quienes ocupan las posiciones más desfavorecidas de la sociedad; los mismos estuvieron dirigidos a analizar las políticas sociales implementadas en el Gran La Plata y sus efectos en las modalidades de participación de los distintos actores involucrados, en sus relaciones, en las condiciones de vida de los hogares y/o de sus miembros, considerando las particularidades étnico-nacionales, etarias y de género. El interés cognitivo estuvo ligado, además,

---

<sup>1</sup> Dirigidos por la Dra. Amalia C. Eguía y la Dra. María Susana Ortale.

al propósito de contribuir a orientar acciones del Estado encaminadas a reducir la pobreza y a remover desigualdades de distinto tipo en ámbitos domésticos, barriales y laborales.

Si bien el período abarcado se concentra en las políticas implementadas entre 2003 y 2015, algunas indagaciones se retrotraen al inicio del período democrático posterior a la última dictadura militar. Tal historización se justifica en la necesidad de reconstruir los procesos y contextos que permiten comprender los sentidos –no lineales ni unívocos– de las intervenciones sociales sobre determinada cuestión social para arribar al entendimiento de las mismas en la actualidad. Dichas aproximaciones develan los procesos conducentes a forjar determinadas representaciones (sobre los niños, el trabajo) alertando sobre miradas estáticas y ahistóricas sobre grupos, instituciones, cuestiones sociales. Frente a ellas, que suelen anclar interpretaciones en categorías fijas, abren la mirada a las posibilidades de agencia de sujetos y grupos.

De tal modo, y siguiendo a Oszlak y O'Donnell:

(...) las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se van produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad (...) y sus mutuas interrelaciones (1984, p. 108).

## **Orientación general de las políticas sociales del período**

Con relación al período de los gobiernos kirchneristas, se reconoce ampliamente que los procesos de movilización social previos, acontecidos en nuestro país a partir de 2001 permitieron visibilizar en el espacio público un sinnúmero de reclamos por derechos al trabajo, a la salud, a la alimentación, a la vivienda. Distintas organizaciones, muchas de ellas políticas, comenzaron a desarrollar actividades territoriales relacionadas con problemáticas relativas a la inestabilidad laboral, irregularidad en la tenencia de la vivienda, precarias condiciones habitacionales y ambientales, desplegando estrategias de sensibilización sobre dichas problemáticas tendientes a su resolución, incluyendo acciones territoriales y la movilización de vecinos en los barrios.



Frente a las políticas desarrolladas en la etapa previa –en las que, tal como plantea Fernández Soto (2009), el sujeto de la política social es el pobre individualizado, ubicado en los límites de la supervivencia física, repelido de los mecanismos de integración del mercado de trabajo, sujeto definido no por los derechos que posee, sino por las carencias que individualmente demuestra, o que exhiben las zonas donde territorialmente sobrevive–, a partir de 2003 el Estado promovió políticas sociales que se diferenciaban de las previas *anteriores* (fragmentadas, asistencialistas y enfocadas a paliar la pobreza extrema) proponiendo afianzar un sistema integral de protección social que garantizara los derechos económicos, sociales y culturales, atendiendo a las contingencias que afectan a las personas en las diversas etapas de la vida, y a aquellos derechos incumplidos que reclamaban respuesta (derecho al trabajo *decente* y a un hábitat *digno*). Las mismas aspiraban a tener un carácter universal y a consolidar un modelo de ciudadanía emancipada (Bustelo, 1998). En su definición, y en la implementación de los programas, subyacían los compromisos internacionales asumidos y ratificados por nuestro país y demandas de diversas organizaciones de la sociedad civil.

Trabajo y familia –instituidos tradicionalmente como dominios naturales de varones y mujeres respectivamente– fueron los ámbitos centrales que guiaron la orientación de las acciones de desarrollo social en el país, acompañadas de políticas que buscaron fortalecer los servicios sociales universales de salud pública y, especialmente, en el ámbito de la educación. Todas ellas se acompañaron de un fuerte reconocimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en su desarrollo y del lenguaje de derechos (Arcidiácono y Zibecchi, 2008).

La estrategia oficial plantearía a las políticas laborales como un instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión social y ellas se constituirían inicialmente en el principal mecanismo articulador de la política social. A partir de esta lógica se buscaría incrementar el empleo formal como el eje de la integración social y de la expansión de las coberturas sociales, sin descuidar el sostenimiento de los programas de transferencia de ingreso.

En el año 2009, luego de la crisis mundial, el gobierno nacional reorientó las políticas socio-laborales iniciadas en el año 2003. Es así como en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, se lanzó el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PIScT), teniendo como

requisito conformar cooperativas de trabajo. El propósito de este programa fue “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social” generando “nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores”. Integrando el Argentina Trabaja, en 2013 se implementó el programa nacional “Ellas hacen”, destinado a mujeres para formar cooperativas y trabajar en la mejora de sus barrios, capacitarse y terminar sus estudios primarios y/o secundarios. Respecto de esos y otros programas de desarrollo socio-productivo, se plantea el problema de la sostenibilidad de los emprendimientos del sector de la Economía Social (Hoop, 2010).

Los lineamientos iniciales de las políticas laborales, que intentaban ampliar sobre bases más amplias el seguro social contributivo de cuño bismarckiano, se revelaron estructuralmente limitados y escasamente desmercantilizadores, en la medida en que sostenían la centralidad del principio contributivo como eje organizador de la protección social (Alonso y Di Costa, 2011). Con relación a ello, estos autores plantean que el mayor salto en las políticas sociales de la gestión kirchnerista se daría en torno del principio contributivo del seguro social: en la cobertura de jubilaciones y pensiones (“Plan de inclusión provisional”); así como, ya durante la gestión de Cristina Fernández, por la universalización de las asignaciones familiares (Asignación Universal por Hijo). Ambas iniciativas de amplios alcances introducen cambios significativos con el principio contributivo como mecanismo central para acceder a la protección social. Instalan puntos de ruptura con los patrones de funcionamiento tradicionales del sistema de políticas sociales incorporando al compromiso redistributivo a los trabajadores informales y desocupados.

Para el año 2004, más de un 30% de los adultos mayores de 65 años no percibía jubilación. El incremento del número de jubilados y también de beneficiarios de pensiones no contributivas implicó un notable salto en el padrón de jubilados y pensionados, siendo las mujeres las más beneficiadas por esta política.

De tal modo, al estar dentro del ámbito de la seguridad social, cuyo principio de estructuración es la contribución, origina derechos, otorgando el status jurídico de jubilado a grupos antes excluidos.

Si bien la universalización del Plan de Inclusión Previsional ha resultado limitada (aparece garantizado solo para una cohorte) ha sentado las bases para operar una ruptura más amplia con los requisitos ocupacionales como mecanismo de acceso a la protección social.

Respecto de las familias, fue a través de su protección y promoción que se tendía a “la integración social, la protección de los derechos, el desarrollo pleno de todos sus miembros y la inclusión social”. Uno de los núcleos de respuestas oficiales estuvo vinculado con la asistencia alimentaria en diferentes modalidades y otro con la generación de niveles mínimos de ingresos a través de diferentes planes de transferencia con condicionalidades (PTC), cuestionados por algunos autores (Cruces, Epele y Guardia, 2008; Pautassi y Zibecchi, 2010).

Si bien las políticas que había llevado a cabo el Estado durante los primeros años de la gestión kirchnerista (Seguro de Empleo y Capacitación, Plan Familias por la Inclusión Social –producto de la reconversión del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) produjeron mejoras en la situación socioeconómica de las familias, reduciendo los niveles de pobreza e incrementando la ocupación, todavía persistían situaciones de desigualdad que había que atender.

Los índices de inflación observados a partir de 2007, la brusca desaceleración económica desde el último trimestre de 2008 y el incremento de la pobreza, fueron el acicate para la implementación de otro PTC que instaura también una ruptura con el principio contributivo: la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH), focalizado en los niños cuyos padres no fuesen asalariados registrados, extendiendo las asignaciones por hijo a trabajadores informales y a desocupados.

Cabe decir que en 2008 la incidencia de la pobreza en el grupo de 0 a 14 años era muy superior a la incidencia entre los adultos, habiéndose profundizado la brecha respecto de años anteriores (CEPAL, citado por Cecchini y Martínez, 2011). El establecimiento en 2009 de la AUH vino a subsanar tal situación (González, 2010), quebrando la segmentación inequitativa de las transferencias de asignaciones familiares existente hasta el momento.

Se optó así por universalizar un mecanismo de protección social no contributivo a partir del subsistema de la seguridad social, colocando las nuevas asignaciones bajo la administración de este. La AUH representó el reconoci-

miento de un derecho para todos los niños/as, independientemente del lugar que ocupen sus padres en el mercado de trabajo.

Los cambios observados permitieron reparar la principal inequidad que ha caracterizado a la seguridad social latinoamericana y argentina en particular: una cobertura restringida a los trabajadores formales y a quienes pudieran acreditar un historial laboral estable y regular. De aquí que, además del carácter universal, atenúan la desigualdad categorial (Tilly, 2000), puesta de manifiesto en la diferenciación aportante/no aportante. En tal sentido, la noción de desmercantilización resulta útil para caracterizar al Plan de Inclusión Previsional como la Asignación Universal por Hijo.

La condicionalidad de la AUH se sustenta –como otros PTC utilizados por una elevada proporción de países latinoamericanos– en una perspectiva tendiente a aliviar situaciones de pobreza actual pero también y fundamentalmente –y en esto reside su particularidad y diferencia respecto de las políticas previas– a la ruptura de su reproducción generacional.

Estos programas asignan una suma de dinero a las familias de menores recursos para financiar parte de su consumo a cambio de que cumplan ciertas condiciones relacionadas con la inversión en “capital humano”. En general, la mayoría de los mismos condiciona las transferencias al cumplimiento de la asistencia escolar de la población menor de edad y la realización regular de controles de salud en niños y embarazadas. Su meta, además de reducir la pobreza en el corto plazo, es acrecentar el “capital humano” y romper con el “círculo vicioso de la pobreza” en el largo plazo.

En síntesis, las críticas de las que han sido objeto los PTC se relacionan con el haber regresado a las mujeres a la esfera privada, colocándolas en una situación de inferioridad para la participación política y social (Pauttasi, 2009; Zibechi, 2008). También, con el hecho de estar basados en un diseño conceptual que revela una interpretación paternalista y desde arriba de las necesidades de los sectores pobres, cuyos patrones de comportamiento son considerados obstáculos en la superación de la pobreza, por lo que se pretende modificarlos, a través del cumplimiento de una serie de obligaciones a fin de ser merecedores de la ayuda (Bayón, 2013).

Para comprender y dimensionar el alcance de este escenario en términos de avances en el logro de la equidad de género y las conquistas en el campo de los derechos de niños, adolescentes y adultos mayores de hogares pobres

—excluidos normativamente de las lógicas reproductivas y productivas y por tanto subordinados y desiguales en distintos sentidos—, consideramos que el análisis de las relaciones que establecen los individuos en el seno del hogar y en otros ámbitos sociales posibilita desbrozar la complejidad de las desigualdades sociales y de la heterogeneidad de las condiciones de vida en la pobreza.

Con relación a la vida en la pobreza, las implicancias de la concentración de los hogares pobres en sectores periféricos de la ciudad, con infraestructura y servicios deficitarios, en su vida cotidiana, en las sociabilidades, en la salud de sus integrantes, en las relaciones intra y extrabarriales, desempeñan un papel clave en la (re)producción de la desigualdad social. La segregación urbana tiene múltiples repercusiones en la vida social y en la dimensión simbólica de la segregación.

Cabe entonces mencionar otra de las políticas sociales que, reconociendo un piso de protección social alineado a un conjunto de derechos (vivienda, servicios e infraestructuras): el Plan Federal de Viviendas, el que ha contribuido a disminuir el déficit habitacional, facilitando el acceso a una vivienda y ofreciendo soluciones de infraestructura básica.

Asumimos que cualquier iniciativa encaminada a remover desigualdades y a establecer relaciones sociales más equitativas deberá tener en cuenta que todos los espacios (hogar, trabajo, escuela, barrio, instituciones de salud) son productores/reproductores de órdenes de clase, de género, de edad, etc., y que la intervención en alguno de ellos tendrá eco —reacciones, limitaciones, negociaciones— en los otros.

En tanto las desigualdades sociales, étnicas, de género y edad se construyen desde dimensiones económicas y culturales, la identificación analítica de las políticas sesgadas, sea hacia la redistribución o hacia el reconocimiento de las diferentes problemáticas y necesidades de esos grupos, permite identificar en qué medida contribuyen o no a la discriminación y/o al mantenimiento de la desigualdad (Fraser, 1997).

En tal sentido, y como señalamos arriba, en los capítulos se refleja la indagación en las modalidades de participación de hombres y mujeres de distintos grupos de edad, tanto en políticas sectoriales como en programas sociales destinados a grupos específicos y su repercusión, sea en las condiciones de vida de los hogares, en la situación de sus miembros y/o en la conformación de identidades y de relaciones sociales y políticas.

## **Breves consideraciones sobre los capítulos**

Como enunciamos inicialmente, siguiendo las líneas de investigación que llevan adelante los integrantes del equipo, quienes analizan políticas sectoriales (trabajo, salud, educación, alimentación, vivienda) y políticas dirigidas a grupo poblacionales vulnerables (barrios pobres, niños y jóvenes que viven y/o trabajan en la calle, adultos mayores) o las dinámicas entre los actores involucrados (Estado, organizaciones políticas o sociales, referentes barriales, destinatarios), en este libro presentaremos el análisis realizado por algunos de ellos.

Se cree que en el marco de un contexto de *institucionalización* y *formalización* de la política social, se vuelve clave desentrañar las condiciones objetivas y los sentidos implicados en los procesos de implementación de tales políticas.

A fin de comprender y dimensionar el alcance de tal escenario en términos de avances en la superación de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la exclusión, en el logro de la equidad de género y de derechos de niños, adolescentes y adultos mayores de hogares pobres –excluidos normativamente de las lógicas reproductivas y productivas y por tanto subordinados y desiguales en distintos sentidos–, planteamos actualizar conocimientos sobre algunas problemáticas previamente indagadas e incorporar otras cuya novedad deriva de cambios legislativos que avanzaron en el reconocimiento de derechos.

La obra contiene el análisis de las siguientes políticas sectoriales: trabajo, salud, educación y vivienda, dirigidas a grupo poblacionales con vulnerabilidades específicas: hogares pobres, niños y jóvenes que viven y/o trabajan en la calle, adultos mayores pobres, mujeres en edad reproductiva. Considerando las desigualdades sociales, étnicas, de género y etarias, se indagan los efectos de las mismas en las condiciones de vida, de trabajo, en las relaciones sociales, en la configuración de identidades, en la consecución de derechos económicos, sociales y culturales, meta de cualquier política social comprometida con el logro de igualdad, inclusión e integración social.

Las investigaciones, más allá de sus diferencias, tienen una perspectiva común, y es la presencia de una mirada socio-antropológica que subraya la necesidad de volver la atención sobre las prácticas, las relaciones sociales y la conformación de las subjetividades de los actores sociales implicados en políticas y programas.

Los capítulos siguen la lógica de los estudios de caso que, tal como señala Stake (2005), es sumamente rica para comprender, por ejemplo, la dinámica y funcionamiento de programas, como lo hace este libro. Se encontrarán –siguiendo la clasificación del autor– estudios de caso intrínsecos, basados en la necesidad de destacar las particularidades del objeto de estudio seleccionado y conocer sobre ese caso particular, y estudios de caso instrumentales, desde los que se destaca la necesidad de comprender procesos generales mediante el estudio de un caso particular, es decir, el caso es la excusa para dar cuenta de procesos generales.

Los trabajos, de carácter cualitativo, se basan en el análisis de múltiples fuentes de recolección y producción de información: datos estadísticos, documentos, observación y entrevistas en profundidad dirigidas a aprehender puntos de vista de destinatarios, funcionarios, técnicos y ejecutores locales de programas sociales.

Los ocho capítulos que lo integran transitan diversas cuestiones.

Con relación a la edad, una de las manifestaciones del tránsito por la experiencia de pobreza durante la infancia y la juventud, está representada por aquellos que viven y/o trabajan en las calles. La preocupación por el estudio de dicho grupo poblacional en el campo de las ciencias sociales muestra un creciente interés por su conocimiento desde al menos los años ochenta del siglo pasado.

Así, el capítulo de María Eugenia Rausky, María Laura Crego y María Laura Peiró focaliza en el análisis de los modos en que el Estado provincial y municipal han problematizado e intervenido sobre los “niños/as en situación de calle” en el ámbito de la ciudad de La Plata desde la recuperación democrática hasta el año 2015. Tal recorrido, basado en la reconstrucción de experiencias locales de intervención estatal, permite visualizar la construcción del problema de los niños en situación de calle en las últimas tres décadas, los abordajes y dispositivos que se propusieron para su atención y las concepciones que subyacen sobre la niñez y la situación de calle.

A su vez, la prolongación de la esperanza de vida ha hecho de la vejez una cuestión social. Esta etapa, caracterizada por la transición a la inactividad laboral y la disminución de las posibilidades de generación autónoma de ingresos, es particularmente problemática cuando se trata de personas pobres. En situaciones de pobreza, la vejez genera situaciones de inseguridad eco-

nómica y una mayor vulnerabilidad, pudiendo ser revertidas solo a partir de acciones estatales de protección social. Tal es la problemática abordada por Florencia Bravo Almonacid. Ella ilustra sobre las políticas de transferencias de ingreso contributivas y no contributivas dirigidas a los adultos mayores: el Programa de Inclusión Previsional, la Pensión No Contributiva a la Vejez (PNCV), el Servicio Socio Sanitario para la Tercera Edad (SATE), implementadas por distintos organismos y niveles de gobierno en el partido de La Plata. La información secundaria referida a la cobertura de los mismos, se acompaña de aquella que permite comprender las formas de acceso a los programas, las barreras que lo limitan y su importancia en las condiciones de vida de las personas mayores.

El bloque de capítulos que podríamos ubicar en el campo de la salud advierten de manera elocuente sobre la potencia que tiene aún en la organización social la naturalización del rol de las mujeres en la reproducción y en el cuidado infantil. A partir de un minucioso y prolongado trabajo etnográfico, Diana Weingast analiza el desarrollo de políticas públicas implementadas en un CAPS y sus efectos en el fortalecimiento institucional, en el control de la población, en la manifestación de conflictos entre usuarios y equipo de salud, y en el solapamiento de acciones de los tres niveles de gestión (nacional, provincial y municipal). Permite recrear el proceso de mejoras en la accesibilidad y calidad de la atención y comprender más cabalmente cómo ello se relaciona con los procesos de autoatención de problemas frecuentes en los niños.

Los siguientes capítulos se vinculan con avances legislativos recientes en los derechos sexuales y reproductivos. El capítulo de Belén Castrillo, centrado en el análisis de instrumentos que operativizan la política de humanización de la atención de partos de bajo riesgo, da cuenta de los avances de los cuestionamientos a las prácticas obstétricas hegemónicas en medicina y de los conflictos que ha generado su aplicación en maternidades públicas de La Plata, a las que asisten mayoritariamente mujeres de sectores pobres. En el capítulo de Hernán Caneva sobre abortos no punibles (ANP) en nuestro país se analizan los argumentos sostenidos por referentes de los sistemas de salud y justicia poniendo en foco las apropiaciones e interpretaciones de la ley por parte de estos dos actores. Ellas permiten entender la brecha que separa las normativas que regulan la aplicación de los ANP en nuestro país y su efectiva



realización, limitando el acceso a ANP particularmente a mujeres de grupos vulnerables. Continuando con los problemas que derivan de tal naturalización y que se manifiestan en la participación de las mujeres en el trabajo extradoméstico, Leticia Muñiz Terra y Matías Iucci presentan los resultados de sus estudios, realizados en ámbitos claramente diferentes: la primera en una empresa y el segundo en un ámbito barrial organizado alrededor de políticas de economía social. Muñiz Terra analiza, con profundidad histórica, las políticas de conciliación trabajo/familia habilitadas por una empresa petrolera (YPF). Caracteriza las políticas de gestión de la mano de obra, la organización y el manejo de la fuerza de trabajo a lo largo de tres momentos: la etapa estatal (1970-1991), el período de privatización (1991-2012) y la fase mixta (desde 2012 hasta el presente) con el objetivo de identificar si en tales etapas se desarrollaron estrategias que permitieron a las mujeres la conciliación trabajo/familia, conocer sus particularidades y sus transformaciones en el tiempo. La autora concluye sobre las debilidades de las mismas y sobre los condicionamientos que aún imprime la empresa a la incorporación de las mujeres. Iucci desplaza la indagación del trabajo de las mujeres al territorio en el que tienen anclaje un conjunto de políticas sociales nacionales ligadas a la economía social: Argentina Trabaja y el Banco Popular de la Buena Fe. Su foco además, también desplaza el interés en las posiciones, relaciones e identidades de género involucradas en el trabajo extradoméstico. Recuperando la rica y profunda experiencia de campo llevada a cabo en Berisso, se nutre de la relación entablada con una informante para reflexionar sobre los valores transmitidos por dos programas: solidaridad, altruismo, bien común, confianza, reciprocidad, compromiso, desinterés, etc. Omnipresentes en cualquier política, como en cualquier relación social, ellos sobrevuelan en los otros capítulos sin constituirse en focos de discusión como es aquí el caso. Iucci trata de cuestiones en apariencia transparentes en sus sentidos y manifestaciones, sumamente permeables al sentido común y cuyas interpretaciones, cualesquiera sean, suelen etiquetar maniqueamente tipo de personas en virtud de cualidades morales, y se pregunta acerca de cómo esto es interpretado e incorporado en la vida cotidiana de su informante.

El libro cierra con un capítulo que trata de una política que respondió, al menos parcialmente, a resolver el reconocido déficit habitacional en nuestro país, no solo de viviendas sino también de obras de infraestructura y servi-

cios. El aumento de asentamientos urbanos y villas de emergencia en la década de 1990, especialmente en las periferias de las grandes ciudades (Cravino, del Río y Duarte, 2008) revitalizó las demandas y reivindicaciones sobre el derecho a una vivienda y a un hábitat digno. Las mismas tuvieron como respuesta, a partir de 2004, el desarrollo de un Programa Federal de Viviendas, que se planteó como articulación con programas de empleo, específicamente los vinculados a las cooperativas, reduciendo el desempleo y favoreciendo la paulatina incorporación de trabajadores informales al mercado laboral formal. El “Programa Federal de Construcción de Viviendas” (PFV) incluyó un conjunto de subprogramas, uno de los cuales se implementó en Barrio Esperanza, barrio en el que desarrollamos desde 2001 tareas de investigación y de extensión. Barrio Esperanza representaba una de las tantas configuraciones espaciales producto del desarrollo segregado de la estructura urbana y de modos informales de habitar la ciudad. En el capítulo se caracterizan los cambios que se produjeron en las condiciones de vida y en las relaciones sociales en hogares pobres de dicho barrio a partir de la implementación en 2006 del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios del PFV. Se analiza la forma en que los integrantes de esos hogares experimentaron el pasaje de un asentamiento de viviendas precarias construido sobre tierras fiscales, hacia un barrio urbanizado, con acceso a servicios y con viviendas edificadas con materiales más resistentes, y se reflexiona, con base en distintas acepciones referidas a la inclusión/exclusión social, sobre los efectos del programa en la disminución de la pobreza, en el avance en el derecho a la vivienda y en la constitución de identidades sociales y de estigmatizaciones, que distinguen no solo un nosotros/otros entre el barrio y el afuera sino al interior del primero, vinculadas especialmente a las interacciones cotidianas entre “nacidos y criados” y vecinos de larga data migrantes de países limítrofes.

Cada uno de los capítulos puede dar cuenta de la gran cantidad de problemas sociales irresueltos que emergen en nuestra sociedad y que plantean lógicamente una necesidad de intervención, más aun en un período como el que aquí se analiza, en el que la visión estatista de la sociedad se ha constituido en un rasgo de la época. Analizar el ámbito de las políticas y programas sociales nos ha permitido examinar cómo el Estado va estableciendo y delineando sus agendas y tomando decisiones en distintas esferas de la vida social. Aquí se

evidencian aquellas decisiones ligadas a los intentos por enfrentar la carencia e insuficiencia de ingresos en los sectores pobres, los problemas derivados del déficit habitacional, las dificultades que conlleva la conciliación trabajo-familia, las particularidades de los procesos de salud/atención/enfermedad, en un sentido amplio, los graves inconvenientes a los que grupos de edad vulnerables y dependientes como los niños/as y los adultos mayores se ven expuestos, etc. En este sentido, cada capítulo posibilita dialogar en un nivel muy concreto –los casos de estudio– y pensar acerca de los desafíos que el Estado nacional enfrenta para promover políticas inclusivas. De su lectura transversal se desprenden algunas consideraciones que es necesario destacar. Por un lado, varios de los casos aquí expuestos dejan entrever la necesidad de recuperar las miradas que en torno a estos procesos tienen los diferentes actores que allí participan: los que diseñan, ejecutan, median y son destinatarios de las políticas, quienes evalúan y significan a las mismas de maneras muy disímiles. Consideramos que reunir estas distintas visiones contribuye a delinear un mapa complejo sobre el funcionamiento de las políticas y los programas, así como a poner de manifiesto los límites que, en distintos sentidos, presentan los modelos de políticas diseñados “de arriba hacia abajo” (Guy Peters, 1995). Por otro lado, los casos de estudio también permiten subrayar otra cuestión: la deuda que aún se arrastra para con la sociedad en términos de generar intervenciones públicas integrales que puedan resolver los complejos problemas de las sociedades de nuestro tiempo. Si bien la coordinación no garantiza integralidad per se, sí contribuye a ella, y ese es un problema que evidencian algunos capítulos: propuestas que se superponen, que se discontinúan, que piensan las áreas de la vida social de manera escindida, etc., persistiendo por tanto ciertos patrones tradicionales de funcionamiento de la política social.

Cabe enfatizar que el enfoque de derechos que orientó las políticas del período contribuyó a resignificar y a actualizar discursos sobre “viejos problemas”, expresados en “clave de derechos” (Smulovitz citado en Pautassi y Gamallo, 2012), y ocupó un lugar creciente en el campo de las disputas políticas. Ello permitió la transformación de problemas en demandas, ampliando el alcance de los derechos a prácticas previamente no reguladas y posibilitando judicializar nuevas esferas de la vida social. En concordancia con los planteos de Pautassi y Gamallo (2012), pese a los avances en materia

de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, resta un importante camino por recorrer: la persistencia de esquemas asistencialistas, las lógicas clientelares, la falta de participación de los destinatarios de las políticas en su construcción y las falencias en materia de información, no se han sorteado. Así, este libro busca dar indicios para pensar la cuestión social en los últimos tiempos.

## **Bibliografía**

- Alonso, G. y Di Costa, V. (julio, 2011). *Cambios y continuidades en la política social argentina (2003-2010)*. Ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia, Chaco.
- Anzorena, C. (2010). Mujeres: destinatarias privilegiadas de los planes sociales de inicios del siglo XXI. Reflexiones desde una perspectiva crítica de género. *Revista Estudios Feministas*, 18.
- Anzorena, C. (2010). Las políticas de género y el género en las políticas a inicios del siglo XXI: una bisagra entre la reducción de las políticas de género y la ampliación de las políticas sociales. *Conflicto social*, 4.
- Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (2008). La sociedad civil y los programas sociales: alcances, limitaciones y desafíos desde un “Enfoque de Derechos”. *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, 2.
- Bayón, M. C. (2013). Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales. *Estudios Sociológicos*, 31(31).
- Bustelo, E. (1998). Expansión de la ciudadanía y construcción democrática. En E. Bustelo y A. Minujin (Ed.). *Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: UNICEF-Santillana.
- Bustos, L. (2009). El lugar de las mujeres pobres: el caso de las beneficiarias de planes sociales. *La Aljaba*, 13.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cravino, C., del Río, J. P. y Duarte, J. I. (octubre, 2008). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. Ponencia presentada en el IV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda en la Facultad de

- Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la UBA. Buenos Aires.
- Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008). Los programas sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina. *Serie Políticas sociales*, 142.
- Fernández Soto, S. (2009). Políticas de transferencia de ingresos en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. *Revista de Políticas Públicas*, 13(2).
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Goren, N. (agosto, 2011). *La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?* Ponencia presentada en el 10mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Buenos Aires.
- González, R. (2010). Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. Instituto para el Desarrollo Económico de América Latina (IDEAL). *Equidad para la Infancia en América Latina*. Recuperado de <http://equidadparalainfancia.org/programas-de-transferencias-condicionadas-la-asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social-en-argentina-388/index.html>
- Guy Peters, B. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, 4(2).
- Hoop, M. (2010). *Potencialidades y limitaciones de las políticas de desarrollo productivo en Argentina 2003-2009*. Ponencia presentada en las VI Jornadas de Sociología de la UNLP en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Plata.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En B. Klisberg y J. Sulbrandt (Comp.), *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Pautassi, L. (2009). *Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, L. y Gamallo, G. (Ed.) (2012). *¿Más derechos menos marginaciones?*

- Políticas sociales y bienestar en La Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, L. y Zibechi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. *Serie Políticas Sociales*, 159.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingresos e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina? *Serie Mujer y Desarrollo*, 109.
- Stake, R. E. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Zibecchi, C. (2008). Pobreza, ciudadanía y género. Algunas consideraciones acerca de las mujeres “beneficiarias” de programas de transferencia condicionada de ingresos. *Pensares*, 5.

# Detrás de las callejeadas. Políticas destinadas a niños/as en situación de calle en La Plata, 1983-2015

*María Eugenia Rausky, María Laura Crego y María Laura Peiró*

## **Introducción**

Este trabajo se centra en el análisis de los modos en que el Estado ha problematizado e intervenido sobre los y las “niñas y niños en situación de calle” en el ámbito de la ciudad de La Plata desde la recuperación democrática hasta el año 2015. Particularmente se analizan las acciones llevadas a cabo por dos niveles de gobierno: provincia de Buenos Aires y municipio de La Plata –capital de dicha provincia–, dado que son los que tienen injerencia directa en el territorio de la mencionada ciudad.<sup>1</sup>

Para contextualizar la propuesta del capítulo, vale aclarar que este análisis se inscribe en una investigación más amplia en la que se busca reconocer los rasgos del fenómeno del trabajo callejero (comúnmente englobado dentro de la problemática de la niñez en situación de calle) llevado adelante por niños/as en el contexto urbano de la ciudad de La Plata. Dicho fenómeno es observado desde una mirada multidimensional enfocada en distintos niveles o escalas analíticas: una escala macro que en términos generales, a través de

---

<sup>1</sup> La investigación se realizó entre los años 2014 y 2015, límite temporal que además coincide con la finalización de las gestiones de gobierno municipal y provincial, las cuales pasaron en diciembre de 2015 a un partido político opositor. Las nuevas administraciones introdujeron cambios regresivos en la orientación de las políticas y modificaron los organigramas de las dependencias responsables de atender esta temática, cuestiones que no se incluirán en los análisis de este artículo.

un censo desarrollado en 2014, buscó relevar cuántos son y qué características tienen estos sujetos trabajadores, y una escala micro, focalizada en una muestra de estos trabajadores, en la que se procuró indagar en las especificidades que reúnen las trayectorias biográficas conforme los distintos perfiles de trabajadores identificados en el relevamiento censal. De modo que la mirada global se articula con otra que contempla las singularidades y recorridos específicos que se presentan en esta población.

Atento al diálogo entre estos dos niveles, la investigación formula algunos interrogantes sobre los vínculos entre el Estado y estos sujetos: ¿cómo se ha construido el problema de los niños en situación de calle en las últimas tres décadas? ¿Qué tipo de abordajes y dispositivos se propusieron para su atención? ¿Qué concepciones subyacen sobre la niñez y la situación de calle?

En el caso de la ciudad de La Plata y de muchas otras urbes del país, los/as niños/as en situación de calle han sido objeto de intervención –además de la realizada por el Estado– por parte de múltiples actores: instituciones religiosas, asociaciones civiles, fundaciones, agrupaciones políticas y otras organizaciones no gubernamentales, que han trabajado a través de propuestas programáticas o acciones puntuales con quienes se encontraban en dicha circunstancia.

En el marco de los interrogantes planteados, este artículo busca reconstruir las experiencias formalmente diseñadas desde las dependencias del Estado provincial y municipal entre 1983 y 2015, lo cual implicará dar cuenta en algunos casos de la articulación entre estos dos niveles y del solapamiento de roles y acciones entre las agencias del Estado y las instituciones de la sociedad civil.

Cabe destacar que en el ámbito de la ciudad de La Plata se encontraron un conjunto de trabajos de investigación que analizaron diversos aspectos relativos a la intervención con niños en situación de calle y que coinciden en subrayar la escasez de información escrita y sistemática sobre las mismas. Tales investigaciones han funcionado como referencia en el trabajo que aquí emprendemos; entre ellos, destacamos las publicaciones de Noceti (2008), Galimberti (2012), Argentina (2012), Talamonti (2013) y Lambusta (2014), que aportan reconstrucciones sobre programas o acciones específicas provenientes de distintos ámbitos: gobierno municipal, provincial, organizaciones de la sociedad civil e iglesia.



Para reconocer cómo se han constituido las experiencias de intervención estatal nos hemos valido de una estrategia de investigación de tipo cualitativa, basada en el análisis de documentos escritos de carácter público (Valles, 1997) y en entrevistas a funcionarios y técnicos de diversas dependencias estatales en las distintas gestiones de gobierno. Con respecto a los documentos escritos, se tomaron en cuenta los diseños formales de los programas –en los pocos casos en que existen–, sus definiciones y sus fundamentos. En relación con las entrevistas, además de la recuperación de información relativa a los programas, consideramos que el modo en que los trabajadores del Estado se expresan respecto a las condiciones socio-económicas y culturales de aquellos a quienes están dirigidas las políticas, el discurso acerca de los derechos y el relato respecto a las relaciones que entablan con los destinatarios en el proceso cotidiano de su implementación, resultan cruciales para la comprensión del modo en que las orientaciones políticas generales del aparato burocrático del Estado se plasman en las acciones cotidianas; de allí la importancia de contemplar a este actor (Raggio y Sabarots, 2012).

Cabe consignar que la tarea de reconstrucción no ha sido sencilla, en la medida en que no se dispone de demasiada información documental sobre los programas que se desarrollaron en el período seleccionado. De allí que buena parte del trabajo se basa en el análisis de los relatos de los entrevistados sobre las experiencias de las que participaron o de las que tuvieron conocimiento, con todos los límites que la memoria y las valoraciones personales imponen sobre dichos relatos. Realizamos un total de 11 entrevistas –individuales y grupales– a 14 trabajadores o extrabajadores de programas provinciales y municipales (técnicos o responsables de programas) y analizamos los documentos de programas (diseños originales, informes de implementación, etc.) facilitados por dichos trabajadores o conseguidos en las dependencias correspondientes o en la web.

## **La niñez en situación de calle como problema público en Argentina**

La problematización del vínculo niñez-calle reconoce en Argentina antecedentes de larga data. Una de las aristas que emanó de la puesta en cuestión de este vínculo se relaciona con la presencia en las calles de niños trabajadores o abocados a la mendicidad. Tempranamente, en 1904, José

Ingenieros elaboró una investigación destinada a conocer el estado de los trabajadores infantiles dedicados a la venta de periódicos en la que establecía una distinción entre los niños obreros y los niños dedicados a los trabajos en el ámbito público, quienes a diferencia del primer grupo preocupaban sobremanera porque eran considerados por este el cimiento de la delincuencia juvenil (Lezcano, 1997). De hecho, en lo que atañe a la presencia de chicos trabajadores en la vía pública, la discusión se centró durante mucho tiempo en la relación entre este tipo de trabajo y las prácticas delictivas.

Esta situación y su particular diagnóstico llevó a una respuesta muy contundente por parte del Estado: la sanción en 1919 de la Ley Agote de Patronato de Menores. De allí en adelante, y durante casi todo el siglo XX, el complejo tutelar se orientó a detectar y trabajar sobre las “patologías” de la infancia en un doble sentido: la infancia en peligro, que no gozó de los cuidados de la crianza y la educación deseables, y la infancia peligrosa, cercana a prácticas delictivas (Donzelot, 2008). Surgieron entonces dos nociones diferenciadas de las que los dispositivos institucionales se valieron para referirse y actuar sobre personas de un mismo grupo de edad: el “niño” y el “menor”. El “niño” se construía en el circuito escuela-familia y el “menor” en el circuito calle-instituto (Talak y Ríos, 2000). El “menor” era aquel chico cuyos padres no lo cuidaban, que desarrollaba prácticas como la mendicidad o el trabajo en la calle, que no iba a la escuela, etc. Así, la sanción de la mencionada ley y el despliegue de un conjunto de instituciones educativas, sanitarias y jurídicas delinearon el Paradigma de la Situación Irregular a través del cual se buscó controlar y encauzar a los “menores”. Tal como sugiere Noceti (2008), las familias fueron pensadas como culpables de la situación de abandono de sus hijos, de allí que lo indicado fuese que ese menor no tomara contacto con sus familiares frecuentemente, puesto que eran una mala influencia; se fomentó así el sistema de colocación de los menores en instituciones de tránsito, conocidos como macro institutos, lo cual facilitó la segregación y aislamiento de sus familias.

Conforme los diagnósticos elaborados desde esta matriz de pensamiento, el Sistema de Patronato de Menores con sus dispositivos legales, jurídicos e institucionales delineó las políticas para la infancia, siendo el campo del Derecho el que tuvo la capacidad concreta y contundente de influir en la política social: las leyes orientadas a los menores otorgaron a los jueces de menores

la capacidad real de diseñar –y parcialmente ejecutar– las políticas para la infancia en situación de pobreza durante todo el período de vigencia plena de este paradigma. Durante siete décadas –desde 1919 hasta 1990– las leyes de menores fueron mucho más que una epidermis ideológica y mero símbolo de un proceso de criminalización de la pobreza: fueron un instrumento determinante en el diseño y ejecución de la política social para la infancia pobre, legitimando la orientación coactiva de las políticas asistenciales. Así, la “legalidad minorista” y las políticas asistencialistas caminaron en la misma dirección (García Méndez, 2007).

Sin hacer un análisis particularizado de cada una de las políticas implementadas en este largo período, queda claro que durante la vigencia de este paradigma, la respuesta del Estado a la situación de calle fue el control a través del encierro y el alejamiento del “menor” de su “contaminado” núcleo familiar. Una vez que algún niño era encontrado en las calles en situación considerada de riesgo personal o social, con independencia de estar infringiendo la ley o no, podría y debería ser aprehendido y conducido ante la presencia de la autoridad responsable, o sea, el juez de menores (Gomes da Costa, 1997). La decisión del juez no estaba basada en un proceso judicial, sino en un procedimiento subjetivo en el cual él actuaba como un padre de familia y decidía si el destino del menor era la internación, la semilibertad, la libertad asistida o la advertencia. Según Gomes da Costa, la gran perversidad de esta doctrina residía, por un lado, en que no distinguía el tratamiento de casos ligados a situaciones de vida en la pobreza, de aquellos que envolvían conflictos de naturaleza jurídica y, por el otro, tenía una conducción arbitraria de aquellos casos que involucraban adolescentes en conflicto con la ley. Esta doctrina dio lugar a una criminalización y judicialización de la pobreza.

Sin embargo, hacia los años noventa se produce un giro radical: Argentina ratifica la Convención Internacional de Derechos del Niño (CIDN) y en 1994, se integra la CIDN a la Constitución Nacional.<sup>2</sup> Así, la condición jurídica del niño se modifica sustancialmente: de ser objeto de derecho pasa a ser definido como sujeto de derechos. La Doctrina de la Protección Integral

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que aquí se retrata de manera simplificada y lineal el complejo proceso que dio impulso a este cambio de Paradigma, sin embargo cabe mencionar que desde los años setenta y ochenta diversos actores del campo religioso, militantes de derechos humanos, organizaciones sociales, comenzaron a reclamar la necesidad de repensar las prácticas estatales hacia los niños.

cambió radicalmente la mirada sobre la población infanto-juvenil, ya que engloba a la totalidad de las personas que integran este grupo de edad y apunta a garantizar el conjunto de derechos de todos los niños.

En esta perspectiva, protección integral es asegurar a todos los niños y adolescentes, sin excepción alguna, la supervivencia, el desarrollo personal y social y la integridad física, psicológica y moral, además de proveer medidas especiales de protección a aquellos que se encuentren en circunstancias especialmente difíciles. (Gomes da Costa, 1997).

Desde esta mirada los niños y niñas dejan de ser receptores de acciones tutelares y asistenciales por parte del Estado para pasar a ser sujetos de derecho, ciudadanos.

Este cambio de paradigma trajo aparejadas dos grandes modificaciones. Una, referida a los protagonistas que deben atender a esta población: de la órbita del Poder Judicial se pasa a la órbita del Poder Ejecutivo, en un contexto de corresponsabilidad de todos los actores que rodean la vida de los/as niños/as. Otra, ligada a una nueva manera de entender la gestión y el diseño de las políticas dirigidas a esta población. El Estado asume un rol central, debiendo adaptar sus estructuras políticas, burocráticas e institucionales al nuevo paradigma, definiendo con mayor precisión las obligaciones frente a los múltiples derechos reconocidos. El nuevo Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño queda conformado entonces por un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el goce efectivo de sus derechos y garantías, reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos.

En adelante, las provincias comenzaron a debatir y reformular las leyes orientadas a este grupo de edad. En el caso de la provincia de Buenos Aires, tras un intenso debate, en diciembre de 2000 se sancionó la ley 12.607 de “Protección Integral de los Derechos del Niño y del Joven” –suspendida hasta el 29 de diciembre del 2004– fecha en la que se termina por sancionar la

Ley Provincial 13.298 “De Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños”, actualmente vigente.

Si bien el Paradigma de la Protección Integral trajo aparejada otra mirada sobre la responsabilidad y la actuación del Estado, que plantea diagnósticos y propuestas de solución a las cuestiones que atraviesan a los niños claramente diferentes,<sup>3</sup> existieron en la provincia de Buenos Aires y en la ciudad de La Plata, previamente a la sanción de la nueva ley, algunas experiencias de intervención estatal que contenían un espíritu en alguna medida anticipatorio de esta nueva norma.

A continuación analizaremos las propuestas programáticas que desde el Estado provincial y municipal se desarrollaron para enfrentar y atender la cuestión específica de los niños en situación de calle durante los sucesivos gobiernos desde la recuperación democrática, es decir, en el marco del Patronato primero y luego bajo el paradigma de la Protección Integral.<sup>4</sup>

### **La provincia de Buenos Aires y el municipio de La Plata: primeras experiencias de intervención programáticas**

En la ciudad de La Plata, capital de la provincia, funcionan las sedes administrativas de lo que al momento de la realización de este trabajo se denomina Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires, que es el espacio institucional desde el que se diseñan los programas provinciales que son objeto de análisis en este capítulo, en tanto autoridad encargada de la aplicación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño. Sin embargo, el rango de “Secretaría” de dicha dependencia tiene relativamente pocos años, ya que fue recién hacia 2011 cuando por decreto del Poder Ejecutivo se constituyó como tal (Decreto 11/11).

Como señalan Camou y Mateo (2008), un breve recorrido de la historia institucional del organismo lleva a reconocer que en la provincia de Buenos

---

<sup>3</sup> Un análisis interesante y completo sobre el campo de las políticas destinadas a la niñez se puede rastrear en los trabajos de Llobet (2006 y 2011).

<sup>4</sup> Focalizaremos el análisis en los programas y proyectos diseñados para tal fin desde el Poder Ejecutivo y sus diferentes dependencias, descartando la descripción de la ya mencionada actuación del Poder Judicial, salvo que en el marco de estas experiencias se desarrollara alguna articulación con los jueces.

Aires, el “área social” ha sufrido en su estructura organizativa enormes modificaciones, ya que cambió más de una docena de veces de denominación y sus estructuras orgánicas y programas de acción se unificaron o dispersaron en un sinfín de oportunidades. Tras el retorno de la democracia en 1983, los organismos que devinieron en encargados del diseño y ejecución de la política social de la provincia fueron: Ministerio de Acción Social (1984-1991), Consejo Provincial de la Mujer (1988-1995), Ministerio de Salud y Acción Social (1992-1994), Ministerio de Familia y Desarrollo Humano (1994-1995), Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (1996-2001), Consejo Provincial del Menor (1995-2000, intervenido entre el 2000 y 2001), Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (2002-2004), Ministerio de Desarrollo Humano –luego Ministerio de Desarrollo Social– que a través del Decreto 300/05, pasa a reconocerse como la autoridad de aplicación en materia de infancia, en cuyo seno se crea la Subsecretaría de Minoridad, que luego en 2011 pasa a ser Secretaría de Niñez y Adolescencia. En el caso de las políticas de infancia, tales rediseños institucionales se produjeron conforme los sucesivos cambios en las miradas sobre la niñez y en las normativas relacionadas con la temática.

Ahora bien, el hecho de que en la ciudad de La Plata funcionen las estructuras burocrático-institucionales del gobierno provincial no representa un dato puramente contextual o geográfico, ya que muchas veces respuestas globales a ciertos problemas sociales, que se han transformado en problemas públicos, se suscitan con base en acontecimientos y procesos que emergen en la arena local y que son leídos en clave más general, buscando una respuesta que los trascienda y abarque otros distritos de la provincia.

Tal es el caso del programa que se analiza a continuación, el cual fue exclusivamente diseñado para atender/enfrentar el “problema” de los chicos que se encontraban en la calle que, según los entrevistados, tenía en aquel entonces una significativa presencia en el ámbito de La Plata: se encontraban niños circulando en espacios de mucha visibilidad como plazas céntricas, la estación de trenes y de colectivos. Más que un diagnóstico basado en un criterio cuantitativo derivado de la cantidad de casos, lo que en buena medida parece haber despertado la necesidad de intervención fue la condición de intensa degradación en la que se hallaban estos niños. Así, en el año 1986, el entonces Ministerio de Acción Social, en conjunto con UNICEF Argen-

tina y dos organizaciones no gubernamentales, lanzó el Programa “Mundo Nuevo”,<sup>5</sup> orientado a la asistencia de los chicos en situación de calle.

Si bien el Paradigma de la Situación Irregular era el que hegemonizaba y orientaba las prácticas e intervenciones sobre la población infantil, desde los años ochenta comenzaron a avizorarse atisbos de un nuevo espíritu, que demandaba la necesidad de un tratamiento más humanizado hacia los niños institucionalizados, proceso en el que los actores comunitarios tuvieron un rol clave (Noceti, 2008). Un ejemplo de ello es que en 1984 nació en la ciudad de La Plata la primera experiencia no gubernamental abocada a la protección de chicos en situación de calle a cargo del sacerdote Carlos Cajade, quien creó un hogar para niños en esta condición. Debido a su particular temperamento y a la importante tarea que realizó en la ciudad, paulatinamente él y su obra se convirtieron en referencias locales y nacionales respecto a la niñez y la lucha por sus derechos (Talamonti, 2013).

La creciente visibilidad de los niños –interpelada como moralmente dolorosa– y un clima local e internacional –en el que UNICEF jugó un papel central– que abogaba por la necesidad de un abordaje diferente, pueden pensarse como la antesala que llevó al diseño y ejecución del Programa “Mundo Nuevo”. En 1986 se reconoce entonces la primera experiencia en el ámbito estatal de la provincia de Buenos Aires cuya respuesta a la situación de calle no se dirimiría en el Poder Judicial, desde donde la “solución” al “problema” había sido hasta entonces el encierro en una institución total (Goffman, 1994). Pensar que el Poder Ejecutivo –a través del Ministerio de Acción Social– reclamara para sí la autoridad de definir e intervenir sobre el “problema” llevó a reconocer un primer cambio sustantivo en cómo se pensaba y se trabajaba con los niños: la única autoridad competente no era el Poder Judicial y la única respuesta posible ya no era el encierro en macro institutos. Como bien señala Gusfield (2014), cuando se analiza el carácter público de un problema se deben identificar las múltiples posibilidades que hacen a su resolución y quiénes son los actores que tienen la competencia para resolverlo, en el caso

---

<sup>5</sup> Según datos de los informantes, un grupo de 3 trabajadoras del ministerio formadas en el campo de las ciencias humanas y sociales viajaron al exterior a observar experiencias de abordaje con estos niños. Sin embargo hay datos inexactos respecto del país al que viajaron; mientras algunos mencionan que el lugar fue Colombia, otros sostienen que fue Brasil. Creemos que esta última es la versión correcta, ya que es la que más frecuentemente se mencionó.

de los niños en situación de calle si bien no hay un desplazamiento de un actor hacia otro, comienzan a involucrarse gradualmente como parte de la gestión de ese asunto público instituciones como la iglesia, las ONGs y el ejecutivo provincial, quienes de manera articulada delinear esfuerzos para afrontar el asunto.

El mencionado programa focalizó su ámbito de intervención en dos localidades de la provincia de Buenos Aires: Banfield, situada al sur del Gran Buenos Aires, y Gonnet, situada en las afueras de la ciudad de La Plata, y estuvo en funcionamiento por un período de 4 años. Si bien se quiso llevar la experiencia hacia otras ciudades de la provincia, terminó circunscribiéndose a estos dos territorios. El modelo de intervención se basaba en una réplica y adaptación de una experiencia colombiana pionera, inspirada en la congregación de los curas salesianos.

¿Quiénes eran esos “chicos de la calle”? Un grupo de niños cuyo único espacio de referencia y sociabilidad era justamente la calle. Según la descripción de los operadores de calle, integrantes del equipo de trabajo, en aquel entonces esos niños a los que se orientaba el accionar del programa estaban profundamente desafiados de las instituciones clave que hacen a la integración social.

La modalidad de trabajo que se proponía contenía tres etapas: 1) trabajo de calle/callejeada, donde el objetivo era generar un vínculo con el chico en la calle; 2) patio: instancia en la que se invitaba a los chicos a un hogar dispuesto para tales fines para que allí desarrollaran actividades recreativas que sirviesen para reforzar el vínculo entre ellos y los operadores y 3) convivencia en las casas del hogar. Se buscaba principalmente no judicializar al niño y que este recuperase el vínculo con su familia de origen. En caso de que esto no fuese posible, se intentaba que el niño viviera en el hogar, dispuesto y pensado de manera similar a lo que podía ser un hogar habitado por una familia.

Claramente el espíritu del programa planteaba mucho de lo que el Paradigma de la Protección Integral promovió posteriormente: un trabajo gradual con el niño, de escucha y acercamiento afectivo –como la instancia de la callejeada–, distanciados de prácticas compulsivas al encierro, y una necesidad de pensar en caminos de revinculación familiar. Incluso, a diferencia de la experiencia impulsada desde la ONG del padre Cajade, se planteaba más libertad y apertura en la relación del niño con la comunidad:



En ese momento el padre Cajade tenía experiencias convivenciales más cerradas, proponían un modelo endógeno, de liderazgo fuertemente carismático, donde se generaba una lógica alternativa al modelo vigente, y quienes participan de estas experiencias proponían un referente comprometido que compartía todo el cotidiano con el pibe; nosotros en la instancia de convivencia hacíamos turnos, no sustituíamos roles parentales, eso estaba más cerca del modelo y la filosofía de la nueva ley. Sí proponíamos un trabajo de revinculación con la familia de origen y la apertura a la comunidad: escuela, hospital. No íbamos hacia adentro, sino hacia afuera. Sabíamos que acompañábamos un proceso de reafiliación, de la vuelta del pibe a la casa. Esa fue la gran diferencia y fue esto lo que fue cobrando relevancia (Operador de calle del Programa).

Pese a estos intentos del Estado por resignificar las políticas dirigidas a la niñez, esta primera experiencia concluyó en 1990. Gradualmente fueron migrando los recursos humanos asignados al mismo –hacia el final quedaron solo dos operadores de calle. Según los técnicos del programa, en el proceso que terminó por dar fin a la propuesta confluyeron varios factores: se pasó de una idealización de la experiencia a una sensación cada vez más intensa de no saber qué hacer concretamente con los chicos en la instancia de la callejeada, todo ello en un contexto cuyo marco normativo-institucional no terminaba de acoplarse a la estrategia. En coincidencia con el diagnóstico de Noceti (2000), consideramos que la falta de capacitación de los operadores, la dificultad del trabajo en red con otros actores sociales e instituciones –unidades sanitarias, escuelas, policía– y la carencia de un marco normativo que amparara la labor de los operadores de calle terminaron por diluir el programa.

Casi en paralelo con la experiencia provincial relatada anteriormente, en el ámbito del gobierno municipal se creó e implementó en 1988 el *Programa Municipal “Chicos de la Calle”*. El intendente radical Pablo Pinto (1987-1991), junto con el sacerdote y abogado Norberto Chiodini –que llevaba adelante una pequeña ONG que alojaba chicos en situación de calle desde una perspectiva alejada a la de los macro-institutos del Patronato– convocaron a la directora del primer Instituto de los Derechos del Menor de Edad del Colegio de Abogados de La Plata para que diseñara un programa orientado a atender la problemática de los niños y adolescentes en situación de calle.

Junto con educadores expertos en el tema, la abogada diseñó un programa orientado a trabajar evitando la intervención judicial y la internación de los chicos que se encontraran en esa situación, y partiendo de la idea del niño como persona en desarrollo y sujeto de derechos.

El programa se propuso como objetivo principal “lograr la recuperación integral del chico de la calle y/o en situaciones de abandono, mediante la reinserción en su núcleo familiar u hogares estables en convivencia con sus pares y adultos” (Programa Municipal “Chicos de la Calle”, 1988, p. 4). Según se enunciaba en su diseño, sus acciones se orientarían a lo preventivo (en el sentido de evitar una ruptura definitiva del lazo del niño con su familia y de la familia con la comunidad) y tendrían un carácter esencialmente educativo, con el fin de “garantizar las bases para que los niños puedan afrontar en mejores condiciones sus relaciones sociales ulteriores con sus familiares, sus comunidades” (Programa Municipal “Chicos de la Calle”, 1988, p. 4). Para ello se plantearon cuatro etapas, orientadas a contemplar distintas situaciones: 1) educadores de calle, 2) centro de día, 3) centro de noche, 4) alojamiento en pequeñas casas del programa.

Podían participar niños de hasta 16 años. Si bien el programa cubría todo el partido de La Plata, los chicos tendían a situarse en el casco urbano de la ciudad. Los educadores de calle trabajaban por la zona de la terminal de ómnibus y la estación de trenes, ya que había muchos chicos que venían del Gran Buenos Aires. Para que el programa tuviera éxito, se realizaron acuerdos con los jueces de menores:

Hicimos una especie de convenio (no escrito, pero lo acordamos con ellos), que ellos no iban a intervenir en ninguna situación de chiquitos de la calle salvo que nosotros se lo deriváramos porque había una cuestión grave. El acuerdo nuestro era: interveníamos nosotros para que ningún chiquito fuera institucionalizado. Y ellos lo cumplieron a rajatabla (Coordinadora del programa).

Respecto de cómo se definió quiénes eran los niños y adolescentes con los que el programa trabajaría, la coordinadora afirma que:

Es una cuestión semántica. Una cosa es el chico en la calle y otra el chico de la calle, porque... es semántico, no nos poníamos de acuerdo. Una

cosa es la situación del chico, que es el que más se ve ahora, que de su lugar de origen –lo que él tenga como familia– los mandan a mendigar, y que están de día y después vuelven. Y otro es el chico... Porque todo son situaciones de calle: porque el chico es vulnerable, está sujeto a todos los peligros y además no está viviendo naturalmente la etapa de su vida: no juega, no tiene los horarios de comida, no va a la escuela. Algunos van a la escuela, y en el horario después de la escuela van a la calle. Después está el niño que está permanentemente en la calle y duerme en la calle, que no se ve tanto ya, en esa época sí, no eran tantos pero había, por ejemplo un chiquito que dormía en uno de los árboles de plaza Italia (Coordinadora del programa).

Los educadores de calle –se los nominó adrede educadores en lugar de operadores porque provenían del ámbito de la educación y se consideraba que su labor era centralmente educativa– eran los responsables de acercarse al niño/adolescente de manera informal, con el fin de establecer un vínculo de confianza e invitarlos a participar del centro de día. El centro de día funcionaba en un predio que la municipalidad tenía dentro del Paseo del Bosque<sup>6</sup>, en el cual había pileta, quinchos, canchas de fútbol y de otros deportes. La intendencia afectó todo el predio para que sea utilizado por el programa, y se compartía con el uso habitual de los empleados municipales durante los fines de semana. La coordinadora del programa relata que el centro de día estaba siempre abierto, el chico podía ir con el educador o solo, y sumarse a las actividades (juegos, deportes, pileta, apoyo escolar, teatro) cuando quisiera. La entrada y salida del centro de día era libre, gradualmente se esperaba que el niño fuera incorporando las reglas de convivencia dentro del centro y abandonando las prácticas que eran típicas en el ámbito de la calle.

El programa contaba además con una camioneta, utilizada para hacer traslados de los chicos a sus hogares de origen, ya que se intentaba lentamente lograr el vínculo con la familia y con la escuela. En esta línea, a través de un convenio del programa con la Universidad Nacional de La Plata, los estudiantes del último año de Trabajo Social hacían sus prácticas; las mismas

---

<sup>6</sup> El Paseo del Bosque es el mayor espacio público verde de la ciudad, con una extensión aproximada de 60 hectáreas. En él se albergan muchas actividades de entretenimiento, como así también culturales y científicas.

se orientaban a hacer un relevamiento de la familia de cada niño: se buscaba detectar algún referente que podía ser un familiar, vecino o conocido con el cual empezar a trabajar el vínculo y la reinserción escolar. Además, a través de la articulación con la Dirección de Acción Social municipal, se conseguían recursos y apoyos para las familias de los niños. También se realizó un convenio con la gestión provincial de Antonio Cafiero, por el cual el Estado provincial brindó becas para los chicos o sus referentes.

Sumado a estas estrategias, se contaba con un centro de noche –una casa con 10 camas ubicada en el centro de la ciudad– con el objetivo de que los niños y adolescentes que dormían en la calle pudieran pasar la noche allí temporariamente mientras se trabajaba en el vínculo familiar.

Por último, el programa logró un convenio con la Nación a través del cual se construyeron algunas viviendas en un predio que el municipio tenía en el barrio Los Porteños (Gorina) y en un sector que prestó el Country del Club Estudiantes de La Plata (City Bell). Allí se llevó a vivir a los chicos mayores de 13 años que no tenían ningún referente adulto, en grupos de a tres o cuatro, bajo la coordinación de un referente asignado por el programa. Esta situación también era pensada como transitoria, ya que cuando tuviesen la mayoría de edad o consiguieran algún otro lugar en el que vivir se irían.

El programa funcionó durante cuatro años; luego, al cambiar la gestión municipal en 1991 se desarticuló completamente. Al igual que muchos de los programas diseñados en el Estado, con los cambios de gestión las experiencias anteriores no se recuperan y se plantean programas totalmente nuevos o la problemática deja de formar parte de la agenda.

La reconstrucción de estas dos experiencias (provincial y municipal) pone rápidamente en evidencia algunas cuestiones interesantes. En primer lugar, la confluencia de miradas en torno a cómo pensar e intervenir para resolver la situación de estos niños, que anticipa –al igual que lo hacían algunas experiencias previas desarrolladas desde organizaciones sociales y religiosas– las prácticas de restitución de derechos que más adelante se institucionalizarían de la mano de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la posterior sanción de las leyes de protección integral.

En este sentido, ambos programas eran prácticamente idénticos en cuanto a la propuesta sobre cómo abordar y qué ofrecerles a esos niños. Suponían una ruptura con respecto a las intervenciones dominantes de la

época, ya que por primera vez se buscaba que no fuese el Poder Judicial quien definiera el destino de esos chicos y se trabajaba sobre un horizonte de reintegración al entorno familiar o más próximo. En buena medida esto se hizo posible porque ambos promovieron acuerdos informales con el Poder Judicial, lo que denota cierta sensibilidad y predisposición de, al menos, una porción de los jueces de menores respecto de los niños de la calle y el trabajo con ellos.

Sin embargo, y como segunda observación, llama la atención que propuestas tan similares en un mismo ámbito geográfico no hayan tenido diálogo ni intercambio de experiencias y/o recursos.

### **Experiencias de intervención en un momento de transición: entre el Paradigma de Protección Integral y la Situación Irregular**

Los años noventa fueron para la Argentina devastadores. Las políticas neoliberales implementadas en ese entonces tuvieron efectos drásticos para buena parte de la población: las políticas de ajuste, la acelerada desindustrialización y la apertura económica –entre otras tantas medidas– tuvieron como correlato un incremento exponencial de la pobreza y el desempleo, que afectaron profundamente a la población infantil.

En ese escenario, la aplicación en la provincia de Buenos Aires de la Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño fue sumamente compleja. Si bien en 1990 la CIDN se incorporó al derecho interno argentino, cada provincia transitó caminos diferentes para adaptarse a ese nuevo marco normativo, plagado de tensiones y pujas entre actores, que no pueden leerse únicamente bajo la óptica de un altercado entre el Poder Ejecutivo –que apoyaba la reforma legal impulsada por sectores de la sociedad civil– y el Poder Judicial –que pretendía seguir aferrado a la lógica del Patronato–, sino que requiere un análisis en profundidad de la dimensión política de la legalidad.<sup>7</sup>

Hasta tanto se sustanciaron en la provincia las reformas legislativas para la infancia, iniciadas en el año 2000 y concluidas en 2005, la política social destinada a los niños en situación de calle volvió a tener una propuesta pro-

---

<sup>7</sup> Véase López (2013).

gramática. Aunque en este período la ley no se había reformado, sí se habían producido algunos cambios a nivel institucional, aunque al no haber marco jurídico se tornaron lentos y de corto alcance. Tal es el caso del Consejo Provincial del Menor de la Provincia de Buenos Aires, creado en 1995 y dependiente del Poder Ejecutivo provincial. Como señala Noceti (2008), las políticas de este organismo fueron planteadas a fin de acompañar el proceso de reforma hacia el Paradigma de la Protección Integral, aunque en las instancias CIDN en las cuales debía actuar en forma directa con el Poder Judicial su accionar se circunscribía a los efectos de la ley de Patronato 10.067. Este organismo intentó acercarse a los lineamientos de la CIDN a través de distintos caminos. Uno fue la formulación de programas por parte de la Dirección de Programas Alternativos, cuya particularidad fue la de ser la única dirección del organismo que no promovía o que intentaba evitar el sistema internativo, buscando por el contrario garantizar, proteger y promover el fortalecimiento de la familia y los derechos de los niños y adolescentes que estaban bajo la órbita de sus programas.

Bajo esta dirección se creó el “Programa de Protección Integral para niños y adolescentes: Chicos de la Calle”, luego denominado “Programa de Atención Integral a niños y adolescentes en situación de calle”, aún vigente. Dicho programa reconoce como antecedente la experiencia del ya comentado “Mundo Nuevo”.

Según lo señalado en el documento del programa, el objetivo general del mismo es “reducir los efectos de los factores de riesgo a los que se encuentran expuestos los niños y adolescentes en situación de calle desde una perspectiva de atención integral, revalorizando el lugar de la familia y su comunidad”. Ahora bien, en ese proceso se identifican situaciones diferenciales: 1) chicos en situación de calle en su comunidad; 2) chicos en situación de calle en las zonas céntricas, y 3) chicos en situación de calle en capital o en grandes centros urbanos. A diferencia del programa “Mundo Nuevo”, este amplía el significado de lo que entiende por “chico en situación de calle”, quien deja de ser únicamente ese niño que permanece en el centro de la ciudad y tiene una profunda desvinculación familiar –ubicado en este programa como el tipo de chico que cuadra en la tercera situación–, para pensar en una condición más general, ya que quien está en situación de calle puede ser cualquier niño que permanezca mucho tiempo en el ámbito

barrial –y no en el espacio privado de su hogar– o aquel que acuda a zonas céntricas para trabajar, pero que retorne a su hogar. Con base en estos lineamientos, el programa contempla tres modalidades de prestación: la “callejeada” realizada por operadores de calle que se vinculan con el niño en lugares de concentración urbana o en su barrio y procuran la revinculación socio-familiar, el “centro de día” cuyo objetivo es brindar un espacio para la atención diaria de niños en situación de calle que oficie de ámbito contenedor y de aprendizaje, y “hogares convivenciales” que representan una alternativa a la vida en la calle. Estas dos últimas modalidades se sostienen a través de un programa de becas que apoya las actividades de tales espacios. El monto de las mismas ha ido variando, siendo por razones obvias siempre proporcionalmente menor el valor de las becas destinadas a los Centros de Día conveniados, fundamentalmente ONGs, que a los Hogares Convivenciales, donde los niños viven.

Si bien en los documentos del programa la prestación “callejeada” es parte sustantiva del mismo, y lo era del programa del que esta experiencia es heredera, lo cierto es que quedó formalmente enunciada, pero sin efecto en la práctica o con acciones muy esporádicas, concentrándose prácticamente toda la atención y recursos en las otras dos modalidades. Como destaca la responsable de la Dirección, en aquel entonces “tales proyectos de callejeada se fueron institucionalizando, se convirtieron en Centros de Día y se corrieron de la problemática de calle”.

La modalidad convivencial fue analizada extensamente por Noceti (2000 y 2008) quien en líneas generales advirtió que si bien en la formulación del programa estaba muy presente el espíritu de la protección integral, las prácticas que recuperaban este espíritu eran aisladas e inconexas, primando muchas veces acciones que vulneraban los derechos recuperados en dicha doctrina y que se acercaban a las lógicas de las instituciones totales: una tendencia a reforzar la vida intrainstitucional, una mirada estigmatizante de las familias, una posición autoritaria hacia los niños a quienes no se reconocía el derecho a la libre expresión, a ser oídos, etc. Según la autora, tales prácticas no hacían más que continuar fortaleciendo la posición del Estado como protector de cuerpos y no de derechos.

Volviendo la mirada hacia el nivel municipal, en este período encontramos que con el mencionado cambio de gestión y desarticulación del progra-

ma municipal “Chicos de la Calle” en 1991, el tema no fue abordado desde el Ejecutivo local, al menos por unos años.<sup>8</sup>

Hacia mediados de la década del noventa la presencia cada vez mayor de chicos y adolescentes en la calle hizo que el municipio se viera presionado para tomar acciones en el asunto. En un contexto de extensión y profundización de la pobreza la problemática de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle era canalizada por hogares y organizaciones entre las que se destacaban la “Obra del Padre Cajade”, “Esos Locos Bajitos” y “Encuentro”. El trabajo de estas y otras ONGs buscó visibilizar el problema de los niños en la calle mientras que el tema se instalaba entre los comerciantes o transeúntes, que empezaron a exigir al municipio que hiciera algo con la situación de tantos niños.

En este marco, el municipio convocó finalmente a la conformación de un espacio de trabajo conjunto y se creó, a partir de la sanción de la Ordenanza N° 8.533 de 1995, el Consejo Intersectorial del Niño y el Adolescente de la Municipalidad de La Plata, que debía encuadrar sus actividades bajo los criterios de la CIDN y las leyes nacionales vigentes. Este Consejo estaba conformado por funcionarios de distintas áreas de la Secretaría de Política Social municipal y por representantes de las ONGs que trabajaban con niños y adolescentes.

A partir del trabajo del Consejo el municipio propuso crear conjuntamente con las ONGs un programa, a definir colectivamente. Para el trabajo de elaboración cada organización convocó a sus trabajadores y colaboradores. La convocatoria de trabajadores reunió a cien interesados, entre quienes se seleccionaron solamente seis. El proceso de selección consistió en un largo período de formación y selección a cargo de referentes de los hogares. En palabras de una trabajadora del programa, la formación consistió “más que nada en conocer tus intereses, tus aptitudes, tu compromiso. Además te enseñaban a enfrentar situaciones complejas que te podías encontrar en la

---

<sup>8</sup> Si bien en mayo de 1992 el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza N° 7.924 orientada a la implementación del Programa “Chicos de la Calle” (que en su descripción retoma textualmente la fundamentación, objetivos y metodología de trabajo del programa desarrollado entre 1988 y 1991 por la gestión municipal anterior) esto no se hizo efectivo y, como se verá más adelante, recién en el año 1999 se creará un programa, retomando parte de lo establecido en esta ordenanza.



calle” (Operadora de calle). Como se ve el énfasis estaba en la sensibilidad de los futuros trabajadores cuya tarea iba a ser reeditar las callejeadas de los ochenta. Los seis seleccionados fueron convocados a redactar el programa. Así nace el “Programa de Atención y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia en Riesgo” (APINAR) en el año 1999,<sup>9</sup> cuya columna vertebral fueron las callejeadas. El equipo de trabajo estaba conformado por seis operadores, mayoritariamente jóvenes que provenían del campo de la militancia y las organizaciones, y dos coordinadores, uno del ámbito municipal y otro de las ONGs. Este carácter mixto hizo a una de las particularidades del programa, que denota la riqueza de la experiencia y de la articulación formal entre las políticas municipales y actores no gubernamentales. Riqueza cuya contracara fue la dificultad del trabajo diario a raíz de las diferentes estrategias de intervención que proponía cada actor.

El APINAR tenía planteos novedosos a nivel de la política municipal, pero en línea con las discusiones que ya se daban en la provincia, como el caso descrito del Programa “Chicos de la Calle”. En este sentido, se proponía un abordaje integral que discutía con la visión instalada del Patronato y la separación de los chicos de su familia. Las callejeadas eran para eso una herramienta de trabajo que suponía pasar tiempo con los chicos en la calle, hablar, conocerlos, saber qué necesitaban. Las callejeadas se organizaron por turnos (mañana, tarde y noche) y zonas de mayor concentración y circulación de niños adjudicadas cada una a una pareja de operadores. El alcance geográfico de este trabajo era el casco urbano de La Plata, atendiendo a la numerosa presencia de niños y adolescentes en el centro comercial.

En cuanto a la población destino, se trataba de menores de 18 años que estuvieran en la calle. Si bien la enunciación formal del programa entendía como tales a “los niños desafiados y con relación prácticamente nula con la familia”,<sup>10</sup> una operadora de calle comenta:

---

<sup>9</sup> A partir de la revisión de documentos internos del programa APINAR, Lambusta (2014) sostiene que, recuperando la Ordenanza N° 7.924 de 1992, el programa se inicia bajo el nombre “Chicos de la Calle”, y que luego, a partir de los debates y espacios de formación compartidos por el equipo de operadores, se decide comenzar a nombrar al programa bajo la sigla APINAR.

<sup>10</sup> Se reconstruye esta definición a partir de lo que plantearon los distintos operadores entrevistados, ya que no fue posible rescatar el documento original del programa.

Cuando salimos a la calle encontramos una situación muy compleja. La mayoría de los pibes trabajaban, entonces no eran pibes en situación de calle solo por desvinculación familiar sino por necesidad económica. La gran mayoría de los pibes estaba en situación de calle porque la calle les proveía la posibilidad de proveerse de un recurso que era el sustento del grupo, de su familia, vendiendo flores, estampitas, robando (...). Y empezamos a problematizar el trabajo infantil, un tema absolutamente no dicho porque el municipio podía admitir que había pibes en situación de calle, ahora cuando empezamos a decir que los pibes estaban trabajando, que eran chicos con padres desempleados o toda la familia desempleada... porque hay todo un mito de que el pibe de la calle no tiene familia, y la verdad es que la familia del pibe estaba en la esquina cortando las flores por darte un ejemplo. Lo que aparecía era fuertemente la necesidad económica. (Operadora de calle del Programa APINAR).

Esta problematización del modo en que se entendía la llamada situación de calle empezó a pesar en las relaciones entre operadores, ONGs y el municipio, ya que este último ponía resistencias a reconocer la problemática como trabajo infantil, en tanto esto significaba darse otras estrategias de intervención que excedían por mucho a la callejeada. Al mismo tiempo, algunas organizaciones defendían la institucionalización como estrategia mientras que los operadores insistían en su diagnóstico y la necesidad de trabajar con los chicos y con las familias.

En este clima de discusión el APINAR logró una partida presupuestaria propia que le dio cierta autonomía y fuerza. Los recursos hicieron posible que como parte del programa se alquilara una casa para que funcione como Centro de Día, con el objetivo de disminuir la cantidad de horas que los chicos permanecían en la calle. En esta casa, que funcionó alrededor de un año, los chicos contaban con un baño, la posibilidad de merendar y la oferta de algunas actividades entre las 9 y las 18 horas. Esta experiencia, paralela a las callejeadas, tuvo ciertas particularidades entre las que interesa resaltar una observación en la que coinciden los operadores entrevistados:

La casa la alquila el municipio, nosotros no estábamos de acuerdo porque era en una zona muy poco amigable para los pibes. Una súper casa, en pleno barrio norte, frente a una súper iglesia. Y claro que merecían esa

casa, pero elegir esa y no pensar en qué pibes iban y lo violento que puede ser para ellos exponerlos en ese contexto muestra que el municipio no tenía idea de la población con la que trabajábamos (Operador de calle del Programa APINAR).

Es interesante este punto en tanto resalta una vez más el lugar central que las organizaciones tuvieron en el trabajo con niñez desde el municipio. En este caso, las organizaciones y los militantes plantean que eran ellos quienes reconocían la particularidad de los niños y jóvenes en situación de calle y leen que en el episodio del alquiler de la casa la administración municipal mostró que “no conocía la problemática”. Lo que queda en evidencia en todo caso es la falta de comunicación entre las distintas instancias de decisión y trabajo que aparece reiteradamente en el relato de los operadores.

En paralelo con el centro de día, el diagnóstico alcanzado en las callejeadas fue el insumo para pensar nuevas actividades como parte del programa, aunque nunca se formalizaron en documentos escritos. En el centro de día, así como en distintos espacios públicos se hicieron talleres de teatro, de murga y de cocina para madres. En línea con las prácticas de las primeras callejeadas, en estos espacios los operadores negociaban con los chicos: allí no se llevaban cosas robadas, no se robaba, no se consumían alcohol o drogas, ni se iba bajo el efecto de alguna de esas sustancias.

La experiencia del programa creció en actividades y cobró visibilidad. Sin embargo al interior del mismo se incrementaron una serie de tensiones que los entrevistados sintetizan como un “desgaste generalizado”, donde intervinieron fuertemente condiciones del contexto económico y social general. Es así que la experiencia del APINAR “cae por su propio peso”. Según sus operadores fue “un poco desgaste, un poco limitación de nuestras propias intervenciones”. Con las callejeadas se llegó a tener registro y contacto con alrededor de 400 chicos, dimensiones difíciles de sostener con tan pocos operadores, cuyo número máximo fue de 10 miembros. Las malas condiciones laborales –bajos salarios, tensiones al interior del municipio– sumado a que las estrategias y vínculos de articulación dependían de los contactos y voluntad de los operadores, generaron una crisis en torno a las callejeadas:

El programa se planteaba la vinculación estructuralmente, pero en los hechos se daba más por nuestros contactos y movidas que por articulación

real. Ahí el municipio cero, ni reconocimiento a eso ni nada. Lo que sí teníamos era mucho aguante y empuje grupal. Sí nos reconocían mucho otras organizaciones también, pero fue un laburo muy, muy voluntarista (...). Era mucho voluntarismo. Y la demanda es loca, y se nos fue de las manos, porque te ibas al hospital con uno, a sacar de la comisaría a otro... y tuvimos una gran crisis en relación al sentido de la callejeada, necesitábamos pensar que la callejeada sirva para algo. Cuando el municipio la crea lo hace pensando en que la callejeada era para invitar a los pibes a sumarse a los hogares, pero ningún pibe estaba en esa situación. Después de un tiempo nosotros generábamos mucho vínculo pero teníamos muy poco para ofrecer más allá del espacio de escucha. Llega un momento que uno dice bueno, soy el Estado y no puedo dar ninguna respuesta. Y eso nos empezó a hacer mucho ruido (Operadora de calle Programa APINAR).

Esto se sumó al cada vez menor respaldo municipal y a conflictos gremiales que hicieron que algunos operadores dejaran el espacio, al tiempo que desde el municipio se empezaron a reorientar los lineamientos hacia los chicos en situación de calle. Ya con muy escasos vínculos con las ONG, los operadores del APINAR fueron enviados a trabajar a distintos barrios con el objetivo de hacer que los niños y adolescentes en situación de calle construyeran enlaces con las comunidades barriales. En este marco es que las callejeadas se redujeron a unos días por semana y se complementaron con trabajo en los barrios de procedencia de los niños y niñas.

Con la “ida al barrio” el programa se encontró con una diversidad de problemáticas y demandas difíciles de canalizar en un marco donde desde las instancias de coordinación y gestión política no arrojaban directrices claras de qué y cómo hacer. Es así que se empezó por un intento de construir redes ya que “si el objetivo era que los pibes vuelvan al barrio era necesaria una red amplia que pudiera alojarlos, por algo esos chicos no estaban ahí” (Operadora de calle del Programa APINAR). Este diagnóstico confluyó con una iniciativa que se había comenzado a desarrollar hacia 2004 por la Delegación Departamental La Plata de la Subsecretaría de Minoridad del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la provincia, consistente en la reunión periódica de la “Mesa Técnico-Operativa para la Atención de la Infancia y

Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad”, lugar de encuentro y articulación de autoridades de distintas dependencias estatales y organizaciones que trabajaban con niños y adolescentes. A la coordinación de esta mesa se sumó rápidamente el, en ese momento, denominado Consejo del Menor y la Familia del municipio. Estas reuniones se realizaban en el centro de la ciudad, y comenzaron a plantearse la necesidad de articular con otra instancia similar en los barrios. Para esto se conformaron las primeras “mesas técnicas” o “mesas barriales” en distintos barrios periféricos de la ciudad de La Plata, cuyo objetivo era nuclear a los distintos actores comunitarios y referentes de instituciones estatales con trabajo en cada lugar para articular acciones e intervenciones.

Cuando se sancionó la Ley N° 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños en el año 2004 cambió gran parte del equipo de funcionarios en el municipio y el APINAR se reformuló en el Programa “Familias, Redes y Oportunidades Sociales” (FAROS). Se presentó como un programa con aires nuevos que se ajustaba a la implementación de la nueva ley. La marca distintiva era, en línea con lo que el municipio venía haciendo, la inserción territorial. Si bien la ley de promoción integral no establecía una línea específica para los chicos en situación de calle, el programa buscaba indirectamente seguir enfocado en esa población. El trabajo con las familias respondía a la intención de construir redes locales que pudieran alojar a los chicos para disminuir la presencia en calle. En este sentido, “estar en situación de calle” contemplaba distintas horas de permanencia en la calle. En la misma línea que el Programa “Chicos de la Calle” a nivel provincial, el FAROS amplía esta noción haciéndose eco del diagnóstico que el APINAR había adelantado. De este modo, se entendía que los chicos fundamentalmente desarrollaban estrategias económicas e incorporaban la permanencia en calle del propio barrio, al tiempo que reconocían factores familiares a trabajar.

En esta línea y acorde con la nueva legislación, se buscó fortalecer las mesas técnicas como espacios de coresponsabilidad, donde se congregaron una multiplicidad de actores y demandas. A esto se sumó la necesidad de trabajar con los chicos porque, según una trabajadora de FAROS “empezamos a ver en el centro la cara punitiva muy fuertemente, empezamos a hacer cosas en el barrio y a buscarlos para que vengan todo el tiempo”.

Como consecuencia, el pequeño equipo de trabajo de FAROS (dos o tres operadores por barrio) se dividió. Por un lado, uno o dos encargados de la parte “técnica”, es decir, de sostener las mesas y contener algunas demandas en tanto efectores del Estado, por otro lado, los encargados de pensar estrategias de trabajo con las familias. En el marco de esto último es que una trabajadora cuenta:

Ahí nosotros nos dimos maña para volver a la población para la que se nos había contratado. Trabajamos con un grupo donde todos, familias enteras, desarrollaban estrategias de supervivencia en la calle, del barrio o del centro pero en la calle, trabajamos con referentes de instituciones para que se entendiera la situación de los pibes y de por qué no estaban en el barrio (Trabajadora del Programa FAROS).

Es interesante observar dos cosas en este relato. Por un lado, lo mencionado líneas atrás sobre la heterogeneidad de situaciones que supone el “estar en la calle”. La incorporación de las calles del propio barrio da cuenta de un diagnóstico que la experiencia de este programa habilitó en la práctica y al que era preciso atender. Por otra parte, vuelve a aparecer una cuestión muy reiterada en los relatos de los empleados municipales, que es la cuota de autonomía con que realizaban sus tareas, cuya contracara era la falta de respaldo y de recursos:

...era todo ‘a la que te criaste’, nosotros le servimos siempre al municipio porque ellos podían mostrar que estaban haciendo algo ante el cambio legal. Ante cualquier duda nosotros estábamos en el barrio, haciendo redes. Pero igual que en APINAR, todo dependía de nuestros contactos (...) estábamos ahí solos con un cuaderno *Gloria* sin mucho más que dar (Operadora de calle en el APINAR y trabajadora del FAROS).

El FAROS consistió entonces en este primer intento de articulación en las mesas técnicas y en un conjunto de acciones poco sistemáticas y sistematizadas de talleres y actividades que variaban según el barrio y la iniciativa de los trabajadores asignados a cada territorio. Como se verá más adelante, esto cambiaría otra vez con la plena implementación de la Ley 13.298.

Lo analizado en este apartado muestra que las iniciativas desarrolladas

en el período de transición compartían las preocupaciones y discusiones en torno al cambio de paradigma. En ese sentido podemos observar que incluso los nombres de los programas se superponían –“Programa de Atención Integral a niños y adolescentes en situación de calle” en provincia y “Programa de Atención y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia en Riesgo” a nivel municipal– dando cuenta de la centralidad que el abordaje integral cobraba para trabajar con niños en situación de calle. Coherente con esto, se destaca la ampliación de los sentidos en torno a la definición de “chicos de la calle” y de las perspectivas respecto de los espacios en los que la tarea de los trabajadores de los programas debía desarrollarse. Al mismo tiempo –hasta la creación del programa FAROS– preveía la callejeada como estrategia de trabajo con esta población.

Por otra parte, la multiplicidad de actores que participaban en la implementación de las políticas –ONGs, trabajadores de los programas que provenían del campo de la militancia por los derechos de los niños, funcionarios a cargo de distintos ámbitos de la acción social municipal– conformaban un campo de tensiones que dificultaba la construcción de un lineamiento claro en el trabajo cotidiano con los niños.

## **El Paradigma de Protección Integral en plena vigencia**

Una vez sorteados los innumerables atascos producto de un sinnúmero de pedidos de suspensiones y de revocatorias, se puso en marcha la ley 13.298, dejando definitivamente sin efecto el Patronato. Hacia el año 2007 se inauguró un nuevo campo de lucha en torno a la Ley de Promoción y Protección de los derechos de los niños: el del proceso de implementación (López, 2013). En este escenario, la desjudicialización de las intervenciones de origen asistencial fue destacada como el elemento más importante, sumado a un ingrediente novedoso: la “corresponsabilidad” en tanto herramienta que busca “sustituir la práctica de la derivación” (CIDN, 1989, artículo 21). Este imperativo moral supone que todos los ciudadanos e instituciones somos corresponsables de lo que le sucede a un niño, todos tenemos la obligación y responsabilidad de ayudar a promover y/o restituir un derecho vulnerado. De este modo, un “problema” como el de los niños de la calle, de ser objeto de intervención prácticamente exclusiva del Poder Judicial, pasa a ser disputado por instituciones que responden al Poder Ejecutivo provincial y/o local, in-

volucrando luego un actor más: instituciones y personas de la sociedad civil, que no reivindican para sí el derecho de intervenir, pero que se ven obligados a asumirlo. De no ser problema de nadie, pasa a ser problema de todos.

La aplicación concreta de la ley supuso la creación de una nueva institucionalidad para la implementación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Esto implicó la puesta en marcha de instancias territoriales para la atención de niños en el ámbito del Poder Ejecutivo municipal y provincial (Servicios Locales y Zonales de Promoción y Protección de Derechos), una reforma en el ámbito del Poder Judicial (creación de los fueros de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil), el diseño de procedimientos de atención de situaciones especiales y excepcionales y la organización y adecuación de la oferta programática destinada a la niñez y la adolescencia (Argentina, 2016).

En estos años las condiciones socioeconómicas del país también fueron otras, ya que no hay dudas de que durante el período de los gobiernos kirchneristas, sobre todo en el primer mandato y parte del segundo (2003-2007 y 2007-2011), la recuperación económica trajo aparejada un importante descenso del desempleo y la pobreza.

Entre los años 2002 y 2007 la Argentina ha transitado un período que se ha caracterizado por una serie de novedosas e inéditas dinámicas en lo que refiere a sus principales indicadores económicos. No solo se han alcanzado récords en materia de tasa de empleo, producto bruto interno, producto bruto industrial, exportaciones industriales, peso de las exportaciones en el producto industrial, sino que, lo más llamativo de todo, esto se ha producido de manera casi inmediata tras la peor de las recesiones que recuerde su historia (Varesi y Pinazo, 2011, p. 35).

En este contexto, hacia 2007-2008 se diseñó desde la Secretaría de Niñez de la provincia el “Programa Operadores de Calle” cuyo objetivo fue

crear y coordinar junto a los municipios grupos de operadores de calle que recorran los principales puntos de cada ciudad con el fin de promocionar y proteger los derechos de los niños en los barrios, además de mediar en situaciones de conflicto que incluyan a niños, niñas y adolescentes en la vía pública. Está destinado al abordaje inmediato e integral



de niñas, niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad psicosocial y de conflicto que impliquen riesgos para sí o para terceros (Aergentina, 2015).

Además de este Programa, al momento de la escritura de este artículo, la Secretaría dispone de un “Parador Juvenil”, espacio al que pueden acudir transitoriamente los niños y adolescentes que no tienen hogar, y sigue existiendo el viejo “Programa de Atención Integral a Niños y Adolescentes en Situación de Calle”, focalizado en el otorgamiento de becas a las instituciones no gubernamentales que por convenio con la Secretaría desarrollan actividades dirigidas a esta población tendientes a proteger y promover sus derechos.

El Programa de Operadores está integrado por 16 miembros, la mayoría de ellos con mucha experiencia de trabajo con niños, que alternan entre tareas de capacitación, a otros municipios, y callejeadas, en la ciudad de La Plata. Las callejeadas son justamente las que permiten detectar situaciones de vulneración de derechos de los niños sobre las que intervenir; las mismas se llevan adelante en algunas zonas céntricas, pero fundamentalmente en los barrios de la periferia de la ciudad. Según los operadores del programa, más que advertir situaciones de vulnerabilidad en el centro de la ciudad como antaño, ahora las situaciones definidas como problemáticas se concentran en los barrios; en palabras de un operador: “hay un corrimiento de la calle al barrio, sin una presencia tan impactante, como la del chico tan deteriorado que se veía en los años ochenta, ahora hay más posibilidades de contención”.

La propuesta del programa incorpora, entre otras cosas, dos cuestiones con las que pretenden diferenciarse de las estrategias del municipio. Una, la forma de entablar el vínculo con el niño, consensuada a través de un pacto inquebrantable:

...yo drogado no te escucho, yo alcoholizado no te escucho, si vos te hacés el canchero con otro no te escucho... yo en todo caso puedo ver y estar cerca, yo si vos robas, no traigas lo robado conmigo. Cuando vamos a charlar nosotros tenés que estar, para vos poder escuchar y yo voy a estar acá para ser de tu confianza y escucharte, porque mi objetivo es cuando yo te escuche, vamos a redireccionar eso a otro lugar y ver si eso funciona. Nosotros hacemos acuerdos, son permisos y confianza con los

chicos, son acuerdos, no negociamos nada, no negociamos, ponemos en la mesa condiciones y estamos a disposición de esas condiciones (Coordinador del programa).

La otra cuestión es que se rompe con la vieja estrategia de las callejeadas basada en la intensa permanencia del operador junto a ese chico en el espacio público, permanencia que iba acompañada, según los técnicos del programa, de una relación muy asistencial basada en la provisión de alimentos, ropa, etc. Si bien plantea esta diferenciación, en línea con los otros programas, también considera que la calle es para estos chicos sumamente nociva, por eso hay que sacarlos de allí y buscar otros espacios alternativos comunitarios, que incluyan a la familia.

Estos actores institucionales entienden definitivamente que las actuaciones tendientes a la restitución de derechos deben tramarse en un complejo terreno signado por las exigencias de imperativos normativos y morales contemporáneos que ponderan los entornos familiares por sobre los institucionales, promueven “estrategias de intervención” ancladas en nociones como “el consenso”, “el diálogo” y “el acuerdo” y sitúan la resolución de conflictos a través del poder administrativo local como superador del anacrónico y arbitrario poder judicial (Barna, 2015).

Mientras tanto, en el ámbito local la aplicación efectiva de la nueva legislación fue demorada debido a que recién en enero de 2008 la Municipalidad de La Plata firmó el convenio de adhesión para implementar la Ley 13.298.<sup>11</sup> A partir de allí se disolvió el Programa FAROS y se creó la Dirección de Niñez y Adolescencia, que constituyó el Servicio Local de La Plata. En este marco, la problemática de la niñez en situación de calle quedó bajo la órbita de trabajo de esa dependencia.

En un primer momento, el Servicio Local se encontraba en el centro y contaba con un equipo interdisciplinario que atendía casos con el fin de concretar un abordaje integral acorde a la normativa. Luego, en una segunda instancia, por presión de los propios trabajadores –entre los que se encontra-

---

<sup>11</sup> Si bien el Concejo Deliberante de La Plata, a través de la Ordenanza Municipal N° 10.215, facultó en diciembre de 2006 al Poder Ejecutivo para adherir a la ley y elaborar un plan de acción para la conformación del sistema, este no firmó el convenio de adhesión correspondiente hasta más de un año después.

ban los del programa FAROS que habían sido reubicados— el Servicio Local se descentralizó en distintas sedes barriales, atento a que la atención de las problemáticas requería una presencia en territorio:

entonces nos mandan otra vez para el barrio, pedimos que nos mandaran al mismo donde habíamos estado con el FAROS que ya los conocíamos. Y ahí fuimos y seguimos con las dos patas, la de atención de casos, pero nosotros también hacíamos actividades e íbamos a las mesas técnicas si podíamos, seguimos con el armado de la red de corresponsabilidad, digamos (Trabajadora del Servicio Local, antes en FAROS y APINAR).

Cabe destacar que esta descentralización, si bien implicó un acercamiento a los territorios, se dio en el marco de un déficit total de recursos físicos y humanos para un adecuado desarrollo de la labor que tenían asignada, por lo cual su tarea se desarrolló atravesada por permanentes tensiones entre los trabajadores y el municipio por cuestiones salariales y de condiciones de trabajo, situación que al día de hoy no ha sido revertida.

En un tercer momento de esta redefinición de la política municipal, la temática volvió a ocupar un lugar específico en la agenda cuando nuevamente se hizo visible en el centro de la ciudad la presencia de niños en situación de calle.<sup>12</sup> En esta instancia se transfirieron desde provincia al municipio un grupo de operadores de calle que compartían el hecho de haber pasado por instituciones de encierro o comunidades terapéuticas. Con ellos volvieron las callejeadas pero con un nuevo carácter:

...ellos no hacían lo que hacíamos nosotros. Ahora los operadores se subían, bah, se suben porque yo me fui pero creo que sigue igual, a una camionetita, daban una vuelta y si veían a un pibe lo ‘invitaban’ a irse a su casa o lo llevaban. Después la propuesta fue que los llevaran al Servicio Local... a nada, porque no teníamos ni siquiera lugar” (Trabajadora del Servicio Local, antes miembro del FAROS y APINAR).

---

<sup>12</sup> En el año 2008 se suscita un conflicto muy intenso en la ciudad con un grupo de niños que dormían en el espacio público, en una de las plazas principales frente al edificio de la Gobernación, que generó una intensa movilización de organizaciones y miembros de la sociedad civil en favor de los derechos de estos niños (ver Badenes, 2009 y Galimberti, 2012).

Las nuevas callejeadas, entonces, ya no tienen el carácter vincular y de acompañamiento de los chicos, sino simplemente de localización “del caso” para que el Servicio Local trabaje con ellos y sus familias articulando con otras instituciones provinciales, municipales y organizaciones sociales, aborde que en la práctica se dificulta por la mencionada falta de recursos.

Actualmente la atención de los niños en situación de calle permanece dentro de la órbita del Servicio Local, es decir que en el ámbito municipal no existen programas específicos ni estrategias que indiquen que el tema ocupa un lugar privilegiado en la agenda.

La implementación de la nueva ley instala definitivamente la idea del abordaje integral, tal como las estrategias de abordaje demuestran: búsqueda de articulación entre múltiples actores que trabajan con las familias en los barrios de residencia. El eje de este nuevo abordaje reside en el corrimiento del trabajo desde el centro hacia el barrio.

## **Reflexiones Finales**

A lo largo de este trabajo reconstruimos la trayectoria de los programas destinados a niños/as en situación de calle diseñados en la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de La Plata entre 1983 y 2015. Los interrogantes que acompañaron la lectura sobre el fenómeno se vincularon con un interés por dilucidar tres cuestiones: 1) el modo en que se construyó el problema de los niños en situación de calle en las últimas tres décadas; 2) el tipo de abordajes y dispositivos propuestos para su atención, y 3) las concepciones subyacentes sobre la niñez y la situación de calle en dichos discursos y prácticas.

El fenómeno de la niñez en situación de calle en tanto objeto de atención pública y cuestión sobre la que se debe intervenir reconoce antecedentes de larga data en el país. La construcción del problema de los “chicos de la calle” ha mutado conforme se han resignificado las miradas sobre la niñez en general y la niñez pobre en particular. Muy simplificado, con el correr del siglo XX se logró revertir la visión original, efectuándose un pasaje desde una concepción punitiva, enraizada en el complejo tutelar y que proponía como alternativa la situación de encierro, hacia otra que intentó resolver la cuestión –al menos discursivamente– apelando a la restitución de derechos de esos niños, buscando integrarlos en su núcleo familiar y/o ámbito socio-comunitario.

Sin embargo, como otros tantos problemas, ha aparecido y desaparecido con intermitencias en la esfera pública. Que el fenómeno haya tenido tales discontinuidades no necesariamente obedece a que el problema haya sido más o menos grave, intenso o dramático, sino a que lo que es definido muchas veces como problema precisa ser legitimado como tal, y en tal proceso intervienen diversos actores, como los medios de comunicación, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, ámbitos de la burocracia, etc. Queda claro que no hay una linealidad entre percibir un problema y que el mismo sea legítimo y movilice acciones para su abordaje (Blumer, 1971).

En el caso de los programas que aquí se analizaron se evidencia que el diseño de los mismos estuvo supeditado a coyunturas complejas en el ámbito local. Niños en situación de calle hubo siempre; ahora bien, las respuestas del Estado provincial y municipal aparecieron o bien cuando esta presencia generó alteraciones en el orden público, o cuando las organizaciones de la sociedad civil presionaron por el reconocimiento y tratamiento estatal de la problemática.

En este proceso de visibilización/invisibilización se produjeron encuentros y desencuentros entre actores que se debatían la legitimidad por apropiarse del problema e intervenir sobre él, proponiendo modos de “encauzar”, “resolver” o “atender” este fenómeno, a través de los cuales fue posible observar cómo en diferentes momentos se pensó a una porción de la niñez y los particulares problemas que pueden afectarla en tanto campo de disputas socio-políticas.

Entre estos actores se destaca el lugar de las organizaciones de la sociedad civil y sus integrantes, así como el de los trabajadores estatales de las áreas que impulsaron algunos de estos programas. Por un lado, casi en la totalidad de las políticas estatales las organizaciones tuvieron un lugar privilegiado: en la demanda de intervención por parte del Estado, en la redacción de las políticas, en la formación y contribución de los recursos humanos que las implementaron. Por otro lado, los trabajadores de los programas, fundamentalmente los operadores de calle, reconocen en su tarea un perfil asociado a la militancia por los derechos de la niñez, incluso antes de que tales derechos fueran formalmente reconocidos.

En cuanto a los dispositivos propuestos para abordar a los/as niños/as en situación de calle, resulta interesante destacar cómo el factor común de todas

las intervenciones fue la callejeada, aunque con matices en cuanto al tipo de aproximación que se proponía: cuál era la función de la callejeada, cuál era el rol del operador y cuál el anclaje territorial en el que se debía realizar.

Sobre las concepciones de la niñez en general y de los chicos en situación de calle en particular, como se mencionó en los apartados precedentes, desde estos dispositivos se conceptualizó tempranamente a los/as niños/as como sujetos de derechos y a las políticas como herramientas para la restitución de derechos vulnerados. Sin embargo, las tensiones entre lo que se pronuncia teóricamente y lo que en la práctica acontece llevaron a que viejas y nuevas miradas y prácticas convivieran en el trabajo cotidiano con esta población. En el último período, a pesar de la instalación definitiva del nuevo paradigma, el lugar que ocupa la problemática en la agenda pública y los escasos recursos destinados a estos programas –sobre todo en el nivel municipal– atentaron en buena medida contra la posibilidad efectiva de restituir tales derechos.

En relación con la conceptualización de la niñez en situación de calle, emerge claramente una ampliación del sentido de esta noción. De ser inicialmente definida en términos restrictivos, como la presencia prolongada de niños/as pobres en espacios públicos céntricos y/o de densa circulación –terminal de ómnibus, trenes, etc. –, pasó a ser concebida en un sentido ampliado, atendiendo a la heterogeneidad de situaciones que supone estar en la calle. Por un lado, esta amplitud devino de reconocer que la presencia en las calles se correspondía con diferentes usos del espacio, los niños podían estar allí trabajando, viviendo y/o acompañando a familiares que trabajaban en la calle. Por otro lado, de descubrir que el estar en la calle suponía asimismo permanecer en el espacio público no solo céntrico sino también barrial.

Para concluir, interesa resaltar algunos rasgos comunes de las experiencias programáticas analizadas. Una cuestión central radica en la superposición en ciertos períodos de tiempo de programas provinciales y municipales que coexistieron ofreciendo propuestas similares que poco dialogaron entre sí. Esto no puede más que dar cuenta de la falta de articulación entre niveles que operan en el mismo territorio, perdiendo la posibilidad de potenciar la intervención al sumar y compartir recursos, saberes, experiencias, etc.

Otro punto a destacar es que para prácticamente todos los informantes, las dificultades y discontinuidades en los programas respondieron en gran parte a las dificultades de financiamiento y a la voluntad política de las ges-

tiones gubernamentales de turno de enfrentar esta cuestión. En este marco, la práctica de la callejeada, valorada por todos como la estrategia más adecuada, encontró siempre su propio límite: imposibilidad de sostener estrategias de acompañamiento de los/as niños/as a largo plazo y dificultades en la construcción de redes destinadas a intervenir en situaciones de por sí extremadamente complejas.

## Bibliografía

- Argentina. Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes de La Plata (2012). *Políticas públicas destinadas hacia chicos en situación de calle en la ciudad de La Plata*. Recuperado de <https://consejocal.wordpress.com/2013/01/03/diagnosticos-2012/diagnostico-chicos-situacion-de-calle/>
- Argentina. Dirección de Acción Social de la Municipalidad de La Plata (1988). *Diseño Programa Municipal Chicos de la Calle*.
- Argentina. Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires (2016). Recuperado de <http://www.snya.gba.gob.ar/index.php/promocion-y-proteccion-de-derechos>.
- Badenes, D. (2009). Un estigma con-sentido. Derecho a la ciudad y violencia mediática: el caso de “los chicos de la glorietta”. *Question*, 1(21), 1-8. Recuperado de <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/709>
- Barna, A. (2015). Desentrañar sucesos, evaluar sujetos y producir verdades para ‘restituir derechos de niños. *Runa*, 36(1),73-89. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96282015000100004](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96282015000100004)
- Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, 18(3), 298-306.
- Camou, A, y Mateo, S. (2008). ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004). *Cuestiones de sociología*, 4, 129-142.
- Donzelot, J. (2008). *La policía de las familias*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Galimberti, C. M. (2012). *Politización, participación política y acción colectiva: la emergencia y conformación de la Asamblea Permanente*

- por los Derechos de la Niñez en la ciudad de La Plata en el año 2008* (Tesina de Licenciatura en Sociología). FAHCE-UNLP. Recuperada de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.756/te.756.pdf>
- García Méndez, E. (2007). Infancia, ley y democracia: una cuestión de Justicia. *UNICEF, Revista Justicia y Derechos del Niño*, 9, 27-48.
- Goffman, E. (1994). *Internados*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gomes da Costa, A. (1997). *Niños y niñas de la calle vida, pasión y muerte*. Buenos Aires: UNICEF.
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lambusta, D. (2014). *Políticas públicas destinadas a la niñez en situación de calle: El surgimiento y desarrollo de APINAR en la ciudad de La Plata en el año 1999*. Tesina de Licenciatura en Sociología. FAHCE-UNLP. Recuperada de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.977/te.977.pdf>
- Lezcano, A. (1997). Trabajadores infantiles: ¿quiénes fueron y quiénes son?. *Delito y Sociedad*, 6(9/10), 125-153. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4773245>
- Llobet, V. (2006). ¿Retratos de niño? Políticas sociales y derechos de niños/as en situación de calle. En S. Carli (Comp.), *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Paidós.
- Llobet, V. (2011). Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina: algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. *Fractal: Revista de Psicología*, 23(3), 447-460. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/fractal/v23n3/v23n3a02.pdf>
- López, A. (2013). Procesos de reforma legal e institucional en materia de infancia: una historia de tensiones entramadas. En M. Chaves y E. Fidalgo Zeballos (Coords.), *Políticas de infancia y juventud. Producir sujetos y construir Estado*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Noceti, M. B. (2000). Programa Chicos de la Calle. Aproximación Antropológica a su implementación. Trabajo presentado en el *Congreso Internacional de Políticas Sociales*. Universidad del Bío Bío y Fundación Andes. Concepción, Chile. Recuperado de <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p9.3.htm>
- Noceti, M. B. (2008). *Niñez en riesgo social y políticas públicas en Argentina*. Bahía Blanca: EdiUns.



- Raggio, L. y Sabarots, H. (2012). Políticas públicas en la ciudad de Buenos Aires dirigidas a juventudes vulnerables. Continuidades y transformaciones en la última década. *Runa*, 33(1), 9-31.
- Talak, A. y Ríos, J. (2000). El Niño en los espacios urbanos. En F. Devoto y M. Madero (Comp.) *Historia de la Vida Privada en la Argentina*, vol II. Buenos Aires: Taurus.
- Talamonti, P. (2013). *Niñez en situación de calle: experiencias de intervención en la ciudad de La Plata* (Tesina de Licenciatura en Sociología). FAHCE-UNLP. Recuperada de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.951/te.951.pdf>
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. España: Síntesis.
- Varesi, G. y Pinazo, G. (2011). Acumulación, Políticas y Clases Sociales en la Argentina post-convertibilidad. En J. Gambina, B. Rajland y D. Campione (Comp.), *Hegemonía y proceso de acumulación capitalista en Latinoamérica hoy (2001-2007)*. Buenos Aires: FICYP.

## Los autores

### **Dra. Florencia Bravo Almonacid**

Socióloga. Docente del Departamento de Sociología y de la Maestría en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP. Becaria posdoctoral del CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios de vejez, pobreza y desigualdad social.

### **Lic. Hernán Andrés Caneva**

Sociólogo. Doctorando en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP. Becario de finalización de doctorado de CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al análisis de discursos e imaginarios sobre el aborto en Argentina.

### **Lic. Belén Castrillo**

Socióloga. Doctoranda en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación en Sociología de la Salud se vinculan con la atención de embarazos y partos.

### **Lic. María Laura Crego**

Socióloga. Becaria doctoral de CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios de juventud, educación, pobreza y desigualdad social.

### **Dra. Amalia Eguía**

Antropóloga y socióloga. Profesora Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE-UNLP) y en diversos posgrados de universidades nacionales. Investigadora del CONICET y directora del Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-CONICET/UNLP). Investiga temáticas de pobreza y desigualdad social, mercado de trabajo y género.

### **Dr. Matías José Iucci**

Sociólogo. Docente del Departamento de Sociología y del posgrado en Ciencias Sociales de la FAHCE/UNLP. Becario Post-doctoral del CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios de políticas sociales, pobreza y desigualdad social.

### **Dra. Leticia Muñiz Terra**

Socióloga. Profesora Adjunta del Departamento de Sociología y del posgrado en Ciencias Sociales de la FAHCE-UNLP, entre otras unidades académicas de universidades nacionales. Investigadora del CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS) perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios del trabajo, la perspectiva biográfica, y la desigualdad social.

### **Dra. María Susana Ortale**

Antropóloga. Profesora Titular del Departamento de Sociología y del posgrado en Ciencias Sociales de la FAHCE/UNLP, entre otras unidades académicas de universidades nacionales. Investigadora de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Sus temas de investigación se vinculan con pobreza, desigualdades y políticas sociales, abordando especialmente problemáticas alimentarias y de cuidados en la infancia.

**Lic. María Laura Peiró.**

Socióloga. Docente del Departamento de Sociología la FaHCE-UNLP. Personal de Apoyo CONICET con sede en el IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de trabajo se vinculan al área de metodología de las ciencias sociales y a los estudios sobre juventud, trabajo y pobreza.

**Dra. María Eugenia Rausky**

Socióloga. Profesora Adjunta del Departamento de Sociología y del posgrado en Ciencias Sociales de la FaHCE/UNLP. Investigadora del CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales perteneciente al IdIHCS-CONICET/UNLP. Sus temas de investigación se vinculan al área de estudios de niñez, pobreza y desigualdad social.

**Mgter. Diana Weingast**

Antropóloga. Profesora Adjunta de la FaHCE y de la Facultad de Psicología de la UNLP. Integrante del Centro de Estudios en Nutrición y Desarrollo Infantil (CEREN) perteneciente a la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC/PBA). Sus temas de investigación centrados en la Antropología de la Salud se vinculan con pobreza y estrategias de atención a la salud/enfermedad.

Se cree que en el marco de un contexto de “institucionalización” y “formalización” de la política social, orientada a afianzar un sistema integral de protección social que garantizara una serie de derechos, se vuelve clave desentrañar las condiciones objetivas y los sentidos implicados en los procesos de implementación de tales políticas.

A fin de comprender y dimensionar el alcance de tal escenario en términos de avances en la superación de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la exclusión, en el logro de la equidad de género y de derechos de niños, adolescentes y adultos mayores de hogares pobres -excluidos normativamente de las lógicas reproductivas y productivas y por tanto subordinados y desiguales en distintos sentidos-, planteamos actualizar conocimientos sobre algunas problemáticas previamente indagadas e incorporar otras cuya novedad deriva de cambios legislativos que avanzaron en el reconocimiento de derechos.

La obra contiene el análisis de las siguientes políticas sectoriales: trabajo, salud, educación y vivienda, dirigidas a grupo poblacionales con vulnerabilidades específicas: hogares pobres, niños y jóvenes que viven y/o trabajan en la calle, adultos mayores pobres, mujeres en edad reproductiva. Considerando las desigualdades sociales, étnicas, de género y etarias, se indagan los efectos de las mismas en las condiciones de vida, de trabajo, en las relaciones sociales, en la configuración de identidades, en la consecución de derechos económicos, sociales y culturales, meta de cualquier política social comprometida con el logro de igualdad, inclusión e integración social.

