UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
POLÍTICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ,
ADOLESCENCIA Y FAMILIA.
RESOL. “C.S.” 320/11, 324/12

Sede: Paraná, Entre Ríos
Tutor: Leila I. Luna

Trabajo Final

Entre el enfoque integral de derechos y la especificidad de la problemática de niñas, niños y adolescentes en situación de calle

Autora: Psicóloga Jorgelina Cortés

Director: Licenciado en Trabajo Social y
Doctor en Humanidades y Artes con mención en Antropología
Marcos Andrés Urcola

Paraná, Entre Ríos, junio de 2017

RESUMEN

El presente trabajo monográfico aborda la pregunta de cómo intervenir con niñas, niños y adolescentes en situación de calle, que pasan tiempo en la vía pública sin acompañamiento ni supervisión de adultos, de modo de efectivamente restituir sus derechos.

A lo largo de su desarrollo, se consideran conceptualizaciones de la infancia, se ubica históricamente el surgimiento de la preocupación por las niñas, niños y adolescentes en situación de calle, se revisan distintas nominaciones y se delinean modos de estar en calle.

Se señalan las nuevas responsabilidades del Estado que se desprenden del Paradigma de la Protección de derechos, así como la estructura del Sistema de Protección y las herramientas que la legislación nacional Argentina y provincial de Santa Fe ponen a disposición a los fines de la protección y la restitución de derechos.

A partir de tres relatos de intervenciones, se pone en tensión las posibilidades concretas de restitución, a la luz de la autonomía temprana y desasistida que desarrollan las niñas, niños y adolescentes que llevan un tiempo circulando por la calle.

En las conclusiones ofreceremos algunas respuestas tentativas a los interrogantes planteados en base a las reflexiones teórico-prácticas desplegadas a lo largo del desarrollo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 5

CAPÍTULO I

LA INFANCIA COMO CATEGORÍA CONSTRUIDA CULTURAL, HISTÓRICA Y SOCIALMENTE 9

CAPÍTULO II

ASPECTOS CENTRALES DE LA PROBLEMÁTICA DE NNA EN SITUACIÓN DE CALLE 14

Contexto histórico de surgimiento de la problemática 14

Nominaciones utilizadas para hacer referencia a NNA en situación de calle y sus implicancias 15

Algunas dimensiones de la situación en calle en importantes centros urbanos de la República Argentina 17

Consideraciones sobre los modos de estar en calle en Rosario 19

CAPÍTULO III

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL EN PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA Y SU IMPACTO EN ARGENTINA. NACIMIENTO DEL PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL 23

El Paradigma de la Situación Irregular 23

La Convención de los Derechos del Niño como puntapié en el cambio de paradigma en Argentina 25

El surgimiento de un nuevo paradigma 26

Nueva responsabilidad del Estado 27

Un nuevo modo de pensar a las niñas, niños y adolescentes, acorde al nuevo paradigma 29

La autonomía progresiva del NNA y la familia 30

CAPÍTULO IV

LOS MODOS DE INTERVENCIÓN EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN SANTA FE. 32

La creación del Sistema de Protección Integral de derechos 32

La Ley Provincial de Santa Fe y las medidas tendientes a la restitución de derechos 33

Un comentario particular sobre el Interés Superior del Niño 35

Estructura y funcionamiento del Organismo de Aplicación y su relación con el Poder Judicial 36

En síntesis 37

CAPÍTULO V

RELATO DE ALGUNAS INTERVENCIONES CON NNA QUE PERNOCTAN EN LA VÍA PÚBLICA 39

Alberto y las películas de terror 39

¿Dónde está Rocío? 42

La invitación y la espera. Pedro y Felipe 46

Aspectos comunes a los tres relatos y límites de la intervención 48

CAPÍTULO VI

EL ROL DE LA FAMILIA. CONSIDERACIONES SOBRE LA SUBJETIVIDAD DE LA ÉPOCA 50

CONCLUSIONES 54

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS 60

FUENTES DOCUMENTALES 62

INTRODUCCIÓN

La pregunta que guía este trabajo monográfico surgió de la insistencia de una dificultad con la que nos encontramos en la labor de un Equipo Interdisciplinario de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de Rosario, Pcia. de Santa Fe. Ese equipo se encontraba a cargo del diseño e implementación de estrategias de intervención para revertir y superar situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes y de la evaluación y adopción de Medidas de Protección Excepcional, desempeñando funciones en la extensión del territorio de uno de los distritos de la ciudad de Rosario. Todo ello en el marco de la Ley Provincial n° 12.967, de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia.

En la tarea diaria del equipo, encontramos en más de una oportunidad serias dificultades en la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes[1] que llevaban algún tiempo de tránsito por la calle.

Las experiencias de NNA en situación de calle son sumamente disímiles y heterogéneas, pero podemos establecer una diferencia inicial, genérica, entre aquellos NNA que sostienen un tránsito por la calle, trabajan y/o realizan actividades relacionadas con la supervivencia junto a su familia, y aquellos que circulan por el espacio callejero sin acompañamiento o supervisión adulta alguna y que suelen pernoctar en la vía pública.

La cuestión de cómo restituir derechos en NNA se tornaba especialmente desafiante en aquellas situaciones en que ellos circulaban por la calle solos, sosteniendo estrategias de supervivencia, lúdicas o laborales, y pernoctando todos o algunos días en la vía pública.

Ante estas situaciones, las solicitudes de intervención más habituales de parte de las instituciones territoriales hacia el Organismo de Aplicación de la mencionada Ley Provincial (de la que el mencionado equipo era parte), consistían en reclamos desesperados e imperativos de “sacar” al NNA de la calle. Las instituciones (Escuelas, Centros de Salud, Hospitales, entre otras) las instrumentaban a través de demandas, calificadas de urgentes, de alojamiento en una institución del Sistema de Protección. Nos encontramos sistemáticamente con pedidos de intervención cargados de angustia y apremio, y de exclamaciones de horror ante situaciones que se calificaban como de gravedad extrema.

De la labor cotidiana del equipo surgió también la evidencia de que responder a esta demanda con premura y de modo abrupto constituía una intervención infructuosa y de muy corto alcance. En otras palabras, alojar en Centros Residenciales[2] sin dilación al NNA que llevaba algún tiempo circulando en la vía pública sin asistencia ni acompañamiento adulto alguno y pernoctando

[1] En pos de morigerar la pesada herencia de la dominación masculina y de la tradición patriarcal que tiñe las prácticas respecto de la infancia, considero imprescindible no agrupar como niños en situación de calle a las niñas, niños y adolescentes, ya que existen diferencias en cuanto al género y por edades, que me gustaría permanezcan señaladas, aun cuando no entraremos en detalle en ellas en este trabajo. Por otra parte, en el plano de la escritura y en aras de la brevedad, de aquí en más, aparecerán figurados como NNA en situación de calle.

[2] Nombre con que designan actualmente las instituciones de alojamiento para NNA, también conocidas como “hogares”.

en ella, era una intervención que no se sostenía en el tiempo y generaban otras dificultades adicionales.

En la práctica, nos encontramos con que trascurrido un breve periodo, unas semanas, a veces sólo unos días, los NNA se “escapaban”, es decir, se retiraban sin autorización al poco tiempo de haber ingresado al Centro Residencial; a esas “fugas”, usualmente seguían conductas evitativas de los NNA hacia los miembros del equipo; esto agregaba dificultades al momento de retomar contacto desde el equipo con los NNA, y consecuentemente sostener un vínculo que permitiera un trabajo; por otra parte, la mayoría de los Centros Residenciales se negaban a trabajar con los NNA en un segundo alojamiento. De todo ello se desprende que el alojamiento de los NNA en los Centros Residenciales, como respuesta a esas apremiantes demandas, resultaba a todas luces ineficaz como estrategia de restitución de derechos.

La insistencia de tales fracasos nos interpeló profundamente y dio puntapié inicial al presente trabajo monográfico, el cual se inaugura con la pregunta: ¿cómo intervenir ante situaciones de niñas, niños y adolescentes que pernoctan en la vía pública, de un modo que efectivamente restituya sus derechos?

Tanto la legislación nacional (Ley 26.061) como la provincial (Ley 12967) señalan dos grandes grupos de intervenciones legítimas del Estado, ante la situación de vulneración de derechos de NNA.

Por un lado, encontramos intervenciones en pos de la restitución de derechos que no implican la separación del NNA de la convivencia familiar ni de su centro de vida. Por el otro, encontramos intervenciones que implican efectivamente una separación del centro de vida, y el alojamiento en un ámbito alternativo, usualmente una institución. En este punto, es menester aclarar que la legislación vigente determina que, previo a disponer la separación de la convivencia del NNA con su familia de origen, deberán agotarse medidas que podrían agruparse bajo la denominación de “fortalecimiento familiar”, y que no implican la separación del centro de vida.

En el caso particular de NNA que suelen pernoctar en la vía pública, podemos afirmar que las intervenciones de “fortalecimiento familiar”, si es que se instrumentaron previamente a que se consolide la trayectoria del NNA hacia la calle, o bien no produjeron efectos de restitución, o bien sólo los produjeron en forma insuficiente. Podemos afirmar también que en todas las situaciones en que se ha operado un despegue del NNA de su familia de origen porque ha empezado a circular solo por las calles, las intervenciones estatales ya habrían “llegado tarde”. Y en este estado de cosas, considerar la intervención estatal en términos de la separación o no del centro de vida pierde sentido, en tanto el niño ya produjo un alejamiento en forma autónoma.

Por su parte, y como señalábamos más arriba, la práctica expuso las severas limitaciones de las intervenciones que implicaban el alojamiento en centros residenciales, en parte por características institucionales, y, presumiblemente, en parte debido a características de los niños.

De lo precedente parece seguirse que la ley no brindaría líneas de intervención adecuadas a la restitución de derechos, para el caso específico de NNA en situación de calle sin acompañamiento adulto. Cabe mencionar en este punto que la población de NNA en situación de calle no es

estadísticamente mayoritaria y mucho menos lo es la de los que viven o duermen en la calle. Sin perjuicio de ello, en tanto el paradigma de la infancia se propone integral, la legislación está obligada a dar respuesta en este punto, como ante cualquier otro que afecte a la población infantil y adolescente, independientemente de su número.

Pero quizás podamos superar esta situación dilemática, dejando en suspenso momentáneamente la conclusión, analizando con mayor detenimiento en qué consiste y de qué se trata la vulneración de derechos que padecen los NNA en situación de calle que pernoctan en la vía pública, como condición de posibilidad para ensayar una respuesta a la pregunta de cómo intervenir con esos NNA.

Existen problemáticas muy serias, sumamente tangibles, que en muchos casos se sostienen en el tiempo, a las que se echa mano para explicar por qué un NNA llega a estar en situación de calle: indigencia, situaciones de violencia, abuso, hacinamiento, entre otras tantas, o varias de ellas combinadas. Lo cierto es que no todos los niños que padecen de estas dificultades sociales, vinculares y vitales emprenden un tránsito por la calle. Entiendo que esto reclama que se pueda pensar a los NNA en situación de calle como una población particular, con características singulares.

Se hace entonces imprescindible avanzar en un análisis del problema y reconstrucción de la categoría de los NNA que pernoctan en la vía pública en tanto no se trata de propiciar acciones para que los NNA no circulen por la calle, tampoco se trata de controlar a los NNA para que se queden en un lugar (por ejemplo, su casa) bajo la suposición de que este sería mejor que la calle; mucho menos se trata de que sea conveniente “encerrarlos” para que no circulen.

Sostenemos que el único modo de intervenir en pos de la restitución de derechos de estos NNA es estudiar y conocer más de cerca algunas de sus características, específicamente su autonomía temprana y su relación con los adultos (familiares y no familiares). Quizás esto no pueda pensarse en los términos generales de las políticas públicas, pero entendemos que el acercamiento a las características de esta población, aún minoritaria, será imprescindible para pensar programas o intervenciones que permitan alojar adecuadamente esta problemática.

La pregunta que sostiene este trabajo tiene que ver con analizar de qué se trata la vulneración de derechos que padecen los NNA que pernoctan en la vía pública, y los modos en que ante esto podría intervenir el Estado, en pos de la restitución de dichos derechos vulnerados.

Para ello, en el primer capítulo abordaremos algunas conceptualizaciones de la infancia como campo de disputa entre discursos que pugnan por la definición de la realidad, entendiendo a la infancia como un concepto profundamente político. También señalaremos que la infancia es un producto histórico, plural y multívoco, conceptualización con consecuencias al momento de pensar las políticas públicas, que se plantean como universales y tendientes a la igualdad, que resulta indudablemente abstracta, en tanto debe situarse en el marco de una sociedad desigual.

En el segundo capítulo, ubicaremos históricamente el surgimiento de la preocupación por los NNA en situación de calle y su constitución como objeto

de prácticas, tanto estatales como de organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, revisaremos distintos modos de nominación y delinearemos modos de estar en calle, circunscribiéndonos a los NNA que pernoctan en la vía pública y permanecen allí durante algunos periodos de tiempo, sin acompañamiento ni supervisión de adultos.

En el capítulo tercero, haremos el recorrido que nos lleva desde el paradigma de la Situación Irregular hasta el Paradigma de la Protección Integral, procurando dar cuenta de las consecuencias que tiene este cambio en la consideración del niño, entendido ahora como sujeto de derechos. Asimismo, haremos hincapié en las nuevas responsabilidades del Estado, así como de los adultos que tienen niños a su cargo, para introducir el concepto de autonomía progresiva, que hace alusión a la autonomía que asiste a los NNA progresivamente a lo largo de su desarrollo.

En el capítulo cuarto, incursionaremos en la estructura del Sistema de Protección, así como la legislación que supone su creación. Analizaremos los modos que las leyes nacional y provincial proponen para su intervención en pos de la restitución de derechos, y la relación del Sistema de Protección con el Poder Judicial.

En el quinto capítulo, introduciremos algunos relatos de experiencias y de intervenciones de un Equipo del Organismo de Aplicación de la ciudad de Rosario, con NNA en situación de calle, que pernoctan en la vía pública. Expondremos también los límites a esas intervenciones en cuanto a la restitución de derechos.

En el capítulo sexto, revisaremos categorías que nos permiten pensar más ajustadamente las familias actuales, los alcances y límites de las funciones de los adultos, y cómo estas vicisitudes condicionan la autonomía de los NNA.

Finalmente, en las conclusiones ofreceremos algunas respuestas tentativas a los interrogantes planteados en base a las reflexiones teórico-prácticas desplegadas en cada uno de los capítulos.

CAPÍTULO I

LA INFANCIA COMO CATEGORÍA CONSTRUIDA CULTURAL, HISTÓRICA Y SOCIALMENTE

La infancia ha aparecido durante mucho tiempo como un objeto “obvio” para la sociedad, no siendo reconocida como un producto histórico, resultando la categoría deshistorizada por parte de las pedagogías y políticas. Consecuentemente, es menester tomar en consideración los condicionamientos históricos de la categoría de infancia, su construcción, las luchas de poder por su definición y los aportes de distintas disciplinas en su construcción, como la historia, la historia de la educación y el psicoanálisis (Carli, 2002).

Emprendiendo entonces un recorrido histórico de la infancia en la Argentina, es sumamente importante reconstruir los procesos sociales que inciden sobre los niños y explorar las ideas que la sociedad sostiene respecto de la infancia en cada época, en tanto la política y la pedagogía tienen un “papel constitutivo” en los niños, la cultura y la sociedad.

La institución de la infancia ha sido construida en sucesivos actos de poder, y consecuentemente, con violencia. Puede también calificarse de contingente, en referencia a la arbitrariedad con la que se establecen las divisiones entre edad y de las fronteras que las separan. No se puede desconocer que estas divisiones se constituyen en objetos de lucha y se definen a partir de esos procesos. Por todo ello, el reconocimiento de la historicidad de los vínculos entre adultos y niños, abona a la comprensión de los mismos en el marco de su significación política efectiva, y evita caer en perspectivas muy rígidas que no permiten pensar más allá de ellas mismas, o que se plantean como opciones únicas y privilegiadas, al momento de pensar e intervenir respecto de la infancia.

La infancia debe analizarse entendiendo la categoría de discurso en sentido amplio, como toda configuración social significativa, tejido de producciones referidas a la infancia desde una perspectiva de totalidad significativa. Son los discursos los que hacen a la misma constitución de los niños como sujetos, en un periodo determinado, constituyendo al niño como agente social, dando significatividad social al niño en tanto y en cuanto la infancia se constituye en objeto de discurso. En este mismo sentido, los discursos acerca de la infancia, pensando la categoría del discurso como determinando y soportando prácticas, modos de acercarse al mundo y modos de concebirlo, proponen modelos de identificación a los niños, es decir, proponen identidades sociales para los niños. Por otra parte, los discursos como determinantes de prácticas sociales ponen en juego “mecanismos de inclusión y exclusión/represión, y de distinción/diferenciación de la infancia/niñez” (Carli, 2002:25-26). En otras palabras, los discursos son formas que toman los juegos de poder.

En la constelación de discursos respecto del niño, con sus efectos en las prácticas y en las formas de subjetivación de los niños, su consideración desde el punto de vista de los adultos y los efectos de ello en los mismos pequeños sujetos, está ligada estrechamente, según Carli, a la historia de la educación en Argentina. E indudablemente, la historia de la educación, se imbrica en un

espeso entramado con los “procesos de fundación, estructuración y especialización del Estado argentino” (Carli, 2002:13). En tanto los discursos acerca de la infancia se inscriben en la historia política argentina, “la cuestión de la infancia [funciona] como un analizador de la cultura política” (Carli, 2002:30). En ese sentido, como discursos modernos acerca de la infancia, encontramos como principales exponentes, el normalismo en la pedagogía, discursos de la infancia provenientes de los movimientos socialistas y anarquistas, del movimiento obrero y de las primeras organizaciones feministas, como también discursos de corte nacionalista, el peronismo y el partido comunista. El Estado-nación devino terreno de constitución de la identidad de las nuevas generaciones, construyendo una nueva unidad entre infancia y nación.

De la breve reseña anterior respecto de los planteos de Carli, surge claramente la relación que dicha autora considera existe entre política y niñez: son los discursos sobre la infancia los que la recortan como objeto, con todo lo que esto implica en cuanto prácticas, saberes y formas de concebir el mundo, que moldean a la niñez y la configuran como tal, entramándose esos discursos en instituciones y dando lugar a “sentimientos sobre la infancia” que son compartidos por amplios sectores de la sociedad, aunque con participación diferenciada en los ámbitos de definición de las prácticas que inciden en lo social. Entre esos sectores se establecen también luchas por la definición de la realidad de uno u otro modo, en el marco de las cuales la infancia se vuelve objeto de disputa y es condicionada por las distintas prácticas que se consideran adecuadas para abordarla y pensarla. En este sentido, la política es un elemento insoslayable, en tanto las políticas en educación que un Estado diseña para su tratamiento y abordaje, con un discurso hegemónico al respecto, dejan otros tantos discursos y concepciones en posiciones marginales. Esto genera efectos que si bien pueden ser buscados, son contingentes, en el sentido de que podrían haber prevalecido otros intereses, cosmovisiones y concepciones de la infancia.

Es menester advertir al lector respecto de caer en la deshistorización y naturalización de las relaciones entre adultos y niños, en la concepción de la infancia, pero también en tanto permite el reconocimiento de lo contingente del sentimiento sobre la infancia. Es en este sentido que la historicidad se vuelve un elemento insoslayable, como también pensar la infancia como un objeto más que se disputa en el campo político.

La pregunta por la construcción de las generaciones se sitúa en el tiempo largo y en las transformaciones políticas y educativas, y que las generaciones futuras nos compelen a pensar en la relación entre el presente y el futuro, transición en la que la política y la pedagogía resultan elementos cruciales. (Carli, 2002).

Si la infancia da las coordenadas en que los niños se constituyen en sujetos de su generación, que modulan la sociedad de la que forman parte, indudablemente esto tendrá incidencia en las generaciones adultas futuras, desbordando “metafóricamente” al niño y niña de hoy, en una proyección hacia el futuro.

> *Los discursos acerca de la infancia se caracterizan por tener un fuerte registro metafórico que desborda la cuestión del niño como sujeto y se*

proyecta sobre las transformaciones de la sociedad como totalidad, y que indica su articulación con la emergencia de los imaginarios sociales acerca de las nuevas generaciones (Carli, 2002:27).

Esta cita pone de relieve la proyección hacia el futuro de la consideración de la infancia, en tanto quienes piensan, escriben y discuten sobre ella, pugnan por el reconocimiento y hegemonía de su posición, luchan por hacer prevalecer un modelo de sociedad, proyectan sobre el futuro y apuestan a una nueva generación, con características particulares. La política entonces aparece condicionando a la infancia y viceversa; una indisociablemente se liga a la otra.

En este punto, debemos dar un paso más y plantear abiertamente que la pertenencia a uno u otro grupo social condicionará la infancia de un niño de diversas maneras, por lo cual hablar de la infancia puede resultar en un ocultamiento de la diversidad de experiencias que tienen los niños, en relación a su pertenencia a un grupo social.

La infancia no representa lo mismo ni es vivido de la misma manera en todos los grupos humanos. El enfoque socioantropológico introduce una perspectiva privilegiada al respecto, aportando el punto de vista del propio actor social, imbuido indudablemente de la cultura particular del grupo social al que pertenece (Colángelo, 2005). Consideramos que esta perspectiva aporta una riqueza única, que preserva al supuesto investigador de moldear a su gusto los resultados de sus observaciones, de intentar hacer encajar lo observado en esquemas previos y, usado críticamente, previene al observador de valoraciones en cuanto a lo que está bien o mal, distinción que resulta sumamente abusiva cuando desde una perspectiva de la cultura hegemónica se piensan parámetros culturales diversos.

Una perspectiva como la descripta habilita a comprender las diferentes concepciones de niño, de vínculos familiares y organizaciones domésticas ya no como modos inadaptados, desorganizados o ilógicos, sino como modos de organización familiar no hegemónicos, alternativos, vinculados éstos a una cultura no hegemónica, dando lugar a un enriquecimiento de la perspectiva, y evitando caer en visiones esquemáticas y polaristas de “buenos” y “malos” cuidados. Así, los distintos modos de criar a los niños deben ser concebidos producto de la construcción de saberes y prácticas de un grupo étnico particular.

Además, existe una variedad de procesos de crecimiento y desarrollos físicos y de edad social, más allá de la complejidad que revisten según el grupo social del que se trate, del cual un observador externo seguramente puede no tener conocimiento previo, al momento de acercarse a la comunidad. Los límites de edades que se establecen para diferenciar a los niños en grupos están en relación a procesos de clasificación a través de los cuales los grupos sociales realizan divisiones en el mundo social, hacen y deshacen agrupamientos. Y en esta división ha tenido un papel central la escolarización de los niños, y que también existan distintos ritos de pasaje de un grupo etario a otro.

La pertenencia a uno u otro grupo social es un punto especialmente álgido si se considera que las políticas públicas se plantean como universales y tendientes a generar igualdad (Colángelo, 2005).

Los distintos grupos sociales, sean cuales sean sus parámetros culturales, están insertos en el sistema de producción capitalista, factor que también resulta esencial al considerar las condiciones de vida, dimensión insoslayable al momento de pensar en la igualdad que las políticas públicas promueven. Es en ese marco que se hace indispensable pensar en los cuidados de los niños y coordenadas en los que se gesta la infancia. Las representaciones y prácticas al respecto también se ven condicionadas profundamente por la posición de los actores en la estructura social.

Es entonces en la articulación entre diversidad cultural y desigualdad social que pueden y deben pensarse los problemas sociales de la infancia, constituyendo una dimensión que debe cobrar centralidad al momento de abordar la infancia y la familia en los sectores populares.

Las identidades de los niños y niñas (y ya no del niño) son construcciones que se dan en un proceso dinámico y conflictivo. La consideración de esa dimensión nos prevendría parcialmente de caer en un determinismo económico simplista pero también de un relativismo cultural ingenuo, los que no permitirían márgenes de acción ética.

Usualmente, las políticas públicas dirigidas hacia la infancia tienden a cierta desnaturalización y particularización de la noción de infancia, lo cual obliga a poner en tela de juicio las estrategias, discursos y acciones que se formulen en términos vagos de “lo mejor para el niño”. La definición de la niñez es en realidad resultado de una disputa de sentido, y pensar “la” infancia tiende a enmascarar la variedad de experiencias de vida de los niños y niñas. Destaca que el modo en que se define y da contenido a la infancia tiene efectos eminentemente políticos, en tanto refleja indefectiblemente la distribución de poder entre distintos grupos de la sociedad.

Colángelo (2005) también plantea la necesidad de diagramar políticas públicas en relación a la infancia considerando una escucha a los grupos a los que se pretende dirigir esas políticas, a los fines de que el diseño de las políticas estén orientadas por la realidad de los sujetos sociales involucrados, y no sesgadas por las visiones de quienes los observan “desde fuera”.

En otro extremo, advierte la autora en cuanto a caer en un exceso de relativismo cultural respecto de la consideración de situaciones de desigualdad social, adjudicando condiciones de vida indignas a aspectos culturales.

Quedan enunciadas entonces algunas contradicciones intrínsecas de la aplicación de una legislación que procura generar una igualdad abstracta, en el marco de una sociedad desigual, con lo que eso implica en términos de intervenciones de los trabajadores estatales respecto de las distintas realidades infantiles.

La intención de este capítulo ha sido la de prevenir al lector respecto de conceptualizaciones “ingenuas” de la infancia, que dejen por fuera su dimensión profundamente histórica, política y socioestructural. Revisamos que los discursos sobre la infancia, lejos de ser neutrales, son resultantes de luchas de poder y hacen a la constitución de las niñas, niños y adolescentes, fomentando el sostenimiento de prácticas, cosmovisiones sobre el mundo, concepciones de qué es un adulto, qué es un joven y qué es un niño. Los modelos identificatorios disponibles para NNA están profundamente

condicionados por este entramado de discursos y son ellos los que dan lugar a los “sentimientos de la infancia” en contextos sociales específicos.

La pertenencia de los NNA a uno u otro grupo social, remite a diferentes concepciones de infancia, de organización familiar y sus vínculos dentro de la unidad doméstica. Su consideración es fundamental al momento de diagramar políticas públicas, con la precaución de no caer en un relativismo que adjudique condiciones de vida indignas a aspectos culturales.

En el próximo capítulo, pasaremos revista de algunos trabajos sobre niñas, niños y adolescentes en situación de calle, como un subgrupo dentro del universo de la infancia y la juventud, procurando afinar conceptos que sostendrán los desarrollos posteriores de esta monografía. Exploraremos la heterogeneidad de las experiencias del tránsito por la calle, e incursionaremos en los “modos de estar” en la calle, para concentrarnos en un grupo en particular: el de los NNA que circulan por la calle sin acompañamiento ni supervisión adulta, NNA que pernoctan en la vía pública y se han distanciado parcial o totalmente de la vida familiar.

CAPÍTULO II
ASPECTOS CENTRALES DE LA PROBLEMÁTICA DE NNA EN SITUACIÓN DE CALLE

Contexto histórico de surgimiento de la problemática

Se hace imprescindible en este punto "situar" el fenómeno de NNA en situación de calle, en términos históricos, sociales y económicos en el contexto latinoamericano, y delinear el modo en que se recorta, en que se convierte en objeto de distintos discursos sociales. Es decir, cómo se producen procesos de visibilización y recorte de la problemática de los NNA en situación de calle, de parte de los diferentes actores sociales que comparten responsabilidades en su tratamiento.

Está claro que el fenómeno de NNA viviendo en condiciones de pobreza y realizando actividades laborales o lúdicas en las calles de las ciudades en Argentina, y más aún en Latinoamérica, tiene larga data. Sin embargo, puede ubicarse que cobra relevancia a partir de la década del '80, momento desde el cual distintos discursos procuraron dar visibilidad y carácter problemático a dicho fenómeno.

En este proceso de visibilización, resultaron fundamentales organismos internacionales, como UNICEF, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y movimientos sociales que introdujeron nuevas miradas para pensar e intervenir respecto de la "cuestión social de la infancia".

Los años '70 conllevaron un quiebre y una transformación de la economía mundial, constituyeron "un momento de cambio y crisis debido a las repercusiones y consecuencias económicas provocadas por la crisis monetaria en Estados Unidos, el cambio del patrón de oro (1971), el alza en los precios del petróleo (1973 y 1979) y la autonomía relativa que comenzaba a ganar la esfera financiera sobre la productiva" (Urcola, 2011:11). Se producen marcados cambios en los mercados laborales, con una importante disminución en el porcentaje de la población con ocupación formal. Específicamente en Argentina, el gobierno militar promovió la desindustrialización, entre otros cambios en la economía nacional, los cuales implicaron gran cantidad de despidos y contingentes poblacionales que comienzan a dedicarse a ramas informales de la economía.

La Argentina, como otros lugares de Latinoamérica, encuentra entonces una población numerosa que ya no puede insertarse en el esquema de la producción, ni podrá hacerlo en el futuro. De ello se desprende que "lo específico en el trabajo del niño en situación de calle en las grandes ciudades es, precisamente, su improductividad, su prescindibilidad y su lugar de mero sobrante del proceso de producción presente y futuro. La mayoría de sus actividades se constituyen como mendicidad encubierta" (Urcola, 2011:11). Ello a diferencia de lo que ocurría por ejemplo a principios el siglo XX en Argentina, momento en que existía la figura del "canillita", quien sí cumplía una tarea específica, que cabría calificar de laboral.

Urcola (2011:12) plantea:

Frente al destacado incremento de la pobreza en la región y la oleada de niños y niñas y sus familias, que aparecieron desarrollando estrategias de

vida en las calles como medio de sobrevivencia, la medida de los gobiernos de facto que primaron en América Latina durante los años setenta y parte de los ochenta, fue incrementar y profundizar las políticas del régimen de la minoridad, provocando un importante aumento de internaciones en institutos de menores y la apertura de casos judiciales por causas sociales.

Como veremos con mayor profundidad en el próximo capítulo, la Doctrina de la Situación Irregular fue hegemónica a lo largo del continente hispanohablante hasta la década de 1980. Según autores consultados, los movimientos sociales e instituciones que impulsaron a la revisión de las categorías que sostenían a este viejo paradigma se vieron motivados por el aumento sustancial de intervenciones judiciales ante las situaciones de pobreza. Esas intervenciones judiciales operaron como medios de contención social, ocultando la preocupante falta de políticas sociales respecto de las dificultades de la infancia y la adolescencia en situación de calle.

El surgimiento de las ONG y algunos movimientos sociales, sumados a la intervención de organismos internacionales, abonó a la construcción del enfoque de los "niños de la calle" como categoría que permitiera visibilizar una realidad social que permanecía invisibilizada. UNICEF tuvo un papel importante, en tanto introdujo reflexiones sobre la nominación, que procuraron impactar en el modo de intervención y abordaje de la problemática.

Los procesos democráticos en América Latina, inaugurados desde mediados de los '80, además de la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989, dieron inicio a una nueva etapa:

> *…en cuanto a las formas de percibir y actuar sobre las infancias… como reacción contra la imagen del menor abandonado, que debe ser internado (invisibilizado), y el clima político del momento, que no permitía un debate abierto sobre temas vinculados con problemáticas sociales, la nominación que designa el fenómeno observado a 'simple vista' de niño y niñas trabajando, pidiendo y durmiendo en las calles y avenidas de las áreas centrales de los grandes conglomerados urbanos*… (Urcola, 2011:13-14).

Ante el cambio de mirada, el niño de la calle comenzó a inspirar tanto miedo como lástima, se presentó ante las miradas como niño maltratado y explotado, pero también promotor de la delincuencia y el robo. Las nuevas perspectivas procuraron retomar esta doble faz y promover enfoques superadores y críticos para guiar las intervenciones, entendiendo que esas miradas tienden a deshistorizar y desvincular el fenómeno de sus orígenes socioestructurales.

De ahí en adelante observamos una variada gama de esfuerzos académicos y vinculados al campo de las políticas públicas para dar mayor consistencia conceptual y precisión descriptiva y taxonómica a las formas de nominar a esta problemática emergente de las infancias en las grandes ciudades latinoamericanas.

Nominaciones utilizadas para hacer referencia a NNA en situación de calle y sus implicancias

Los NNA circulan por la calle de distintas maneras, permanecen en ella durante varias horas, solos o acompañados, deambulando, jugando o

trabajando allí. Partimos del supuesto que la expresión “niñas, niños y adolescentes en situación de calle” agrupa una gran cantidad de experiencias muy heterogéneas, y se hace necesario circunscribir la terminología que se usará en este trabajo.

UNICEF propuso que la denominación “niños y niñas en situación de calle” resultó superadora de denominaciones previas, concordantes con la Doctrina de la Situación Irregular, como eran las de “menores carenciados, abandonados, faltos de asistencia y de vivienda”, para hacer referencia a niños y niñas que permanecen una parte o la totalidad de su tiempo en las calles de centros urbanos grandes o de tamaño medio. El cambio de denominación coincidió con un cambio importante en términos de la atención al tema de infancia y Adolescencia en América Latina, un cambio en la conceptualización y en la acción al respecto (Gomes da Costa, 1997:1).

Se han utilizado otras expresiones, como “chicos de la calle” o “niños trabajadores”, que son criticables en tanto atribuyen a los NNA ciertos rasgos y actitudes como si fueran inherentes a su condición humana (Urcola, 2010). Éstas ocultan que la realidad de los NNA que viven o trabajan en la calle son producto de condicionantes socioculturales y exponentes de dificultades de la época.

Otras bibliografías (García Silva, 2014) distinguen “niños de la calle”, haciendo referencia a los que viven y duermen en ella, de “niños en la calle” para referir a los que trabajan, o pasan el día en ella, pero vuelven a sus hogares.

Otra expresión también utilizada habitualmente, pero que aquí no adoptaremos, es la de “niños con experiencia de vida en calle”, utilizada “para no totalizar la experiencia callejera, ni incurrir en falsas distinciones entre niños *de* o *en* la calle cuando la experiencia demuestra que las fronteras son difusas y los estados cambiantes…” (García Silva, 2014:42).

La expresión “niños, niñas y adolescentes en situación de calle”, adoptada a lo largo de esta monografía, permite en primer lugar no naturalizar el tránsito en calle como una propiedad de los niños (deslizamiento que sí produce hablar de niños *de* la calle), como también resaltar el carácter contingente de ese tránsito.

En concordancia con lo propuesto por Urcola (2010), a lo largo de este trabajo, cuando se hable de un niño o niña en situación de calle no se hará alusión a cualquier NNA que transita por la vía pública. Se hará alusión más bien a una situación ligada a “procesos de exclusión y marginación en el acceso a los bienes materiales y simbólicos necesarios para el desarrollo íntegro y autónomo de la persona”.

Hemos entonces optado por sostener un enfoque claramente situacional, en tanto brinda la posibilidad de resaltar la contingencia, el carácter circunstancial del tránsito del NNA por la calle. El mencionado enfoque pone de relieve el condicionamiento multidimensional histórico de la realidad que les toca vivir a estos niños, distanciándose de nominaciones y, más serio aún, corrientes teóricas que tienden a tipificar rasgos, conductas y actitudes de NNA en contextos sociales adversos.

Algunas dimensiones de la situación en calle en importantes centros urbanos de la República Argentina

Establecida la nominación que se utilizará y declarados los motivos, es menester clarificar a qué experiencias hacemos alusión con la expresión "NNA en situación de calle". Como señalábamos más arriba, estas experiencias resultan sumamente heterogéneas. Comenzaremos por revisar algunas dimensiones, tales como las han expuesto distintos autores que han estudiado el fenómeno, desde distintos enfoques.

En una investigación sociológica en el marco de una institución gubernamental de la ciudad de Buenos Aires a la cual asisten NNA en situación de calle, Pojomovsky et al. (2006) profundizaron en las características sociodemográficas, familiares, económicas, educativas, sanitarias y jurídicas de estos NNA. Nos advierten contra la "tentación" de explicar simplificada y mecánicamente la presencia de población en calle a partir de la pobreza extrema, especialmente en países periféricos, donde un crecimiento sostenido del desempleo, la desigualdad, la vulnerabilidad social y la pobreza han efectivamente incrementado la presencia de NNA o incluso adultos deambulando o permaneciendo en las calles. Junto con la pobreza coexisten otros factores causales, por lo cual identificar pobreza y situación de calle constituye una simplificación y oculta la complejidad de las razones que impulsan a NNA y adultos a permanecer en la calle. Si la relación pobreza-situación de calle fuera de necesaria correspondencia, habría muchas más personas deambulando en las calles, mientras que la mayoría de quienes padecen situaciones de pobreza extrema no conciben la calle como estrategia posible de supervivencia o modificación de su realidad. También señalan la presencia de otros jóvenes y adultos con orígenes socioeconómicos no marginales, población heterogénea y variada, más relacionada con las trayectorias de los países centrales y que no constituyen objeto ni interés de las políticas sociales.

La población alcanzada por la investigación se describe como NNA:

> *que viven, deambulan y/o trabajan en las calles de la Ciudad de Buenos Aires y utilizan el ámbito callejero como espacio principal o secundario de su vida cotidiana, considerándolo como fuente de recursos de todo tipo (económicos, de socialización, de esparcimiento y/o de aprendizaje.)* (Pojomovsky et al., 2006:11)

Según datos estadísticos recabados por un programa municipal de la ciudad de Rosario las variables principales que condicionan la presencia de NNA y/o sus grupos familiares en calle eran: "*violencia familiar*, *abuso sexual*, *conflictos familiares*, *carencia económica*, *desafiliación comunitaria*, *otros"* (Urcola, 2007:241). Coinciden ambos trabajos en torno a que ninguna de las variables puede considerarse como causal única.

En cuanto al *tipo de actividades* que los niños desarrollan para sobrevivir en la calle, las mismas se califican como circunstanciales y abarcan un amplio espectro: mendicidad, venta de estampitas o de otros productos, limpieza de vidrios, cuidado de autos y otras lindantes con actividades ilícitas o efectivamente ilegales como el robo, la prostitución o la compra-venta de drogas (Pojomovsky et al., 2006).

Urcola (2007) presenta un cuadro en que se pueden observar las diversas actividades realizadas por los NNA durante sus jornadas en la calle, en Rosario. El 45 % de dedica a la mendicidad, el 17 % deambula y el 11 % se dedica a la venta ambulante de diferentes productos, mientras que en el 27 % restante se agrupan otras actividades de menor incidencia. La categoría "deambula" refiere a NNA que circulan por las calles de la ciudad sin una actividad definida que puede combinar la mendicidad con alguna actividad lúdica. Es menester poner la atención en que si se consideran las variables cuida autos, malabares, limpia vidrios de autos y abre puertas de taxis como formas de mendicidad encubiertas, la variable mendicidad se elevaría considerablemente al 62 %.

Por su parte y en relación al *tiempo que los NNA permanecen en la calle*, a partir del análisis de un Programa cuyo objetivo se enuncia como "'escolarizar' y 'sacar de la calle' a los niños" (Calderón et al., 2006:1) en el aglomerado Gran Mendoza, oportunamente en vigencia, señalan conveniente diferenciar entre NNA que poseen una larga tradición de estrategias de supervivencia en calle, de aquellos que recurren a estas estrategias sólo ocasionalmente, y agregan "por cuanto que estos últimos no han internalizado aún estas conductas" (Calderón et al., 2006:4). Si bien nos interpela aquí la idea de internalización, que no está explicada en profundidad, rescatamos el dato de que existen diferencias en cuanto al tiempo que los NNA permanecen en la calle.

Urcola (2007) nos muestra un cuadro que intenta ilustrar el tiempo de la jornada que los NNA transcurrían en la calle. En él, se puede apreciar que el 38 % pasaba entre 4 y 8 horas diarias en la calle y el 22 % hasta 4 horas, siendo escaso el porcentaje de aquellos que lo hacen más de 8 horas (3 %).

También advierte sobre que hay NNA que duermen en la calle, pero son los menos, mientras que otros "lo hacen de modo fluctuante, es decir, un día sí, un día no o una semana duermen en la calle, y la otra retornan a sus hogares, haciendo de esto una constante sin días ni horarios fijos o preestablecidos" (Urcola, 2007:238). De acuerdo a este estudio, la mayoría de los chicos que duermen en la calle retorna a sus hogares de modo intermitente.

En cuanto al *proceso de salida a la calle de NNA*, en el contexto específico de la ciudad de San Juan, Provincia de San Juan, Argentina, encontramos que la situación de calle emerge con un cuidadoso y pautado andamiaje de aprendizajes sociales. La *trayectoria de calle*, en la que se suceden al menos tres momentos cualitativamente distintos, va desde el espacio del hogar familiar, hacia el espacio de la comunidad de práctica de chicos en situación de calle (Mateos, 2006:171). Si bien no pretenderemos extender las conclusiones del estudio realizado en la región a todos los casos, resulta interesante situar la idea de que hay algo progresivo hasta que un NNA se encuentra en situación de calle.

En una primera fase de la mencionada trayectoria, que se inicia a temprana edad, los NNA acompañan a las mujeres de la familia en actividades o espacios que contribuyen a la sobrevivencia familiar, tales como comedores o establecimientos estatales que brindan asistencia social material, en salud o recreación. En una segunda fase, hay un retorno a la calle de los NNA, pero ya sin la presencia de las mujeres mayores de la familia, sino en compañía de

hermanos varones u otros parientes cercanos. Finalmente, una tercera fase, culminación de la trayectoria según la autora, en la que los NNA se incorporan efectivamente a la comunidad de práctica, produciéndose un cambio de un "adultocentrismo" a un "fratercentrismo", una comunidad entre NNA de la calle, más allá de la referencia a adultos (Mateos, 2006:171-174).

Respecto de *la edad* en que los NNA manifestaron haberse ido por primera vez a la calle, Pojomovsky et al. (2006) nos informan que casi la mitad de ellos afirman haberlo hecho entre los 12 y los 15 años. Sus hallazgos parecen coincidir con los de otros autores, en que los más pequeños suelen estar acompañados en la calle por adultos, mientras que otros gozan de mayor autonomía o asisten con pares y hermanos. Por otra parte, son los más pequeños los que inspiran en la sociedad sentimientos de amparo, compasión y caridad, lo cual les facilita obtener recursos principalmente económicos en el ámbito de la calle. Contrariamente, cuanto mayor sea la edad de los NNA, la supervivencia callejera se ve atravesada por el rechazo y temor que generan, así como la represión de la que son objeto.

En cuanto al *tiempo* que hace que los NNA tienen un tránsito sostenido por la calle, en 2006 en Rosario el 33 % de los NNA hacía más de 3 años que estaba en situación de calle en Rosario, y el 13 % hacía 3 años. En otras palabras, el 46 % de los NNA en situación de calle de Rosario son de larga data, desarrollando diversas estrategias de sobrevivencia en las calles de la ciudad desde un momento anterior al periodo analizado -2003 a 2006- (Urcola, 2007).

Si bien existen diferencias en enfoque y resultados obtenidos de las investigaciones consultadas, encontramos algunos indicadores comunes. Hay consenso en que el tránsito de un NNA por la calle no es un fenómeno unicausal, sino que confluyen en él múltiples condicionantes. En cuanto al tipo de actividades que los NNA realizan en la calle, encontramos lúdicas, de generación y obtención de recursos o a través de una actividad laboral o simplemente "deambular" (circular por la calle sin una actividad pre definida). También encontramos que el tiempo que los NNA permanecen en la calle es muy variable, desde algunos momentos del día, hasta periodos de tiempo sin regresar a la casa familiar. Asimismo, que la salida a la calle se produce más bien de manera progresiva, que como algo que se precipita de un momento a otro. Finalmente, que a una situación en que un NNA deambula solo por la calle usualmente precede un tránsito previo familiar o con pares.

Consideraciones sobre los modos de estar en calle en Rosario

En relación al recorrido planteado para este trabajo monográfico, es menester ahondar en precisiones respecto de las formas de habitar la calle de los NNA en Rosario (Urcola, 2010:154).

En dicho análisis se observaron un cúmulo de casos y, de un universo que podría calificarse caótico en cuanto al cambio constante en el tránsito de los NNA y sus familias por las calles, se extrajeron algunas regularidades que excedían lo individual, recortándose tres formas de habitar la calle por parte de los NNA, a saber: 1) como parte de una estrategia laboral-familiar; 2) como estrategia de sobrevivencia individual por fuera del vínculo familiar (pernoctando en la vía pública); y 3) con estrategias lúdicas de vida o

sobrevivencia en calle. La clasificación precedente no pretende ser taxativa, y el estudio es claro en relación a que existen procesos de cambio, en los que se producen pasajes de un tipo de estrategia a otra; por ejemplo, de una estrategia laboral familiar a una de sobrevivencia individual, más allá del grupo familiar (Urcola, 2010:118)

El concepto de estrategia de vida o sobrevivencia hace referencia a los mecanismos de reproducción social de las unidades familiares en condiciones de pobreza urbana surgidos en los ’60.

Si bien las categorías de estrategia de vida y estrategia de sobrevivencia son linderas, es menester señalar algunas diferencias.

Las estrategias de vida son:

> *…un conjunto de prácticas y acciones económicas, sociales, culturales y demográficas por medio de las cuales los sujetos o familias, condicionados por una posición social desfavorable, tienden (de manera explícita o implícita) a conservar o aumentar su patrimonio (de bienes materiales, culturales y simbólicos) y a la concreción de planes y proyectos con el fin de mantener o mejorar su posición en la estructura de relaciones sociales*… (Urcola, 2010: 116)

A diferencia de ellas, las estrategias de sobrevivencia señalan el costado adaptativo de las estrategias de vida a las condiciones sociales dadas y que, en condiciones sociales de pobreza, tienden a la reproducción de la misma e incluso a la consolidación de relaciones de dependencia y dominación, sin que la elaboración de proyectos y expectativas excedan el corto y mediano plazo.

Las estrategias de vida resultan en un concepto más abarcativo, en tanto comprenden por un lado estrategias adaptativas, de reproducción; y por otro, estrategias de cambio, creativas, como modos de superación de las dificultades del medio social adverso y de la posición desfavorable en el mismo (Urcola, 2010: 116-117).

En la **estrategia de vida laboral-familiar en calle**, el NNA se encuentra en la calle participando como miembro de una organización laboral para la satisfacción de las necesidades del grupo familiar, en una situación en la que priman las actividades laborales o de mendicidad organizada con lugares, trayectos, días y horarios bien definidos. De este modo, el NNA contribuye a la economía familiar y retorna diariamente a su hogar. Es menester resaltar en este tipo de estrategia la presencia de un adulto responsables (padre, madre, hermano mayor, vecino, etc.) aunque no esté realizando la misma actividad o no esté físicamente presenta mientras el NNA realiza su actividad laboral. Usualmente, los NNA están escolarizados, trabajando a contraturno de la escuela, y en condiciones de salud controladas. Esta organización laboral-familiar se caracteriza por la elaboración de redes de intercambio y ayuda diversas con personas e instituciones tanto del barrio de origen como con personas e instituciones vinculadas al circuito de calle y su actividad laboral.

En la **estrategia de sobrevivencia del NNA que pernocta en la vía pública** la relación del NNA con el grupo familiar de origen es escasa o nula, situación usualmente asociada a situaciones de conflicto o crisis familiares. El NNA combina actividades lúdicas con laborales para su subsistencia personal en la calle, y el espacio laboral deviene el espacio habitacional. Su ámbito de residencia y de vida cotidiana pasan a ser diversos lugares públicos de la

ciudad, como la Terminal de ómnibus, plazas, umbrales de edificios o directamente la calle, generalmente en las zonas céntricas de la ciudad donde pueden proveerse de mayores recursos y servicios, construyendo redes de intercambio con personas e instituciones que los asisten material (alimentos o vestimentas) y afectivamente. Sus actividades lúdicas o laborales pueden ser organizadas o no y, sin haber un adulto responsable, comparten juegos y trabajo con otros niños y adultos en su misma situación. No están escolarizados y su vida diaria a la intemperie los expone a visibles estados de deterioro físico y de salud en general.

Finalmente, en la **estrategia lúdica de vida o sobrevivencia en calle** prima la actividad lúdica y de esparcimiento en la calle por sobre las tareas laborales. Si bien hay combinación de lo lúdico con mendicidad, esas tareas se desarrollan con el fin de obtener recursos para financiar la actividad recreativa personal o del grupo (transporte, comida, sustancias tóxicas, fichas de videojuego o costo de hora de un cyber, bebidas, etc.). Lo esencial de esta estrategia que es que los NNA no contribuyen a la economía familiar. Una de sus características principales es el deambular constante de los niños en el espacio público sin lugar, días y horarios fijos y con un retorno al hogar y asistencia a la escuela, en forma regular o irregular de acuerdo al caso. La salida a la calle puede relacionarse con situaciones de crisis familiar, como violencia o abuso, donde la calle se presenta como un lugar de resguardo; o con la escasa propuesta lúdica en el lugar de residencia y sus inmediaciones, donde otros lugares de la ciudad, como la zona centro, ofrecen una variedad de ofertas de entretenimiento como fuente de atracción para los NNA. (Urcola, 2010: 154-155)

Hemos emplazado histórica y socialmente la problemática de los NNA en situación de calle, haciendo hincapié en el papel de UNICEF, distintas ONGs y movimientos sociales que contribuyeron a la visibilización y construcción social de la problemática. También revisamos terminología que se ha utilizado para hacer referencia a estos NNA, y sus implicancias. Todo ello, en concordancia con lo propuesto en el capítulo 1, en el que nos distanciábamos de conceptualizaciones románticas e ingenuas de la infancia, entendiendo la disputa por la nominación no con carácter etimológico, sino como resultante de disputas de poder.

Asimismo, revisamos algunas dimensiones del cúmulo de experiencias sumamente heterogéneas que habitualmente se agrupan bajo el mote “NNA en situación de calle”. Finalmente, echamos mano a una clasificación sobre los modos de estar en la calle, lo cual nos permite circunscribirnos a los NNA que pernoctan en la vía pública, sin acompañamiento o supervisión adulta alguna, centro de nuestras preocupaciones iniciales.

A continuación, haremos un recorrido por aspectos centrales de la Convención de los Derechos del Niño (de ahora en más, CDN), que dieron puntapié al cambio de paradigma: de la Doctrina de la Situación Irregular al Paradigma de la Protección Integral. Este recorrido resulta fundamental a la hora de pensar en contexto y posteriormente problematizar las herramientas de intervención que la legislación, tanto nacional como provincial, pone a disposición en materia de infancias.

Una categoría a tener en cuenta es la de autonomía progresiva, propia del paradigma de la protección integral, pero que se ve profundamente subvertida cuando consideramos la situación de los NNA en situación de calle, especialmente del grupo que convoca nuestro interés en este trabajo monográfico: aquellos que circulan por la vía pública sin acompañamiento ni supervisión adultas. Esta autonomía, lejos de ser progresiva, es temprana y precipitada. La cuestión de la autonomía de estos NNA hará eco a lo largo del desarrollo de este trabajo.

CAPÍTULO III
LEGISLACIÓN INTERNACIONAL EN PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA Y SU IMPACTO EN ARGENTINA. NACIMIENTO DEL PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL

El Paradigma de la Situación Irregular

El Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (de ahora en más, CASACIDN) propone que el "descubrimiento" de la infancia como categoría social data del siglo XVII. Desde ese momento, la infancia pasó progresivamente del ámbito privado al ámbito público, cobró visibilidad y ganó un lugar propio en el campo del Derecho. A raíz del desarrollo industrial, los niños pobres y vulnerables crecieron en número, pero además fueron culpabilizados por el imaginario social, en razón de que vivían en situaciones de mendicidad, vagabundeo y violencia urbana. La sociedad empezó a percibir a estos niños como una amenaza, como peligrosos o, más directamente, como delincuentes (CASACIDN, 2008:2).

En consonancia con esa "percepción", hacia principios del siglo XX, surgió la categoría de niños y adolescentes en situación de "abandono moral o material", que se apoya en la Doctrina de la Situación Irregular. Sus detractores cuestionaron fuertemente la ambigüedad de tal categoría en tanto la condición de abandono se determinaba en forma discrecional y arbitraria. La Situación Irregular de estos "menores" comprendía indistintamente a los NNA abandonados, sospechosos de haber perpetrado algún delito y/o víctimas de maltratos o delitos (Murga y Anzola, 2011). El "abandono", tal cual concebido por el "sistema tutelar", no se restringía a aquellas situaciones en que faltaba el padre y/o la madre, sino que también contemplaba situaciones de pobreza de la familia del NNA (CASACIDN, 2008:4).

El modelo o sistema tutelar, también conocido como modelo filantrópico o asistencialista, o de la Situación Irregular, tenía como punto de partida la consideración del NNA como "menor", como objeto (y no sujeto) de protección, lo cual legitimaba prácticas peno-custodiales y represivas (Beloff, 2004).

La Doctrina de la Situación Irregular se nutre de una cultura de la compasión-represión, cuyos orígenes se sitúan tanto en EEUU a fines del siglo XIX como en Europa a comienzos del XX (García Méndez en Murga y Anzola, 2011). En Latinoamérica, esta cultura se expande e instala a partir de una serie de leyes en materia de minoridad, y en Argentina específicamente, a partir de la creación del Patronato del Estado, por la Ley Nacional 10.903. Según la Doctrina de la Situación Irregular, era necesario "reeducar" a estos "menores" (CASACIDN, 2008:2).

El instrumento jurídico del Patronato se sostuvo vigente en Argentina durante casi un siglo (entre 1919 y 2005), y de acuerdo con él, el Estado disponía judicialmente de las vidas de niños y niñas que consideraba "en peligro".

> *La situación de pobreza y los conflictos familiares complejos eran sinónimo de riesgo y eso constituía motivo suficiente para ser separados*

de sus familias, privados de sus derechos y alojados en institutos de menores. Esa institucionalización la decidían los jueces y la ponían en práctica las áreas administrativas sociales (CASACIDN, 2008:2).

En otras palabras, cuando se consideraba que un NNA se encontraba en "peligro material o moral", esto implicaba que un juez de Menores o de Familia podía decidir arbitrariamente sobre la vida de los mismos, privarlos de su libertad y disponer de su persona durante periodos de tiempo indeterminados: muchas veces, durante toda su niñez. Los NNA no tenían derecho a ser escuchados por el juez que tomaba las decisiones.

Respecto de los alcances y límites de los actores involucrados, Konterllnik (2005) sitúa que el modelo tutelar sostiene un circuito que se restringe a pocos actores, organizados alrededor del juez de menores, como actor principal, el cual actúa en forma coactiva y arbitraria, sin las limitaciones que impone una perspectiva de derechos, por un lado, y, por otro, desprovisto de los recursos y capacidades técnicas y materiales necesarios para garantizar positivamente los derechos, dado que la posibilidad de realización compete, por definición, a otro poder del Estado.

La Doctrina de la Situación Irregular presupuso la disposición estatal absoluta sobre niñas, niños y adolescentes vulnerables. De acuerdo con ella, el juez actuaba como buen padre de familia, sin instancias superiores de control y con competencia omnímoda, es decir, competencia que alcanzaba los ámbitos civil, penal y tutelar. Esta intervención estaba además acompañada de otra intervención de carácter administrativo-ejecutivo, destinada a implementar las medidas dispuestas judicialmente, reproduciendo la lógica tutelar con políticas asistenciales. Las intervenciones consistieron en su mayoría en la institucionalización y la entrega de subsidios (Murga y Anzola, 2011).

Durante el tiempo de vigencia del mencionado paradigma, el rol de las organizaciones sociales (llamadas hacia la década de los '70, ONGs) en torno a cuestiones de infancia resultó funcional a la Doctrina de la Situación Irregular, ya que muchas de ellas se crearon para ofrecer servicios institucionales al Estado, como una derivación de la beneficencia. Desde esta óptica, a dificultades estructurales como la pobreza, la exclusión y la marginalidad, se proporcionaron respuestas asistenciales y fragmentarias. Los problemas sociales de la infancia eran asociados a patologías individuales, quedando desdibujado el rol fundamental de las políticas públicas en la atención de las necesidades básicas de la infancia.

Tal y como puede deducirse de lo expuesto, las legislaciones y prácticas montadas sobre la "Situación Irregular" dejaban fuera del centro de la escena a la protección de derechos y garantías reconocidos legalmente, y hacían foco en la actuación tutelar de los jueces, con actuaciones que superponían intervenciones jurídicas y asistenciales. Se legitimaba un fuerte intervencionismo estatal que terminaba por desplazar del papel protagónico a los niños y sus familias, excluyéndolos totalmente de las decisiones sobre las medidas a adoptar respecto de su situación (Murga y Anzola, 2011).

La protección entendida de este modo, terminó por condenar a la exclusión a amplios sectores de NNA en condiciones de vulnerabilidad, encubriendo mecanismos no formales de control penal, inadmisibles en un Estado de derecho que sea respetuoso de las garantías y libertades

consagradas constitucionalmente. La Doctrina de la Situación Irregular generó entonces al interior de la categoría de infancia, una división irreconciliable entre NNA que viven en familia, sostienen asistencia a la Escuela y cuyos conflictos son solucionados en concordancia con la ley civil; y aquellos que quedan por fuera de este régimen: los otros, los excluidos, los "menores" (Murga y Anzola, 2011).

CASACIDN (2008) lo dice del siguiente modo:

> *Bajo la concepción del "menor" como un "objeto de tutela", nunca titular de sus propios derechos, la "Doctrina de la Situación Irregular" concentró su atención en los niños, niñas y adolescentes vulnerables, esos "menores" para cuyos problemas de raíz social en general, vinculados con la pobreza- el Estado había dado una respuesta judicial, a través de la institución del Patronato.* (2008:4)

Cabe destacar que a pesar de haber suscitado fuertes críticas en sus casi 100 años de vigencia, la Ley 10.903 de Patronato de Menores de 1919 fue pionera en el contexto latinoamericano, y tuvieron que pasar varios años para su efectiva derogación en 2005.

La Convención de los Derechos del Niño como puntapié en el cambio de paradigma en Argentina

Actualmente, la Convención tiene jerarquía de Ley Suprema en la República Argentina, en tanto fue incorporada a la Constitución Nacional en la reforma de 1994 (art. 75 inc. 22), a través de la ley 23.849.

En cuanto a sus antecedentes, según Beloff (2004:1), *"la condición social y jurídica de los niños ha sido por largo tiempo un asunto considerado del mayor interés por parte de la comunidad internacional*". La Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Sociedad de Naciones, predecesora de la Organización de Naciones Unidas, en 1924, fue el primer instrumento internacional de relevancia que incluyó explícitamente el tema. Pero fue recién en 1989, luego de casi una década de debates acerca de alcances y contenidos, que la CDN se aprobó por aclamación. Su ratificación en veinte países, –el número requerido para su entrada en vigencia- ocurrió menos de un año después.

O'Donnell (2001) plantea que la demora en la aprobación de la CDN (diez años), tuvo que ver con las dificultades del Grupo de Trabajo para acordar en puntos con implicancias éticas profundas, y que culturalmente resultaban muy disímiles entre los países involucrados.

Como decíamos, si bien esta preocupación por la condición social y jurídica de los NNA estuvo presente en la comunidad internacional desde mucho tiempo antes que se aprobara la CDN, recién a partir de su aprobación, se produce un cambio en la concepción y tratamiento de la niñez. Esto se debió a que si bien existía contradicción manifiesta entre las leyes tutelares de menores sancionadas antes de la ratificación de la CDN y otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, ningún tribunal había declarado la inconstitucionalidad de esas leyes (Beloff, 2004).

Puede decirse que la CDN comenzó a tener efecto en tanto y en cuanto reviste el carácter de un acuerdo internacional respecto del estándar mínimo de tratamiento de la infancia, lo cual contempla la obligación de los Estados de

respetarlo. En la medida en que un Estado ratifica la CDN, se compromete a cumplirla y a adoptar medidas administrativas, legislativas y de toda índole, necesarias para dar efectividad al reconocimiento de esos derechos. En tanto y en cuanto antes de 1989 el tratado no existía ni los Estados se habían comprometido a cumplirlo, no había forma de obligar a nadie a que hiciera las cosas en su respeto y observancia. Actualmente, existen mecanismos de exigibilidad que, aun cuando no se encuentren funcionando a un nivel óptimo, tienen un estatuto y un lugar en los ordenamientos internos de los Estados.

Es importante tener presente que con la aprobación de la CDN, el Estado argentino contrajo obligaciones cuyo incumplimiento podría dar lugar a reclamos ante instancias internacionales, aún por iniciativa de sus propios organismos nacionales. En este sentido, la adecuación normativa alcanzada a través de la Ley 26.061 y sus correlatos provinciales, ha impulsado la transformación institucional y de las prácticas de los actores sociales en forma acorde al nuevo modelo.

El surgimiento de un nuevo paradigma

El reconocimiento de la CDN con jerarquía constitucional, constituyó un hito en la construcción de un nuevo modelo conceptual y operativo en materia de protección de la niñez y adolescencia. Exigió abandonar criterios perimidos que rigieron durante mucho tiempo las prácticas de abordaje y tratamiento de los NNA. El paradigma de la protección integral coloca a los NNA como sujetos de derechos. La CDN reivindica el verdadero protagonismo social y jurídico de los NNA, con el objetivo de que puedan ser reconocidos como parte esencial y activa de la comunidad, y ya no como receptor de acciones tutelares o asistenciales de parte del Estado. “Frente a este modelo de protección, la Convención de los Derechos del Niño se presenta como un hito trascendental en la construcción de una nueva institucionalidad jurídica, política y social para la infancia.” (Murga y Anzola, 2011:14).

Desde la lógica del Paradigma de Protección Integral, los niños ya no se dividen en niños y menores en Situación Irregular, y en cambio son considerados sujetos de derecho, siendo el Estado el responsable de garantizar el ejercicio de los mismos a través de políticas públicas (CASACIDN, 2008).

La CDN implicó un cambio profundo, la instalación de un sistema institucional, político, social y familiar que ya no protege a los niños como objetos, sino a sus derechos, de modo integral. El paradigma de la protección integral se organiza y funciona con la lógica de un sistema, en este caso, “un sistema de naturaleza política y social que puede definirse como un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tienen todos los actores” (CASACIDN, 2008:6).

La CDN revistió un impacto en el ámbito de las políticas públicas, a través de los principios rectores que la misma establece, contemplando formas de participación comunitaria que contemplen y promuevan el mencionado protagonismo, facilitando que los derechos de los NNA y sus familias se vean garantizados.

El modelo de protección integral permitiría comprender que no se trata de que los NNA se encuentren en situaciones irregulares, sino que la infancia en

riesgo es consecuencia directa de la omisión o inexistencia de políticas sociales básicas, lo cual requiere un profundo e inminente cambio del asistencialismo a las políticas de garantías. En este nuevo modelo, se atribuye a las ONG una importante función, en cuanto se les encarga cogestionar junto con los gobiernos, el diseño y la implementación de una nueva política pública (Murga y Anzola, 2011).

Nueva responsabilidad del Estado

En este punto reside, a nuestro entender, una de las diferencias fundamentales y más significativas entre la Doctrina de la Situación Irregular y el paradigma de la protección integral.

Cafiero (2005) postula que la CDN pone sobre la mesa un replanteo profundo de las relaciones del Estado con los niños y señala para éste una serie de obligaciones tendientes a su protección. La CDN supone que el Estado deberá promover y facilitar el acceso de los NNA a políticas públicas universales y próximas a su ámbito familiar y comunitario, en franca oposición a la tendencia previa, de la Doctrina de la Situación Irregular, en cuanto a la segregación de los niños en sistemas especiales. El Estado se ve entonces forzado a abandonar las intervenciones estatales especializadas, instrumentadas a través de programas, estructuras, organizaciones y prácticas administrativas aisladas, para delinear nuevas estrategias implementadas organizadas en red, entre las relaciones familiares, sociales, barriales e institucionales en que las NNA viven su cotidianeidad.

La categoría de la irregularidad define y categoriza a los niños de acuerdo a sus padecimientos y carencias, lo cual resulta en una culpabilización y patologización de la familia, y en la producción de diagramas de intervenciones específicas por problemática, que se tornan desvinculadas de las políticas para todos los niños (Cafiero, 2005).

Por el contrario, el enfoque de derechos propuesto en la CDN se centra en las condiciones que rodean a los NNA, en particular en las omisiones y obstáculos del acceso de los mismos a las políticas públicas y acciones de los actores del sistema; se promueven políticas universales para todos los NNA (y no ya programas focalizados), e intervenciones orientadas a remover los obstáculos; se promueve la corresponsablidad y la modificación de las condiciones para facilitar la inclusión.

Cafiero (2005) insiste en que la forma de entender y actuar respecto a la infancia y la adolescencia, tal como la propone la CDN, supone un tipo de organización y gestión de intervenciones. Desde la Convención, las mismas deberán contar con capacidad para integrar acciones sociales que colaboren con la inclusión de NNA en su entorno barrial, en su grupo familiar, en la institución educativa y en los efectores de salud. Queda delineado así un modelo de organización claramente superador respecto del que resultaba de la Ley de Patronato del Estado.

La sanción de la Ley 26.061 marca el pasaje de un Estado intervencionista a un Estado garante. A partir de la misma, el Estado se encuentra compelido a diseñar y sostener acciones positivas de carácter preventivo, y se constituye en garante último de la defensa y protección de las personas, en contraposición a su anterior política intervencionista, encarada

eminentemente desde el poder judicial, entendido como coactivo, ante conflictos de tinte más bien social (antes que jurídico) (Famá y Herrera, 2005).

En relación a ordenamientos jurídicos anteriores, se prevé la participación del Estado como corresponsable (junto a la familia) de los cuidados hacia los niños, así como garante del pleno ejercicio de los derechos de los NNA, y ya no a partir de una irrupción indiscriminada y discrecional del poder judicial en la familia, tal como sucediera en muchas situaciones. “El garantismo se impone por sobre el patriarcalismo estatal” (Famá y Herrera, 2005:6).

Respecto de sus competencias, el Estado ya no puede orientar sus intervenciones (como lo hiciera otrora) hacia un segmento de “minoridad en riesgo o carente”, sino que la modalidad debe estar atravesada por la universalidad de las políticas en niñez, adolescencia y familia. El Estado se ve obligado al despliegue de una serie de acciones, preventivas en primer lugar, para la efectiva satisfacción de derechos o, en su defecto, para la rápida restitución de derechos vulnerados. En el marco de la ley 26.061, queda el Estado (y ya no los particulares) ubicado en posición de irregularidad en las omisiones de las políticas públicas, o en aquellas acciones que obstruyen, limitan o niegan el acceso y respeto a derechos reconocidos en el ordenamiento legal. La ley prevé entonces pautas sobre las cuales se deben cimentar tales acciones y el Estado queda obligado expresamente a controlar y garantizar el cumplimiento de políticas públicas, y ya no de los particulares.

En ese sentido, la Ley identifica con el nombre de “medidas” a mecanismos que propenden, por un lado, a que se vea garantizado el acceso efectivo a los derechos, tanto de adultos como de niños, niñas y adolescentes; y por el otro, a la restitución de los derechos violentados o ignorados, en caso en que la demanda no fuera satisfecha por las políticas públicas.

Asimismo, el Estado debe intervenir sólo en situaciones en que se estime imprescindible, y siempre debe respetar la intimidad de la relación del niño con su familia.

Las políticas públicas, por su parte, deben garantizar el acceso a la educación, a la salud y al conjunto de los derechos sociales, económicos y culturales a que deben poder acceder los niños, en su calidad de sujetos plenos de derechos, por disposición de la Constitución Nacional Argentina. Las políticas sociales se ven también descentralizadas, en función del entendimiento de que serán ellas las que mejor se adecuen a las problemáticas propias de cada lugar, logrando un más adecuado acercamiento a los ciudadanos.

En cuanto a diseño institucional, la Ley prevé una redefinición de las relaciones entre los órganos administrativos y judiciales, como también de la relación entre la sociedad civil (ya sea a partir de demandas de particulares u organizaciones colectivas de la sociedad civil) y esos mismos órganos. Los organismos administrativos tienen en primer lugar la responsabilidad de intervenir ante la omisión en la observancia de los deberes de las instituciones estatales en la garantía de los derechos de los ciudadanos, así como de interponer acciones administrativas y judiciales a fin de restaurar el ejercicio y pleno goce de derechos reconocidos en la Ley 26.061. De este modo, en tanto no basta con una enumeración de los derechos de los niños y de su consideración como sujetos plenos de derecho, la Ley da institucionalidad a los

mecanismos de exigibilidad, a través de la creación de Autoridades de Aplicación provinciales, regionales y locales, pero también del Defensor de los Derechos de NNA, y otros mecanismos que faciliten la accesibilidad.

En cuanto a esos mecanismos de exigibilidad, en principio la Ley Nacional Nº 26.061, de protección de la infancia de Argentina, postula en su art. 1º que "la omisión en la observancia de los deberes que por la presente corresponden a los órganos gubernamentales del Estado habilita a todo ciudadano a interponer las acciones administrativas y judiciales a fin de restaurar el ejercicio y goce de tales derechos, a través de medidas expeditivas y eficaces". En forma complementaria, la ley prevé, según el principio de efectividad, consagrado en el art. 29, la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos de los NNA.

En forma concordante, la CDN propone por su parte algunos mecanismos internacionales de exigibilidad de derechos, pero no ahondaremos en ellos aquí[3].

Un nuevo modo de pensar a las niñas, niños y adolescentes, acorde al nuevo paradigma

La CDN no define a los niños por lo que necesitan o lo que les falta para ser adultos o lo incompleto de su desarrollo. Por el contrario, se considera a los NNA por sus atributos y de acuerdo a sus derechos ante el Estado, su familia y la sociedad. Infancia y adolescencia son desde esta perspectiva una etapa de la vida, con su valor propio (Puebla en Murga y Anzola, 2011).

El ser niño no puede definirse por un "no ser adulto"; la niñez no puede reducirse a una preparación para la vida adulta, sino más bien la niñez y la adolescencia se piensan como etapas de la vida de las personas, con similar valor a otras etapas. En concordancia, la infancia no debería concebirse a partir de la dependencia o subordinación de los NNA a los progenitores u otros adultos, sino más bien como una "época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica" (Cillero Bruñol, 1999:4).

La CDN consagra los derechos humanos específicos de los NNA, los considera sujetos plenos de derecho, es decir, sujetos a quienes se les debe atribuir los mismos derechos que a toda persona humana, de cualquier edad. Un derecho es un derecho humano cuando es universal, innato, irrenunciable,

[3] Algunos autores plantean que el mecanismo de seguimiento diseñado en la segunda parte de la CDN es débil, en tanto no prevé un órgano supranacional de carácter jurisdiccional, encargado de aplicar el instrumento, creando solamente el Comité de los Derechos del Niño, ante el cual los Estados presentarán informes de sus avances en las adecuaciones logradas en sus territorios respecto del contenido de la CDN. También existen organismos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que toman a su cargo el tratamiento de casos contenciosos o peticiones individuales, recibiendo denuncias de cualquier persona que se considere víctima de una violación de los derechos humanos, siempre y cuando se hayan agotado los recursos internos, tanto administrativos como judiciales. La Comisión brindará recomendaciones al Estado denunciado y si éste no las cumpliera en un lapso estipulado, la Comisión puede presentar el caso ante la Corte Interamericana de derechos Humanos, la cual tiene competencia consultiva y contenciosa. En caso de emitir sentencia, en relación a su competencia contenciosa, la decisión final que adopte es obligatoria para los estados y el cumplimiento de la misma es supervisado directamente con la CIDH.

inalienable, imprescriptible e indivisible, y cuando emana de determinadas fuentes: por un lado, los tratados, la costumbre internacional y los principios generales del derecho (consideradas fuentes *principales*); y, por el otro, la jurisprudencia y la doctrina (consideradas fuentes *secundarias*). Todo ello, en el marco de un Estado Democrático de Derecho (Beloff, 2004).

El niño es titular de los derechos fundamentales que las constituciones, los instrumentos internacionales y las leyes reconocen a todas las personas, además de una protección específica a sus derechos, por encontrarse en una etapa de crecimiento, es decir, una etapa de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía personal, social y jurídica. La protección es especialmente atinente a la supervivencia, el desarrollo, los cuidados y la participación. Es por todo ello, que el niño se construye como sujeto de derecho especialísimo, dotado de todos los derechos de una persona humana, con un plus de protección o una protección complementaria, en razón de encontrarse en crecimiento. Se destaca que el plus de protección se le brinda en función de consideraciones de hecho (que tienen que ver con su madurez) pero también jurídicas, referidas a la acepción tradicional de las niñas y los niños como personas dependientes de sujetos adultos, especialmente sus padres (Cillero Bruñol, 1999).

Según O'Donnell (2001) hay dos clases de derechos que no figuran en la CDN, aunque ello NO implica la negación de la titularidad de tales derechos a los NNA.

En primera instancia, los derechos políticos stricto sensu, es decir, el derecho de votar, de ser candidato y de tener acceso a la función pública. Si bien estos derechos no le asisten al niño, sí se prevé la consideración del niño como sujeto de derechos políticos en sentido amplio. Es decir, la CDN le reconoce al niño explícitamente la libertad de expresión y de reunión, por ejemplo, teniendo únicamente límites en función de la evolución de las facultades de los niños, así como de las limitaciones que tienen para todas las personas, incluidos los adultos.

En segunda instancia, el derecho a la libre determinación no figura en la CDN, aunque el autor plantea que atañe a los niños en tanto parte de los pueblos, no subsistiendo la necesidad de reafirmar dicho derecho en cuanto derecho de los pueblos. Por otra parte, la CDN se encuentra atravesada por el principio de autonomía progresiva, el cual tiene relación directa con la capacidad progresiva de los niños en el ejercicio directo de sus derechos, que se revisará a continuación.

La autonomía progresiva del NNA y la familia

La CDN contempla una acepción amplia de familia, que incluye a miembros de la familia ampliada o de la comunidad, tutores o personas encargadas legalmente del niño. Los padres o la familia, en esta acepción amplia, cumplirán una función de impartirle al niño, "en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención" (art. 5 CDN).

A simple vista, podría pensarse que existe una contradicción entre la reafirmación en la CDN respecto del rol de los padres en la crianza y educación de los NNA, y la confirmación de que son los NNA quienes ejercen su derecho.

Esta contradicción no es sino aparente, y la doctrina acuña el principio de autonomía progresiva, como superador. Este principio gesta una nueva relación entre el niño y su familia, en la cual ya no son los padres los que ejercen los derechos *por o en representación* de los niños, sino que son los niños mismos quienes los ejercen, con GUÍA de sus padres.

Si bien la CDN no adjudica autonomía plena al niño, en virtud de consideraciones de hecho (falta de madurez), y jurídicas (de los niños como personas dependientes de sujetos adultos, en particular sus padres), la autonomía progresiva como principio opera de manera de promover al niño al lugar de sujeto titular de sus derechos, pudiendo ejercer sus derechos y exigir su ejercicio si le fueran denegados por sus progenitores, terceros y/o instancias administrativas, judiciales o de cualquier índole, siempre dentro de sus posibilidades, en relación a su maduración y momento del crecimiento (Beloff, 2004).

Los roles parentales no constituyen derechos absolutos, ni poderes-deberes, sino que son derechos limitados por los derechos que la misma CDN adjudica a los NNA.

> *El ejercicio de la autoridad, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, se orienta y limita por los derechos que el ordenamiento jurídico le reconoce al niño, considerando además la autonomía progresiva de éste en el ejercicio de sus derechos y su participación en todos los asuntos que le afecten (art. 5° y 12 de la Convención)...* (Murga y Anzola, 2011:22)

Por lo demás, las referidas autoras conciben que corresponde al Estado y a la familia apoyar y proteger el desarrollo del niño, de modo tendiente a fomentar la autonomía progresiva en el ejercicio de sus derechos.

Sin perjuicio de lo anterior, existen distinciones relevantes entre niños y niñas, y adolescentes. A modo de ejemplo, el derecho a la intimidad no podrá ser ejercido por un adolescente del mismo modo que por un niño de corta edad, y lo mismo pasará con otros derechos, como el derecho a ser oído y a que su opinión sea tomada en cuenta.

De este modo, en el capítulo que aquí llega a su fin, hemos revisado las implicancias del cambio de paradigma, de la Doctrina de la Situación Irregular a la protección de derechos. Este cambio de paradigma implicó un cambio en la concepción de los sujetos infantiles, ya no como objetos de tutela e intervenciones varias, sino como sujetos de derecho. Consecuentemente, implicó nuevas responsabilidades para la familia y el Estado, y tuvo consecuencias sobre la concepción de la capacidad y la autonomía de los niños.

Asimismo, el nuevo paradigma se proclama integral, lo cual implica que deberá considerar a la totalidad de las niñas, niños y adolescentes del territorio de la República Argentina.

Es desde las coordenadas que nos ofrece este paradigma que procuraremos acercarnos a las intervenciones posibles respecto de los NNA con derechos vulnerados, y especialmente de aquellos en situación de calle, que son los que nos ocupan en este trabajo monográfico. Para ello, en el próximo capítulo, revisaremos aspectos centrales de la Ley Nacional Nº 26.061 y la Ley Nº 12.967, de la Pcia. de Santa Fe.

CAPÍTULO IV
LOS MODOS DE INTERVENCIÓN EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN SANTA FE

En el capítulo precedente, revisábamos algunas dimensiones de la CDN, antecedente directo de la Ley Nacional Nº 26.061 y la Ley Provincial Nº 12.967, de Promoción de derechos y Protección de niñas, niños y adolescentes de la Pcia. de Santa Fe.

En el presente capítulo, revisaremos aspectos centrales de la Ley Provincial de Santa Fe Nº 12.967 y haremos mención de algunas cuestiones atinentes a la Ley Nacional, Nº 26.061.

La creación del Sistema de Protección Integral de derechos

La Ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina, sancionada en 2005, prevé la organización del llamado Sistema de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, el cual estará compuesto por

> *todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes…* (art. 32 Ley Nacional Nº 26.061)

Por definición, los sistemas de protección tienen por vocación proteger a los sujetos ante "riesgos sociales", los cuales se vinculan con las llamadas contingencias sociales: eventos con alta probabilidad de ocurrencia en la vida en sociedad, y que provocan daños a los afectados.

Los riesgos sociales pueden potencialmente afectar a todos los miembros de la sociedad, pero se descargan con mayor fuerza sobre los más vulnerables: "aquellos que no pueden cubrirse por no tener riqueza y por no tener derechos efectivamente realizables" (Lo Vuolo, 2006:106).

De la consideración del texto legal de la Ley Nacional Nº 26.061 se desprende que el respeto al enfoque de derechos implica al Sistema de Protección en su integralidad y de ninguna manera podrá ceñirse el Estado a intervenir únicamente ante situaciones de amenaza o vulneración de derechos de NNA (Lerner, 2006:31-32).

El mencionado Sistema de Protección Integral funciona en tres diferentes niveles. En primer lugar, a través de las políticas públicas; en segundo lugar, a través de Medidas de Protección Integral (de aquí en más, MPI); y en tercer lugar, a través de las Medidas de Protección Excepcional (de aquí en más, MPE).

Se denominan medidas a los

> *mecanismos, que se enderezan a garantizar a la ciudadanía en general, y a las personas menores de edad en particular, la restitución de sus derechos violentados o ignorados, para los casos en que, por las razones que fuere, esa demanda no haya sido satisfecha por las políticas públicas* (Lerner, 2006: 32-33).

El primer nivel corresponde a las políticas públicas universales o de acceso masivo, que propenden a garantizar el derecho a la educación, a la salud y el conjunto de los derechos sociales, económicos y culturales.

En el caso de las MPI, que Lerner ubica como el segundo nivel del Sistema de Protección Integral de la Infancia, en caso de situaciones en las que hubiera ausencia u omisión en las políticas públicas y se encontraran consecuentemente amenazados o vulnerados los derechos que se le reconocen a NNA, correspondería dar intervención a la autoridad de aplicación, al fin de restituirlos a partir de sus propios servicios o instando a las áreas correspondientes.

El caso de las MPE es aquel en que se evalúa como necesaria la separación del NNA de su familia de origen, en cuyo caso es también la autoridad administrativa la responsable de tal decisión, pero debe informar y fundar la medida en sede judicial.

La Ley Provincial de Santa Fe y las medidas tendientes a la restitución de derechos

La ley Nº 12.967, de Protección Integral de los derechos de Niñas, Niños y adolescentes de la Pcia. de Santa Fe, fue sancionada en 2009, en el escenario de una crisis del modelo tutelar y la demanda de distintos actores sobre el dictado de una ley acorde al nuevo paradigma. Su decreto reglamentario data de 2010, y sufrió una modificación en 2011 a través de la Ley Nº 13.237.

En concordancia con la Ley Nacional Nº 26.061, la Ley Provincial de Santa Fe Nº 12.967 propone dos grandes grupos de “medidas” que el Estado puede disponer ante una situación de vulneración de derechos de un NNA, o de una amenaza seria de los mismos.

Tanto las MPI como las MPE constituyen dispositivos de la política pública que se encuentran dirigidas y orientadas a la restitución de derechos vulnerados y/o la protección de derechos amenazados. Tienen como objetivo la preservación o restitución al NNA del disfrute, goce y ejercicio de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Sin embargo, se diferencian en que las MPI no implican la separación del NNA en cuestión de su núcleo de convivencia, mientras que las MPE sí.

Cabe destacar que, tanto en la legislación provincial como nacional, las MPE son planteadas como último recurso: sólo podrá separarse a un NNA de la convivencia con su familia nuclear, ampliada o con quien mantuviera lazos afectivos si esa convivencia implicara amenaza o vulneración de derechos (art. 50 de la Ley Nº 12.967). En otras palabras, sólo se aplicará una MPE “cuando la aplicación de las medidas de protección integral resulten insuficientes o inadecuadas para su situación particular” (art. 51 de la Ley Nº 12.967).

De lo precedente debe entenderse, en primer lugar, que es el Estado el responsable de remover todos los obstáculos que pudieran presentarse al efectivo acceso a los derechos de NNA; en segundo lugar, que es a través de procesos de fortalecimiento de la familia que se promoverá la protección hacia los niños. Finalmente, que ningún NNA podrá ser separado de la convivencia con su núcleo familiar de origen por carencias materiales, ya que es el Estado

garante el que deberá articular los medios para que ese NNA pueda acceder al ejercicio pleno de sus derechos.

Resulta entonces necesario poner de relieve que las MPE, que, como dijimos, implican la separación de un NNA de la convivencia con su grupo familiar de origen, si bien tienen como objetivo la restitución de derechos o la protección de derechos amenazados, constituyen también una limitación a los mismos. En primer lugar, constituyen una limitación para el derecho a la convivencia familiar, pero también al derecho a las relaciones familiares y, subsidiariamente, a la identidad. Es decir, una restitución de uno o varios derechos vulnerados o amenazados, a costa de una limitación de otro derecho fundamental, dimensión que no puede soslayarse.

Éste constituye uno de los principales motivos por los cuales es sólo ante una situación grave de vulneración de derechos y cuando se han agotado estrategias que permitan la permanencia del NNA junto a su familia, que puede adoptarse una MPE. No puede decirse que cualquier amenaza o vulneración a un derecho de un NNA constituya fundamento suficiente para la adopción de una MPE, es decir, una medida de protección de derechos que implica la separación de la convivencia familiar.

Desde el modelo de protección de derechos, está previsto que las MPE sólo podrán disponerse si las MPI no dieran los resultados esperados en torno a restitución de derechos. Las MPE no podrán ser nunca estrategias únicas, ni iniciales, sin un trabajo previo de evaluación e intervención activa, tendiente a evitar la separación del NNA de su núcleo de vida. Se dice que las MPE son la última ratio, la última estrategia que puede implementarse en cuanto a protección de derechos. El enfoque de derechos en tanto integral existe en función de que la satisfacción de un derecho puede tener efectos, que en muchos casos son limitaciones, en el ejercicio de otro. Es en este marco que se comprende cómo una MPE se dirige a garantizar derechos de los NNA, pero con el costo de restringir uno de sus derechos más importantes: el derecho a la convivencia familiar.

Es necesario en este punto hacer hincapié en que la intervención del Estado no podrá constituir bajo ningún punto de vista, una injerencia arbitraria en la vida familiar. De acuerdo a distintos aportes de la legislación internacional, especialmente la CDN y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), se prevén amplios márgenes de protección a la unidad familiar.

En cuanto al rol de la familia en la legislación que sostiene al Paradigma de la Protección Integral, podemos decir que la misma cobra un rol protagónico como principal responsable de garantizar los derechos de los NNA, es decir, como primer eslabón ineludible. Es la familia del niño la que lo apoyará y asistirá en el ejercicio de los derechos que el niño aún no puede ejercer por sí solo, por su edad y etapa de maduración en la que se encuentre.

La legislación protege el derecho del NNA, en primer lugar, consignando claramente el derecho a la convivencia familiar. Éste, en la Ley Provincial, contempla el derecho de NNA a vivir, ser criados y desarrollarse dentro de su grupo familiar de origen y con sus vínculos afectivos y comunitarios. Sólo excepcionalmente y en caso de que lo precedente sea imposible, tendrán los NNA derecho a vivir, criarse y desarrollarse en un grupo familiar alternativo.

Otra “protección” del derecho a la convivencia familiar, que ya mencionábamos anteriormente, es la obligación estipulada para los Servicios Locales y Delegaciones regionales de agotar las medidas que no impliquen la separación de la convivencia familiar.

Un comentario particular sobre el Interés Superior del Niño

Uno de los puntos de mayor riesgo de injerencia arbitraria lo constituye el tan mentado Interés superior del Niño, entendido como la “máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos y los que en el futuro pudieren reconocérsele” (art. 4, Ley Nº 12.967). Muchos autores han considerado que el mismo constituye una directriz vaga y sujeta a interpretaciones variadas, tanto de carácter jurídico como psicosocial, que puede operar como excusa para tomar decisiones al margen de los derechos reconocidos a los niños. En la práctica y tal cual se encuentra planteado, el principio deja un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones a la autoridad pública, discrecionalidad paradójicamente mucho más acorde al paradigma de la Situación Irregular que al paradigma de la protección integral, en la interpretación y aplicación de disposiciones normativas. Se hace por ello necesario darle al Interés Superior del Niño (de ahora en más, ISN), función y contenido, a los fines de reducir los márgenes de discrecionalidad en su interpretación, y dejando menos espacio para la posible actuación tutelar del Estado (Freedman, 2006).

Respecto de su función y contenido, se considera que el ISN constituye un principio jurídico garantista, en tanto obligación de la autoridad pública destinada a asegurar la efectividad de los derechos subjetivos individuales, lo cual implica que el Estado tiene un deber frente a los NNA, de garantizar sus derechos, principalmente a través de las políticas públicas que, según se estipula, deberán tener alcance universal.

La satisfacción de los derechos implica la de todos ellos, pero esto no es nuevo, a la luz del “catálogo de derechos” que la legislación prevé para los niños. Se hace necesario plantear entonces que el ISN exige una pauta interpretativa, que implicaría que el Estado está obligado a privilegiar algunos derechos de los niños frente a situaciones conflictivas, es decir, que determinados derechos de los NNA son de un “interés superior” al contraponerse con otros derechos individuales o con ciertos intereses colectivos.

Lo precedente no implica necesariamente que en todas las circunstancias los derechos de los niños deban primar a priori sobre otros intereses de terceros. Por el contrario, la introducción del ISN implica un límite a la interpretación respecto del ejercicio pleno de los derechos, por parte de los niños. Freedman (2006) propone que existiría un “núcleo duro” de derechos del niño que constituye un claro límite a la actividad estatal, en cuanto a su actuación discrecional. El autor señala que el núcleo duro comprendería:

> *…el derecho a la vida, a la nacionalidad y a la identidad, a la libertad de pensamiento y de conciencia, a la salud, a la educación, a un nivel de vida adecuado, a realizar las actividades propias de su edad (recreativas, culturales, etc.) y a las garantías propias del derecho penal y el procesal penal…* (Freedman, 2006)

La consecuencia jurídica -por lo demás, de trascendental importancia- es que el Estado queda obligado a dar prioridad a las políticas públicas destinadas a garantizar el mencionado “núcleo duro” de los derechos.

Por otra parte, el autor plantea que cuando la CDN establece que un derecho cede ante el ISN, está disponiendo que determinados derechos pueden ser restringidos, en aras de garantizar la eficacia de derechos de mayor jerarquía, los cuales coincidirían con el mencionado “núcleo duro” de los derechos contemplados en la CDN. Freedman propone que “cualquier limitación a un derecho del niño esgrimiendo el interés superior del niño deberá fundamentar la protección efectiva de un derecho perteneciente al ‘núcleo duro’ de la Convención” (2006). Finalmente, el autor plantea que una interpretación de esta índole sería la más acorde al paradigma de protección integral, en tanto permite objetivar las relaciones entre el Estado y los niños, limitando así la discrecionalidad de las autoridades públicas, y garantizando en todo momento los derechos contemplados en la CDN.

De lo antedicho se desprende claramente que cuando el Estado interviene restringiendo el derecho del niño a la convivencia familiar tiene que ser porque realmente es la única opción, porque una serie de estrategias previas se han agotado, o porque otras alternativas menos drásticas no son posibles.

Estructura y funcionamiento del Organismo de Aplicación y su relación con el Poder Judicial

En otro orden de consideraciones, de acuerdo a la legislación provincial, el Organismo de Aplicación de la provincia deberá organizarse municipal y provincialmente.

En el ámbito local, las autoridades administrativas estarán encargadas de desarrollar planes y programas de promoción y protección de derechos de NNA. La Ley establece que

> *Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos son unidades técnico operativas con una o más sedes, desempeñando las funciones de facilitar que las niñas, niños y adolescentes que tengan amenazados o violados sus derechos, puedan acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. Corresponde a este nivel intervenir en las situaciones de urgencia y en todas las situaciones de amenaza o vulneración de derechos a niñas, niños y adolescentes, así como desarrollar programas y actividades de promoción de derechos* (art. 30 Ley Nº 12.967)

Los Servicios Locales contarán además con equipos interdisciplinarios, que se encargarán de diseñar y aplicar medidas de protección integrales.

Por su parte, las delegaciones regionales tienen como función brindar asistencia técnico jurídica a los Servicios Locales para la intervención en situaciones concretas y para el diseño de programas. Son las Delegaciones Regionales las únicas que están facultadas para la adopción de Medidas de Protección Excepcional.

En las localidades de Rosario y Santa Fe, funcionan las Direcciones Provinciales de Niñez, Adolescencia y Familia respectivas, organismos descentralizados de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez,

Adolescencia y Familia, las cuales coordinan el operar de las delegaciones regionales.

La participación del Poder Judicial en este proceso es mucho más restringida comparada con la que los jueces tenían en el perimido Paradigma de la Situación Irregular. En el nuevo paradigma, de acuerdo a la legislación nacional y provincial, el juzgado interviene como controlador de la legalidad de las Medidas adoptadas. La legalidad se sostiene garantizando el debido proceso, como también la razonabilidad de las medidas adoptadas. En un ejemplo simple, deberá tenerse en cuenta la opinión del NNA al momento de tomar decisiones que lo conciernan (garantías del proceso) y no podrá separarse a un NNA de la convivencia con su familia nuclear porque no concurra a la Escuela (razonabilidad).

Por otra parte, las actuaciones administrativas deben ser puestas a disposición del juzgado con competencia en materia de familia -ya no de un juez de menores- que intervendrá exclusivamente en situaciones de niños que se encontraran en conflicto con la ley penal y que fueran imputables por su edad (mayores de 16 años). Es decir, se produjo una clara división de competencias, separando la protección de la sanción.

Una de las novedades que vale poner de relieve reside en que esta legislación, a través de la creación de Órganos específicos y la delimitación de sus funciones, conmina al poder ejecutivo a intervenir y hacerse cargo de las situaciones en que NNA encontraran sus derechos vulnerados o amenazados. Las garantías del proceso, desde el derecho del NNA a ser oído en relación a toda decisión que lo concierna, hasta la protección del derecho a la convivencia familiar y a la identidad, pasando por la delimitación de plazos para las medidas de protección, son avances contundentes en relación a la lógica que la Ley del Patronato sostenía, según la cual los jueces de menores tomaban decisiones unilateralmente sobre NNA, a quienes no se les consultaba nada, muchas veces tampoco se los informaba, y para cuyas medidas no había marco temporal alguno.

En síntesis

Desde el comienzo del presente trabajo monográfico hemos delimitado nuestro interés respecto de los NNA en situación de calle que pernoctan en la vía pública. Habíamos señalado que estos NNA tienen una relación muy lábil o nula con su grupo familiar de origen, que combinan actividades lúdicas con laborales para su subsistencia personal en la calle, y que algunos lugares públicos se constituyen en sus ámbitos de residencia y vida cotidiana. Cabe destacar que para estos NNA no hay un adulto responsable presente durante su tránsito por la calle, si bien estos NNA pueden compartir juegos y trabajo con otros niños y adultos en la misma situación, en forma más o menos habitual.

Habíamos definido a los NNA en situación de calle como resultado de procesos de exclusión y marginación en el acceso a los bienes materiales y simbólicos necesarios para el desarrollo íntegro y autónomo de la persona, por lo cual los podemos considerar excluidos del acceso a las políticas públicas universales por definición.

Pero podemos dar un paso más y señalar una paradoja. La Ley dispone que los adultos –es decir, los progenitores o los representantes legales que los reemplacen- son los encargados de asistir a los NNA, guiarlos y apoyarlos en el ejercicio de sus derechos, ya que éstos no pueden ejercerlos de forma plena sin esa asistencia, a raíz de que no han completado su desarrollo. Los NNA en situación de calle, circunscribiéndonos al grupo de los que circulan por la vía pública solos, sin acompañamiento ni supervisión adulta, no cuentan con la asistencia de otro, por lo cual desarrollan una autonomía muy diferente a la propuesta por la Ley, que revisábamos en el capítulo que aquí finaliza.

En efecto, la autonomía de estos NNA tiene algunas características particulares: podríamos calificarla de temprana, prematura, precipitada, desasistida.

Cabe la posibilidad de que estos NNA en situación de calle, que pernoctan en la vía pública se las “rebusquen” para acceder esporádicamente a atención en salud, o para asistir en forma irregular a la Escuela. Pero esto no resuelve el problema.

En el próximo capítulo, queremos aproximarnos a algunas experiencias de intervención concretas, desde el Organismo de Protección de la Provincia de Santa Fe, que tuvieron lugar en la ciudad de Rosario. En ellas, veremos claramente la discordancia entre los resultados esperados y obtenidos de las intervenciones, la discrepancia entre la evaluación de las situaciones y los recursos a mano (medidas de protección y características de las instituciones de alojamiento).

También procuraremos mostrar las dificultades de los Centros Residenciales para alojar efectivamente a estos NNA de manera sostenida. Y aún más, mostraremos a través de qué mecanismos sutiles las instituciones territoriales, sean de salud o de educación, desalientan que los sujetos infantiles con estas características entren en contacto con ellas, o promueven que tales contactos sean cada vez más esporádicos o que desistan de su demanda, por ejemplo, indicándoles que no pueden acceder al ejercicio de ciertos derechos sin el acompañamiento adulto o cuestionando el modo de presentación del sujeto infantil.

CAPÍTULO V
RELATO DE ALGUNAS INTERVENCIONES CON NNA QUE PERNOCTAN EN LA VÍA PÚBLICA

Los relatos que siguen surgen del trabajo de un Equipo Interdisciplinario de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de Rosario, Organismo de Aplicación de la Ley Provincial n° 12.967, de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, de la ciudad de Rosario y localidades del Nodo Rosario. El mencionado Equipo Interdisciplinario, del que formé parte durante cinco años, estaba a cargo del diseño e implementación de estrategias de intervención para revertir y superar situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes, y de la evaluación y adopción de Medidas de Protección Excepcionales en un territorio acotado de la ciudad de Rosario.

Asimismo, cabe aclarar que el equipo interdisciplinario estaba compuesto por una abogada, un trabajador social y una psicóloga.

Las experiencias de intervención que permitieron armar los tres relatos que se exponen a continuación se seleccionaron de un conjunto más vasto, en tanto permiten mostrar las vicisitudes de las intervenciones con NNA en situación de calle, más precisamente con aquellos que pernoctan en la vía pública, categoría que hemos caracterizado a lo largo de los capítulos precedentes. Las referidas intervenciones se dan en el marco de las previstas legalmente y posibles en el Sistema de Protección, tal como estuvo delineado entre los años 2010 y 2015, en la ciudad de Rosario. Cabe mencionar que las experiencias relatadas y el período seleccionado se encontraron atravesados por profundos cambios y crisis institucionales de la Dirección, sobre los cuales, por cuestiones de espacio, no nos explayaremos en estas páginas, pero que sin lugar a dudas se suman como un elemento más a la complejidad de las historias de los niños que presentamos a continuación[4].

Alberto y las películas de terror

En 2011, la Dirección de Niñez toma intervención en la situación de Alberto[5] a raíz de una presentación de un Hospital General de Rosario. Él tenía

[4] A los fines de brindar al lector algunos datos del contexto institucional, vamos a mencionar que si bien el Equipo tuvo una conformación relativamente estable durante esos cinco años, se dieron cambios y crisis institucionales, cuyas referencias fueron: varios cambios de director, modificaciones de los lineamientos de trabajo y distribución territorial de los equipos, falta de espacio físico de trabajo en la Dirección, falta de plazas de alojamiento y de movilidad para el traslado de los NNA comprendidos en el marco de una medida de protección excepcional.

En el trabajo cotidiano, el tiempo se distribuía (con dificultad) entre las cerca de 150 situaciones en que el Equipo debía intervenir. Ello, en entrevistas con los progenitores y/o miembros de la familia ampliada de los NNA cuyos derechos se evaluaba vulnerados; entrevistas con los mismos NNA que se encontraban separados de la convivencia con su grupo familiar de origen, o previas a producir una separación, como elemento esencial de la decisión; reuniones interinstitucionales con trabajadores del primer nivel de intervención (escuelas, centros de salud, hospitales, centros de día, ONGs, etc.) a los fines de articulación de esfuerzos en la intervención, de evaluación de la progresión de las estrategias y de acuerdos en cuanto a la resolución administrativa de las situaciones de los NNA.

[5] Hemos adjudicado nombres ficticios a las niñas, niños y adolescentes sobre los que estos relatos versan, con el fin de proteger su intimidad.

en ese momento once años y hacía tres que pasaba bastante tiempo en la calle, solo.

A partir de su palabra y la de su abuela materna, así como del relato de algunos operadores de calle que lo conocían, fue posible reconstruir aspectos de la historia de Alberto. Si bien iba a la Escuela, lo hacía irregularmente. Su abuela se quejaba de que en muchos momentos no sabía dónde estaba, que "se le iba a la calle" y ella no podía pararlo. Él decía que pasaba gran parte de su tiempo en un shopping cercano a su domicilio, pidiendo dinero para pagar horas en el cyber. También lo habían visto en la Terminal de Ómnibus, pidiendo y pernoctando allí frecuentemente.

El pedido de intervención se produce entonces porque Alberto tiene un accidente mientras anda en bicicleta y debe ser internado. Si bien las lesiones son leves, la internación resulta en una oportunidad para problematizar su situación individual y familiar.

Nos enteramos que Alberto vivía con su abuela desde pequeño, que ella lo había criado; su mamá vivía a unas casas de distancia pero no se había ocupado de ninguno de sus cuidados ni tenía un vínculo afectivo con él. De hecho, el niño pudo contarnos que se llevaba mal con su mamá, que no quería verla, que a veces cuando él pasaba cerca de su casa, ella le tiraba piedras.

Alberto tiene dos hermanos menores por parte de su mamá: los tres niños tienen padres diferentes. No tiene una relación muy estrecha ni con su hermana, que es cuidada por la abuela paterna, ni con su hermano, que permanece con su padre. Su abuela materna dice que él no sabe quién es su papá, y Alberto no lo menciona en ningún momento.

Cuando la abuela concurre al Hospital a cuidarlo durante los días que permanece internado, sólo puede hacerlo de a ratos. Es una persona mayor y no parece ser de la idea de que Alberto necesariamente tiene que estar al cuidado o acompañado por un adulto todo el tiempo. Sí se muestra preocupada sobre que Alberto se va de la casa, que ella no puede contenerlo y que por días a la vez no sabe dónde está.

En entrevista a solas, el niño manifiesta que le gusta mucho concurrir a la Escuela y que quiere mucho a su abuela. Entiende que su abuela se preocupa cuando él se va a la calle, pero su tránsito por la calle no es un problema para él. Preguntado por los motivos por los cuales se va, dice que en su casa, sus tíos (hijos de su abuela, tan solo unos pocos años mayores que él) miran películas de terror.

En este punto, nos resultaba llamativo cómo Alberto sitúa las películas de terror dentro de su casa y no en la circulación en soledad por la calle.

Con los elementos hasta aquí disponibles, podríamos efectivamente ubicar a Alberto en la categoría de los niños que pernoctan en la vía pública, que trabajábamos en el capítulo II, considerando que la referencia y el vínculo afectivo de Alberto con su abuela está conservado. No sucede lo mismo con la autoridad, ya que se ve a las claras que, si bien la preocupación de su abuela no lo deja indiferente, las indicaciones de la señora no alcanzan para detenerlo en su salida constante a la calle. Las estrategias de sobrevivencia parecen ser mayoritariamente lúdicas, aunque no se descarta que Alberto genere algunos recursos económicos que le permitan prolongar su estadía en la calle, sin la necesidad de volver a casa de su abuela por varios días a la vez. Rescatamos

que asiste a la Escuela y que no hay antecedente de vida laboral-familiar en calle. Los controles de salud no estaban al día y no tenía acompañamiento en esta esfera.

En este estado de cosas, el Equipo definió alojar a Alberto en una institución, con lo cual él y su abuela estuvieron de acuerdo. El alojamiento se sostuvo por poco más de tres meses, con muchos avances interesantes de parte de Alberto, quien se ordenó en rutinas y hábitos, empezó a pedir lo que necesitaba a los adultos y logró esperar cuando no era su turno. Su abuela lo visitaba todas las semanas o cada quince días.

Este equilibrio se vio perturbado cuando su abuela viaja al Chaco, de donde es originariamente, a visitar familiares, y no lo visita durante varias semanas. Alberto se inquieta cada vez más, hasta que un día, se sube al colectivo que pasaba por la puerta del hogar, situado en una localidad vecina de Rosario, y volvió solo a su casa.

Transcurren varios meses sin que podamos tomar contacto con el niño ni con su abuela. Ello a raíz de dificultades institucionales varias. Por un lado, la institución de alojamiento se muestra "complaciente" ante su partida, evidenciado por ejemplo en el hecho de que es un miembro de la institución el que se sube al colectivo y le paga el boleto para volver a su casa, pero no lo acompaña. Por otro, las instituciones territoriales no logran organizarse para dar con Alberto y su abuela en el barrio: durante un tiempo el Centro de Salud tiene el teléfono descompuesto; llueve mucho y no se puede ingresar al barrio; hay paro; la trabajadora social, único personal de la institución que recorre el territorio, se toma licencia, entre otros. Finalmente, el trabajo cotidiano desborda al equipo interviniente en el Organismo de Aplicación, y la situación de Alberto queda "traspapelada".

Unos seis meses más tarde, la situación de Alberto vuelve a ser presentada, esta vez, por la Escuela. Tengamos en cuenta que el alojamiento de Alberto se produce pasada la segunda mitad de 2011, dura aproximadamente tres meses, luego adviene el receso escolar de verano, y durante 2012, Alberto regresa a la Escuela donde concurría antes de ser alojado temporariamente, casi sin solución de continuidad. Es en ese comienzo del año lectivo que Alberto protagonizó un episodio en que, a raíz de que no lo dejan ingresar al comedor escolar, comienza a arrojar piedras al edificio. El personal de la Escuela se muestra indignado, si no escandalizado por su conducta. Manifiestan estar horrorizados ante la inacción del Organismo de Aplicación y exigen que el niño sea nuevamente institucionalizado.

El equipo evaluó entonces que uno de los obstáculos más serios para sostener el alojamiento anterior radicó en la falta de visitas de la abuela durante un tiempo más prolongado de lo habitual. Consideramos una institución cuyo régimen incluye el retorno del niño alojado a su domicilio durante los fines de semana. Se realiza un nuevo intento de alojamiento de Alberto en otro Centro Residencial de régimen más flexible.

Volvemos a trabajar con Alberto y su abuela sobre esta nueva oportunidad de alojamiento, pero el niño se vuelve progresivamente más escurridizo: cuando su abuela lo quiere traer a las entrevistas, se escapa; con acuerdo de Alberto, se gestiona un acompañante para hacer alguna actividad y cuando éste va a su encuentro, el niño lo elude; lo llevamos a conocer el nuevo

hogar, dice que le gusta, que accede a ser alojado allí, pero después se retira solo, vuelve a su casa. Vuelve al hogar en bicicleta, se muestra a lo lejos al personal, que lo llama para que se acerque, pero Alberto juega a mostrarse sin quedarse, presentarse y no estar al alcance, y se va.

Cabe hacer algunas aclaraciones sobre la actitud de la Escuela, que sorprende por su enfoque profundamente sancionador hacia el Organismo de Aplicación. Resulta curioso que durante los tres años antes de la primer intervención de la Dirección de Niñez, Alberto concurrió en forma irregular pero sostenida a la misma Escuela. Las docentes que lo trataron y la directora (subrogante) en funciones durante ese tiempo conocían su situación y comentan que el niño a veces concurría muy sucio, por lo cual le brindaban medios para asearse, como también que a veces tenía sueño y lo dejaban dormir un rato en un rincón de la oficina de la Dirección.

Cuando la Escuela demanda la segunda intervención de la Dirección, la directora titular había regresado recientemente de una licencia prolongada y no conocía los pormenores de la situación de Alberto. Un hecho funciona como indicador de que este personal directivo desconoció absolutamente el modo en que la Escuela había logrado anteriormente alojar al niño: definió un cambio de turno para Alberto (de la tarde a la mañana) obstaculizando la posibilidad de que el niño acudiera a este lugar de clara referencia. Lo cierto es que no había nadie que lo despertara y cuando llegaba tarde a la Escuela, no lo dejaban entrar. Es en ese marco que se produce el episodio de las piedras. Asimismo, obstaculizaron el comienzo del año lectivo, con el argumento de que el niño “debía” estar institucionalizado, y que además habían citado a su abuela y ésta no había concurrido.

Algunos aspectos a destacar son los siguientes. En primer lugar, la fragilidad del alojamiento de Alberto, en vistas de que se sostienen durante tres meses pero cae estrepitosamente cuando su abuela se ausenta. Resulta indudable que en esta situación, la institución no logró erigirse como referencia para el niño, que pudiera dar sentido a su alojamiento allí. También parece reflejar que, mientras para la Escuela la situación de Alberto era “horrorosa”, incluso “escandalosa”, esta no era una sensación compartida por Alberto.

Otra dificultad radica en que, si bien Alberto accede en una primera instancia a una oferta de alojamiento, ya sólo accede “de palabra” en una segunda, más allá de contar con el acompañamiento de su abuela. En la segunda instancia, monta un juego de “la escondida”, en el que parece decir que sí con sus dichos, pero que no con sus acciones, y luego se escurre; acude a la institución de alojamiento, se muestra allí pero luego no accede a entrar; accede a que se designe un acompañante para sostener alguna actividad que le guste, y elude el encuentro con el mismo.

¿Dónde está Rocío?

Un día de 2012, a la tardecita, un transeúnte se dirige a Rocío, de 12 años, ya que la ve circulando sola en las inmediaciones de La Florida (zona costanera al norte de la ciudad de Rosario). La joven le dice que no puede volver a su casa porque allí recibe maltratos. Este hombre se pone en contacto con la Policía, que a su vez contacta a la Dirección de Niñez, y Rocío es alojada en una institución del Sistema de Protección.

Al día siguiente, el Equipo recibe informe de Guardia de su situación, muy escueto y de pocas palabras. Nos acercamos a conocerla a la institución, y se muestra amable, tranquila, no entra en confianza rápidamente pero parece escuchar atentamente. Nos brinda los datos para contactar a su mamá, no dice demasiado sobre esta situación de maltrato que había referido al transeúnte. Le indicamos que nos vamos a poner en contacto con su mamá, y que debería permanecer en la institución, con lo cual manifiesta estar de acuerdo.

Al día siguiente recibimos una llamada telefónica que nos informa que Rocío se "escapó" del hogar la tarde anterior. Nos ponemos en contacto con su mamá, quien nos confirma que Rocío está en su casa, le solicitamos que concurran a una entrevista con el Equipo al día siguiente, y así lo hacen.

En primer lugar, la mamá de Rocío niega que su hija sufriera maltrato alguno, y no sabe por qué su hija diría lo que dijo. Sin perjuicio de ello, pide ayuda ya que se encuentra con la dificultad de que Rocío se escapaba frecuentemente de su casa, ella no sabía adónde iba y no podía contenerla. Rocío, por su parte, manifiesta que lo dicho sobre los maltratos que recibía en su casa no era cierto, aunque no brinda mayores detalles, y reconoce que a veces se "escapa" de su casa. Concluida esa primer entrevista, acordamos un segundo encuentro para la semana siguiente. El Equipo tenía más preguntas que respuestas.

En la segunda entrevista, la mamá de Rocío la acompaña hasta encontrarse con nosotros, y en conversación a solas con la joven, ella nos cuenta que su padrastro abusa de ella desde que tenía siete años. Conversamos con su mamá, y ella negó la situación y se negó a hacer la denuncia correspondiente y a separarse de este hombre. A raíz de ello, vimos la necesidad de alojar a Rocío, adoptando una Medida de Protección Excepcional.

Cabe destacar que el marido de la mamá de Rocío no era su papá, sino su tío. Su papá había fallecido varios años atrás, tomando el hermano de ese hombre, el lugar como marido de la madre.

En lo que ya constituía un segundo alojamiento, pudimos encontrarnos varias veces con Rocío durante los días que permaneció en la institución. Pero transcurridas aproximadamente dos semanas, la joven se retiró sin autorización de la institución: se "escapó"[6].

A los pocos días, nos contactaron desde un Hospital General, ya que allí se había presentado Rocío, sola, descompuesta, con gran malestar físico, en malas condiciones de higiene, solicitando asistencia pero también, que se nos contactara. Rocío relató que había pasado varios días sin dormir y que había consumido sustancias. Volvimos a conversar con ella, y a alojarla en otra institución, a lo cual la joven consintió.

[6] En esa época, a la circunstancia de que un NNA se retirara de una institución de alojamiento sin autorización previa ni acompañamiento de un adulto responsable, se la denominaba "escape". Decir que el NNA "se escapó" era común, tanto para el personal de las instituciones como el de la Dirección. Llama la atención que el Diccionario de la Real Academia Española define "escapar" como "salir de un encierro o un peligro", mientras que las instituciones de alojamiento se proponían como lugares que no eran de encierro y, más aún, cuyo objetivo era brindar protección.

Lo que en ese momento no sabíamos, era que ese episodio sería sólo uno en una serie compuesta por los siguientes elementos: alojamiento, salida de la escena de cuidado, aparición en situación de vulnerabilidad/ preocupación por sus excesos, y nuevo alojamiento.

Durante casi un año, tiempo que duró la intervención, en los momentos en que sabíamos dónde estaba Rocío, pudimos trabajar de cerca con ella, y hacer algunos acuerdos. Pudimos generar un lazo, lo cual se veía confirmado cada vez que la joven "aparecía" en alguna institución y pedía que se nos contacte. Resultaba notable que Rocío se mostraba bien predispuesta, entendía razones y motivos, tenía sus pedidos, reclamos y exigencias, pero también podía comprender los límites de nuestra intervención para responder a ellos. Sin embargo, en determinados momentos, por distintos motivos, la joven se retiraba del lugar donde estaba, usualmente se "escurría" sin violencia alguna y desaparecía por varios días.

Mientras no estaba alojada, no sabíamos dónde estaba. Tenía algunos circuitos que no se sostenían en el tiempo: en ocasiones, establecía relaciones con algún muchacho que la llevaba a su casa por unos días; también se acercaba a mujeres mayores que la alojaban durante algunos días, mujeres que parecían ubicarse en la serie de las figuras maternas.

Cuando "aparecía" y nos mandaba a llamar, podía relatar, con alguna preocupación por su bienestar y su salud, episodios de un consumo excesivo de sustancias, sin marco ni regulación, y de mucha promiscuidad. Se mostraba aliviada de que nos volviéramos a encontrar y que acudiéramos a su llamado.

Las distintas instituciones que procuraron alojarla contaban con distintos perfiles, modalidades, calidad humana del personal. Ninguna lo logró por más de dos semanas.

La evaluación del equipo interdisciplinario fue permanente y las intervenciones del mismo estuvieron dirigidas a que el alojamiento en alguna institución fuera posible y se sostuviera en el tiempo. Todo ello, sin éxito, más allá de la relación afable y de referencia que se construyó entre Rocío y el equipo.

De lo expuesto hasta aquí, podemos situar que Rocío efectivamente pernoctaba en la vía pública, si bien no en forma permanente, sí con gran frecuencia. Debemos señalar también que a partir de que la joven puede contar lo que padecía en su casa, su tránsito en la calle se hace más y más frecuente, además de que termina de quebrar la relación familiar. Sólo concurre a su casa en momentos puntuales, con la intención de visitar a sus hermanos menores, y entablando pleitos con su madre.

El consumo de sustancias y la promiscuidad podrían situarse, en su caso, como estrategias pseudo lúdicas, aunque no descartamos que haya intercambiado sexo por dinero en alguna oportunidad, como una estrategia de supervivencia momentánea. También recurría Rocío a alguna actividad de mendicidad, como pedir dinero o alimentos en la vía pública.

En cuanto a las instituciones que fueron parte de este proceso, con sus modos de intervención y sus dificultades, cuando no su negativa a intervenir, cabe destacar: en primer lugar, ninguna de las instituciones de alojamiento siquiera concibió la posibilidad de volver a alojar a Rocío, una vez producido el "escape". Producida "la fuga", ya no se permitía que Rocío fuera alojada

nuevamente en la institución, lo cual no permitía apoyar el trabajo en la capacidad de la joven de generar lazos y referencias institucionales, como las había generado con el equipo. No había chance de acompañar los vaivenes de la joven, establecer nuevos acuerdos y ponerlos a prueba. En segundo lugar, al evaluar que la joven se encontraba "a merced" de una marcada impulsividad, se solicitó en todo momento la intervención del Equipo ambulatorio de la Dirección Provincial de Salud Mental. Ello, con el objetivo de que Rocío contara con un abordaje terapéutico más allá del lugar geográfico de la ciudad en el que se encontrara, y con la intención de construir otra referencia, más allá del equipo, que pudiera trabajar con herramientas específicas esa impulsividad. Lamentablemente, no pudimos avanzar más allá de una o dos reuniones breves con el equipo, supuestamente territorial, que paradójicamente se negaba a encontrarse con la joven mientras ésta no tuviera una residencia estable.

Desde el equipo de la Dirección, por nuestra parte, evaluábamos que esto no iba a ser posible mientras la impulsividad de la joven no encontrara cauce o asidero, ni se abordara desde una terapéutica seria y sostenida, desde un lazo que pudiera acotar sus permanentes fugas.

Luego de repetir la mencionada serie varias veces, Rocío logró permanecer tres meses en casa de unas tías en una localidad de la Pcia. de Buenos Aires. Luego volvió a andar en la calle un tiempo.

Más tarde, se alojó en casa de una de sus hermanas mayores que conocía su situación y había padecido los mismos maltratos, según pudo contar.

No parece un dato menor que fue ella misma quien buscó y se "gestionó" estas dos últimas opciones, poniéndose en contacto con sus familiares. En el caso de sus tías, dos mujeres mayores con muy buena predisposición y que ostentaban un gran cariño por Rocío, transcurridos unos tres meses (el alojamiento con mayor durabilidad hasta el momento), la situación no pudo sostenerse, ya que Rocío se volvió "incontrolable", según los dichos de las tías, no hacía caso, volvió a escaparse con regularidad y manifestaba que quería irse de allí. Todo decantó cuando, a raíz de su insistencia y de una sensación de desborde, sus tías la trajeron de vuelta a Rosario.

Con posterioridad a ello, y no sin pasar por otra internación médica, Rocío "hizo base" en casa de una hermana mayor. Fue después de ese momento que perdimos contacto con la joven.

El Equipo evaluó que Rocío era una jovencita muy impulsiva, quien, de un momento al otro, dejaba de poder pensar, conversar, hasta "negociar", y esto la eyectaba de la institución que se encontraba alojándola, aun cuando ella misma parecía buscar un lugar donde estar, donde anclar. Su demanda se volvió implacable, exigía respuesta, pero ninguna respuesta lograba calmar su impulso. Cuando se enojaba, no se ponía agresiva, pero ya no había cómo pararla, como impedir que se eyectara hacia un afuera sin marco, sin referencias, donde quedaba como perdida y entregada a que cualquiera le hiciera cualquier cosa. No era agresiva, sino más bien, cuando algo la molestaba o frustraba, salía de escena, se ausentaba de la vista de ese otro que procuraba cuidarla, y al que se dirigía cuando se sentía quebrada, vulnerable.

La invitación y la espera. Pedro y Felipe

En 2011, el Equipo toma conocimiento de la situación de Pedro y Felipe, de 11 y 9 años de edad respectivamente. Ellos eran los dos menores de cinco hermanos, quienes -para ese momento- ya habían vivido en una casilla de un precario asentamiento, sin cuidados de ningún adulto durante aproximadamente tres años.

Leyendo el polvoriento y fragmentario expediente, nos enteramos que el pedido de intervención a la Dirección Provincial databa de 2008, pero no había tenido lugar ninguna intervención más allá de una entrevista con el papá de los niños. Él había manifestado oportunamente que no podía hacerse cargo de los niños, que quería que se los ingresara al Hogar Escuela de Baigorria, una institución educativa con régimen pupilar, en que los niños permanecen en el establecimiento de lunes a viernes, pernoctando allí. Sus pedidos no habían recibido respuesta alguna, y no había concurrido este señor ni otros miembros de la familia, a citaciones posteriores.

Para 2011, la situación de Pedro y Felipe podía considerarse cronificada, además de que se había profundizado desde aquel primer anoticiamiento en 2008.

Pedro y Felipe vivían con dos hermanas mayores, de 16 y 14 años. La mayor había dado recientemente a luz a un niño que sufría de bajo peso. Nos comentaron informalmente que la menor de ellas había establecido pareja con un hombre que tenía más de 40 años, con quien no convivía, pero a veces la ayudaba económicamente, aunque nunca pudimos corroborar esta información. Manejábamos la hipótesis de que ambas jóvenes, de recursos simbólicos acotados, muy introvertidas, habían incursionado en la prostitución ocasionalmente, a los fines de proveerse de algún recurso económico para cubrir sus necesidades de alimentación. Muy eventualmente, algunas vecinas brindaban alguna asistencia puntual o un plato de comida a estos niños.

La mamá de Pedro y Felipe vivía a dos casas, y había formado pareja con un hombre que no era el padre de estos niños. Con él tenía dos hijas menores que Pedro y Felipe, de quienes se ocupaba: las llevaba a la escuela, las llevaba a controles de salud y les daba de comer todos los días. No dispensaba el mismo trato hacia Pedro y Felipe, quienes a pesar de ser también sus hijos y de vivir muy cerca, no contaban con estos cuidados maternos. En ocasiones, esta señora decía que su marido no la dejaba darles de comer a los chicos, ya que no eran sus hijos y no los quería. Otras veces, nombraba a Pedro y Felipe como chicos de la calle.

El papá de Pedro y Felipe vivía en otro barrio cercano. Se hacía cargo de Camilo, hermano de 13 años de los niños, y de otros niños que había tenido con su nueva pareja. Su actitud era francamente evasiva ante nuestra intervención, y si bien varias veces interactuamos con su esposa, en visitas al domicilio, nunca pudimos tener una entrevista con él, menos aún conocerlo personalmente. Su mujer nos decía que no estaba en la casa, que le daría el mensaje, nos prometía que él se presentaría a las citaciones, pero eso nunca ocurrió.

Comenzamos entonces el trabajo con los niños y el grupo familiar, para comprender cómo se urdían esos lazos, que parecían no funcionar como otras

familias. En el caso de Pedro y Felipe no había maltrato: sólo había un desconocimiento de su lugar de hijos y de su calidad de niños que necesitan ser cuidados.

Al estar los niños virtualmente solos en su precaria casilla, habían comenzado a circular por la calle, principalmente con una estrategia lúdica de supervivencia en calle. Los vecinos y el personal del Centro de Salud relataban que ambos niños se bañaban solos en el río y que los habían visto revisando la basura, a modo de juego, pero también en búsqueda de algún alimento. Felipe concurría toda vez que podía a la Escuela él solito, nadie lo acompañaba, comía en el comedor escolar. Pedro, por su parte, no iba a la Escuela y sólo iba a almorzar al comedor en contadas ocasiones.

Si bien Pedro y Felipe no pernoctaban en la vía pública (o no tuvimos conocimiento de ello), en su caso era muy marcada la ausencia de referentes adultos. Podríamos encuadrar su situación en la categoría de estrategia lúdica de vida o sobrevivencia en calle, según lo trabajado en el capítulo II. Efectivamente, las estrategias de supervivencia en calle tenían que ver con lo lúdico, pero también con la subsistencia material. En este caso tampoco encontramos antecedentes de vida laboral-familiar en calle.

En este escenario, el equipo evaluó que no había margen para modificar los modos en que Pedro y Felipe habían sido desalojados de los nuevos grupos familiares armados por sus padres: ninguno de los adultos responsables garantizaban el ejercicio de sus derechos, ni los asistían en sus necesidades de alimentación, vestimenta u otros, ni los ordenaba en cuanto a hábitos y límites. Que a raíz de ello, debíamos alojar a estos niños en una institución del Sistema de Protección, de modo de resguardarlos de la situación de riesgo que implica el estar solos, sin supervisión ni acompañamiento de ningún adulto.

Asimismo, dado que esta situación tenía un tiempo largo de consolidación (por lo menos dos años), entendimos que el trabajo con los niños debía ser progresivo y pausado. A raíz del grado de autonomía que Pedro y Felipe habían desarrollado, evaluamos que no tolerarían un alojamiento al modo “habitual”, en el que, tomada la decisión, íbamos a buscar a los niños y los llevábamos a la institución de alojamiento para que allí se quedaran.

En primera instancia, consideramos que Pedro y Felipe no podrían ser alojados a “tiempo completo”, sino que debíamos generar una “alternancia” entre la institución y su casa. El Centro Residencial que pensamos podría alojarlos adecuadamente preveía que los niños debían regresar a sus casas los fines de semana. Un inconveniente ante esto era el traslado de los niños desde su domicilio al Centro Residencial y viceversa, ya que ninguno de los adultos podía sostenerlo. Se incluyó el recurso de una acompañante, quien se encargaría de buscar a los niños los días lunes en su casa para llevarlos al hogar, y llevarlos de vuelta los días viernes. Pero su tarea no quedaría allí, como se verá a continuación.

En segunda instancia, la referencia a la progresividad es fundamental, ya que el consentimiento de los niños debió ser trabajado cuidadosamente. Fue todo un trabajo, especialmente de la acompañante, que los niños consintieran a ir a conocer la institución, luego accedieran a que se los fuera a buscar y se

dejaran acompañar hasta allí, más tarde, que se quedaran toda la semana, y adicionalmente sostuvieran esta alternancia todas las semanas.

El consentimiento de los niños no se logró de un momento a otro ni resultó estable. Sobre todo al comienzo, había semanas en que no querían ir y era menester convencerlos; semanas en que la acompañante debía concurrir no sólo los lunes, sino también los días subsiguientes hasta que los niños accedían; finalmente, había semanas en que directamente se negaban a asistir.

Es probable que esta estrategia tenga la apariencia de una medida de reducción de daños, antes que de protección de derechos. El Equipo no podía dar cuenta de qué situaciones vivían estos niños durante los fines de semana, aunque a veces ellos mismos se las relataban al personal del Centro Residencial: continuaba sin haber adultos que garantizaran un mínimo de cuidados para estos niños. Tal como antes lo hacían todos los días, durante los fines de semana alternaban entre la calle y su domicilio, donde permanecían con sus hermanas (jóvenes que se encontraban también en una situación de gran vulnerabilidad) o solos si éstas salían. Pero el equipo tenía la firme convicción de que un alojamiento "de tiempo completo", sin la alternancia y la progresividad mencionadas, fracasaría rotundamente.

Esta convicción fue confirmada más tarde, al contemplar que, luego de transcurrido algún tiempo de cierta estabilidad de esta estrategia, la institución de alojamiento planteó la necesidad de otro alojamiento que cubriera los fines de semana. Se trabajó con los niños, se gestionaron los recursos necesarios… y el primer día que fueron llevados a la institución que los alojaría durante los fines de semana, los niños no dudaron en retirarse sin permiso, en "escaparse", regresando a su casa, sito en un barrio de Rosario, por medios desconocidos, desde una localidad ubicada a 25 km de la misma. Curiosamente, esto no alteró el vínculo de los niños con la primer institución, a la que continuaron concurriendo, alternando los fines de semana en su casa. Y de la que nunca, desde el primer día hasta el último, se "escaparon" o se retiraron sin permiso.

Aspectos comunes a los tres relatos y límites de la intervención

Para finalizar el presente capítulo, retomaremos algunos puntos en común de las tres historias de intervenciones aquí relatadas.

En primer lugar, encontramos que el tránsito de los NNA por la calle no resulta horroroso ni escandaloso para ellos, sino más bien para los adultos (agentes del Estado o no) que lo denuncian y demandan intervención al Organismo de Protección. Este dato resulta de valor al comprender que un pedido motivado en el escándalo y la urgencia, demanda respuestas totales, masivas, que se esperan como soluciones mágicas a una situación que en realidad se viene gestando desde hace tiempo y que tiene una complejidad que desborda la solución lineal: alojamiento de un niño como solución al problema del niño en la calle. Asimismo, los relatos que preceden muestran la inefectividad de tales "soluciones", especialmente a la hora de generar alguna restitución de derechos en NNA que pernoctan en la vía pública.

En segundo lugar y cuando consideramos, como decíamos en capítulos anteriores, las herramientas que la legislación vigente pone a nuestra disposición, nos encontramos con límites muy claros. Por un lado, veíamos en

las tres situaciones cómo había márgenes nulos para trabajar con los grupos familiares de origen en pos de la permanencia del NNA en su centro de vida. Por otro lado, también procurábamos mostrar cómo los Centros Residenciales no logran alojar a estos NNA, con sus características particulares. Parecen alojarlos sólo “nominalmente”, ofreciendo techo, comida y vestimenta, pero de ningún modo logran constituirse en referentes, ni pueden acompañar los vaivenes de estos NNA.

De las experiencias relatadas, el alojamiento más “logrado” parece ser el de Pedro y Felipe, que justamente se diferenció de los otros en tanto la aceptación de la situación de alojamiento por parte de los niños fue ardua y gradualmente trabajada con ellos, con la intención consciente de acompañar los tiempos de estos niños. Cuando hacemos referencia a un alojamiento “logrado”, pensamos en que pudo sostenerse en el tiempo y que no se produjeron “escapes” de los niños, al modo de desaparición del NNA de la escena con el adulto.

Pero no sólo los Centros Residenciales presentan dificultades para acompañar estas realidades. Otras instituciones, como el Centro de Salud y la Escuela en la situación de Alberto, el Equipo territorial de la Dirección de Salud Mental en la situación de Rocío, también resisten a tomar parte en intervenciones con NNA en situación de calle. Suponemos que esta resistencia se apoya en el hecho de que estos NNA ponen indudablemente en cuestión los esquemas “habituales” de trabajo con la infancia.

Las instituciones de alojamiento parecen preparadas para recibir niños que responden a esquemas más tradicionales de infancia, niños que reconocen la autoridad del adulto, que quizás resisten pero también obedecen a la figura del adulto. Sostendremos que lo que interpela a las instituciones, y las hace resistir a intervenir, es esta infancia que aparece desasida del adulto, el NNA que se muestra en la escena pública y circula por ella, con cierta naturalidad, sin el acompañamiento ni asistencia de ningún adulto.

En este punto, se hace menester introducir aspectos de la subjetividad actual, cuestiones respecto de las familias ya no ideales, sino reales, situadas social e históricamente, atravesadas por diversos condicionantes sociohistóricos de nuestra época. Familias que no funcionan como la Ley propone que funcionarían, familias que no responden al ideal, familias en cuyo seno los lugares del niño y el adulto no están necesariamente diferenciados, o no tienen límites precisos entre sí. Familias en que la función de protección y asistencia que se espera del adulto no es un recurso disponible.

En el próximo capítulo, revisaremos el modelo familiar sobre el que se apoya la legislación vigente y daremos los primeros pasos para pensar, más allá de modelos, en las realidades familiares actuales.

CAPÍTULO VI

EL ROL DE LA FAMILIA. CONSIDERACIONES SOBRE LA SUBJETIVIDAD DE LA ÉPOCA

Hasta el momento, hemos procurado una revisión que si bien no pretende ser exhaustiva, procura brindar un panorama al lector, sobre categorías que dan fundamento a la intervención estatal respecto de las situaciones de vulneración o amenaza de derechos de niñas, niños y adolescentes. También hemos dedicado un capítulo al relato de algunas intervenciones y muchos fracasos, en el trabajo con NNA en situación de calle y que pernoctan en la vía pública.

Encontramos que una de sus características es el desasimiento que se produce de la figura del adulto. En este punto, entiendo que se hace necesario considerar aspectos analíticos en torno a la subjetividad de la época, así como las constituciones familiares actuales y su historia reciente.

La familia tal como está concebida desde la legislación, tanto nacional como internacional, corresponde a un modelo de familia burguesa, tradicional. El aporte de Duschatzky y Corea (2001) nos permite llenar de contenido la categoría de "familia", y en este punto nos encontramos con una diferencia entre el rol supuesto, y el rol efectivamente cumplido en la actualidad.

Las concepciones tradicionales de la familia la erigen en "la célula básica de la sociedad, el lugar de protección y cuidado, la instancia organizada en torno a la ley, el epicentro de la formación de valores, la mediadora entre el ser que nace y el mundo exterior" (Duschatzky y Corea, 2001:69). Puede decirse que este patrón cultural constituía una matriz reguladora para las sociedades occidentales, pero no contemplaba la existencia de distintas experiencias familiares, generadas en condiciones culturales y sociales diferentes.

Por su parte, el psicoanálisis suscribe a la idea de que no hay sujeto desde los orígenes de la vida, sino que este se gestará siempre y cuando existan condiciones para ello, varias de las cuales podrá brindar una familia. Ese otro que sostiene al sujeto es entonces la condición de posibilidad de su subjetivación. Es la madre (o algún sustituto que sostenga su función) la que cuida, limpia, habla, ama… y con sus movimientos y gestos introduce algo que excede a la simple satisfacción de las necesidades, algo que dará lugar al surgimiento de un psiquismo humano (Duschatzky y Corea, 2001).

Ese otro es entonces condición de posibilidad para la subjetivación. El sujeto es introducido al mundo por este otro, y en el juego del contacto corporal se filtra un extra, que el psicoanálisis denomina pulsión[7]. Pero la función materna ofrece también identificaciones, le proporciona al niño un cúmulo de significados, palabras utilizadas para nombrar cómo está, quién es, qué quiere. La palabra de la madre derrama "un flujo portador y creador de sentido que se anticipa" (Aulagnier en Duschatzky y Corea, 2001:70) a la posibilidad concreta del niño de comprender el significado y de significar por sí mismo. Es la madre quien dirá si el niño tiene hambre, o tiene frío, si está feliz, si le gusta este o este otro juguete.

En este proceder se localiza una violencia primaria, en tanto se produce sobre el fondo de una asimetría constitutiva del sujeto. Un niño que no puede

[7] No trabajaremos aquí este concepto.

nada por sí mismo, que es asistido; frente a otro que puede, que hace, que decide, que significa, que da el ser. Si la asimetría se instala como un modo de relación perdurable, puede obturar seriamente las posibilidades de que el sujeto pueda enfrentarse con las propias significaciones, con las propias decisiones (Duschatzky y Corea, 2001).

Por su parte, la función del padre en psicoanálisis, al igual que la función materna, es una función simbólica.

> *El padre es el representante de la ley y como tal el portador de los discursos sociales legitimados. El padre es el encargado de romper la simbiosis entre madre e hijo y el que reparará esa "pérdida" con la puesta a disposición de objetos sustitutos (símbolos, ideas, instituciones, ritos) que facilitarán la exogamia.* (Duschatzky y Corea, 2014:70)

El meollo del asunto está en la profunda modificación que han sufrido esas representaciones familiares, las cuales, según las autoras, ya no se sostienen en las coordenadas que ofrece la globalización y la transformación de la sociedad burguesa.

La tradicional lógica paterno-filial se sostiene en el marco de un orden social específico: la sociedad burguesa. Es esta la que atribuye a la familia la tarea de constituir la matriz subjetiva de los futuros ciudadanos. Tradicionalmente, la familia funcionó en torno a un orden jerárquico, el cual constituye un modo específico de la organización familiar.

El universo de la familia nuclear se ha desarticulado en razón de alteraciones en las condiciones sociales, que socaban a su vez ese principio jerárquico de organización. En forma concomitante con el resquebrajamiento del Estado de Bienestar, emergen nuevas lógicas sociales basadas en la noción de “red” y se produce un vaciamiento de las relaciones familiares basadas en jerarquías simbólicas.

Algunas de las alteraciones sufridas por el modelo paterno-filial han sido producidas por: “pérdida de la condición salarial, incertidumbre respecto del futuro, flexibilidad laboral, dilución del trabajo como pilar de estructuración social, pérdida de las protecciones sociales, borramiento de las fronteras generacionales, pasaje del saber a la información con sus efectos concomitantes en la devaluación de la experiencia y la transmisión intergeneracional.” (Duschatzky y Corea, 2014:71)

Se hace necesario entonces repensar la categoría “familia”, en tanto emergen múltiples modos de vínculos que ponen en cuestión la eficacia de las figuras portadoras de autoridad simbólica. En determinadas circunstancias, estos vínculos se constituyen “en situación”, de lo cual se desprende la imposibilidad de describir exhaustivamente las nuevas modalidades de vínculo familiar. Ante la inexistencia en la actualidad de un patrón de referencia en la estructuración familiar, la familia "es hoy un significante vacío, es decir un lugar sin referencia estable de significación” (Duschatzky y Corea, 2014:72).

Entonces, ante el agotamiento del dispositivo familiar, Duschatzky y Corea refieren al surgimiento de tres modalidades subjetivas de habitar la nueva situación, a saber: desubjetivación, resistencia e invención (Duschatzky y Corea, 2014).

Si bien el aporte de las autoras es sumamente interesante, en este trabajo vamos a ceñirnos a la modalidad de desubjetivación, que nos parece central

para pensar algunos fenómenos que observamos en NNA en situación de calle y sus grupos familiares de origen.

La desubjetivación a la que hacen referencia estas autoras no es completa, absoluta, ya que en ese caso, se estaría frente a la nuda vida[8]. Hacemos referencia aquí a modos desubjetivantes de habitar los vínculos familiares, o, en otras palabras, un no poder hacer casi nada con la situación.

La desubjetivación hace referencia entonces a un "modo de habitar la situación marcada por la imposibilidad, estar a merced de lo que acontezca habiendo minimizado al máximo la posibilidad de decir no, de hacer algo que desborde las circunstancias. Se trata de un modo que despoja al sujeto de la posibilidad de decisión y de la responsabilidad" (Duschatzky y Corea, 2014:73).

Una de las formas de la desubjetivación en el entorno familiar es la indiferenciación de los lugares de padre, madre e hijo, con la consecuente disolución de las posiciones de protección y autoridad de los padres hacia los hijos. La categoría de desubjetivación procura dar cuenta de la imposibilidad de situar lugares de enunciación, lugares habitables en el marco de esas transformaciones.

La indiferenciación de esos lugares no era algo llamativo en el siglo XV, en él era frecuente que niños y adultos convivieran indistintamente en diversas escenas sociales. Pero actualmente y tras un largo tiempo de vida de las instituciones modernas, la alteración de los lugares simbólicos de autoridad da cuenta de algo que excede a un mero cambio en la configuración familiar. La Modernidad puso a funcionar dispositivos de fabricación de infancia y adolescencia, tecnologías y discursos que abonaron a su producción, que "crearon" necesidades para cada etapa. Las instituciones que vieron su nacimiento en esa época aseguraron ciertas coordenadas para la socialización, fomentando la diferenciación de espacios y roles.

En el eclipse de esa experiencia histórica, emergen nuevas relaciones que ponen de relieve la indiferenciación de lugares, el arrasamiento de las operaciones con esa disimetría originaria entre el niño y el adulto, la pérdida de referencias en las cuales apoyarse.

Entendemos que la desubjetivación, en la medida en que toma la forma de la indiferenciación de los lugares del adulto y del niño, es un condicionante fundamental a la hora de pensar las situaciones de NNA que pernoctan en la vía pública o, más bien, pasan muchas horas del día, o varios días a la vez, circulando en la calle, sin acompañamiento ni supervisión adulta.

La autonomía que se genera en estos NNA, lejos de tratarse de la mentada autonomía progresiva prevista en la legislación vigente en nuestro país, es una autonomía temprana, desenmarcada, que desconoce la diferencia de lugares entre adulto y niño. La autonomía progresiva prevé por definición un acompañamiento adulto, mientras que la autonomía de los NNA que pernoctan en la vía pública carece absolutamente de ese acompañamiento.

[8] Algunos aportes de Agamben en torno a la experiencia de Auschwitz permiten afirmar que lo propio del humano es la posibilidad de dejar de ser humano, que la humanidad es contingente en tanto existe la paradójica experiencia humana de la deshumanización: un ser humano puede sobrevivir sin humanidad, lo que más arriba se referenció como "nuda vida"; o puede sobrevivir como sujeto. Esta última es una experiencia de subjetivación.

Y es en esa autonomía temprana, en esa soledad, que se gesta una subjetividad con características propias.

Con estas puntualizaciones, consideramos que estamos ya en condiciones de concluir, procurando un retorno a la pregunta que dio puntapié a este trabajo monográfico: la pregunta por la restitución de derechos en NNA en situación de calle, especialmente aquellos que pernoctan en la vía pública, sin supervisión ni acompañamiento adulto.

CONCLUSIONES

La pregunta que dio origen al presente trabajo monográfico fue cómo intervenir ante situaciones de niñas, niños y adolescentes en situación de calle que pernoctan en la vía pública.

En su desarrollo, hemos resaltado la dimensión profundamente histórica, política y socioestructural de la categoría de infancia, situando su conceptualización, pero también las prácticas para abordarla, sostenidas en diversos discursos que la toman como objeto, que se disputan territorios de poder, y condicionan a su vez los procesos de subjetivación de las niñas, niños y adolescentes. Encontramos entonces que no hay una infancia, sino múltiples infancias. Un condicionante fundamental es la pertenencia del NNA a uno u otro grupo social pero, más aún, lo son las condiciones materiales y simbólicas en que se gesta la infancia.

Reconstruimos también el proceso de visibilización de los NNA en situación de calle, el surgimiento de esa categoría, las nominaciones que se utilizaron para hacer referencia a estos niños que circulan por la vía pública, con o sin acompañamiento adulto, entendiendo que pueden establecerse algunos grupos, diferenciados por sus características. Nos concentramos con aquellos que pernoctan en la vía pública, que no están acompañados en su tránsito por la calle, que pasan muchos días fuera de su casa y tienen escasa o nula relación con su grupo familiar.

Propusimos asimismo un recorrido por la legislación vigente, tanto a nivel nacional como provincial, destacando lo que entendimos como sus puntos principales y desplegando las herramientas a disposición desde el Estado para abordar la situación de NNA en general y en situación de calle en particular.

Analizamos cómo se ponen a jugar estas herramientas en experiencias concretas, reales, emergidas de la práctica; relatos de historias de NNA y de intervenciones seleccionados de entre otras tantas por algunas particularidades y por el modo en que nos permitían ilustrar los impasses de la práctica profesional. Nos propusimos ilustrar con todos los colores lo propuesto al comienzo de este trabajo: la dificultad que supone la intervención desde el Estado con NNA en situación de calle.

Para responder la pregunta sobre cómo intervenir con NNA en situación de calle, específicamente aquellos que pernoctan en la vía pública, fue necesario plantearnos indefectiblemente la pregunta por el modo de restituir sus derechos, ya que, como hemos revisado (especialmente en el capítulo III de este trabajo), toda otra intervención (disciplinadora, moralizante, tendiente al “orden social”, o cualquiera que no fuera pensada en clave de derechos) constituiría una injerencia arbitraria del Estado.

Recortamos este grupo como un modo (de entre otros posibles) de estar en calle, como una pequeña parte de un conjunto mucho más amplio de experiencias heterogéneas de situación de calle, y sostuvimos que la situación de riesgo en la que ellos se encuentran es palmaria e innegable. Viven y duermen a la intemperie, circulan por la calle sin el acompañamiento de ningún adulto o con alguna compañía ocasional y transitoria, y deben resolver los medios para satisfacer sus necesidades sin asistencia adulta alguna, o sólo esporádica. Ello determina que se encuentran a merced de las inclemencias climáticas, atravesados por necesidades materiales varias, faltos de higiene,

afecto, cuidados. Se encuentran también expuestos a múltiples situaciones de abuso o violencia por parte de otros niños, jóvenes y/o adultos.

Habíamos también enunciado que los NNA en situación de calle pueden pensarse como resultado de procesos de exclusión y marginación en el acceso a los bienes materiales y simbólicos necesarios para el desarrollo íntegro y autónomo de la persona, y de ello se desprende que se encuentran excluidos del acceso a las políticas públicas universales por definición.

Pero gracias al recorrido realizado en este trabajo monográfico, podemos enunciar que la vulneración de derechos es aún más profunda. De acuerdo al Paradigma de la Protección Integral y a las herramientas que brinda el marco legal vigente, el modo en que los NNA acceden al pleno goce de sus derechos fundamentales es a través de la asistencia y acompañamiento de los adultos de su familia. Legalmente, uno o ambos progenitores son los responsables de brindar ese apoyo al desarrollo y proceso de maduración del NNA, pero puede encargarse otro miembro de su familia cuando éstos faltan o no desempeñan su función por cualquier motivo, y en última instancia, aún sin lazos sanguíneos o legales, estos cuidados podrán ser tomados a cargo por referentes afectivos y/o de la comunidad del NNA. En apoyo de esa función primordial que reside en la familia, la legislación dispone que el Estado sea el garante de los Derechos de los NNA, promoviendo el acceso a los derechos a través de sus políticas públicas y removiendo obstáculos que las familias o adultos encargados de la crianza y cuidados de los NNA encontraran en ese proceso. El Sistema de Protección tiene su existencia y su razón de ser en desarticular las trabas en el acceso de NNA al ejercicio de sus derechos, y en fortalecer la función de protección, orientación y guía de la familia, respecto de los NNA. Y todo en forma acorde al paradigma de la Protección Integral.

¿Qué encontramos en las situaciones de NNA que pernoctan en la vía pública?

Encontramos niños que circulan por la calle solos, que no cuentan con la asistencia de adultos, o sólo cuentan con ella de modo contingente, a raíz de lo cual se encuentran expuestos a maltratos y abusos de cualquier tipo. Encontramos niños que desarrollan mecanismos de supervivencia, que aprenden a hacer cosas por sí mismos, que desarrollan recursos para procurarse medios de vida y para relacionarse con pares y adultos. Encontramos NNA autónomos.

En este punto fue esencial diferenciar esta autonomía del concepto de autonomía progresiva, como fundamental al momento de considerar cómo se imbrican la responsabilidad parental con el goce pleno de los derechos de los NNA. La bibliografía específica propone que los adultos, especialmente la familia y el núcleo afectivo del NNA, tienen la obligación de brindarle protección y cuidados, en otras palabras, medios para el ejercicio de los derechos. Todo ello, de forma acorde con las capacidades del NNA en cuestión. El NNA irá entonces ampliando sus márgenes de autonomía con el acompañamiento y la orientación de los adultos, los cuales se verán progresivamente restringidos, a medida que esa autonomía se desarrolle. Como puede verse, el concepto de autonomía progresiva no puede pensarse por fuera del apoyo de los adultos.

En las situaciones de NNA que pernoctan en la vía pública el modelo de autonomía propuesto por la Ley se ve profundamente subvertido. La autonomía

que estos NNA desarrollan, lejos de ser progresiva, es temprana, precipitada y desasistida. Es una autonomía que, al generarse y fomentarse sin la presencia de un adulto, queda desasida y desatada de su figura.

A través de los relatos de intervenciones extraídos de la práctica de un equipo interdisciplinario del Organismo de Aplicación de la Ley Provincial, en la ciudad de Rosario, procuramos ofrecer ejemplos en este sentido.

Pero hacia el final del presente trabajo monográfico, dimos un paso más. ¿Qué hay detrás de esas infancias autónomas y desasistidas?

Encontramos que existen unidades familiares que no funcionan del modo previsto por la Ley, como una familia ideal. Familias en las que los adultos no se comportan según el armonioso esquema de la madre amorosa y el padre proveedor, familias en que la protección y asistencia que se espera del adulto hacia un NNA no es un recurso disponible. Todo ello agravado en la mayoría de las situaciones, por condiciones materiales y simbólicas muy precarias.

Queremos en este punto prevenir al lector de incurrir en explicaciones simplistas al respecto de estas situaciones, haciendo referencia a la maldad o desinterés de los padres, o a cualquier otra referencia calificativa de su personalidad y/o actitud. No negamos la posibilidad que algunas de estas cualidades puedan ser atribuibles a los progenitores, pero creemos firmemente que ni la maldad ni el desinterés son categorías que aporten a este análisis y a un abordaje superador de la problemática.

Para analizar estas realidades familiares que exceden al ideal normativo burgués de la familia, en el capítulo VI, revisamos una de las formas de la desubjetivación en el entorno familiar: la indiferenciación de los lugares de padre, madre e hijo, con la consecuente disolución de las posiciones de protección y autoridad de los padres hacia los hijos. La categoría de desubjetivación procura dar cuenta de la imposibilidad de situar lugares de enunciación, lugares habitables en el marco de algunas transformaciones socioculturales de las últimas décadas. Enunciamos estas transformaciones como la “pérdida de la condición salarial, incertidumbre respecto del futuro, flexibilidad laboral, dilución del trabajo como pilar de estructuración social, pérdida de las protecciones sociales, borramiento de las fronteras generacionales, pasaje del saber a la información con sus efectos concomitantes en la devaluación de la experiencia y la transmisión intergeneracional” (Duschatzky y Corea, 2014).

Ante este panorama de una familia que “no marcha” de acuerdo al modo esperado, el Estado, último garante de los derechos de los NNA, tiene algunas herramientas a su disposición como las Medidas de Protección Integrales, tendientes a remover los obstáculos en el acceso de NNA al ejercicio pleno de sus derechos y que no implican la separación del NNA de su centro de vida.

A pesar de lo auspiciosas e innovadoras que resultan estas medidas en comparación con el enfoque del paradigma de la Situación Irregular, a la luz de la consideración de las situaciones particulares de NNA que pernoctan en la vía pública y de las situaciones de sus familias, encontramos que echar mano a estas MPI pierde sentido. ¿Cómo fortalecer la función de protección y acompañamiento, si la diferenciación de lugares entre adulto y niño no existe? ¿Cómo trabajar con un adulto para empoderarlo en su función de garante de

derechos de sus hijos, si sus propios derechos elementales no se encuentran garantizados?

Como resultado de la pérdida de referencias que mencionábamos más arriba (de la condición salarial y de las protecciones sociales, entre otras) los sujetos quedan presa del mecanismo de la desubjetivación, tal como la trabajamos en el capítulo VI. Si consideramos entonces que la autonomía que se gesta y acrecienta en estos NNA está condicionada fuertemente por la falta de diferenciación de lugares entre niños y adultos, podemos deducir que esta autonomía no reconoce la necesaria asimetría entre adulto y niño, en tanto no ha sido gestada en su seno.

En los relatos de intervenciones del capítulo V, procuramos ilustrar algunas situaciones concretas de NNA que pernoctan en la vía pública y que se manejan con una autonomía temprana y desasistida como la que aquí se describe en términos abstractos. Y del análisis de esos relatos se desprende que esas condiciones de gestación de la infancia, en la cual se desdibujan los lugares del niño y del adulto, y se ve borrada la asimetría entre ellos, pueden dar lugar a una infancia con otras características que la esperada por el esquema habitual de familia y por las instituciones de producción y protección de la infancia.

La subjetividad infantil que en estas condiciones se gesta y se sostiene, como decíamos, desconoce la diferencia de lugares entre adulto y niño. Paradójicamente, no por desconocerla se ve menos afectada por ella. Tanto la soledad con la que los NNA circulan por la vía pública, con la exposición que para ellos acarrea, como el hecho de que los NNA generan recursos para hacer frente a su realidad cotidiana, retroalimentan a su vez la indiferenciación de lugares.

Pero la premisa más contundente que se desprende del análisis de los relatos de intervenciones presentados es que esta subjetividad infantil presenta características particulares que las instituciones del Estado no se encuentran preparadas ni predispuestas a alojar.

Los dispositivos estatales y la sociedad en su conjunto “esperan” niños en relación a adultos, en situación de disimetría, en situación de ser protegidos. Sus matrices discursivas, sus prácticas y sus expectativas se disponen a alojar niños mínimamente obedientes, que, aún con alguna resistencia, se plegarán a las indicaciones de los adultos, y que responden al esquema tradicional, hegemónico de la infancia.

Sostendremos entonces que lo que interpela a las instituciones, y las hace resistir a intervenir, es esta infancia que aparece desasida del adulto, que se muestra en la escena pública y circula por ella con cierta naturalidad y sin el acompañamiento ni la asistencia de un adulto.

Del análisis de las historias de intervenciones se desprende que estos niños no responden al esperado modelo. Los NNA en quienes se ha gestado esta autonomía temprana, que han transitado circuitos de calle en soledad, parecen resistir a dejarse asir por la autoridad y la referencia adultas. Parecen oponerse a regresar, a la situación de referencia y autoridad adultas, en caso de haber existido alguna vez.

Es cierto que muchos de los NNA que pernoctan en la vía pública, se las rebuscan para acceder esporádicamente a atención en salud, o para asistir en

forma irregular a la Escuela. Pero esto no resuelve el problema ni constituye una restitución de sus derechos.

Mostramos también algunos ejemplos de cómo las instituciones, sean de salud o de educación, desarrollan mecanismos sutiles por los cuales promueven que los sujetos infantiles con estas características y realidades tengan contactos cada vez más esporádicos o que desistan de su demanda, por ejemplo, indicándoles que no pueden acceder al ejercicio de ciertos derechos sin el acompañamiento adulto o cuestionando su modo de presentación (faltos de higiene, o con aproximaciones agresivas, por ejemplo).

Por ello decimos que las instituciones generalmente resisten trabajar con estos NNA que han desarrollado una autonomía temprana. Pero las instituciones no sólo resisten tomar intervención respecto de su situación, sino que en ocasiones expulsan francamente a los NNA con estas características. Los niños lo perciben y son sensibles a esa expulsión, lo cual los deja aún más vulnerables y solos, y a su vez eso retroalimenta su autonomía desasistida.

Consideramos importante remarcar nuevamente en este punto que no resulta pertinente caer en lecturas maniqueas de estos procesos sociales complejos, a través de juicios de valor en torno a la buena o mala voluntad de los operadores institucionales y su mayor o menor formación o predisposición para el trabajo de estas problemáticas específicas.

En este punto, proponemos que una explicación posible y parcial para esta actitud evasiva y expulsiva es el horror que genera la autonomía de estos NNA en los adultos. Como también revisamos anteriormente, el tránsito de los NNA por la calle no resulta horroroso ni escandaloso para ellos mismos (y a veces, tampoco para sus familias de origen). Pero no podemos decir lo mismo de otros adultos, muchos de ellos agentes del Estado, que denuncian este tipo de situaciones y demandan intervención al Organismo de Protección.

De este horror, entendemos, depende la resistencia a la intervención que mencionábamos algunos párrafos atrás. Y uno de sus indicadores fundamentales lo constituye el carácter de urgencia y escándalo con la que se realizan los pedidos de intervención ante una situación de un NNA que pernocta en la vía pública, sin poder poner en consideración si la trayectoria de calle es de larga data.

La paradoja reside aquí en que una demanda traccionada por el horror y la urgencia, exige respuestas totales y mágicas. Para muchos actores estatales, las Medidas de Protección Excepcionales materializan esas respuestas totales y mágicas, en tanto y en cuanto implican el alojamiento del NNA en una institución del Sistema de Protección. Pero, como se procura ilustrar en los relatos de intervenciones, dichas medidas muestran ser ineficaces a la hora de generar alguna restitución de derechos en NNA que pernoctan en la vía pública, con alto grado de autonomía.

Pero del relato de intervenciones también se desprende que los Centros Residenciales tienen muchas dificultades para alojar a estos NNA, o directamente no logran alojarlos más que por un tiempo sumamente acotado.

Sin perjuicio de lo anterior, queremos rescatar que del relato de intervenciones con Pedro y Felipe podemos extraer algunos datos, que pueden funcionar al modo de una luz al final de este oscuro camino, plagado de obstáculos, dificultades e imposibilidades.

En el caso de Pedro y Felipe, la aceptación de la situación de alojamiento por parte de los niños fue ardua y gradualmente trabajada con ellos, con la intención consciente de acompañar los tiempos de estos niños. Tanto desde el Centro Residencial como desde la función de la acompañante, la referencia con los adultos y especialmente su autoridad, debieron ser arduamente trabajadas para su construcción. Consideramos a este alojamiento "logrado", en tanto pensamos en que pudo sostenerse en el tiempo y que no se produjeron "escapes" de los niños, al modo de desaparición del NNA de la escena con el adulto.

Podemos entonces concluir que esta autonomía requiere un trabajo previo de asimiento del niño y de construcción de referentes. Proceso que no es fácil, está lleno de accidentes y es costoso. Un proceso sin garantías y no siempre exitoso que requiere de profesionales e instituciones dispuestas a respetar los tiempos que implican la reconstrucción del vínculo de cada uno de estos niños con el mundo adulto.

Podemos también concluir que la legislación vigente da por descontado que las instituciones de la infancia en general, y el Sistema de Protección en particular, tendrán que vérselas con NNA que cuentan con referencia y sujeción al mundo adulto. Y esa presunción no se condice con la realidad actual de muchos NNA.

Será en ese intersticio entre la expectativa del armado legal e institucional sobre la infancia, y los NNA reales, que se ubiquen nuevos desafíos para todo aquel que se aventure a intervenir y acercarse a la realidad infantil.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Beloff, M. (2004). *Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos del niño vs. derechos en situación irregular*. Recuperado el 15/06/2017, de: https://es.scribd.com/doc/127907756/ModeloParaArmar-Mary-Beloff
- Burgués, M. y Lerner, G. (2006) Alcances, límites y delimitaciones de la reglamentación de la ley 26.061. Desafíos pendientes… JA 2006-III Fascículo 12, Doctrina, pags. 3 a 33.
- Cafiero, J. P. (2005) Desafíos para los Municipios y las organizaciones sociales que actúan en el campo de la niñez, la adolescencia y la familia en *Nueva ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 17 a 34). Buenos Aires: Publicación de UNICEF y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Pág.
- Calderón, M., Mercau, R., Toro, M. (2006) *Niños de la calle: análisis probabilístico sobre una política vigente*. Expuesto en XLI Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política (AAEP). UNCu., Salta.
- Carli, S. (2002). Introducción En *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955 (*pp. 13-34). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- CASACIDN. (2008) *¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes?* Cuadernillo recuperado el 15/06/2017, de http://www.casacidn.org.ar
- Cillero Bruñol, M. (1999). Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios en *Minoridad y Familia*. *Revista Interdisciplinaria sobre la Problemática de la Niñez-Adolescencia y el grupo familiar, 10.* Recuperado el 15/06/2017, de: http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/28723-infancia-autonomia-y-derechos-cuestion-principios
- Clericó, M. L. (2006). Derechos fundamentales, en Beloff, M. y Clericó, M. L. (Ed.) *Derecho de la Niñez y la Adolescencia*, *I Seminario para la implementación del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes* (pp. 22 a 77). República Dominicana: ENJ.
- Colángelo, A. (2005). La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje En *Serie Encuentros y Seminarios*, recuperado el 15/06/2017 de: www.me.gov.ar/curriform/publica/oei_20031128/ponencia_colangelo.pdf
- Duschatzky, S. y Corea, C. (2001) C*hicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones.* Buenos Aires: Paidós.
- Famá, M.V. y Herrera M. (2005) Crónica de una ley anunciada y ansiada, en *ADLA* 2005-E, 5809. Recuperado el 15/06/2017, de: https://cultpazcom1.files.wordpress.com/2015/09/cronicadeunaleyanunciadayansiada_famayherrera.pdf

- Freedman, D. (2006). Funciones normativas del interés superior del niño. *Revista Más Derecho*. Buenos Aires: Di plácido. Recuperado el 15/06/2017, de: http://www.juragentium.org/topics/latina/es/freedman.htm
- García Silva, R. (2014) *Los chicos en la calle. Llegar, vivir y salir de la intemperie urbana*. C.A.B.A.: Espacio Editorial.
- Gomes da Costa, A. C. (1997). *Niños y niñas de la calle: vida pasión y muerte.* Buenos Aires: CELATS-UNICEF.
- Graham, M., Minyersky, N., Beloff, M. (2007) Los poderes del Estado y la protección de la infancia: ¿cuál? ¿quién? ¿cuándo? ¿cómo? Panel en *IV Curso de Especialización para Abogadas/os sobre Derechos de la Niñez*. Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- Konterllnik, I. (2005) *Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina*. Consultado el 17/06/2017, en http://www.casacidn.org.ar
- Lerner, G. (2006) La redefinición de las funciones de los órganos administrativos y judiciales en la protección de los derechos de los niños en la ley 26.061. *Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria, 35*, 29-45.
- Lo Vuolo, R. M. (2006) De los "niños asistenciales" al ingreso ciudadano para la niñez: de la ley 10.903 a la ley 26.061. En García Méndez, E. (comp.) *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061* (pp. 105-119) Buenos Aires: Del Puerto.
- Mateos, P. (2006) Trayectorias y aprendizajes sociales de chicas y chicos en situación de calle. En Carli, S. (comp.) *La cuestión de la infancia: entre la escuela, la calle y el shopping.* (pp. 159-180). Buenos Aires: Paidós.
- Minyersy, N. y Herrera, M. (2006). Autonomía, capacidad y participación a la luz de la ley 26.061 en García Méndez (comp.), *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26.061.* Buenos Aires: Del Puerto.
- Murga, M. E. y Anzola, G. (2011). *Cuadernillo Nº 2 Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito local.* Argentina: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos.
- O'Donnell, D. (2001). La convención sobre los Derechos del Niño en Estructura y Contenido en *Derechos de la Niñez y la adolescencia, Antología*. Costa Rica: CONAMAJ, ESCUELA JUDICIAL, UNICEF.
- Pellegrini, M. V. Medidas excepcionales, abrigo y guarda institucional. La relación entre los organismos administrativos y el Sistema Judicial. En *Temas Claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires*. (112.-137). Publicación del Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF Argentina.

- Urcola, M. (2007) *Análisis de las condiciones de la infancia en el aglomerado Gran Rosario y la situación de calle infantil en la ciudad de Rosario,* en *Revista de la Escuela de Antropología* Vol. XIII, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, Agosto de 2007, pp. 229-246.
- Urcola, M. (2010) *Hay un niño en la calle: estrategias de vida y representaciones sociales de la población infantil en situación de calle.* Buenos Aires: CICCUS.
- Urcola, M. (2011). La figura del 'niño de la calle' como emblema de la época. *Regiones, suplemento de antropología…*, 46, 10-16.

FUENTES DOCUMENTALES

- Convención de los Derechos del Niño.
- Ley 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, decreto reglamentario 619/10 y su modificatoria, Ley 13.237.
- Ley 26.061 y decretos reglamentarios 415/06 y 416/06