



RÍO NEGRO
UNIVERSIDAD NACIONAL

LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL

SEDE ATLÁNTICA – UNRN

TESINA DE GRADO

**ACTORES, INTERESES Y ESTRATEGIAS EN LA CONFIGURACIÓN DE UNA
POLÍTICA SOCIAL. EL CASO DEL PROGRAMA FORTALECIMIENTO FAMILIAR.
LOS CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
(CAINA) Y LAS CONSECUENCIAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN. RÍO NEGRO.
2011 – 2018”**

Estudiante: Vilma Adriana Silva

Director: Hugo Víctor Villca

1Diciembre de 2020

Agradecimientos

A mi esposo que siempre me acompañó durante el trayecto de la carrera y siempre me alentó a seguir adelante.

A mis hijos Daiana, Emiliano, Anabela, Yhara y Candela que me acompañaron y fueron parte de este proceso de estudio

A mi amiga y compañera Marinela Corzo por su acompañamiento y horas de estudio compartida.

INDICE

Resumen	(Pag 5)
Introducción	(Pag 7)
Planteamiento del Problema	(Pag 8)
Objetivos Generales	(Pag 8)
Objetivos Específicos	(Pag 8)
Justificación	(Pag 10)
Antecedentes Científicos	(Pag 12)
Marco Teórico y Metodológico	(Pag 20)
Enfoque conceptual	(Pag 20)
Cuestión social	(Pag 28)
Intervención social	(Pag 31)
Intitucionalización	(Pag 38)
Encuadre metodológico	(Pag 41)
Técnicas de recolección de datos e instrumentos	(Pag 42)
Marco contextual	(Pag 45)
Instituciones de “menores huérfanos” como medida de control social	(Pag 45)
La institucionalización “forzada”. Ley N° 10.903. Agote	(Pag 46)
La concepción de minoridad durante el predominio del Peronismo	(Pag 47)
Desarrollo	(Pag 51)
La constitución de un nuevo paradigma. Aspectos normativos. Marco internacional	(Pag 51)
La constitución de un nuevo paradigma. Marco nacional	(Pag 52)
Ley N° 26061. El inicio de un nuevo recorrido en términos de políticas públicas	(Pag 52)

Políticas públicas. Programa Fortalecimiento Familiar	(Pag 54)
Procesos de intervención en el marco del Programa Fortalecimiento Familiar (Pag 60)	
Características de la intervención social	(Pag 64)
Hacia la construcción de un Sistema de Protección Integral en Río Negro (Pag 68)	
Las infancias interrumpidas. Las CAINA	(Pag 69)
Organización de los tiempo y actividades. Regulación del comportamiento. Estrategias de disciplinamiento y normatización de conductas	(Pag 71)
Organización Funcional de los Centros. Estructura Organizativa	(Pag 83)
Conclusiones	(Pag 85)
Bibliografía	(Pag 88)
Fuentes	(Pag 94)
Anexos	(Pag 95)

RESUMEN

El presente trabajo se presenta con el objetivo de optar al grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Sede Atlántica de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN).

En tal sentido, se analizará la formulación e implementación del Programa “Fortalecimiento Familiar” y específicamente se abordará el estudio de los denominados “Centros de Atención Integral de Niños y Adolescentes (CAINA)” pertenecientes en la actualidad a la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) de la Provincia de Río Negro, enmarcados dentro de dicho Programa.

En dicho marco, se pretende examinar en primer lugar, la construcción de una política social en términos de confrontación de intereses, prácticas y estrategias, como así también visualizar objetivamente las consecuencias de la denominada “institucionalización”, entendidas como un conjunto de producciones materiales y simbólicas que otorgan un sentido a determinadas prácticas.

A tales fines, se llevará adelante un estudio de tipo cualitativo con la finalidad de describir, comprender e interpretar el sentido de la acción de los actores que configuran el escenario de dicha política y de los sujetos objeto de dichas prácticas. Con dicho objetivo, se llevará adelante una serie de estrategias metodológicas como la realización de entrevistas a los actores intervinientes y el análisis de la perspectiva institucional a través de las normativas e informes oficiales.

La problematización girará alrededor del siguiente interrogante ¿que actores, prácticas y estrategias de acción se pueden visualizar en la trama de una política social, en este caso específico, el Programa Fortalecimiento Familiar centrado en el análisis de los CAINA y, por otra parte, que consecuencias genera en los niños, niñas y adolescentes la institucionalización como metodología de abordaje de las problemáticas sociales.

Una política social, es menester mencionarlo, no se constriñe al ámbito institucional exclusivamente ya que el nivel performativo se ve influenciado por la estructura social, la acción social y las reglas e instituciones vigentes en un determinado escenario cuya cualidad sustantiva es el cambio y la transformación permanente.

La institucionalización es un proceso sistemático donde el Estado a partir de normas, organizaciones, valores, etc, estipula reglas y performa conductas valorativas con el objetivo de la resocialización, partiendo, de la ruptura de los lazos sociales y afectivos como punto de partida. En este marco, se trata de producciones simbólicas, sociales y culturales que influyen en las conductas de los sujetos.

A partir de esta perspectiva dual (social e institucional) enriquecedora se abordará el análisis de una política social y sus consecuencias.

INTRODUCCIÓN

Las políticas, señalan Astorga y Facio¹, constituyen el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos que la acción produce y que generan consecuencias en el escenario social.

En el caso específico del presente trabajo la elección del tema estuvo basada por tres decisiones: en primer lugar la guía del director del trabajo final; en segundo lugar, la posibilidad de visualizar las consecuencias que genera en el plano social las decisiones públicas que se traducen en trayectorias institucionales y el analizar la perspectiva de los “beneficiarios” en términos de acción colectiva.

En dicho marco, la unidad de análisis lo constituirá el Programa “Fortalecimiento Familiar” en términos de política pública. Aprobado en el año 2003 mediante el Decreto N° 325 con el objetivo primordial de implementar diferentes acciones tendientes a dar respuestas efectivas frente a las distintas problemáticas que atravesaban los niños, niñas, adolescentes y sus familias. En el año 2005 se sanciona la Ley Nacional N° 26.061 y en el año 2006 la Ley Provincial N° 4.109 las cuales constituyeron el marco necesario para continuar trabajando en el proceso de adecuación de las intervenciones en función de establecer un contexto que brindara un abordaje en consonancia y encuadrado en el paradigma de la Protección Integral.

El Programa Fortalecimiento Familiar, por su parte, establece dentro de los lineamientos para la intervención, las distintas prestaciones con las que cuenta el mismo, siendo una de ellas, el acogimiento residencial en Centros de Atención Integral de Niños y Adolescentes (CAINA). Estos centros son considerados instancias transitorias de contención para niños y adolescentes que, por sus diferentes situaciones deben ser separados de sus grupos convivientes hasta

¹ Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm

que estén dadas las condiciones para regresar junto a su medio familiar de origen o, ser incluidos en dispositivos de acogimiento familiar tal cual lo planteado en el Programa en sus fundamentos.

Dichos centros, objeto de estudio del presente trabajo final, se constituyen en un recurso necesario de carácter temporal, que posibilita dar respuestas a situaciones en donde un niño, niña y/o adolescente se halla en una situación de riesgo y cuyo contexto familiar no puede contenerlo y brindarle los cuidados necesarios. En tal sentido, se utiliza el término despectivo y estigmatizante “niños judicializados”.

Frente a dichas situaciones el basamento de la intervención social es el trabajo con el grupo familiar de ese niño, niña y/o adolescente, por lo que la institucionalización supone la existencia de un plan de intervención individual de abordaje, tiempos de adaptación y períodos de revisión de la situación a los efectos de evaluar los resultados de la misma y así determinar las condiciones para el egreso.

La Provincia de Río Negro cuenta con 8 Centros de acogimiento residencial distribuidos en diferentes localidades y que atienden a poblaciones distintas dependiendo de la edad y sexo de los niños, niñas y / o adolescentes.

Dentro de esta perspectiva analizar la política social en primer término y luego las consecuencias del acogimiento residencial en términos de institucionalización de la problemática social emergente nos permitirá adentrarnos en la riqueza en términos de conocimiento, que presupone dicha acción normativa e institucionalizada sobre la acción social.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente trabajo está basado en buscar respuestas a dos problemas subyacentes planteados en esta breve introducción:

a.- ¿Qué actores, intereses y estrategias pueden identificarse en la trama de la política pública conformada por el Programa Fortalecimiento Familiar en su componente denominada CAINA de niños, niñas y adolescentes?

b.- ¿Qué consecuencias conlleva los procesos de institucionalización sobre los niños / adolescentes en el marco del Programa Fortalecimiento Familiar, específicamente en su componente CAINA?

OBJETIVOS GENERALES

- Analizar el proceso de formulación e implementación, en términos de política pública del Programa Fortalecimiento Familiar en su componente denominada CAINA
- Analizar las consecuencias del proceso de institucionalización en niños / as y adolescentes

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Analizar la relación entre las motivaciones de los participantes y los fines del programa
- Describir las estrategias utilizadas por los distintos niveles de intervención y sus consecuencias sobre los niños /as y adolescentes

- Indagar sobre la percepción de los distintos actores acerca de los efectos y consecuencias que genera la institucionalización de menores

JUSTIFICACIÓN

La relevancia del trabajo se fundamenta en el aporte de nuevos conocimientos sobre la formulación e implementación de políticas públicas de corte social en nuestra región. En los últimos años si bien se ha producido desde los centros de investigación trabajos relacionados con la formulación e implementación de políticas públicas (Universidades, Institutos, Maestrías, Tesis de Grado y Posgrado) son muy escasos los trabajos realizados en el campo de lo social desde la perspectiva del Trabajo Social.

La conceptualización de esta disciplina ha tenido un proceso de transformaciones y avances que van desde su definición como arte, pasando por actividad, asistencia, tecnología, profesión, disciplina hasta las recientes discusiones que integran en el Trabajo Social las concepciones de profesión y disciplina.

Sin embargo, en los últimos años se puede visualizar un esfuerzo sustantivo en recrear un marco teórico específico y una orientación clara en cuanto a su perspectiva investigativa sobre todo a partir de los trabajos de Alfredo Carballeda.

Desde esta visión se pueden identificar algunos anclajes disciplinares como la caracterización de la intervención social, las prácticas sociales, el concepto de actor, etc que permite enriquecer la tradicional perspectiva del trabajo social.

Teniendo en cuenta este punto de partido creo que el trabajo aporta el conocimiento de una política pública en términos de corte social y sobre todo el análisis de la institucionalización de niños /as y adolescentes y sus consecuencias.

En este sentido, es menester remarcar que no existen trabajos previos sobre esta temática en el caso de análisis del Programa Fortalecimiento Familiar y su

componente CAINA en la Ciudad de Viedma desde este enfoque o perspectiva situacional.

Por otra parte, en términos sociales la problemática de la institucionalización de niños / as y adolescentes es una temática altamente sensible y donde priman diversas miradas en término de valores, ideologías y prismas observacionales.

En términos personales, siempre me interesó la temática de la institucionalización de niños / as y adolescentes y en el marco del nuevo Paradigma de Protección Integral me pareció sumamente interesante analizar dicha situación desde un caso específico y recurriendo a las herramientas que nos brinda el conocimiento científico.

Por otra parte, la temática encuadra dentro del campo disciplinar del Trabajo Social y me parece que puede aportar un ladrillo al edificio del conocimiento en términos de una aproximación a la temática objeto de estudio. Es decir, puede contribuir a lograr un mayor entendimiento de una situación vivencial que nos rodea, nos interroga y sigue estando allí presente.

ANTECEDENTES CIENTÍFICOS

En primer lugar, quisiera realizar un racconto de lecturas previas que considero antecedentes del trabajo que he realizado y que han significado una influencia en términos de brindarme una panorámica y perspectiva macro en términos comprensivos e interpretativos.

El primero de ellos denominado “Las políticas sociales en los Barrios. Relaciones y actores del Plan Más Vida en el Gran Plata” es una tesis de maestría elaborada por Mauricio SCHUTTENTEBERG² en el marco de la Maestría en Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata. Dicho trabajo ha sido publicado por la Editorial de la Universidad Nacional de la Plata (EDULP) en el año 2008 y se encuentra disponible en formato digital en el sitio: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15918/all-0001.pdf?sequence=2>

El trabajo de tesis, podemos afirmar, se encuentra atravesado por la Antropología y el Trabajo Social. En tal sentido, expresa lo difuso de la diferenciación de los límites cuando se aborda en términos integrales una política pública.

En tal sentido, expresa la dilución de límites entre ámbitos diferenciados correspondientes a la esfera de lo social, lo político, lo económico, lo cultural y sus respectivas competencias disciplinares. Esta movilización de la estructura de conocimiento desnaturaliza las formas tradicionales de aprender y construir la realidad.

El autor condensa formaciones que encuadran en el campo de las ciencias sociales y realiza una interesante síntesis de conceptos y estrategias metodológicas destinados a recortar el problema y construir un enfoque direccionado al objeto de estudio en particular, en este caso, una política social

² Schuttenberg, Mauricio. “Las Políticas Sociales en los Barrios. Relaciones y Actores del Plan Más Vida en el Gran La Plata”. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. 1º edición – 2008. Disponible en: <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/view/364/340/1155-1>

basada en la formulación e implementación del Plan Más Vida en el Gran La Plata.

El propósito de la obra, como lo sugiere su autor, es indagar acerca de las relaciones sociales y políticas que construyen los diversos actores involucrados alrededor de la gestión de un programa social. El trabajo presenta una mirada “micro” de las políticas sociales, analizando la incidencia del Plan Mas Vida en las relaciones sociales y políticas establecidas entre los diversos actores que participan como agentes ejecutores locales y barriales. El eje central está puesto en la percepción de los actores sobre sus respectivos roles y de su relación con los demás, dentro de sus propios contextos sociales e institucionales.

En el capítulo 1, que me parece fundamental por su pertinencia con el trabajo que desarrollé, el autor indaga desde una perspectiva macro las políticas sociales en América Latina desde una perspectiva macro y lo asocia con una tipología de formas y modalidades de intervención estatal. En dicho contexto, desarrolla conceptos fundamentales como políticas públicas, caracterización de modelos de estatalidad en función del paradigma de política social predominante, la transición de políticas universalistas a políticas redistributivas focalizadas, etc.

Dicho análisis enriqueció la perspectiva del presente trabajo en términos analíticos y conceptuales.

Un segundo trabajo que posee una relación con lo que se pretende plantear y lo he incluido como antecedente es la tesis de grado de Marcelo DE BONI ³denominada “Políticas Públicas Sociales, Participación y Producción de Subjetividades. El diseño e implementación de las políticas públicas sociales, la participación ciudadana y su influencia en la producción de nuevas subjetividades”. Dicho trabajo se encuentra disponible en el siguiente sitio: https://sifp.psico.edu.uy/sites/default/files/Trabajos%20finales/%20Archivos/tfg_marcelo_de_boni_0.pdf

³ De Boni, Marcelo. “Políticas Públicas Sociales, Participación y Producción de Subjetividades El diseño e implementación de las políticas públicas sociales, la participación ciudadana, y su influencia en la producción de nuevas subjetividades”. Trabajo Final de Grado. Universidad de la República. Uruguay. 2015. Disponible en: https://sifp.psico.edu.uy/sites/default/files/Trabajos%20finales/%20Archivos/tfg_marcelo_de_boni_0.pdf

Dicho trabajo se enfoca en el análisis del diseño e implementación de las Políticas Públicas Sociales de los últimos cuarenta años en Latinoamérica, haciendo especial énfasis en el rol adjudicado a la participación de los actores sociales y su impacto en la producción de subjetividades en los sectores de escasos recursos y de exclusión social. Como hace referencia su autor, el marco conceptual es aplicable a toda la región y aborda los paradigmas existentes, comenzando por un recorrido histórico de las distintas estrategias llevadas adelante por los organismos financieros internacionales en materia de política social, en alianza con los gobiernos de la región. Analiza en dicho contexto, como se han trazado asociativa y performativamente la formulación e implementación de las políticas sociales.

El capítulo 2, específicamente, de dicha obra resulta fundamental en términos conceptuales y analíticos ya que recrea la trazabilidad de categorías como las políticas públicas sociales, la intersectorialidad, las redes interinstitucionales, etc.

Por otra parte, analiza la importancia de la participación y su inclusión como estrategia para el diseño e implementación de dichas políticas. A lo largo de su trabajo, examina los distintos componentes involucrados en las políticas sociales y se realizan aproximaciones e hipótesis del impacto en las subjetividades de los actores sociales. En tal sentido, desarrolla profusamente conceptos como el de sujeto y subjetividad y se interroga acerca de la influencia de lo social en la producción de subjetividades.

Un tercer trabajo analizado es el suscripto por Noemí Ibarra IBAÑEZ y Patricia MENDOZA⁴, denominado “Niñez y adolescencia institucionalizada en casas hogar” disponible en el siguiente sitio:

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/repi/article/view/62818/55208>

Dicho artículo fue publicado en la Revista Electrónica de Psicología de la Universidad Autónoma de México en su edición N° 4 de diciembre de 2017. El

⁴ Ibañez, Noemi Ibarra y Mendoza, Patricia. “Niñez y adolescencia institucionalizada en casas hogar” Revista Electrónica de Psicología de la Universidad Autónoma de México. Volumen 20. Número 4. Diciembre de 2017. Disponible:

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/repi/article/view/62818/55208>

trabajo presenta un panorama general acerca de la vida institucionalizada en las denominadas “casas hogar”.

La intención que subyace en todo el recorrido es contextualizar las características de la vida institucionalizada y las repercusiones y el impacto que genera tanto para la vida dentro de la institución como para la vida post institucional.

El artículo realiza un recorrido en términos cuantitativos acerca de la población en condiciones de institucionalización a nivel internacional, define categorías conceptuales en concordancia con lo planteado por UNICEF y plantea, fundamentalmente, las consecuencias que genera la institucionalización en términos afectivos y sociales.

Con relación a América Latina, la UNICEF plantea que se ha realizado un uso desmedido de la institucionalización como estrategia cuando debería ser un recurso excepcional. A pesar de los avances del nuevo paradigma de protección integral para niños / as y adolescentes, la institucionalización sigue siendo un instrumento utilizado en virtud de la multiplicidad de situaciones de violencia intrafamiliar, política, etc.

Otro antecedente importante para el presente trabajo lo constituye la tesis presentada por Rosa⁵, María Victoria para acceder a la Licenciatura en Trabajo Social en la Universidad Nacional de Rosario. Realizada en el año 2017 el trabajo realiza una reflexión crítica sobre la institucionalización de la niñez en Centros Residenciales como herramienta para la restitución de derechos en el marco de la Protección Integral.

En dicho marco, problematiza a grandes rasgos acerca de cuáles son algunas de las causas que obstaculizan el avance de la legislación y como repercute explícitamente en la situación de la niñez institucionalizada. En dicho contexto, se considera a los Centros Residenciales como instrumentos elementales, pero para que estos, alcancen a cumplir con su rol establecido, es ciertamente

⁵ Rosa, María Victoria. “La institucionalización de la niñez en centros residenciales. ¿Un mal menor?”. Tesis de Grado. Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Escuela de Trabajo Social. Rosario. 2017. Disponible En: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/10980/TESIS%20MV%20ROSA.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

necesario, que la institución trabaje a nivel particular e individual con cada niña / o y adolescente en la construcción y fortalecimiento de su identidad, independencia, autonomía, libertad, entre otras.

Es decir que, la institucionalización de la niñez y adolescencia debería ser una medida transitoria, donde se acompañe al niño /a y adolescente en la construcción, tanto de su propia historia como su personalidad, respetando sus derechos y su condición de sujeto, evitando caer en la concepción del mismo objeto pasivo de integración. Por esto mismo, es esencial que adquieran un rol integrador. Entre los aspectos fundamentales que se presentan no se puede dejar de lado, la importancia que adquiere la re vinculación con las familias de origen y el trabajo con estas, desde los diferentes niveles de intervención, no sólo para lograr una mejora en sus roles como tal, sino al mismo tiempo, alcanzar la inclusión y participación de las mismas dentro de la sociedad.

“La implementación del nuevo paradigma de Protección Integral, enmarcada en la Ley Provincial N° 12.967, significó grandes avances en materia de derechos pero, al mismo tiempo, no se puede dejar de lado la cuestión que, en su aplicación, la misma cuenta con dificultades de diversas índole, como por ejemplo, la falta de recursos económicos, físicos, humanos, entre otros”⁶.

Hay que tener en cuenta que, con la nueva legislación los niños, niñas y adolescentes empiezan a ser pensados por un lado como ciudadanos poseedores de derechos generales y por el otro, como un grupo vulnerable merecedor de cuidados especiales.

Es en dicha instancia, en torno a esta niñez sin cuidados parentales que el Estado recurre a la institucionalización de convivencia alternativa, ante la necesidad de la toma de una medida excepcional para la restitución de los derechos.

En el cuarto capítulo de dicha tesis, se hace especial énfasis sobre los aportes del Trabajo Social y las contribuciones de la profesión en relación con el campo de la Niñez y la Adolescencia.

⁶ Ibidem

En tal sentido, la autora afirma que “...**Por lo cual se puede decir, a partir de lo expuesto, que las instituciones de convivencia alternativa empleadas de manera prolongada en el tiempo, debido múltiples factores, traen aparejadas graves consecuencias en la subjetividad de la niñez**”⁷.

El quinto capítulo, abarca el problema en cuestión, empezando por las instituciones, sus significados e implicancias para luego abordar el lugar que ocupan las mismas, o sea, funciones, roles y carencias, ante la niñez institucionalizada.

En tal sentido, concluye dicho capítulo con la siguiente afirmación “**Entonces respondiendo a la pregunta inicial, se piensa a los Centros Residenciales como un mal menor, en proporción a las circunstancias de violencia, abuso o abandono que enfrentan los / as niños /as y adolescentes antes de llegar a estos**”⁸.

Es a partir de la implementación del nuevo paradigma de Protección Integral donde se observa un punto de ruptura en términos de política pública referidas a la niñez y adolescencia.

“Se puede decir, que es a partir de esta legislación, que los/las niños/as y adolescentes dejan de ser meros objetos de intervención y pasan a ser protagonistas activos de sus derechos, es decir, que comienzan a ser vistos como portadores de su propia voz; lo que conlleva a que sus opiniones tengan que ser escuchadas y respetadas”⁹

Por último, quisiera hacer referencia a una obra editada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Sistema Argentino de Información Jurídica denominado “Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la ley Penal” editado en el año 2012 y cuya coordinación estuvo a cargo de Virginia VASILE¹⁰.

En el primero de los artículos “Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Un aporte hacia el desarrollo de políticas públicas en la materia” se

⁷ Ibidem

⁸ Ibidem

⁹ Ibidem

¹⁰ VASILE, Virginia “Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal” Virginia Vasile y Fabiana Reyes. - 1a ed. - Buenos Aires : Infojus. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2012. Disponible en: http://www.jus.gob.ar/media/1126010/Ninos_Ninas_Adolescentes_Conflicto_Ley_Penal.pdf

desarrolla un análisis en perspectiva histórica desde la visión del Patronato hasta la conformación de un Sistema de Protección Integral.

“El surgimiento del denominado “complejo tutelar” en relación con el tratamiento de los niños y adolescentes nació y se desarrolló dentro de una visión de tipo correccionalista; es decir, se trata de una forma de control social que surge desde un paradigma que estigmatiza a ciertos grupos sociales –“vulnerables”, “peligrosos”, “desviados”- y les impone políticas “correctivas” o “curativas”¹¹.

En esta perspectiva, la institucionalización de la infancia en nuestro país comienza ya en el año 1821 con la aparición de la Sociedad de Beneficencia en la Capital Federal. Desde entonces se vislumbra el problema social vinculado a la infancia del niño pobre y/o huérfano, que más tarde redundará en la tutela estatal de los niños abandonados y/o delincuentes. A fines de siglo, en el año 1892, se crea el Patronato de la Infancia, institución estatal que va a ocuparse de los niños, niñas y adolescentes en situación de abandono y que ejercerá de hogar transitorio.

Otro importante aporte que realiza el artículo está referido a un anexo estadístico acerca de la situación de niños /as y adolescentes en situación de institucionalización.

En dicho marco, la referencia a la infancia como categoría social surge en el siglo XVIII en el contexto de la revolución industrial.

En el proceso de surgimiento de dicho concepto, la infancia pasó del ámbito privado al público, lo que le dio mayor visibilidad y permitió que se reconfigure su significación en el sistema jurídico.

Estas transformaciones acompañaron una modificación sustancial en los vínculos entre la infancia y el mundo adulto, que llevaron a la conformación de un nuevo paradigma de intervención pública de la minoridad: el Estado tutelar.

El marco legal e institucional que en lo posterior se le fue dando al universo de niños, niñas y adolescentes, se vio claramente influenciado por el pensamiento

¹¹ Ibidem

positivista de la época, en un contexto de crecimiento urbano y demográfico con una conflictividad social más amplia y compleja.

Desde ese momento, se han ido consolidando una gran diversidad de discursos en nuestras sociedades posmodernas, en los que se insiste especialmente en la asociación de los jóvenes con las drogas, la violencia y el delito.

Pese a los cambios registrados en el plano criminológico y de las ciencias sociales, estos paradigmas estructuraron durante décadas la intervención estatal en nuestro país. El primer cambio significativo se produjo con la incorporación a la Constitución de la Convención de los Derechos del Niño en el año 1994. Sin embargo, tuvo que pasar más de una década para que, con la sanción de la Ley N° 26.06, se conformara un verdadero sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia que permitiera avanzar hacia la desarticulación del sistema tutelar.

La sanción de este nuevo marco normativo permitió derogar la antigua Ley N° 10.903, que había dado origen a lo que la doctrina llamó “sistema tutelar”. La nueva norma se inscribió en la denominada “Doctrina de Protección Integral de la Adolescencia” y receptó la concepción de niños, niñas y adolescentes como sujetos dignos de reconocimiento especial de derechos en su condición de ser humano en desarrollo, eliminó toda posibilidad de “disposición tutelar” y consagró el principio rector en la materia: “el interés superior del niño”.

Estas obras y artículos de divulgación científica constituyeron antecedentes del presente trabajo y colaboraron en la adopción de una visión comprensiva e interpretativa del objeto de estudio que estamos abordando en el presente trabajo.

MARCO TEORICO Y METODOLÓGICO

Enfoque conceptual

A los fines analíticos es importante definir las categorías conceptuales que van a ser la base fundamental del presente trabajo. Uno de los conceptos centrales es el de Estado, como marco referencial como así también el de políticas públicas y específicamente las políticas sociales.

En dicho contexto, los conceptos de actores y estrategias la igual que el de institucionalización e intervención forman parte del cúmulo de categorías conceptuales que es necesario precisar a los fines del presente trabajo.

A los fines del abordaje teórico el Estado será entendido en términos de O'Donnell, Guillermo (1978)¹², como el componente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. A los fines comprensivos el Estado constituye un principio de organización que delimita funciones, roles y que está constituido por capacidades de intervención en la regulación de la vida social.

Ozslak en su obra "La Formación del Estado Argentino"¹³ capítulo 1 "Lineamientos teórico y metodológicos" afirma que el Estado constituye una relación social que se cristaliza en un aparato institucional.

En dicho marco, la formación del Estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social. En dicho proceso se van definiendo los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada.

Estos planos conforman un orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas. Dicho orden está constituido por relaciones sociales, fuerzas productivas, la estructura de clases, la trama de relaciones económicas internacionales, los valores sociales, las instituciones, las normas, etc, que son

¹² O'Donnell, Guillermo. "Apuntes para una Teoría del Estado". Mimeo. CEDES. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>

¹³ Ozslak, Oscar. "La Formación del Estado Argentino. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional". Editorial Planeta. 1997.

el resultado de las posiciones adoptadas y los recursos movilizados por los diferentes actores -incluido el Estado- para resolverlos.

El Estado se constituye de esta manera, en una arena donde se dirimen los conflictos sociales. Dicha arena está constituida por actores que poseen recursos, información, estrategias e intereses.

Desde esta perspectiva neoinstitucionalista, el Estado es considerado como una estructura que genera reglas y a diferencia de otras instituciones tiene la exclusividad y el derecho de no sólo fijar las reglas sino, también las puede cambiar en todo o en partes. Por ello, es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera y los individuos o grupos que de él forman parte están obligados a acatarlas (Abal Medina, 2010)¹⁴.

Dichas reglas que configuran el orden legal son el fruto de un acuerdo o pacto entre el Estado y la sociedad y quedan consagradas en el contrato social o constitución, lo que constituye la condición indispensable para la gobernabilidad del sistema.

En función de lo expuesto el Estado es la organización institucional por excelencia. Debido a su situación estratégica, cuenta con la mayor capacidad no sólo para generar y fijar simultáneamente las reglas en el sistema político – social, sino, también para operar y gobernar el sistema socioeconómico en su conjunto “**...la mayoría de las sociedades parecen haber requerido algunas reglas, en particular las relevantes para la protección de la vida y la propiedad, sean impuestas de forma monopolística y éste ha sido el territorio del Estado**”¹⁵

En términos de políticas públicas esto implica la posibilidad de existencia de un lugar o ámbito no privado o puramente individual, sino colectivo. Lo público, en este sentido, comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree o requiere la regulación o intervención gubernamental o social (Parsons, 2007)¹⁶.

¹⁴ Abal Medina, Juan Manuel. “Manual de Ciencia Política”. 1 Edición. Buenos Aires. Eudeba. 2010.

¹⁵ Mann, Michael. “Las fuentes del poder social”. Madrid. Alianza Editorial. 1991.

¹⁶ Parsons, Wayne. “Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. México. FLACSO. 2007

Según Ozslak y O'Donnell¹⁷, las políticas públicas son tomas de posición u omisiones ante una cuestión socialmente problematizada.

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son “problematizadas” en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.

Toda cuestión, en dicho marco atraviesa un “ciclo vital” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión toman posición frente a la misma.

Los comportamientos (decisiones, acciones, etc) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. La resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el Estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal.

Siguiendo este razonamiento de Ozslak y O'Donnell, las políticas públicas permiten una visión del Estado “en acción” desagregado y descongelado como estructura global y puesto en un proceso social en que se entrecruzan complejamente con otras fuerzas sociales, lo que permite analizar el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones antes las que el Estado y otros actores adoptan políticas. En dicho contexto, el análisis de las políticas públicas, en tanto que éstas expresan el accionar de los actores fundamentales, permite comprender la compleja relación entre el Estado y la sociedad y las reglas de juego que articulan la relación.

¹⁷ Ozslak, Oscar y O'Donnell, Guillermo “ Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981: Buenos Aires, Argentina.

Los gobiernos que conforman el Estado son organizaciones que combinan recursos y los convierten en políticas, programas públicos, servicios para poder enfrentar los problemas de los ciudadanos y lograr impactos socio – políticos y económicos.

“Así, las políticas públicas, son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones consideradas prioritarias que lleva a cabo un gobierno. Dicho proceso se inicia cuando se detecta la existencia de un problema que merece la atención y termina con la evaluación del resultado para mitigar el problema. Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que comienza cuando el gobierno detecta un problema y de acuerdo con la importancia que éste le otorga requiere su atención y finaliza con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones de gobierno para solucionar el problema o reducirlo. El ciclo de las políticas públicas está determinado, primero por la identificación y definición del problema; segundo se determina la formulación de alternativas de solución; tercero se procede a adoptar la alternativa y quinto se caracteriza por la evaluación de los resultados obtenidos” (Tamayo Saez, 1997)¹⁸.

Según Isuani y Tenti Fanfani¹⁹, toda política pública tiene tres funciones. Por un lado, asegurar el orden y la armonía social que pretenden la no existencia de conflictos o su minimización mediante normas que regulen la interacción entre individuos o grupos, la asignación de recursos materiales y el desarrollo de símbolos relacionados con los sentimientos de pertenencia. Otra de las funciones es crear condiciones que aseguren el proceso de acumulación por medio de la creación de un marco jurídico, la construcción de infraestructura y la intervención directa como productor y distribuidor de bienes y servicios.

Por último y como tercera función tiene que obtener apoyo político, ya que es indispensable obtener apoyos para evitar que surjan ideas orientadas a cambiar el régimen político existente por medio de golpes de Estado o levantamiento de masas. Ahora bien, dentro de la amplitud de la que se encargan las políticas

¹⁸ Saez, Tamayo Manuel. “El análisis de las políticas públicas”. En: Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (Compiladores) “La Nueva Administración Pública”. Madrid. Alianza Universidad. 1997.

¹⁹ Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio. “El Estado benefactor: un paradigma en crisis”. Buenos Aires. Miño y Dávila. 1993

públicas se encuentra el área de políticas sociales. Estas últimas, constituyen un subconjunto de políticas públicas, entendidas éstas como la decisión y acción de una instancia estatal ante un tema que forma parte de la agenda gubernamental, aunque no tiene un límite preciso.

La política social desde una perspectiva gerencial – neoinstitucional ha sido gestada con el propósito de reemplazar la visión universal de política social del Estado de Bienestar, considerada excesivamente costosa e ineficiente. En otras palabras, apunta a focalizar la acción en grupos vulnerables y modificar la política “tradicional” de rasgos clientelares, proponiendo una complementariedad virtuosa, desconflictiva o consensualista entre política social y organizaciones de la sociedad civil. Sus objetivos son resolver los problemas de la pobreza en su faz “crónica” y sobre todo, contener, “compensar” la situación social hasta que llegue el “derrame” hacia abajo del crecimiento, en el proceso de transición hacia una economía de libre mercado (García Delgado, 2003)²⁰.

Siguiendo el pensamiento de este autor, las políticas sociales pueden ser definidas por principios radicalmente diferentes de los caracterizados durante la sociedad de bienestar. Sus características principales en el neoliberalismo serán la focalización (se deja de lado la política de provisión universal de derechos sociales, reemplazándosela por la atención especial a áreas sensibles, sectores vulnerables) y la descentralización (el Estado transfiere la provisión de los servicios sociales a las unidades provinciales o incluso locales). Esta última parece articular razones instrumentales (de eficiencia en el gasto y de control, por la mayor cercanía física de las poblaciones afectadas) con una lógica ciudadana más democrática, de participación y derechos, pero también, en la línea de las nuevas formas de encarar la gestión y la visión estatal, con un mayor énfasis en el reconocimiento desde la diferenciación que en el de la esfera de la igualdad.

²⁰ García Delgado, Daniel. “Estado – Nación y la crisis del modelo”. Editorial Norma. Buenos Aires. 2003.

Según Repetto²¹, el término política social no es una expresión técnica con significado práctico, sino que hace referencia a las actuaciones de los gobiernos que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos.

Los actores, por su parte, son quienes intervienen en las políticas públicas ya sea en su etapa de formulación o implementación. Los actores que están involucrados en la política pública pueden ser individuales -líderes políticos o de opinión o personas influyentes- o colectivos, como agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés.

Según Ester García Sánchez²², un actor puede ser definido como aquella entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones y cuyas características son diferentes a las de la suma de las decisiones de los individuos que la integran y a la cual se le puede atribuir responsabilidad por los resultados de sus acciones. Pueden distinguirse en actores individuales y actores colectivos. Los actores individuales pueden y suelen albergar intereses contrapuestos, cuando no contradictorios, de manera que les resulta difícil elegir un curso de acción en lugar de otro. Por otro lado, se encuentran los actores colectivos; evidentemente, no todo grupo de individuos puede ser considerado de manera automática un actor.

Los actores se diferencian entre aquellos que están más relacionados en el proceso de la política pública y aquellos que se encuentran marginados aunque siguen manteniendo algún tipo de contacto con el proceso. Los primeros serán aquellos cuyos intereses aparecen más directamente involucrados con la política pública en discusión y que los autores citados los denominan como “actores que pertenecen a las redes de interés”. Los actores marginales serían aquellos que están distantes de las redes de interés y que, por ello, su involucramiento en el proceso es discontinuo y de baja intensidad.

Los actores también pueden ser definidos por su participación de acuerdo con su ubicación formal. Así se distinguen actores dentro del Estado y fuera del

²¹ Repetto, Fabián. “El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. Disponible en: http://www.top.org.ar/mdc_gps/Repetto%202008%20-%20cap%20V.pdf

²² García Sánchez, Ester. “Un concepto de actor para la ciencia política”. Documentos de Trabajo Política y Gestión. Madrid. Universidad Carlos III. 2007. Disponible en: [file:///C:/Hugo/2020/Adrianita/Tesis/Marco%20Te%C3%B3rico/cpa070207%20\(1\).pdf](file:///C:/Hugo/2020/Adrianita/Tesis/Marco%20Te%C3%B3rico/cpa070207%20(1).pdf)

Estado. El uso de estos criterios institucionales permite que los actores sean identificables con menor dificultad (Olavarría Gambí, 2007)²³.

Bourdieu²⁴, por su parte, hace referencia al individuo que participa solamente como un agente y como un actor. En términos de Bourdieu agentes actuantes, llevan adelante prácticas que son consideradas estrategias. Para este autor las estrategias no son más que acciones objetivamente orientadas hacia fines, que bien pueden no ser los fines subjetivamente buscados.

La estrategia es un método de pensamiento acerca de la acción, considera las relaciones entre los actores sociales bajo un razonamiento de enfrentamientos, vínculos de colaboración, enfrentamientos u oposiciones de fuerza.

El actor social diseña un plan, realiza cálculos hipotéticos de las fuerzas neutrales, adversas o contrarias. En otras palabras, establece un razonamiento estratégico del cual derivan su carácter consciente, adaptativo y condicional.

Es consciente en la medida que el actor social establece un escenario en función de competir por recursos, los cuales son escasos. Asimismo, es adaptativa porque necesariamente se requiere un ejercicio versátil del razonamiento que contenga los cambios que se producen en las diferentes coyunturas que se puedan presentar, por lo tanto, modificar el “centro de gravedad” de la acción. Es condicional, también, porque está sujeta a los vaivenes de las hipótesis las cuales están subordinadas al cambio de condiciones de los escenarios donde se opera (Ossorio, 2002)²⁵

Otros conceptos importantes para el presente trabajo y que han generado un importante debate en los últimos años en función de la polisemia de su

²³ Olavarría Gambí, Mauricio. “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”. Documentos de Trabajo. INAP. Universidad de Chile. 2007. Disponible en: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politiclas_Publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁴ Bourdieu, Pierre y otros. “El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos”. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires. 2002. Disponible en: file:///C:/Hugo/2020/Adrianita/Tesis/Marco%20Te%C3%B3rico/El_oficio_de_sociologo_Bourdieu_Pasearon.pdf

²⁵ Ossorio, Alfredo. “Planeamiento Estratégico”. Instituto Nacional de Administración Pública. Buenos Aires. 2003. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117042438/pdf_318.pdf

significado son las categorías conceptuales de intervención social y cuestión social que han reconfigurado el campo disciplinar del trabajo social.

El debate acerca de la intervención del trabajador social aparece como un tema recurrente en el colectivo profesional y este hecho no constituye un acontecimiento casual, muy por el contrario, se encuentra íntimamente ligado a la propia esencia de la profesión. Desde esta perspectiva podemos comprobar que la discusión sobre la intervención profesional en el trabajo social presente una gran variedad de dimensiones de análisis, así como un terreno de infinitas posibilidades de aproximación a la profesión y sus fundamentos.

En el presente trabajo indagaremos en términos de aproximación a este debate tan central en el campo disciplinar del trabajo social.

Margarita Rozas Pagaza²⁶ afirma que existe un consenso muy marcado en el colectivo profesional de Trabajo Social respecto a la relación entre cuestión social, políticas sociales e intervención social.

“Esta relación no es un hecho mecánico y apenas enunciativo, es necesario su profundización mediado por el proceso sociohistórico en el marco de los tipos de Estado que la instituyeron. Es decir, en las implicancias que tiene los regímenes de dominación, los modelos económicos y los mecanismos y dispositivos que históricamente se fueron construyendo para dar respuesta a la cuestión social. En el desenvolvimiento de dicho proceso se encuentra imbricados la intervención profesional y las modificaciones que adquiere en tanto campo problemático. La particularidad que adquiere dicho campo problemático es expresión a la vez de la lógica en la cual emerge la intervención profesional como actividad socio – ocupacional en el proceso de división sociotécnica del trabajo”.²⁷

La práctica del Trabajo Social en la actualidad se inscribe dentro de un contexto que puede caracterizarse como de crisis. A su vez, la mirada hacia lo contextual

²⁶ Pagaza, Margarita Rozas. “¿Cómo asumir el estudio de la cuestión social y las políticas sociales en la formación profesional en Trabajo Social?”. Disponible en:

<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-007.pdf>

²⁷ Ibidem

implica una modalidad de aproximación que permiten situar al Trabajo Social en una determinada circunstancia.

El trabajo social, que se gestó en un contexto relacionado con la administración de recursos humanos se ha resignificado sustantivamente a partir de la adopción de un marco teórico específico que comparte con otras ciencias pero que adquieren una determinada caracterización en el campo disciplinar del Trabajo Social.

La indagación acerca de lo histórico también es un instrumento para construir una reflexión sobre la propia disciplina con la finalidad de pensar y construir modalidades de respuesta en el presente.

Asimismo, la crisis, también abarca a las modalidades explicativas de las Ciencias Sociales. En dicho contexto, no es posible pensar que por sí sola ninguna Teoría Social que pueda brindar la totalidad de las respuestas.

De este modo, la práctica del Trabajo Social va adquiriendo nuevos significados que se relacionan con los fuertes cambios estructurales que se visualizan en nuestra sociedad. Lo histórico y lo metodológico se unen, de esta manera, para poder brindar una respuesta a estos interrogantes.

Cuestión Social

El concepto de “cuestión social”, según Pierre Rosanvallón²⁸, nace en el siglo XIX para hacer alusión a los disfuncionamientos de la sociedad industrial naciente.

“Los dividendos del crecimiento y las conquistas de las luchas sociales habían permitido transformar en profundidad la condición del proletariado de la época. El desarrollo del Estado Providencia casi había llegado a vencer la antigua inseguridad social y a eliminar el temor al mañana. A la salida de los “Treinta Años Gloriosos”, hacia fines de la década de 1970, la utopía de una sociedad liberada de la necesidad y de un individuo

²⁸ Rosanvallón, Pierre. “La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia”. Editorial Manantial.

protegido de los principales riesgos de la existencia parecía al alcance de la mano. Desde el principio de los años ochenta, el crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza parecieron, al contrario, llevarnos a largo tiempo atrás. Pero a la vez se ve con claridad que no se trata de un simple retorno a los problemas del pasado. Los fenómenos actuales de exclusión no remiten a las categorías antiguas de explotación. Así, ha hecho su aparición una nueva cuestión social”²⁹.

En tal sentido, la nueva cuestión social se traduce en una inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social. Lo que se pone en tela de juicio son los principios organizadores de lo solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales.

Los antiguos mecanismos productores de solidaridad se encuentran en franco retroceso y desintegración. La solidaridad se fundaba en la en la naturalización creciente de los riesgos sociales, de modo que el Estado Providencia se asociaba con una especie de “sociedad aseguradora”.

Por lo expuesto ingresamos en nueva era de lo social y una nueva era de lo político. Rosanvallón plantea que la refundación de la solidaridad y de la idea de derechos implica necesariamente articularlo con la idea de democracia y de nuevas reglas del “contrato social”.

Robert Castel en **“La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”**³⁰ identifica para la década de 1830 la fecha en la cual se comenzó a hablar de la cuestión social como tal. Esta era entendida como **“... una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia”**.

²⁹ Rosanvallón, Pierre. “La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia”. Editorial Manantial. Introducción.

³⁰ Castel, Robert. “La metamorfosis de la cuestión social. Crónica de un asalariado.”. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1999.

Castel plantea que la cuestión social si bien se evidencia en los márgenes de la vida social “pone en cuestión” al conjunto de la sociedad dado que se pregunta por la capacidad de una sociedad para mantener su cohesión. Este planteo surge a partir de las condiciones en las cuales estaban viviendo las poblaciones en el marco de la Revolución Industrial. En este marco de análisis, el autor sostiene que las principales transformaciones se vincularon con la cuestión del pauperismo y la amenaza al orden político y moral.

El autor afirma que, entre los años cincuenta y setenta el Estado de Bienestar europeo alcanzó su mayor desarrollo, pero llegados a la década del ochenta, con el aumento de la desocupación y las nuevas formas de pobreza, esta modalidad de Estado entró en crisis. En este escenario, se pusieron en tela de juicio los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de derechos sociales a partir del fracaso de la concepción tradicional de derechos para ofrecer un marco para pensar la situación de los excluidos. De esta manera, comenzaba a manifestarse la denominada nueva cuestión social. Según Castel, más que estar en presencia de una nueva cuestión social se dio una metamorfosis de las problemáticas del pasado, es decir que, si bien se observan cambios, estos no fueron completamente novedosos. En este marco, considera el autor que para entender la metamorfosis de la cuestión social es central observar las transformaciones de la relación salarial pues el trabajo era el que ubicaba y clasificaba al individuo en la sociedad en disminución de otras características. El derrumbe de la condición salarial tan característica de otras décadas implicó una mutación completa de la relación que se mantenía con el trabajo.

Para Fitoussi³¹, dos padecimientos se superponen en el malestar contemporáneo. El más visible es el procedente de las crisis económicas. Pero hay también otro, más subterráneo, que remite a los efectos destructores del individualismo moderno. La crisis que atravesamos es indisociablemente económica y antropológica; es a la vez crisis de civilización y crisis del individuo. Fallan simultáneamente las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (crisis del estado de bienestar), las formas de relación entre la

³¹ Fitoussi, Jean Paul. “La nueva era de las desigualdades” Buenos Aires. Manantial. 1997.

economía y la sociedad (crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (crisis del sujeto).

En dicho marco, para Fitoussi la sociedad se enfrenta con dos tipos de desigualdades que se expresan en términos diferentes. Por un lado, las desigualdades persistentes que ponen en evidencia las estadísticas sobre la distribución de los ingresos, la vivienda, etc. Estas se corresponden con la visión clásica que se tenía de la desigualdad cuando se construyeron esos sistemas estadísticos. Esas desigualdades persisten y hasta se profundizan.

En lo sucesivo se agregan a ellas nuevas formas de desigualdad : desigualdades ante el trabajo y la condición asalariada, incluso ante el endeudamiento, las consecuencias de la implosión del modelo familiar, las nuevas formas de violencia.

Desde esta perspectiva, la cuestión social adquiere formas variadas: la exclusión, la fragilización de las relaciones laborales e identitarias, un nuevo concepto de individualismo, etc.

La nueva cuestión social interroga las instituciones tradicionales del Estado de Bienestar en su capacidad de respuesta a los nuevos desafíos. En términos instrumentales se visualiza en un nuevo concepto de intervención social lo cual conlleva a la idea de reformulación de dicha categoría.

Intervención Social

Carballeda en su obra “La Intervención en lo Social”³² menciona que ***“una mirada hacia la intervención en lo social desde su construcción histórica permite acceder a diferentes vías para su comprensión y explicación” “... la intervención se vincula al origen de la denominada cuestión social.”***

³² Carballeda, Alfredo. “La intervención en lo social”. Paidós. Buenos Aires. 2012

En tal sentido, el concepto de intervención social concebido en la modernidad habrá de surgir en este contexto donde se edificarán dispositivos de relación con el “otro” apoyados en el “derecho a la vida”.

Desde sus orígenes, gran parte del sentido de la intervención en lo social está relacionada con el modo como cada época construye los perfiles de la transgresión. ***“Esto implica una forma de acercarse a este “territorio” a través de diferentes dispositivos, instrumentos y modalidades de acción en la medida en que son cuestiones que pueden afectar al “todo social” o, sencillamente, que reproducen en lo minúsculo, en pequeños espacios, algún rasgo del “estado de guerra natural”³³.***

Así surgirá la filantropía en clave moderna, como transición de la caridad hacia una intervención más ordenada y cargada del sentido de la modernidad. Es decir, lo que más tarde se conocerá como “previsión social” comienza a cobrar forma. Igualmente, todavía era una época de transición. Sin embargo, se trataba aún de una época de transición. En un principio, la anormalidad era considerada como la alteración de los poderes de los hombres por la influencia del diablo.

También en esta etapa se trata de dar una explicación racional, o por lo menos causal, de los acontecimientos. Este dispositivo se irá transformando en clave moderna y será reemplazado lentamente por entrevistas, exámenes y procedimientos jurídicos. Este dispositivo era la forma de ingreso a la institución, a un nuevo mundo, a un orden diferente y opuesto del que se provenía.

Donzelot³⁴ en su obra “La Policía de las Familias” menciona que la preocupación por aunar el respeto a la vida y el respeto por el honor familiar ha provocado a mediados del siglo XVIII la invención de un ingenioso dispositivo técnico: el torno. Es un cilindro que gira sobre su eje y en el que un lado de la superficie lateral está abierto; el lado cerrado da a la calle y en sus proximidades hay un timbre.

“¿Una mujer quiere abandonar un recién nacido? Avisa a la persona de guardia tocando el timbre. Inmediatamente el cilindro, girando sobre sí

³³ Ibidem

³⁴ Donzelot, Jacque. “La Policía de las Familias”. Nueva Visión. Buenos Aires. 2008

mismo, presenta al exterior su lado abierto, recoge al recién nacido y, prosiguiendo su movimiento, lo introduce al interior del hospicio³⁵”.

En otras palabras, se está fundando la necesidad de la intervención, justamente cuando el contrato puede romperse, violarse o resquebrajarse: el lugar de lo que se considera débil o vulnerable.

Todo aquello que no coincida con una racionalización de la sociedad en cada uno de sus espacios (locura, minoridad, enfermedad, escuela, muerte, etc) debe ser reordenado, racionalizado e introducido en la “vida metódica”. Es decir, será ingresado en la modernidad.

Una muestra de esta racionalización es la alegoría del “torno”, recogida por Donzelot: se trata de un dispositivo que, de alguna manera, refleja la transición de lo antiguo a lo moderno y representa el modo como en los dispositivos, mecanismos y estrategias de intervención en lo social se resignifican en un nuevo lenguaje.

“En este sentido, se trata de un dispositivo aséptico, mecánico, que detiene y da otro rumbo a la historia de quien es abandonado. Pero, además, este nuevo mecanismo se enuncia como tal para el afuera, para los otros, para esa sociedad que precariamente se está construyendo de manera distinta. Ahora el abandono no conlleva los riesgos que pueden pesar sobre la conciencia: el niño abandonado ya no queda librado a la voluntad divina, al azar o a la providencia.

Un nuevo elemento, moderno, diferente, corta ese juego, genera nuevos significados y ocupa el lugar de aquellos. El abandono queda ligado a un nuevo dispositivo³⁶.

El torno implica un orden, traduce una idea de funcionamiento institucional. Su forma, su sentido, impactarán en las prácticas que intervienen en lo social. Estas tratarán de reproducirlo, de observarlo, de entenderlo, etc. El torno es la institución, una suerte de patronato, todavía construido en forma precaria, pero que enuncia claramente sus significados e ideales. Estos se relacionan con la

³⁵ Ibidem

³⁶ Carballeda, Alfredo. “La intervención en lo social”. Paidós. Buenos Aires. 1992.

filantropía pero sobre todo con el intento de sugerir que existen mecanismos de corrección frente a todo aquello que pueda disolver lo que el pacto o contrato social recreó.

La filantropía, en muchos casos, será concebida como oposición a la caridad, en un escenario cada más marcado por la influencia del pensamiento ilustrado.

Paulatinamente, la escuela se va a ir pareciendo al convento y más tarde a la cárcel y la entrevista a la confesión.

El Estado en dicho momento histórico, hace “beneficencia”, filantropía como acto de delegación hacia una institución, desde una concepción moral de la pobreza.

Dicha concepción de filantropía inaugurada en Occidente construye un “otro” sobre el cual intervenir; lentamente se lo clasifica y se lo incluye en una determinada estructura de la sociedad. La intervención en lo social se presenta como una vía de ingreso a la modernidad dirigida a aquellos que cada época construye como portadores de problemas que pueden disolver al “todo social”.

En dicho contexto, en plena Ilustración y en relación con la problemática de la integración se define lo patológico, lo criminal, lo ilícito, lo desviado, lo irregular, etc. En definitiva, la intervención se va ratificando en la perspectiva de los ideales vinculados a los “nuevos” valores de la Ilustración.

Los orígenes de la intervención en lo social se relacionan con la Ilustración, en especial con su orientación pedagógica, lo que impulsará una metamorfosis de los discursos, las prácticas y las instituciones.

Esta visión de lo social también determina la aparición de nuevas formas en los procesos judiciales. El concepto de delito social surge en este contexto, donde la importancia se centrará no sólo en lo que se hizo sino en la “virtualidad de los actos”, es decir en lo que ese “otro” podría llegar a hacer, en términos de presunción de futuros delitos. Pero esta figura del delito social se corresponde también con la limitación del acceso a los recursos de los que menos tienen. Así, la puja por la supervivencia será criminalizada.

La vida cotidiana, como espacio de construcción de identidad, será el lugar privilegiado de la intervención, como espacio favorito del disciplinamiento. A su vez, en esta relación con la cotidianidad de los otros, estos son construidos

como sujetos de la intervención y las primeras instituciones de reclusión fueron planteadas como laboratorios de observación.

La intervención en lo social conlleva a una nueva novedosa forma de conocer, de saber, en definitiva, de la generación de discursos de “verdades” que construirán sujetos de conocimiento. Ese otro, será “constituído” a través de descripciones, informes, observaciones y especialmente desde la relación que se establece con quien lleva adelante la intervención.

De esta manera, hospitales, correccionales de menores y mujeres, escuelas de internados servirán para conocer las conductas y costumbres de aquellos a los que se quiere transformar.

Otro objetivo que se trataba a través de la intervención era el de construir ideales de “normalidad” a los que se aspiraba: familia, padre, madre, hijos que tendrán funciones cada vez más limitas y preasignadas y hacia allí se dirigirán las prácticas corporales, de la mente y del contexto.

Donzelot³⁷ señala que hacía falta y era necesario disciplinar determinadas tendencias “masculinas” como el consumo de tabaco y alcohol, las relaciones con las prostitutas o la falta de responsabilidad.

De esta manera, el sujeto de la intervención ya estaba prácticamente construido, inventado y desde esa “preocupación” se darían señales a toda la sociedad de estándares de “normalidad”.

Así, durante el siglo XIX se va construyendo un saber acerca del hombre, la individualidad, lo normal, lo moral, lo patológico, lo religioso, etc, de lo cual surgirá un nuevo sujeto de conocimiento, más definido, clasificados según parámetros científicos. Este saber, igualmente no es definitivo ni estático; se hacían eco de los discursos de que la sociedad moderna modelara su carácter, haciendo hincapié en los efectos nocivos de la vida ociosa o poco productiva, en los “excesos” en cuanto a las diversiones, el tiempo libre como productivo y en la necesidad de llevar adelante una vida “sana”, más vinculada a los procesos

³⁷ Donzelot, Jacques. “La Policía de las Familias”. Nueva Visión. Buenos Aires. 2008

económicos del modelo de producción europeo que a otras modalidades de trabajo o formas de vida.

El trabajo era planteado como un fin y la vida debía estructurarse en torno a él. En dicho ambiente, la templanza era una especie de “actitud frente a la vida” que los sectores “vulnerables” debían aprender e internalizar en nombre del “bien común” y la lucha contra las enfermedades.

Foucault³⁸ menciona que, en determinadas prácticas sociales, cada vez más cercanas a una intervención sistemática, organizada y fundamentada, se generan dominios de saber que imponen nuevos objetos, conceptos y técnicas de intervención que, en definitiva, construyen nuevos sujetos de conocimiento.

Durante los primeros años del siglo XX, la intervención en lo social será un instrumento político de otra índole, que se relacionará con la mirada sobre determinados grupos sociales; los que paulatinamente serán constituidos como poblaciones homogéneas distribuidas en un hábitat determinado.

Los orígenes de la intervención en lo social se relacionan con la modernidad y sus diferentes etapas, sobre todo con la Ilustración y el positivismo. Es entonces cuando se construye un poder disciplinario que en el caso de Europa se relaciona, en sus inicios, con el Antiguo Régimen e irá cambiando de forma a través del tiempo, atravesando diferentes corrientes de pensamiento hasta la actualidad. O sea, desde el inicio de la modernidad hasta el Estado interventor, con su antecedente en la Alemania de Bismarck, desarrollándose en forma significativa luego de la crisis del treinta.

“La articulación con lo jurídico se advierte desde los orígenes modernos de la intervención en lo social, en tanto se transforma en instrumento de búsqueda de la verdad a partir de la aparición de la noción de examen”.³⁹

En la actualidad, menciona Carballada, las formas de intervención en lo social se presentan en un escenario de crisis que marca la necesidad de su revisión desde diferentes ángulos, a fin de conocerla en profundidad. Pero ese conocimiento se consume en el terreno de la práctica, de la acción.

³⁸ Foucault, Michel. Obras esenciales. Vol.II. Estrategias de poder. Barcelona. Ediciones Paidós. 1999

³⁹ Ibidem

En el actual contexto, la intervención en lo social se presenta como un “espacio de libertad”, ya que se construye en **“...pequeños hiatos, intersticios, lugares, donde es posible reconstruir historicidad, entender a ese otro no como un sujeto a moldear sino como un portador de historia social, de cultura, de relaciones interpersonales⁴⁰”**.

Por ese motivo intervenir en lo social significa unir aquello que se fracturó, recuperar las sociabilidades perdidas que sumadas conducen a la reconstrucción de la sociedad.

Así planteado, la intervención en lo social muestra la necesidad de un trabajo de indagación alrededor de la lógica del acontecimiento que se origina en el momento de la demanda.

De esta manera una intervención social **“..es una acción programada y justificada desde un marco legal y teórico, que se realiza sobre un colectivo o persona, trabajando los perfiles psicoevolutivos y los sectores sociales con un doble fin de mejorar su situación generando un cambio social, cambiando situaciones que generan desigualdad”^{.41}**

Ander – Egg señala que la intervención social designa **“..el conjunto de actividades realizadas de manera más o menos sistemática y organizada, para actuar sobre un aspecto de la realidad social con el propósito de producir un impacto determinado”⁴²**

Carballeda afirma que la intervención es **“...un proceso complejo que la sociedad construye con sus creencias y costumbres y que, cambia al paso del tiempo” y que “...se lleva a cabo despaciosamente y calladamente a través de descripciones, informes, observaciones y la relación que establece el interventor con el medio”**.

“Pensar los escenarios actuales de intervención social, implica una inevitable mirada y reflexión a la singularidad del encuentro entre lo macro

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Martínez Román, M.A. (2003). Consideraciones generales: relaciones del Trabajo Social con el bienestar social, Estado de bienestar, política social, servicios sociales, diferenciación de conceptos. Introducción al Trabajo Social. Madrid: Alianza.

⁴² Ander Egg, Ezequiel. “Técnicas de Investigación Social”. Editorial Lumen. Buenos Aires. 1995.

social y lo micro social. También, ubicarla dentro de un contexto caracterizado por el agotamiento y la última etapa del discurso neoliberal que se expresa en diferentes formas de malestar. El contexto de la intervención en lo social, de esta manera, se encuentra marcado por una serie de inscripciones que generan nuevas y más preguntas⁴³.

En efecto, señala el autor, la intervención social ha cambiado sustantivamente producto de las nuevas realidades cuyo común denominador es la complejidad. La intervención social en términos actuales debe recuperar desde una perspectiva inclusiva el habla, el lenguaje, la cultura del “otro”, de aquel cuya configuración era mirada desde una perspectiva prejuiciosa.

Por ese motivo, la intervención social desde su perspectiva actual implica un diálogo, la constitución de un dispositivo que tome en cuenta no sólo una mirada monolítica sino una construcción social conjunta que puede involucrar nuevas miradas hacia lo grupal, lo territorial y la recuperación de la mirada hacia lo singular como formas de interacción.

La intervención social así adquiere una connotación polisémica en un contexto complejo y de fragmentación social creciente.

Institucionalización

La institucionalización se considera resultado y producto de la acción de los sujetos; resultado en tanto se produce a través de habituaciones que gozan de cierta aceptación, y producto porque al ser aceptada la actividad, esta se reglamenta y se reproduce bajo normas (explícitas o no) que rigen el funcionamiento de un campo determinado de la actividad social. Este proceso implica a la cultura, en tanto ésta consiste en el conjunto de producciones materiales y simbólicas que otorgan sentido a un grupo social.

En tanto dinámica social, el proceso de institucionalización es vivido por los sujetos y elaborado mediante sus producciones culturales. En algunos casos, lo

⁴³ Carballeda, Juan Manuel Alfredo. “La intervención social en los escenarios actuales. Una mirada al contexto y al lazo social”. Revista Margen N° 68. Abril 2013. Disponible en : www.margen.org . UNLP. Universidad Nacional de La Plata.

ya aceptado se considera instituido y como tal se sedimenta para ser transmitido y reproducido como un conjunto de elementos que conforman la identidad institucional.

El proceso complementario, inherente a los cambios y las transformaciones que sufren las instituciones, es el instituyente, el cual consiste en un conjunto de acciones sociales y elaboraciones culturales que buscan reformar o modificar el funcionamiento institucional.

Foucault⁴⁴, quien analiza las instituciones de encierro, las caracteriza como establecimientos donde los procedimientos habituales son: distribución, clasificación, codificación, repartición de los cuerpos de quienes viven en dicha situación.

Entre las características que menciona el autor se encuentran: mantenerlos en una visibilidad sin lagunas, construir sobre ellos un saber que se acumula y centraliza, un aparato de observación, registro y anotaciones. Dichas formas de encierro o institucionalización implantan modos de actuar y vincularse diferentes a los practicados por quienes están fuera de este tipo de instituciones.

Foucault menciona que la institucionalización es el proceso por el que un sujeto pasa a ser dependiente de la institución de vigilancia en la que se le ha encuadrado y deja de ser capaz de practicar la vida social en libertad. Este proceso, es especialmente visible en los presos o niños, tras largas estancias en cárceles u orfanatos.

Históricamente, las instituciones disciplinarias surgieron en su forma contemporánea con las transformaciones políticas, sociales, económicas e ideológicas de finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, en particular la revolución liberal, la revolución burguesa y la revolución industrial.

Foucault desarrolla el concepto de institución disciplinaria en su producción científica. Las instituciones disciplinarias se caracterizan por la disciplina, la vigilancia, la búsqueda del orden y la utilización del castigo y la recompensa. Tienen el pretexto de educar, reeducar, insertar, reinsertar, curar, rehabilitar o modificar conductas, pero su verdadera finalidad es homogeneizar las

⁴⁴ Foucault, Michel. "Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión". Siglo XXI. Buenos Aires. 2002

condiciones, los rasgos y las conductas particulares, alternativas o divergentes, definidas como antisociales o disfuncionales.

Algunos ejemplos son las escuelas, las prisiones, las instituciones penales juveniles, los hospitales (especialmente hospitales psiquiátricos), los orfanatos, los asilos y los cuarteles.

El análisis histórico social permite comprender cómo se gestan y desarrollan estas instituciones, a través de qué procesos se elaboran los referentes culturales que le dan forma y sentido cómo y porqué ciertos sentidos se condensan para normalizarse y dar sustento a las prácticas de los sujetos.

ENCUADRE METODOLÓGICO

La estrategia metodológica con la cual se pretende abordar el objeto de estudio será de tipo cualitativa, dado que se busca realizar un análisis descriptivo y comprensivo, con un alcance crítico – prescriptivo que permite acceder al sentido y los significativos que los actores otorgan al proceso de implementación del programa.

Un diseño de investigación basado en una estrategia cualitativa es flexible y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en “reconstruir” la realidad tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucia, 2008)⁴⁵

Este tipo de análisis realizado desde tres dimensiones supone que: a) bajo un interés descriptivo prima la perspectiva interpretativa de quien investiga. Aquí se encuentran los discursos contenidos en disposiciones legales, reglamentarias y programáticas, la información estadística, presupuestaria, el registro de procesos observados; b) lo comprensivo, que remite a su vez a un análisis en el que el investigador trata de reconstruir la subjetividad de los actores que intervienen y c) la dimensión crítico – prescriptiva que hace referencia a lo que el investigador juzga, opina a partir de sus valores, pero con razones fundadas. Este interés puede derivar, asimismo, en proposiciones relativas a la reorientación o reforma de lo analizado.

⁴⁵ Sampieri Hernández, Roberto y otros. “Metodología de la Investigación”. Quinta Edición. Editorial Mc Graw Hill. México. 2010. Disponible en: https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%205ta%20Edici%C3%B3n.pdf

TECNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS E INSTRUMENTOS

La unidad de análisis será el Programa Fortalecimiento Familiar en su componente CAINA durante el espacio temporal comprendido entre los años 2011 y 2018.

A tal fin, la recolección de datos consistirá en el relevamiento de las perspectivas y puntos de vista de los actores a partir de las entrevistas semi estructuradas, es decir, con la presencia de una serie de preguntas abiertas que sirvan de guía y permitan a su vez explayarse profundamente a los entrevistados.

En tal sentido, se busca indagar acerca de las distintas perspectivas, concepciones y miradas alrededor de las prácticas institucionalizadas y sus “rastros” en las personas que transitaron por ese lugar.

Cabe acotar que la temática es por demás sensible y de carácter confidencial por tratarse fundamentalmente de niños y niñas de muy corta edad en algunos casos, lo cual confiere al tema objeto de análisis la necesidad de generar los debidos recaudos en su abordaje.

Por otra parte, al abordar una institución que en términos foucaultianos podríamos afirmar de “encierro” se generó la necesidad de adoptar pautas y consensos previos para llevar adelante la técnica de las entrevistas.

En tal sentido, fue necesario acordar con cada entrevistado (operadores, miembros del equipo técnico, personas que transitaron por los Centros) determinadas reglas para evitar “escapes” o “fugas” (divulgación) de la información en virtud de la confidencialidad que deben guardar en sus puestos de trabajo. Por este motivo, muchos de los comentarios suscitado en el transcurso de las entrevistas no formarán parte del presente trabajo en virtud de dicho acuerdo tácito entre las partes intervinientes.

Obviamente por cuestiones éticas de investigación científica no se entrevistó a los niños, niñas y / o adolescentes que se encuentran sujetos a procedimientos de intervención en dichas instituciones.

Parte de esos acuerdos consistieron en publicar parcialmente fragmentos de las entrevistas en las cuales no se pudiera visibilizar claramente los protagonistas de estas en virtud de las frases utilizadas o determinadas palabras que pudieran dar una idea cabal del entrevistado.

En este marco, por tratarse de una institución de “encierro” con pautas de “disciplinamiento claras y específicas” sobrevolvaba la necesidad del resguardo, la confidencialidad y el anonimato en forma constante por parte del personal entrevistado.

Distinta fue la situación con aquellos que estuvieron alojados en dichos Centros. En tal sentido solamente dos personas se abrieron a contar sus experiencias mientras que el resto (cuatro personas) no quisieron hablar acerca de los momentos vivenciados.

A propósito de estas situaciones podemos mencionar lo expresado por Florencia Santi en su tesis doctoral “Ética de la investigación en ciencias sociales. Un análisis de la vulnerabilidad y otros problemas éticos presentes en la investigación social”⁴⁶ cuando afirma en relación con este tipo de estrategias de recolección de información (entrevistas) si es posible dañar a una persona o perjudicarla con “sólo hacerle una serie de preguntas”.

La autora menciona que la respuesta a dicho interrogante es afirmativa: se puede dañar, incomodar o afectar a alguien con sólo hacerle preguntas y entablar una conversación. Esto se debe a que el tema abordado puede ser sensible o en el curso de la conversación pueden evocarse situaciones dolorosas vividas.

En tal sentido, los principales problemas éticos de estas estrategias se vinculan: a) la invasión de la privacidad, b) la pérdida de la confidencialidad de la información brindada y c) los posibles daños que estas experiencias de investigación pueden generar.

⁴⁶ Santi, Florencia. “Ética de la investigación en ciencias sociales. Un análisis de la vulnerabilidad y otros problemas éticos presentes en la investigación social”. Tesis Doctoral. UBA. Disponible en: http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/1638/uba_ffyl_t_2013_se_santi.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Por este motivo y en virtud de la información compartida por los entrevistados se adoptaron los resguardos necesarios en términos de ética de la investigación en ciencias sociales.

MARCO CONTEXTUAL

A continuación, creo conveniente desarrollar los distintos paradigmas que se fueron visualizando en nuestro país en perspectiva histórica con el objetivo de poder clarificar la trayectoria en términos de tratamiento de los niños, niñas y/o adolescentes y observar, fundamentalmente, los puntos de ruptura.

Visualizar dichas trayectorias y describirlas permitirá una mejor comprensión del nuevo paradigma al cual estamos asistiendo en términos de tratamiento de los niños, niñas y /o adolescentes.

Instituciones de “menores huérfanos” como medida de control social

En Argentina, la institucionalización como forma de protección a la niñez sin cuidados parentales, se remonta a los finales del siglo XVIII cuando se constituye el Virreinato del Río de la Plata. En dicho contexto, en el año 1775 se crea la Casa de Niñas Huérfanas a cargo de las Hermanas de la Santa Caridad y en 1779 se constituye la Casa de Niños Expósitos ante la necesidad de brindar una respuesta al abandono de bebés en las calles o en las iglesias, los embarazos no deseados y las violaciones que se cometían mayormente adjudicadas a los soldados españoles a mujeres nativas.

La Casa de Niños Expósitos, tal cual lo describe Donzelot en “Policías de las Familias”, contaba con un torno de madera giratorio que permitía el abandono anónimo por parte de las personas que depositaban en este, a los recién nacidos, para que la institución se hiciera cargo de su cuidado y protección.

La Casa fue entregada a los pocos años a la administración de la Iglesia que se constituyó en una especie de “patronato” que velaba por el interés de los menores.

En el año 1823 durante el gobierno de Martín Rodríguez en la Provincia de Buenos Aires, el Ministro de Gobierno Bernardino Rivadavia transfiera la Casa de Niños Expósitos a la Sociedad de Beneficencia. La tarea asistencial pasa así

de manos de la Iglesia hacia sectores laicos. Cabe acotar que Rivadavia era un acérrimo aliado a las ideas liberales anticlericales.

En 1870, se inaugura en la Ciudad de Rosario el Hogar del Huérfano que estuvo en manos de las Damas de la Caridad.

En el Territorio Nacional de la Patagonia se constituyó en 1884 el Instituto Don Bosco, lugar de tránsito de menores que eran formados en oficios.

La década de 1880, década de consolidación del Estado Nacional, implicó también una omisión por parte del gobierno hacia la posibilidad de intervención en estas cuestiones. En este contexto, los considerados “menores delincuentes” seguían el mismo destino que los adultos, mientras que instituciones religiosas y benéficas brindaban atención a los “menores desamparados”.

La institucionalización “forzada” .- Ley N° 10.903. Agote

Como dijimos anteriormente la omisión fue la actitud adoptada por el Estado Nacional ante la naciente “cuestión social”.

Sin embargo, el agravamiento de las condiciones sociales en gran parte de la población llevó a la implementación durante la Presidencia de Yrigoyen de la Ley N° 10.903 denominada Ley Agote que fue el médico y diputado conservador por la Provincia de Buenos Aires que la impulsó.

A partir de ese momento, los jueces de los tribunales criminales o correccionales de la Capital Federal, las Provincias y los Territorios Nacionales quedaron habilitados para suspender o quitar la patria potestad a los padres de los menores de 18 años cuando hubieran sido condenados por delitos graves o por delitos contra sus hijos o, si habían sufrido diversas condenas que demostraban que se trata de “sujetos peligrosos” que comprometieran la salud, la moralidad y la seguridad de sus hijos. La medida de estricto control social pretendía “erradicar” situaciones como la mendicidad, el abandono, la pobreza, la orfandad, etc a partir de la adopción de la estrategia del encierro.

De esta manera, los menores abandonados por sus padres o separados de sus padres por “inconductas o falta de moralidad” quedarían bajo la tutela estatal ejercida por los jueces y los funcionarios del Ministerio Público de Menores. Además, la denominada Ley Agote planteaba la posibilidad de que los menores pudiesen ser entregados a “**...una persona honesta, pariente o no, o a un establecimiento de beneficencia o un reformatorio público de menores**”⁴⁷

Este paradigma que rompía con la visión tradicional establecía que la tutela de los menores, estaba en manos del juez y por ende podía decir institucionalizarlos si lo consideraba necesario y apropiado y, de esta manera, privarlo de su libertad por tiempo indefinido.

La Ley de Patronato de Menores, denominada “doctrina de protección irregular”, plasmaba una nueva visión de la predominante ante ese entonces. La beneficencia y la filantropía eran remplazadas por nuevas modalidades de control estatal sobre este emergente de la cuestión social predominante por ese entonces.

La concepción de minoridad durante el predominio del Peronismo

El peronismo significó un punto de inflexión en lo referente a las políticas públicas de infancia. El caso particular de la niñez se tornará especialmente paradigmático a partir del enunciado “los únicos privilegiados son los niños”. Este planteo implicó una clara superación del paradigma anterior y se convirtió en uno de los ejes del discurso político de Perón⁴⁸.

⁴⁷ Zapiola, María Carolina (2010). La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica. En Lionetti, Lucía y Miguez, Daniel Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1890-1960). Buenos Aires (Argentina): Prohistoria.

⁴⁸ Gómez, Daniel F. (Octubre, 2004). Cambios y continuidades en la llamada protección a la infancia durante el peronismo histórico. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Según Carli (1988)⁴⁹, ***“....el peronismo llevó adelante un proceso de democratización social de la situación infantil dando respuesta a un conjunto de demandas sociales históricas, de respetar los derechos del niño desde un Estado que se presentó como garante absoluto de las mismas. La creación de ayuda social dirigida al niño pretendió alterar las desigualdades sociales heredadas que atravesaban a distintas generaciones, interviniendo desde lo social en la reparación y recomposición de los sectores constituyentes de la nueva hegemonía peronista”***.

En el año 1946, el gobierno peronista interviene y clausura la Sociedad de Beneficencia. En dicho contexto, se constituyó la Dirección Nacional de Asistencia Social que se encargó de las acciones que hasta ese entonces llevaba adelante la Sociedad de Beneficencia.

Desde dicha Dirección comenzaron a implementarse políticas novedosas con respecto a la infancia, entre las cuales se destaca la fuerte organización de todos los institutos que pasaron a ser hogares abiertos, lo que permitió el contacto familiar y la asistencia a escuelas públicas.

Durante dicho lapso temporal se abolieron el uso de uniformes y de todo tipo de castigos corporales y se dejó sin efecto la colocación de menores para servicio doméstico.

La centralidad de la temática de la infancia durante el período del gobierno peronista fue dejada de lado a partir de 1955, retomando la política enmarcada en la doctrina de la “situación irregular”.

Si bien en el año 1959 se aprobó la Declaración de los Derechos del Niño por parte de las Naciones Unidas. Igualmente la aplicación legislativa no fue de carácter obligatorio por los Estados.

⁴⁹ Carli Sandra: Infancia, política y educación en el peronismo (1945-1955) De los derechos del niño a las vanguardias políticas del futuro, en Anuario N° 2. 1998/1999, Sociedad Argentina de Historia de la Educación, Niño y Dávila Editores, 1998/1999.

El denominado “Proceso de Reorganización Nacional” inaugurado en 1976 implicó un retroceso en todas las áreas de la vida social, incluidas las de minoridad e infancia.

En las décadas de los 80 y de los 90 se comienzan a visualizar la emergencia de discursos críticos hacia los procesos de institucionalización de niños / as y adolescentes.

En el año 1989 se sanciona la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que se incorporó con rango constitucional en la legislación de nuestro país a partir de la reforma constitucional de 1994. Dicha adhesión abrió una considerable brecha ya que, por un lado, se instauraba una nueva mirada sobre la niñez (sujetos plenos de derecho) pero, por el otro lado seguía estando en vigencia en nuestro país, la Ley de Patronato de Menores que, finalmente se derogó en el año 2005.

Sin embargo, un antecedente normativo mayúsculo, lo constituyó el denominado “Programa Tratamiento Familiar Alternativo” creado al interior del Consejo Nacional del Menor que implementó las denominadas “Familias de Acogimiento” para niños / as sin cuidados parentales.

A partir de entonces, se produjo una disminución de niños / as y adolescentes en los institutos y comenzó a primar una mirada alternativa a la problemática.

En el año 2005 se promulgó la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral que tiene por objeto, garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos derechos de minoridad reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional como en los tratados internacionales que poseen rango constitucional a partir de la Reforma Constitucional de 1994.

Dicha norma implica un cambio sustancial en la perspectiva de tratamiento de la problemática. Así, los / las niños / as y adolescentes dejan de ser meros objetos de intervención y pasan a ser protagonistas activos de sus derechos.

La Protección Integral, es un sistema que está conformado por políticas públicas, organismos, entidades y servicio que diseñan, formulan, coordinan, ejecutan y supervisan las acciones que se llevan adelante en el sentido de promoción de derechos.

Este breve racconto histórico nos permite comprender la transición de la denominada Doctrina de la Situación Irregular (también conocida como Patronato de Menores) a la Doctrina de Protección Integral en la cual se deja de considerar a la infancia como objeto de tutela para reconocerla como sujeto de pleno derecho.

En este nuevo contexto, el rol de la intervención del Trabajo Social tuvo importantes transformaciones. De las tradicionales prácticas “paternalistas” en el anterior paradigma donde se soslaya el “deber ser” incluso con un enfoque moralista, se pasó a una visión multidisciplinar y cimentada en la complejidad en la relacionado con la intervención social.

Esta nueva perspectiva la relata y describe acabadamente Carballada en artículos y fundamentalmente en “La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales”⁵⁰

⁵⁰ Carballada, Alfredo. “La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales”. Editorial Paidós. Buenos Aires. 2002

DESARROLLO

La constitución de un nuevo paradigma. Aspectos normativos. Marco internacional

La década de los años noventa representó sustantivas transformaciones en materia normativa en lo relacionado al tratamiento preventivo y en términos de derechos de los niños /as y adolescentes.

En tal sentido, el 20 de noviembre de 1989 las Naciones Unidas aprobó la denominada “Declaración de los Derechos del Niño” que incluía principios fundamentales de derechos y constituyó una verdadera ruptura con las visiones normativas imperantes hasta ese entonces.

Compuesta por 54 artículos representó un avance sustantivo en materia jurídica normativa internacional compeliendo al resto de los Estados miembros a respetar este marco aprobado. Es importante en este desarrollo mencionar tres puntos que me parecen sumamente relevantes:

- 1) el interés superior de la niña / o y adolescente
- 2) principio de autonomía progresiva que implica dos principios fundamentales: a) el reconocimiento de los niños como sujeto titulares de derechos y b) el reconocimiento de la niñez como etapa específica e indispensable del desarrollo humano.
- 3) Principio de participación que es el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oído y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta.

Cabe acotar que en el año 1959 las Naciones Unidas ya habían aprobado un documento preliminar denominado, precisamente, “Declaración de los Derechos del Niño” que al no tener carácter obligatorio y en un contexto internacional caracterizado por la Guerra Fría impidió su aplicación concreta. Hoy en día, la Convención Internacional ha sido ratificado por casi todos los países del mundo salvo Estados Unidos, Somalía y otras excepciones pertenecientes al mundo islámico (Sudán del Sur entre otros).

La constitución de un nuevo paradigma. Marco nacional

Nuestro país, en el año 1990 y mediante la Ley 23.849 adhirió a la Convención Internacional de los Derechos de los Niños.

Igualmente creo que el punto paradigmático lo constituye la Reforma Constitucional de 1994 donde la Convención aludida en párrafos precedentes adquiere jerarquía constitucional en virtud del Artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. A partir de ese entonces, los derechos contenidos en dicho tratado complementan la parte dogmática de la Carta Magna. Al poseer jerarquía constitucional de acuerdo con el orden constituyente la Convención se configuró en una especie de norte hacia el cual comenzaron a girar las sustantivas transformaciones normativas, organizativas, culturales y, esencialmente, políticas hacia donde comenzaron a orientarse las acciones.

En lo relacionado a la Provincia de Río Negro en el mes de mayo de 1997 la Legislatura sancionó la Ley N° 3097 que fue promulgada en el mes de junio mediante el Decreto N° 506/97. A través de dicha norma la Provincia se acopló al menos en términos legislativos a las nuevas corrientes de pensamiento que comenzaron a primar en el orden nacional e internacional.

Ley 26061.- El inicio de un nuevo recorrido en términos de políticas públicas

La Ley N° 26061, sancionada por el Congreso Nacional en el año 2005 implicó una verdadera transformación en la reconfiguración normativa, cultural y en relación con las percepciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por un lado, rompe con la vieja visión del Patronato Tutelar del Estado sobre los menores que imperó desde el año 1919 (Ley Agote). Dicha norma, además de darle el poder de decisión sobre la vida de los niños de forma totalmente discrecional a los jueces, mantenía la visión del niño como incapaz y “peligros”

sostenía en su desarrollo ***“...que se entenderá por abandono material o moral o peligro moral (...) la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o de mal vivir o que no habiendo cumplido los 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos, o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud”***.⁵¹

En el nuevo paradigma que surge a partir de la sanción de la Ley N° 26601, los niños, niñas y adolescentes deben participar en las decisiones que los atañen, su opinión debe ser tenida en cuenta y gozan de considerables derechos que el Estado debe priorizar y garantizar. El considerarlos sujetos de derechos supone una ruptura teórica y práctica con el paradigma tutelar, en el cual los niños, niñas y adolescentes eran objetos “desviados, descarriados” a los que había que “normalizar”.

El nuevo paradigma implicó la modificación de las prácticas al interior de las instituciones a partir de la constitución de un Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes.

En el caso de nuestra provincia, en el año 2006 la Legislatura de la Provincia de Río Negro sanciona la Ley 4109 en la cual adhiere a los principios filosóficos y jurídicos resultantes de la Convención Internacional de los derechos de los niños.

Cabe acotar que estos cambios normativos se originan en un espíritu epocal caracterizado por una apertura en los debates acerca de nuevos derechos contemplados en la reforma constitucional de 1994. Dicho espíritu epocal acalló toda voz contestaria contraria a lo preceptuado en los nuevos lineamientos en términos del tratamiento de los niños / as y adolescentes.

En este sentido, los debates parlamentarios de la Ley Nacional N° 26061 y de la Ley Provincial N° 4109 contaron con un amplio apoyo de todos los sectores con representación parlamentaria en un caso y legislativa en otro.

⁵¹ Segade, Andrés. “Reflexión sobre el Sistema de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Deudas y desafíos.” Ponencia. Observatorio de Derechos Humanos. Senado de la Nación. 2015.

Para el caso de la Provincia de Río Negro el proyecto de tratamiento de la Ley N° 4109 comenzó en el año 2005 a través del Expediente n° 441 de la Legislatura⁵². Dicho proyecto transitó la Comisión de Asuntos Sociales en primer término y luego la comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General y por último, la Comisión de Presupuesto y Hacienda sin mayores modificaciones y con amplio apoyo de todos los bloques legislativos. En tal sentido, se visualiza unanimidad de los actores institucionales y de los actores sociales que convergen en la necesidad de transformar normas anticuadas y rudimentarias en el abordaje de las problemáticas de la niñez.

Si bien la Ley N° 3097 ya contemplaba muchos de los derechos consagrados en la Convención Internacional la sanción de la Ley N° 4109 visualizada como una actualización de las normativas nacionales, constituyó una puesta en escena con el objetivo de ratificar y legitimar el camino iniciado y que contaba con un amplio apoyo en el seno de la sociedad de la provincia.

Las nuevas reglas consensuales que generaron principios de gobernabilidad sustentados en una amplia legitimidad ya no visualizaban mayor eco en los programas que implementaban los preceptos aceptados socialmente.

Estratégicamente el colectivo social había aceptado los nuevos cánones de tratamiento hacia los menores y las voces contestarias eran absolutamente aisladas y sin ningún tipo de resonancia en el espacio público.

Política Pública. Programa Fortalecimiento Familiar

En el año 2003 a través del Decreto 325 se pone en marcha en nuestra Provincia el denominado Programa Fortalecimiento Familiar el cual es objeto central de nuestro presente análisis. En tal sentido, a los fines del presente trabajo tomaremos como objeto central de abordaje la reforma suscitada en el año 2011 mediante el Decreto N° 72 el cual sigue vigente en la actualidad.

⁵² Fuente: Legislatura de la Provincia de Río Negro. Disponible en: <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/proyectos/ver?c=P&n=441&a=2005>

La sanción de dicho decreto se da en un contexto de campaña electoral en el campo de la provincia de Río Negro y a nivel nacional.

El gobierno provincial de la UCR (Unión Cívica Radical) encabezado por el entonces gobernador Dr. Miguel Saez intentó cautivar electorado para el entonces candidato patrocinado por el oficialismo Cesar Barbeito y la reformulación formal del Programa Fortalecimiento Familiar pretendía recrear legitimidad y apoyo específico para dicha candidatura.

Se comienza a visualizar durante esta etapa que enarbolar las insignias alineadas al nuevo Sistema de Protección Integral podía generar atracción electoral y cautivar electores para una elección muy reñida para ese entonces pero que se resolvió luego con una amplia victoria por parte del Partido Justicialista que, luego de 28 años de predominio radical accedía al gobierno provincial. Las únicas voces que mostraban alguna preocupación se derivaban de las áreas financieras conscientes de los costos que implicaban aumentar el acceso a derechos y sostenerlos en el tiempo en una provincia que hacía 28 años vivía en emergencia económica permanente autorizada por la Legislatura Provincial.

Salvo este percance, la constelación de intereses, actores y estrategias rondó alrededor de generar consenso hacia las medidas macro adoptadas en dicho contexto temporal.

Igualmente, cabe acotar, que la reformulación del Programa Fortalecimiento Familiar generó escasas repercusiones en un agitado escenario electoral anulando y abortando las expectativas oficiales en tal sentido. La multiplicidad de acciones en términos de programas y políticas fue relegando la posibilidad de cautivar electorado para fines electorales. Se consideraba, por ese entonces que dichas acciones no se correspondían con un gobierno en particular sino, con un espíritu de época condescendiente con las políticas públicas que se adoptaban en el orden nacional.

En dicho marco, la reformulación del Programa tuvo en cuenta los nuevos principios enunciados en la Ley Nacional N° 26061 y en la Ley Provincial N° 4109. En tal sentido, el propósito general establecía lineamientos para la promoción, prevención y permanencia del niño, niña y adolescente en su ámbito

familiar y aquellos a tener en cuenta frente a la adopción de una medida de separación.

Se planteaba también que, en aquellas situaciones en las familias no pudieran garantizar adecuadamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes; los organismos estatales y la sociedad civil deberían desarrollar acciones de colaboración y asistencia apropiadas para que ellas mismas puedan afrontar sus responsabilidades y obligaciones de acuerdo con lo prescripto por la Ley Nacional N° 26601.

En estas acciones el Estado adquiriría un rol fundamental, de garante y responsable del respeto y efectividad de los derechos y garantías de los niños y su familia. El Estado tendría la responsabilidad de brindar apoyo, orientación, seguimiento y acompañamiento a aquellos sectores más vulnerables con el objetivo primordial de crear condiciones necesarias para que cada familia pueda cumplir con las funciones asignadas, propiciando la autonomía para resolver las problemáticas que atraviesan, sin necesidad de separar a ninguno de sus miembros y desarrollando hábito adecuados de atención a la infancia y la adolescencia.

El cambio normativo era necesario para adecuar las prácticas de atención a las familias de acuerdo con el nuevo paradigma.

En términos de política pública implicaba una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Ozslak y O'Donnell). En tal sentido, la reformulación del programa concentró un fuerte consenso de todos los sectores sociales y especialmente de organizaciones que reivindicaban la adopción del nuevo paradigma y la formulación de políticas públicas precisas orientadas a tal fin. Por ese motivo, el gobierno en pleno proceso electoral adhiere a los nuevos principios y adopta en términos de políticas públicas instrumentos de intervención destinados a generar los dispositivos que permitiesen obtener resultados congruentes con los nuevos parámetros que representaba la Convención Internacional de los Derechos de los Niños.

Cabe acotar que a la Convención no solamente se la concebía como un tratado más ni, tampoco, como la profundización de anteriores concepciones sobre los

Derechos de la Niñez y la Adolescencia, sino que, marcaba una ruptura filosófica y jurídica como mencionamos anteriormente.

Dicha ruptura se da, fundamentalmente, con las tradiciones tutelaristas y paternalistas de la infancia, constituyendo un punto de inflexión para el desarrollo del nuevo paradigma de la Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes que dejan de ser considerados como “objetos de protección, corrección, tutela, prevención, asistencia, etc” para ser reconocidos como “sujetos de derechos”, es decir como personas dotadas de capacidad jurídica, titulares de derechos.

En dicho marco, es menester mencionar que una política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien ***“...un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”***.⁵³

El Programa Fortalecimiento Familiar surge en dicho contexto como una respuesta explícita a una demanda concreta y objetiva.

Cabe acotar que la generación de los correspondientes dispositivos hace referencia a que el conjunto de políticas públicas debe contemplar, tanto en su diseño como implementación, el fortalecimiento de la familia a fin de garantizar la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En dicho marco, los sistemas preventivos deben intervenir de manera subsidiaria en aquellas circunstancias en que la familia, la comunidad y el resto de las acciones gubernamentales no logren garantizar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al efectivo ejercicio de sus derechos.

En este sentido, la Ley Nacional N° 26061 como la Ley Provincial N° 4109 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Carentes de Cuidados Parentales coinciden que la “familia o núcleo familiar”, “grupo

⁵³ Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo “ Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981: Buenos Aires, Argentina.

familiar” “grupo familiar de origen”, “medio familiar comunitario” y “familia ampliada” debe ser entendida en un sentido amplio, reconociéndose como tal además de los progenitores a las personas vinculadas a los niños, niñas y adolescentes a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada. Asimismo, se coincide en que podrá asimilarse al concepto de familia a otros miembros de la comunidad que representen para los niños, niñas y adolescentes vínculos significativos, afectivos y positivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección.

Las intervenciones que realizarían los dispositivos institucionales del Estado deberán apuntar prioritariamente al Fortalecimiento Familiar en primer término y a la implementación de alternativas de contención (Familia Solidaria) para las situaciones de extrema vulnerabilidad que lo requieran o, como último recurso y por el “menor” tiempo posible, explicita el programa, el alojamiento en el CAINA.

Uno de los objetivos del Programa consiste en cada familia logre autonomía para resolver los conflictos que dieron origen a la intervención sin necesidad de excluir a alguno de sus miembros, desarrollando hábitos protectores y de contención para la niñez y adolescencia.

Fortalecimiento Familiar cuenta con una serie de prestaciones a saber:

- a) Asistencia Técnica: la asistencia técnica incluye el abordaje de tipo individual, familiar, grupal y comunitario considerando las distintas disciplinas que componen los Equipos Técnicos Locales y Operadores Comunitarios.
- b) Asistencia Económica: la asistencia económica está enmarcada en el proceso de intervención familiar, por lo tanto, debe estar sujeta a la evaluación que realice el Equipo Técnico.

Dichas asistencias incluyen:

- Ayuda alimentaria: consiste en el otorgamiento de módulos alimentarios.
- Ayuda económica: consiste en el otorgamiento de un subsidio en mercado en el proceso de intervención familiar

- Ayuda material: consiste en el otorgamiento de calzado, mobiliario, vestimenta, etc; con el fin de cubrir las necesidades de los niños, niñas y adolescentes.
- c) Asistencia institucional: se entiende por asistencia institucional a aquellas intervenciones técnicas dentro de los espacios de contención, cuidado y aprendizaje, instalados con el fin de favorecer un abordaje integral de la infancia y adolescencia, mediante el desarrollo de actividades que promuevan la igualdad de derechos y oportunidades, favoreciendo el cuidado y la atención de los niños, niñas y adolescentes frente a sus necesidades de educación, salud, recreación, contención, acompañamiento, etc.

Dicha asistencia puede brindarse según el Programa en:

- Centros de Promoción Materno Infantil: destinados a niños de 0 a 4 años, con asistencia regular, en ambientes organizados por grupos etéreos, desarrollando contenidos socio – educativos que respondan a las necesidades, intereses y capacidades de cada grupo, favoreciendo un espacio de aprendizaje significativo, potenciando el desarrollo integral. En dichos Centros se promoverá la participación de las familias, integrándolas en diferentes actividades, fomentando el fortalecimiento de los vínculos y el compromiso en acciones que hacen al desarrollo de los niños y niñas
- Centro de Promoción Familiar: su asistencia puede ser regular u ocasional, está destinado a niños, adolescentes y adultos, quienes reciben orientación y acompañamiento de personal responsable y capacitado en diferentes temáticas, pudiendo ser abordadas a través de diversas estrategias (grupos de crianza, jornadas de formación laboral, espacios recreativos, etc). En tal sentido, se efectúa una planificación institucional desde la cual se desprenden diversas actividades promocionales, preventivas y asistenciales (alimentarias, deportivas, recreativas, educativas, creativas, etc), en función de la realidad local, promoviendo la integración en la comunidad a través de la participación y la articulación con diferentes instituciones según las necesidades de los destinatarios.

- Centros de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes: es una instancia transitoria de alojamiento, contención, cuidado y aprendizaje para niños, niñas y adolescentes que, por diferentes situaciones deben ser separados de su grupo de convivencia para ser albergados hasta que estén dadas las condiciones de regreso a su medio familiar de origen o ser incluidos en dispositivos de acogimiento familiar alternativo a éste. El estilo de estos centros es abierto, es decir que permanece integrado en la comunidad a través de la participación y la articulación con diferentes instituciones, mediante una planificación institucional que contemple las necesidades e intereses de los niños, niñas y/o adolescentes respecto a Salud, Educación y Desarrollo Social. En aquellas localidades en donde no se cuenta con los Centros de Promoción Materno Infantil y/o Centros de Promoción Familiar, se articulará con aquellos dependientes del Municipio, Ministerio de Educación, ONG, etc. Asimismo, se podrá articular con los ECIS (Espacios Comunitarios de Integración Social) para la inclusión de niños, niñas y adolescentes en actividades recreativas, deportivas, culturales, etc.

Por último, es necesario acotar que el Programa Fortalecimiento Familiar reconoce entre sus antecedentes desarrollos similares en la Provincia de Buenos Aires y en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) de donde se extrajeron las matrices direccionales aplicadas en el contexto provincial.

Procesos de intervención en el marco del Programa Fortalecimiento Familiar

Analizar los procesos de intervención implica abordar el estudio de los dispositivos normativos y organizacionales recreados en el ámbito de la política pública con el objetivo de llegar a las metas establecidas.

En el caso del Programa Fortalecimiento Familiar, el proceso de intervención se inicia con la recepción de una demanda ya sea espontánea (realizada directamente por la familia), judicial o efectuada por otros organismos. En esta

instancia se inicia la etapa de admisión en la cual se evalúa la situación y se efectúa un diagnóstico situacional con el fin de orientar y asesorar a la familia, realizar las derivaciones / articulaciones pertinentes o incorporar la situación familiar al Programa.

Esta parte del proceso está orientada en un primer momento a identificar la organización familiar, los aspectos saludables y las problemáticas, las situaciones de crisis y de ruptura, los posibles facilitadores y obstaculizadores de la intervención, los recursos vinculares, explícitos o miembros, los momentos y circunstancias en que pudieron superar conflictos vislumbrando las interrelaciones entre los fenómenos y variables con la trama social.

Esta información permite dar cuenta de la situación real en la que se encuentra el grupo conviviente.

El diagnóstico situacional debe ser entendido, entonces, como la parte inicial del proceso de abordaje. El mismo implica conocer y analizar no sólo los diferentes aspectos emergentes de la situación, que hacen que este grupo conviviente se encuentre en riesgo social, sino también sus posibilidades y recursos propios.

El proceso de diagnóstico (esencial en toda intervención social) se construye principalmente con la familia y con otros referentes institucionales y/o comunitarios en el marco de la corresponsabilidad dando comienzo a la planificación donde se plantearán objetivos concretos para llevar adelante las estrategias de intervención.

Una vez que se realiza el diagnóstico situacional se designa el Equipo de Intervención de acuerdo con las particularidades de cada familia. Este Equipo será el responsable de planificar mediante objetivos concretos las estrategias de intervención.

Las estrategias que se formulen en el proceso de abordaje deben ser analizadas permanentemente con el fin de realizar un corte evaluativo acerca de los resultados de las mismas y sostenerlas en el tiempo, o modificarlas en función de los objetivos planteados. Dicho corte tendrá como resultado el cese de la intervención o la reformulación de estrategias.

En el marco del abordaje realizado, cada modalidad de intervención debe ser entendida como un recurso orientado hacia una finalidad, en el marco de una “interacción funcional” donde el Equipo Interviniente y el grupo de convivencia se encuentran involucrados en la búsqueda de posibilidades que mejoren la calidad de vida y disminuyan situaciones de riesgo y de vulnerabilidad social a las que se encuentran expuestos los niños, niñas y adolescentes en sus grupos convivientes, procurando que se restablezcan los derechos vulnerados.

Se cree fundamental develar las significaciones familiares implícitas para que las acciones apunten no sólo a responder lo explícito el pedido, sino al abordaje integral de la problemática, mediante las prestaciones del programa (asistencia técnica, económica e institucional) trabajando las diferentes dimensiones que posee la problemática desde los tres niveles de acción (individual, grupal y comunitario) comprendiendo lo preventivo – promocional y asistencial, esto es, poder anticipar la repetición o configuración de nuevas y complejas situaciones problemáticas.

La intervención, en este marco, debe ser entendida como un proceso que deberá ir situando a las familias en un nuevo lugar, como productoras de situaciones de cambio, comprometidas en la toma de decisiones. Las familias se encuentran insertas en un medio en constante transformación, tal cual lo habíamos explicitado en el modelo teórico desarrollado por Carballeda⁵⁴; por lo tanto, el abordaje debe servir de facilitador y estimulador de los cambios, partiendo de la comprensión de la realidad familiar con una visión integral.

En función de ello, el programa considera necesario además de conocer a la familia que demanda la intervención, indagar acerca de la “familia extensa” ya que a través de la reiteración de sus pautas y mandatos familiares y culturales que por tradición atraviesan las distintas generaciones, se obtendrán otros datos relevantes para el análisis.

Los trabajadores sociales en dicho programa ocupan un lugar esencial, permitiendo acceder a herramientas técnicas que permiten generar un espacio

⁵⁴ Carballeda, Alfredo. “La intervención en lo social”. Paidós. Buenos Aires. 2012

dialógico en primer término y operativo en segundo lugar en el marco de la intervención social.

El objetivo principal de una intervención social es la prevención y/o rehabilitación de aquellas situaciones que generan exclusión social de los menores. El método para se basa en fases determinadas como el diagnóstico, el programa, el desarrollo y la evaluación.

En dicho marco, toda intervención esta compuesta por métodos y procedimientos:

- Una técnica planificada con medios sociales: uso de fuentes sociales que ayuden o apoyen a la explicación, la interpretación, la información, etc
- Una metodología: planificación, objetivos y valores.
- Una naturaleza científica: evaluación de todas las acciones llevadas a cabo según criterios científicos.

Además de los objetivos y los elementos de la intervención social, un trabajador social también cuenta con las dimensiones. Toda intervención de carácter social debe tener actividades diversificadas y simultaneas en cinco dimensiones que hay que tener en cuenta:

- El sujeto
- El ambiente
- La organización del servicio
- La comunidad social en su conjunto
- El marco político - institucional

De la definición de intervención social, se pueden extraer las siguientes características:

- La actividad es consciente y organizada
- Se realiza con la finalidad de cambiar una situación actual hacia otra deseada

La propuesta de intervención debe estar fundamentada en un diagnóstico social minuciosamente realizado que permita conocer la realidad del problema y su raíz.

En el marco de una intervención social se pueden identificar dos actores esenciales: el agente interventor (trabajador social) y el colectivo destinatario (los menores en riesgo).

La intervención social se lleva cabo a través de una serie de actuaciones que pueden desarrollarse en diferentes niveles de actuación. En tal sentido se puede hablar de intervención individual, grupal o comunitaria:

Individual: este tipo de intervención está destinada a aquellas personas que, por motivos de edad ven mermado sus derechos de participación social lo cual puede influir en su integración plena.

Grupal: estas actuaciones están destinadas a unidades grupales o colectivos con características especiales.

Comunitaria: destinada a mejorar y promocionar la vida en comunidad, fomentando el desarrollo de grupos activos que intervengan y participen en el desarrollo de su entorno.

Ahora vamos a analizar las características de la intervención social en el marco del Programa Fortalecimiento Familiar.

Características de la intervención social

Cada intervención social, en el marco del programa Fortalecimiento Familiar es pensada en función de una:

- Red Social Primaria: conformada por ***“la suma de todas las relaciones que un individuo percibe como significativas o define como diferenciadas de la masa anónima de la sociedad. Se encuentra constituida por tres áreas, componiendo un mapa mínimo: un círculo interior de relaciones íntimas (miembros de la familia nuclear y de la ampliada), un círculo intermedio de relaciones personales (amigos y familiares intermedios) y un círculo externo de relaciones ocasionales (sin intimidad, formado por relaciones profesionales o***

laborales, compañeros de estudio y vecinos)⁵⁵. El trabajo del equipo interviniente consiste, en este marco, en identificar y develar las necesidades del grupo conviviente, además de las de cada uno de sus miembros y los recursos disponibles, con el fin de favorecer la gestión del recurso pertinente y anticipándose a situaciones futuras, facilitando las posibilidades de integración (entre pares y en su barrio – localidad) a través de la gestión de proyectos de diversa índole: productivos, sociales o actividades específicas que mejoren, de manera integral, su calidad de vida.

- Red social secundaria: conformada por las relaciones entabladas en el microsistema, pudiendo distinguirse de acuerdo al documento del programa dos grupos **“uno más próximo a las redes primarias, pero cuyas relaciones se entablan con características más impersonales respecto a la relación, compartiendo semejanzas, actitudes de cooperación y colaboración, pero que no por ello dejan de ser significativas (grupos recreativos, relaciones comunitarias y religiosas, relaciones laborales o de estudio) y otro conformado por las instituciones de apoyo para los procesos de socialización y emancipación, gestadas con objetivos específicos”**⁵⁶. En este caso el trabajo de intervención consistirá en orientar a la familia en la identificación de fuentes de recursos para hacer activa y efectiva la participación en diferentes instituciones sectoriales o comunitarias, según las necesidades del grupo conviviente.

Considerar la condición del sujeto y su grupo dentro de cada uno de estos niveles implica considerarlo como un ser social y sujeto de derecho, implica contemplar su condición en un marco contextual histórico en el que va tejiendo la trama relacional.

La red social secundaria es más amplia que la familiar y está integrada por la comunidad en que se desarrolla como realidad total e histórica. En este contexto, el grupo conviviente debe ser entendido como una realidad histórica en

⁵⁵ Decreto 72/2011. Programa Fortalecimiento Familiar. Ministerio de Familia.

⁵⁶ Decreto 72/2011. Programa Fortalecimiento Familiar. Ministerio de Familia.

permanente construcción, debe entenderse que sus problemas también varían, acorde al contexto y al entramado social y que, si bien los conflictos o problemas resultan comunes, es necesario reconstruir y recuperar la trayectoria de cada grupo en forma singular.

Para esta política pública el fortalecimiento de los vínculos familiares se constituye en un elemento fundamental, ya que contribuye a consolidar relaciones familiares más participativas y democráticas, para que los miembros de la familia puedan tomar decisiones autónomas, esto es, basadas en un proceso de entendimiento y conocimiento apoyadas en sus propios valores y creencias.

El Programa plantea dos modalidades de intervención objetivas: Fortalecimiento de Familia de Origen y Familia Solidaria.

El primero de ellos está orientado a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años y sus grupos convivientes en función de disminuir situaciones de vulnerabilidad y / o riesgo social de los mismos reforzando los elementos saludables.

En tal sentido se plantea el ingreso al programa a aquellos niños, niñas o adolescentes que estén atravesando problemáticas como abuso sexual, maltrato físico y/o psíquico, abandono o trato negligente. También se plantean las dificultades de aquellas familias en las pautas de crianza teniendo en cuenta las características socioculturales.

Familia Solidaria, por su parte, propicia sistemas alternativos de contención y asistencia temporal para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, que brinden un entorno de afectividad y relación abierta con el medio, hasta que se pueda efectuar la reinserción a su grupo de pertenencia o la determinación necesaria de acuerdo con las características de cada situación.

El objetivo de este modelo de intervención consiste en asistir a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años en situación de riesgo, cuya problemática requiera de la contención en ámbitos familiares alternativos. Las denominadas "familias de acogimiento" se seleccionan a partir de determinados criterios entre los cuales se encuentran:

- No poseer antecedentes penales
- Estructura familiar preferentemente con hijos /as
- Disponibilidad del grupo familiar para organizarse de modo tal que la niña, niño o adolescente cuenta con la atención necesaria
- Equilibrio, solidez y comunicación clara en las relaciones intrafamiliares
- Poseer un estado de salud física y psíquica que no afecte el cuidado de la niña, niño y / o adolescente.
- Que se muestre predisposición para el seguimiento del Equipo Técnico y apertura para la orientación ante los conflictos

Los enunciados precedentes son algunos de los numerosos criterios a cumplimentar por parte de las denominadas “familias de acogimiento”.

Cabe acotar que, en ambos procesos, las familias de origen deben reconocer y aceptar el abordaje institucional a través de los mecanismos de intervención. Por otra parte, el plazo previsto de permanencia en familia solidaria es de 90 días prorrogable mediante acto fundado.

Sin embargo, es menester mencionar que existe otro método de intervención ante la situación de judicialización de algunos casos o la imposibilidad de generar mecanismos de contención como Familia Solidaria: los CAINA (Centro de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes) que son espacios de contención hacia demandas específicas que se plantean en el actual contexto social. Los CAINA, objeto de estudio del presente trabajo serán abordados a posteriori del presente desarrollo.

A los efectos de completar el presente análisis institucional es menester explicar el contexto de constitución de la SENAF (Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia) en Río Negro y la conformación de los protocolos que clasifican los puestos de trabajos en el ámbito del ejercicio del Sistema de Protección Integral.

Hacia la construcción de un Sistema de Protección Integral en Río Negro

Las políticas públicas tienden a cristalizarse en constelaciones institucionales que determinan nuevos principios de organización. La adopción de nuevos lineamientos en términos decisionales implicó la configuración normativa y la construcción de organismos que atienden demandas, muchas veces, invisibilizada a través del tiempo por las omisiones del Estado.

En el contexto de la Provincia de Río Negro la conformación del nuevo Sistema de Protección Integral comenzó con la sanción de la Ley N° 4109 y se consolidó en términos organizativos el 2 de octubre de 2017 con la constitución de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) dependiente directamente del gobernador / a, con rango ministerial a partir de la Ley N° 5238.

En tal sentido, entre sus competencias figuran:

- Entender en todo lo atinente a la protección integral de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes en el territorio de la provincia
- Elaborar un plan de acción para garantizar de manera plena y efectiva, los derechos de las niñas, niños y adolescentes en todo el territorio de la provincia
- Impulsar la elaboración y ejecución específica de planes, programas, protocolos de actuación y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos tutelados

De esta manera, la SENAF se constituyó en el Órgano de Protección y Garante de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en nuestra provincia. Erigirse en el organismo que vela por el interés superior de la niña, niño y el adolescente en una situación concreta implica apreciar:

- la opinión de la niña, niño y adolescente
- la necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías de la niña, niño y adolescente y sus deberes
- la necesidad de equilibrio entre las exigencias del bien común y los derechos y garantías de la niña, niño o adolescente.

- la condición específica de la niña, niño o adolescente como persona en desarrollo.

La cristalización de nuevas instituciones, nuevos paradigmas y organizaciones implicó la reconstitución de puestos de trabajo y nuevas funciones que surgieron en dicho contexto.

En dicho marco, surge la Resolución 4834 de la SENAF denominada “Protocolo del Programa Fortalecimiento Familiar” donde se enuncian las misiones y funciones de los puestos de trabajo como, por ejemplo: Coordinador de Programa, Técnico y Operador Comunitario.

Las infancias interrumpidas.- Los CAINA

El Programa Fortalecimiento Familiar establece, dentro de los lineamientos para la intervención, las distintas prestaciones con las que cuenta el mismo, desarrolladas en capítulos precedentes siendo, también, una de ellas, el acogimiento residencial en Centros de Atención Integral de Niños y Adolescentes (CAINA). Cabe acotar que el análisis de estos Centros constituye uno de los objetivos del presente trabajo.

Los CAINA (Centros de Atención Integral de Niños /as y Adolescentes) son considerados instancias transitorias de contención para aquellos niños /as y adolescentes que, por diferentes situaciones deben ser separados de sus grupos convivientes hasta que estén dadas las condiciones para regresar junto a su medio familiar de origen o ser incluido en dispositivos de acogimiento familiar alternativo a éste.

Dichos centros se constituyen en un recurso necesario de carácter temporal, que posibilita dar respuestas a situaciones en donde un niño, niña y/o adolescente se halla en una situación de riesgo y cuyo contexto familiar no puede contenerlo y brindarle los cuidados necesarios.

Tal como lo plantea el programa el pilar fundamental de la intervención es el trabajo con el grupo familiar de ese niño, niña y/o adolescentes, por lo que la

institucionalización supone la existencia un plan de intervención individual y familiar en el que se establecen objetivos, metodologías de trabajo, estrategias de abordaje, tiempo de duración y resultados de la intervención y determinación de las condiciones para el egreso.

El objetivo primordial, en este caso, del Acogimiento Residencial de un niño, niña y / o adolescente en un Centro, es la promoción de su desarrollo integral y su integración social, garantizando las condiciones para el ejercicio de los derechos que la normativa vigente le reconoce.

El acogimiento residencial tiene lugar cuando ya no es posible la permanencia de un niño, niña y / o adolescente en su ámbito familiar o en otro ámbito de acogimiento alternativo: familia solidaria.

En este marco, el acogimiento residencial es transitorio y por el menor tiempo posible fomentando la convivencia y la relación entre hermanos siempre que esto fuese posible.

Por otra parte, el Programa instituye la necesidad de escolarización a través de la asistencia regular a la Educación Formal y Sistemática de acuerdo con el Nivel y/o Modalidad que le corresponde a cada niño, niñas y/o adolescente.

Cabe acotar que la alternativa del acogimiento residencial sólo puede ser acordado por la Autoridad Judicial (judicialización de casos) o por la SENAF (Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia).

En cuanto a las características de la intervención la misma es llevada adelante por el Equipo Técnico y la Dirección de cada centro dentro de un marco de respeto a su identidad, sus antecedentes, creencias y valores culturales, religiosos y étnicos, respetando fundamentalmente la confidencialidad.

El objetivo general de los CAINA consiste en brindar transitoriamente un espacio de contención, cuidado y aprendizaje, promoviendo la igualdad de derechos mediante un abordaje integral sobre cada niño / a y adolescente que ha sido alojado en el Centro como medida de último recurso.

En este marco, fomentar las relaciones vinculares, el desarrollo de la personalidad, la autonomía personal y social son requisitos básicos del proceso de intervención.

La Resolución 4834/01 del entonces Ministerio de Desarrollo Social contemplaba que los CAINA se clasificarán de acuerdo con el grupo etéreo y al género de la población que atienden:

- a) CAINA de niños y niñas menores de 12 años de edad
- b) CAINA niñas y adolescentes mujeres de 13 a 18 años de edad
- c) CAINA niños y adolescentes varones de 13 a 18 años de edad
- d) CAINA de Adolescentes Mujeres con hijos a cargo

La documentación de quienes están alojados en los Centros CAINA es considerada reservada y confidencial y forma parte del Legajo foliado que queda en el Centro bajo custodia y responsabilidad de la Dirección.

Al realizar el ingreso de un niño / a y adolescente se activa un protocolo donde intervienen actores internos: operadores, Dirección del Centro, Equipo Técnico y actores externos: familia directa, Justicia Provincial en determinadas ocasiones, Policía, Juzgado de Paz, etc.

El examen médico sanitario, el conocimiento de las reglas de convivencia, la asignación de un lugar específico, etc forman parte del protocolo precedentemente referenciado.

Organización de los tiempos y actividades.- Regulación del comportamiento. Estrategias de disciplinamiento y normatización de conductas

Es importante destacar que los CAINA a pesar de ser un recurso de carácter extraordinario y temporal constituyen un resabio del viejo modelo de menores internados. En este apartado desarrollaremos el análisis estratégico en función de las entrevistas realizadas a los distintos actores relevados.

En cuanto a la diagramación de tiempos y movimientos los protocolos hacen referencia que es una atribución de los Centros la organización de los diferentes

espacios y actividades en función de las edades y las necesidades tratando de velar por el bienestar de los menores.

Los horarios son dispuestos por la Dirección del Centro a partir de la intervención de los Equipos técnicos teniendo en cuenta la organización institucional, la dotación de personal y las características de las actividades propuestas.

La continuidad de la escolarización es un objetivo central en el proceso de intervención y el Equipo Técnico asume la tarea tutelar frente los requerimientos de las instituciones educativas en las cuales se hallan insertos los niños / as y adolescentes.

En las entrevistas, los operadores afirman que si bien ***“...la estadía en los Caina es transitoria a veces ha sucedido que hay niños que permanecen muchos años ... también hay situaciones en las cuales el niño ha ido con una familia y a los pocos meses ha vuelto nuevamente al Centro...⁵⁷”***

Ocasionalmente, en caso de que, la situación lo amerite podrán intervenir las Fuerzas de Seguridad en función del surgimiento de conductas agresivas y o situaciones que puedan entrañar riesgos para la persona como al resto de quienes se encuentran alojados. Igualmente la apelación a este recurso se considera en última instancia luego de abortada todo tipo de posibilidad de mediación o intervención por parte del Equipo Técnico y los operadores.

“Muchas veces ha venido la Policía al Caina adolescentes....los pibes se empastillan y se ponen violentos porque quieren salir a cualquier hora y nosotros no podemos detenerlos...entonces llamamos a la Policía porque empiezan a quemar colchones o quieren matarse....⁵⁸”

Los Centros elaboran para su funcionamiento un Reglamento Institucional de Convivencia con el objetivo de delimitar roles, responsabilidades, obligaciones y actividades.

Las Normas de Convivencia deben contemplar algunos puntos en común como por ejemplo el cuidado de las instalaciones del Centro, el seguimiento de adecuados hábitos de higiene y aseo, el cuidado de las pertenencias como

⁵⁷ Entrevista a Operador del Caina Niños

⁵⁸ Entrevista a Operador del Caina Adolescentes

también de las pertenencias de los demás, el respeto a las normas y la organización del Centro.

En las resoluciones que versan acerca del funcionamiento de los CAINA se estipulan las conductas que son consideradas inadecuadas para la convivencia:

- a) la agresión física contra cualquier otra personal, sea éste par o adulto
- b) las amenazas o coacciones contra otra persona, sea éste par o adulto
- c) las humillaciones contra cualquier persona especialmente si tienen un componente sexual, racial o xenófobo o se realizan contra los de menor edad
- d) la introducción de sustancias tóxicas (alcohol, drogas o cualquier otro tipo de estupefacientes)
- e) las ausencias injustificadas y prolongadas del Centro
- f) el deterioro de las instalaciones, recursos materiales, documentación del Centro o pertenencias de los otros así como la sustracción de las mismas
- g) los actos graves dirigidos a impedir el normal desarrollo de las actividades del Centro
- h) la reiteración de conductas contrarias a las normas de convivencia del Centro
- i) el incumplimiento de las medidas disciplinarias, salvo que la Dirección del Centro considere que sea debido a causas justificadas.

Esta enumeración forma parte de las conductas inadecuadas para la convivencia que rigen para los niños /as y adolescentes en residencia en los Centros. Cabe acotar que las obligaciones y el listado de conductas inadecuadas para los trabajadores públicos es mucho menor en términos de cantidad.

Los operadores afirman que siempre se trata de charlar ***“....con los chicos, a veces los conocemos del barrio o conocemos a su familia y es triste por lo que están pasando....pero bueno, la vida es así y tenes que salir de ésta... pero los chicos no entienden..⁵⁹”***

Cabe acotar que la adopción de medidas disciplinarias tiene un tenor moralizante. La resolución menciona que las ***“Las acciones tendientes a la***

⁵⁹ Entrevista a Operador del Caina Adolescentes

modificación de las conductas inadecuadas para la convivencia deberán tener siempre un carácter educativo que favorezca en el niño, niña y/o adolescente el cambio de actitud y la responsabilización por el hecho producido y no podrán atentar ni física ni psíquicamente contra su dignidad⁶⁰.

Cabe acotar que siempre se hace referencia a la inmediatez en la adopción de las medidas disciplinarias correspondientes:

“Las acciones destinadas a procurar la modificación de estas conductas deberán hacerse en forma inmediata y proporcionada a la conducta manifestada, teniendo en cuenta las circunstancias personales de los niños, niñas y/o adolescentes, su actitud y los resultados derivados de su comportamiento⁶¹”.

En dicho marco, también cabe recalcar que el primer lugar en el proceso de disciplinamiento de los menores comienza a partir de una charla que debe tener el Equipo Técnico con los mismos para que logran la denominada “autorreflexión” y asuman su responsabilidad ante la falta cometida.

Asimismo, en dicho proceso y en su etapa inicial se pretenderá que los niños, niñas y / o adolescentes logren el “autocontrol” de sus acciones y se les “ofrece” la oportunidad de “rectificación” a partir de la asunción de la “responsabilidad” de sus actos.

Para lograr este cometido el protocolo menciona

“En los casos en los que el previo diálogo mantenido no hubiera resultado suficiente para modificar su conducta, podrán aplicarse las siguientes medidas disciplinarias:

- ***determinación de un período de autorreflexión acorde con la edad del niño, niña y / o adolescente, como así también la asignación de tareas complementarias a las que realiza habitualmente***
- ***restricción a mirar televisión, escuchar música, etc***

⁶⁰ Anexo. Marco Regulatorio General para el funcionamiento de los Centros de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Río Negro.

⁶¹ Ibidem

- ***separación del grupo, en su habitación, por un tiempo apropiado con la presencia de un adulto, con el único y exclusivo fin de recuperar el autocontrol y poder reflexionar sobre el hecho sucedido⁶²***

Estas estrategias disciplinarias deben estar en consonancia con la magnitud del daño producido y el tipo de reparación que requiere la conducta observada. También se tendrá en cuenta, lo menciona el reglamento “las disculpas” que presente el menor oportunamente lo cual contribuirá a disipar toda posible medida disciplinaria en su contra.

En dicho contexto una integrante del Equipo Técnico nos comenta: ***“...el Reglamento plantea cuestiones muy estrictas nosotros privilegiamos en la intervención el diálogo.... es difícil por momentos.. porque en el Caina Niños hay también chicos tan pequeños de tres o cuatro años, pero es necesario que vayan adoptando algunas pautas de convivencia. Igualmente vienen de situaciones muy duras como abandono, abuso, han vivido cosas que nosotros nunca vivenciamos....y te miran como buscando respuestas, afecto... se complica a veces⁶³”***.

Un operador en medio de la entrevista nos relató una vivencia muy particular: ***“...ahora se está dando mas importancia a la necesidad de encontrarle una familia a los niños, pero hace unos años dolía mucho que le daban más importancia a la adopción de un perro que la situación de los niños. Yo iba con un conocido y cuando le decía que trabajaba en el Caina me decía que jodido que es eso y son niños como los míos o los tuyos que encima les tocó vivir cosas pesadas....muy mal todo....⁶⁴”***

Dicho marco reglamentario, disciplinar y de sanción también alude a la posibilidad de separación del grupo para todos aquellos cuya notoria conducta afecta la integridad del Centro, cuando se hubiera perdido control de la conducta durante un tiempo prolongado o no atiende a las orientaciones del Personal del Centro y constituya un “peligro” para su integridad física y de otras personas.

⁶² Ibidem

⁶³ Entrevista a Integrante Equipo Técnico Caina Niños

⁶⁴ Entrevista a Operador Caina Niños

“Tratamos siempre de charlar con ellos, la separación si bien se plantea se ha dado en muy excepcionales circunstancias en el Caina adolescentes.....siempre hacemos el esfuerzo de sentarnos y dialogar todo...⁶⁵”

En dicho marco y en virtud de esta situación de los niños, niñas y /o adolescentes se requerirá la intervención del Servicio de Salud Mental del Hospital de la localidad solicitando, también, la presencia del Cuerpo Médico.

El control disciplinar se asocia a un control sanitario tomando una dimensión mucho mayor con la posibilidad de incorporación de otros especialistas externos al Centro pero que pueden “colaborar” con el proceso de regulación del comportamiento.

La duración de esta separación debido a conductas alienantes durará, según el reglamento, el mínimo tiempo indispensable para garantizar la seguridad del resto de los integrantes del Centro y siempre con el acompañamiento de un adulto “responsable”.

El uso de la denominada “contención física” (sinónimo de fuerza física) podrá llevarse a cabo ante situaciones de peligro a partir de una acción violenta y cuando los niños, niñas y / o adolescentes no estén dispuestos a cesar en su actuación.

El Reglamento hace una difusa aclaración en este marco:

“La atención ante situaciones de crisis a los niños, niñas y / o adolescentes se llevará a cabo excepcionalmente, empleando la mínima intensidad posible con finalidad protectora y como último recurso⁶⁶”

Aquí el uso de la fuerza física está asociado a una finalidad de “protección” (explicación dudosa en términos de intervención social) muy asociado a los reglamentos que utilizan las fuerzas policiales y las fuerzas penitenciarias.

⁶⁵ Entrevista a Integrante Equipo Técnico Caina Adolescentes

⁶⁶ Anexo Marco Regulatorio General para el funcionamiento de los Centros de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Río Negro.

En la entrevista con un joven que estuvo alojado en el Caina nos relató su experiencia:

“Pase momentos buenos y también malos. Había operadores piolas pero otros eran muy jodidos....nos descargaban toda su bronca con nosotros. Los otros se hacían los giles que no sabían nada pero creo también que si no hubiese ido al Caina no se cómo hubiera terminado....no no me gustaría que mi hijo fuera ahí, no es un lindo lugar. Estas como preso y encerrado y la policía te marca⁶⁷”

Dichas estrategias de disciplinamiento llevadas adelante para la normatización de las conductas de niños, niñas y/o adolescentes también contemplan la atención ante cuadros de excitación psicomotriz con características violentas.

La agitación o excitación psicomotriz es un síndrome caracterizado por hiperactividad motora y alteraciones emocionales, que puede manifestarse en una gran variedad de enfermedades médicas y trastornos psiquiátricos, y constituye uno de los cuadros de presentación más frecuente en salas de urgencia psiquiátricas y generales⁶⁸.

Según los especialistas la excitación psicomotriz puede deberse a tres grupos de causas y afecta en un 95 % a personas adultas:

- a) Delirium (síndrome confusional o síndrome cerebral agudo) donde la nota distintiva la constituye la afectación de la conciencia, representada por una alteración del nivel de alerta, una disminución de la atención y la pérdida de la orientación, sobre todo la temporal. Este síndrome posee un alto nivel de mortalidad (25 – 60 % a los seis meses)
- b) Trastornos psicóticos no asociados a Delirium: donde se observa la presencia de vivencias delirantes, alucinatorias o conductas desorganizadas. Los delirios suelen tener contenido más extraño que en el Delirium y las alucinaciones son predominantemente auditivas. Este síndrome puede ser producido por accidentes cerebrovasculares como

⁶⁷ Entrevista a una persona que estuvo en el CAINA

⁶⁸ Bustos, Juan y otros. “Excitación psicomotriz: manejo en los diferentes contextos”. Facultad de Psiquiatría de Adultos. Facultad de Ciencias Médica. Universidad de la Plata. Publicado en Alcmeon, Revista Argentina de Clínica Neuropsiquiátrica, vol. 16, Nº 3, agosto de 2010, págs. 291 a 304.

traumatismo de cráneo, tumores cerebrales y epilepsias parciales complejas

- c) Trastornos no psicóticos con agitación, no asociados a Delirium. En esta tipología se observan cuestiones como trastornos de ansiedad (crisis de angustia, estrés agudo / postraumático), trastornos de personalidad (relacionadas con conductas antisociales, episodios de agitación y violencia) y trastornos adaptativos (situaciones estresantes o de gran demanda emocional)

Cabe acotar que todas estas patologías acontecen en personas adultas mayoritariamente pero, inexplicablemente, se hace mención en el Reglamento que estipula el funcionamiento de los CAINA.

“Frente a un cuadro de excitación psicomotriz con características violentas y con el fin de reducir los efectos de este estado y priorizando que el niño, niña y/o adolescente no se haga daño, el Operador o Personal a cargo de la situación utilizará su propio cuerpo como límite, como herramienta para atemperar, para aminorar el cuadro. Se trata de brindar la contención y protección necesaria acompañada con la palabra adecuada y tranquilizadora para el niño, niñas y/o adolescente intente poner su angustia en palabras⁶⁹”.

Nuevamente visualizamos en el Reglamento el uso de términos moralizantes como “...palabra adecuada y tranquilizadora” sin especificar cuáles serían los términos apropiados ni referenciar un glosario de dichos términos.

Por último, no deja de ser clarividente el Reglamento cuando hace mención en el artículo 36 inciso 2:

“Cuando se tenga sospechas o certezas que existe grave riesgo para los niños, niñas o adolescentes o para el personal que se desempeña en los Centros, la Dirección del mismo, la Coordinación del Programa, la Dirección de Niñez y Adolescencia o la Subsecretaría de Promoción Familiar (antes la dependencia era del Ministerio de Desarrollo Social)

⁶⁹ Anexo Marco Regulatorio General para el funcionamiento de los Centros de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Río Negro

podrá solicitar la colaboración de las Fuerzas de Seguridad para la vigilancia externa”.⁷⁰

El Reglamento también normatiza las relaciones familiares y comunitarias de los menores

“Los Centros establecerán en su Reglamento Institucional de Convivencia, el horario más adecuado para que los niños, niñas y/o adolescentes reciban llamadas telefónicas autorizados, conforme a lo establecido en su Plan Individual, como así también la duración aproximada permitirá de las mismas y la frecuencia”⁷¹.

A tales efectos para que existe comunicación telefónica del menor con sus allegados debe haber una autorización expresa por parte del Director del Centro quien debe expresar también la frecuencia y duración de dichos llamados. Por otra parte, en la conversación deben estar acompañados por un operador quien si considera inoportuno el desarrollo de la charla puede interrumpirla, sacar al menor de la misma e informar al Director del Centro quien puede prohibir el contacto aludido.

Ante la vigencia o no de estas pautas de convivencia un operador nos mencionó: ***“...el Reglamento existe yo lo ví en una capacitación hace tiempo pero no se....no vigilamos a los chicos cuando hablan solamente informamos en el Libro de Novedades nada más...”***⁷²

“Igualmente los horarios son muy estrictos sobre todo en el CAINA niños, se deben respetar si o si, se levantan a una determinada hora, se acuestan a la misma hora y comen en horarios establecidos. Solamente los fines de semana se les da un permitido como quedarse hasta mas tarde a mirar una película o charlando o jugando....Los niños están muy tristes y se les nota y nosotros los operadores no tenemos la contención necesaria....es muy angustiante ver todos los días esta situación. Te vas a tu casa luego de cumplir tu horario y estás pensando en ellos, hay bebés de meses y hermanitos que se separan por familia solidaria...Pero es difícil todo esto

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ Ibidem

⁷² Entrevista a Operador del CAINA adolescentes

yo me lo tomo muy en serio y me da pena verlos en esa situacióntrato de darles todo lo que puedo en mi trabajo pero... veo que no alcanza...⁷³

En relación con las capacitaciones que reciben nos hace mención que muchas veces no se pueden concurrir porque es un trabajo donde se evidencia mucha fatiga

“...hay capacitaciones pero no siempre puedo ir porque aparte del horario laboral hay guardias y también está la familia....estar acá te agota porque siempre estás en tensión cuidando todo para que nada suceda...tenés que charlar con los chicos...pero es cierto y ellos te dicen la gente cuando dicen que están en el Caina se sorprenden y piensan que están en la cárcel....⁷⁴

“yo trato de hablar mucho con los adolescentes....es lo que me ha resultado y trato de no confrontar sino entenderlos....pero también vienen de la pesada y son conflictivos porque tienen problemas de todo tipo...es distinto el Caina niños pero no se⁷⁵

En la entrevista con un joven que estuvo en el Caina niños y hoy mayor de edad nos comenta:

“...hice amigos ahí que después no los volví a ver, se que algunos no terminaron bien, se desviaron, yo laburo y salí adelante.....estuve con familias que me ayudaron mucho y hoy siguen haciéndolo....los aprecio y también me encuentro con algunos operadores de aquel tiempo y nos ponemos a charlar....pero hubo otros que prefiero olvidarlos. Nunca sufrí golpes pero si coscorriones o que me agarraran fuerte del brazo....era jodido a esa edad. Hoy recuerdo eso y pienso que era como una cárcel, pero también nos salvó porque nadie pensaba en nosotros.....la primera que me abandonó fue mi vieja bahh ... no se si puedo llamarla así... después vinieron años en el Caina hasta que hubo familias que me ayudaron y mucho... uno tiene que ser agradecido con todos ellos.⁷⁶

⁷³ Entrevista a Operador del CAINA niños

⁷⁴ Entrevista a Operador del CAINA adolescentes

⁷⁵ Entrevista a Operador del CAINA

⁷⁶ Entrevista a un joven que estuvo en el CAINA.

En relación con las acciones de disciplinamiento mencionaron:

“...no retaban si no comíamos o si llorábamos mucho, pero nada, los más chiquitos lloraban todo el día porque extrañaban al comienzo luego te acostumbrás, te cuesta pero bueno....no había otra. Nunca me pegaron ni nada de eso pero si nos retaban y nos decían que nos iban a llevar a otro lado para asustarnos...pero nada pasaba...⁷⁷”

“Cuando faltaba algo nos castigaban no dejando mirar televisión o estando en la habitación sin jugar....algunos tenían tres o cuatro años y no entendían nada...eso estaba mal...pero bueno quien iba a decir algo... Por eso cuando llegas al Caina adolescente reventás...no aguantás más... te escapas...⁷⁸”

“Donde más raro te sentías era en la escuela te llevaban los operadores en autos y parecía un sobre (preso) todos iban con sus papás o mama y nos preguntaban todo el tiempo como era esto si nos pegaban, nos encerraban..... todo éramos como bichos muy raros....”

“A veces te ibas con una familia y te cambiaban de escuela y después volvías y bueno.... no sé...era todo muy raro...las maestras nos miraban y los otros padres también....nunca podía hacer trabajos en grupo ni jugar en la casa de ninguno de ellos...”

“Me acuerdo y me vuelven muchas cosas a la cabeza....preguntas por ahí me hago y no se porque todo no...me hubiese gustado que fuera de otra forma, pase años no malos pero no estaba contento, hoy me doy cuenta que estaba triste...”

Lo vivenciado por esto jóvenes que lo comentan con naturalidad es similar a la experiencia de un trauma acontecido en sus vidas.

“Venía la psicóloga y charlaba venía el operador y charlaba, venía gente que no conocía y te charlaba no sé, no entendía que hacía cada uno yo

⁷⁷ Ibidem

⁷⁸ Ibidem

solamente pensaba en cuando iba a volver con mi vieja hasta que me dí cuenta que mi vieja no me quería....fue duro...”

“Muchas veces quería hacer cosas comunes como ir al río, tomar un helado pero siempre te acompañaba alguien cuando de dejaban ir....una bronca. Pero bueno... que se yo porque algunos pasan estas cosas en la vida....ja también hay recuerdos buenos nos festejaban los cumpleaños y era lindo porque jugábamos y nos cansábamos hasta más no poder....”

Dichas experiencias quedaron duramente marcadas en las vidas de estos dos jóvenes. La idea de que sus hijos no pasen lo vivenciado por ellos no da la pauta de lo alejado que estuvieron sus infancias de la visión paradigmática del Sistema de Protección Integral.

Ellos constituyen ejemplos de infancias malogradas que no pudieron disfrutar de sus derechos como los demás niños y adolescentes.

En cuanto a lo organizativo, todas las acciones del Centro deben quedar documentadas en una serie de registros a saber:

- Proyecto institucional
- Reglamento institucional de organización y funcionamiento
- Reglamento institucional de convivencia
- Legajo único del niño, niña y / o adolescente
- Libro diario de novedades
- Libro de actas para reclamos, quejas y sugerencias
- Libro de actas para reuniones
- Cuaderno médico

El Proyecto Institucional del Centro es el instrumento básico sobre la identidad de este y es el documento donde se definen los objetivos generales que se persiguen y su estructura organizativa.

El Reglamento Institucional de Organización y Funcionamiento del Centro deberá explicar los roles que cumplen cada uno de los miembros que trabajan en él, el horario y turnos de las tareas de cada uno de ellos, los responsables de las diferentes actividades; las medidas sancionatorias al personal, etc.

En el Libro Diario de Novedades se deberán registrar por su parte:

- Los horarios en que se toma el turno, los responsables, el estado de situación de la institución, las novedades y la cantidad de menores presentes
- Las actividades que se realizan, quienes participaron y cómo se desarrollaron
- Los coloquios mantenidos con los menores
- Los llamados telefónicos recibidos y realizados
- El comportamiento convivencial de los menores
- La percepción de actitudes de algún menor que llamen la atención
- La salida de los menores consignando los horarios, la autorización y el motivo
- Los ingresos, egresos y abandonos (al o del dispositivo) dejando registrado las intervenciones realizadas
- Las visitas recibidas en el Centro

Organización Funcional de los Centros.- Estructura Organizativa

La estructura organizativa de los Centros CAINA está constituida de la siguiente manera:

Dirección

Equipo Técnico

Asesor Legal

Equipo de Operadores

Administración

Cocinera

Servicios Generales

Personal de Mantenimiento

Cabe acotar que el Equipo Técnico de los Centros tienen dependencia funcional del Programa Fortalecimiento Familiar.

Por su parte los Operadores están sujetos a un informe de evaluación cada seis meses donde se pone en cuestión sus procedimientos y trabajo en el Centro.

Todas estas acciones si bien están plasmadas en el Anexo Reglamentario, en los hechos, cada Centro va articulando sus propios modos de gestión.

En general, acontece una flexibilización de dichas normas en lo atinente a la gestión de personal.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión podemos mencionar que si bien a mediados de los años noventa comienzan a visualizarse los atisbos del nuevo Sistema de Protección Integral quedaron resabios del viejo paradigma.

En tal sentido podemos afirmar que los CAINA son un resabio de un viejo sistema, un viejo orden. Son una especie de “mal necesario” donde más allá de las proclamas de los niños como sujetos de derechos, existen instituciones estatales de “encierro” al modelo de los hospicios clásicos y tradicionales.

Cabe acotar que para el desarrollo del apartado conclusiones consideré necesario remitirme al planteo del problema y los objetivos del presente trabajo de investigación.

En tal sentido, hemos analizado el proceso de formulación e implementación, en términos de política pública del Programa Fortalecimiento Familiar en su componente denominado CAINA (Centros de Atención Integral de Niños / Niñas y Adolescentes).

Si bien su formulación original data del año 2003 nuestro trabajo asume como punto de partida la reformulación originada en el año 2011 que conllevó a cambios sustantivos alineados con el nuevo Sistema Proteccional inaugurado a nivel nacional con la sanción de la Ley N° 26061. En tal sentido, se abordó la perspectiva estratégica a partir del análisis de los actores intervinientes en la formulación de dicha política pública. La perspectiva de dichos actores fue abordada en el capítulo correspondiente.

Por otra parte, se analizaron sus fundamentos, principios y modalidades de intervención privilegiando el prisma del trabajo social como lente para visualizar las transformaciones acontecidas. En tal sentido, se describieron las estrategias utilizadas por los distintos niveles de intervención y sus consecuencias sobre los niños / niñas y adolescentes.

Luego y referenciado en los objetivos generales se analizaron el rol de los CAINA en el actual contexto y se abordó las consecuencias del proceso de institucionalización sobre los sujetos que estuvieron alojados en el mismo.

En tal sentido, es menester mencionar que repensar las instituciones, las prácticas y los discursos referentes a la infancia y a quienes operan en ella dentro del sistema judicial, implica un proceso de construcción – deconstrucción permanente.

La institucionalización es una práctica histórica donde control, disciplinamiento, violencia simbólica y física, biopolítica, emplazamiento, cuerpos, etc, “armonizan” en la construcción de una subjetividad sometida.

El individuo a corregir bajo la utilización de diversos dispositivos de coerción se constituye en el ideal de la sociedad.

El encierro en este marco es una estrategia que sigue teniendo vigencia hasta el día hoy y se observa en los establecimientos penales, las escuelas militares y los hospicios modernos (en este caso los CAINA). En dicho marco, Donzelot menciona que los jóvenes judicializados no son observados por los delitos sino como sujetos que deben cambiar conductas, comportamientos, etc.

Cabe acotar que la introducción del nuevo Sistema Proteccional no ha logrado plasmarse objetivamente en su totalidad. La nueva concepción de derechos todavía subsiste con resabios del “viejo orden”.

En este caso, podemos llegar a concluir que los CAINA son un “mal necesario”, un recodo en el largo camino hacia la desinstitucionalización de prácticas históricas que en términos nominales es sólo de transitoriedad. Transitoriedad que se vuelve permanente en muchos casos para niños, niñas y/o adolescentes que residen por años en este tipo de instituciones.

En este marco, también es necesario reconocer el esfuerzo de los trabajadores de dichos Centros quienes ponen todo su esfuerzo institucional y personal para que los menores puedan estar en un espacio cómodo y con bienestar.

Si bien, hay muchísimas diferencias con lo idea del “hospicio” tradicional o la denominada metodología del “torno” (Donzelot) todavía la apelación a prácticas de “encierro” y “disciplinamiento” institucionalizado no han podido ser erradicadas definitivamente.

Entre las paradojas de la actual cuestión social surge este “enigma”: la pervivencia de los “hospicios” que fueron parte del Sistema Tutelar Proteccionista.

Tal vez sea una de las deudas sociales pendientes. Una sociedad que, históricamente ha invisibilizado estas prácticas y entregado la gestión de la institucionalización en manos del Estado.

BIBLIOGRAFIA

Abal Medina, Juan Manuel. "Manual de Ciencia Política". 1 edición. Buenos Aires. Eudeba. 2010.

Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Ander Egg, Ezequiel. "Técnicas de Investigación Social". Editorial Lumen. Buenos Aires. 1995.

Bourdieu, Pierre y otros. "El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos". Editorial Siglo XXI. Buenos Aires. 2002. Disponible en: file:///C:/Hugo/2020/Adrianita/Tesis/Marco%20Te%C3%B3rico/El_oficio_de_sociologo_Bourdieu_Passeron.pdf

Bustos, Juan y otros. "Excitación psicomotriz: manejo en los diferentes contextos". Facultad de Psiquiatría de Adultos. Facultad de Ciencias Médica. Universidad de la Plata. Publicado en Alcmeon, Revista Argentina de Clínica Neuropsiquiátrica, vol. 16, N° 3, agosto de 2010, págs. 291 a 304.

Castel, Robert. "La metamorfosis de la cuestión social. Crónica de un asalariado.". Editorial Paidós. Buenos Aires. 1999.

Carballeda, Alfredo. "La intervención en lo social". Paidós. Buenos Aires. 2012

Carballeda, Juan Manuel Alfredo. "La intervención social en los escenarios actuales. Una mirada al contexto y al lazo social". Revista Margen N° 68. Abril 2013. Disponible en : www.margen.org . UNLP. Universidad Nacional de La Plata.

Carli Sandra: Infancia, política y educación en el peronismo (1945-1955) De los derechos del niño a las vanguardias políticas del futuro, en Anuario N° 2. 1998/1999, Sociedad Argentina de Historia de la Educación, Niño y Dávila Editores, 1998/1999.

De Boni, Marcelo. "Políticas Públicas Sociales, Participación y Producción de Subjetividades El diseño e implementación de las políticas públicas sociales, la participación ciudadana, y su influencia en la producción de nuevas subjetividades". Trabajo Final de Grado. Universidad de la República. Uruguay. 2015. Disponible en: https://sifp.psico.edu.uy/sites/default/files/Trabajos%20finales/%20Archivos/tfg_marcelo_de_boni_0.pdf

Donzelot, Jacque. "La Policía de las Familias". Nueva Visión. Buenos Aires. 2008

Fitoussi, Jean Paul. "La nueva era de las desigualdades" Buenos Aires. Manantial. 1997.

Foucault, Michel. Obras esenciales. Vol.II. Estrategias de poder. Barcelona. Ediciones Paidós. 1999

Foucault, Michel. "Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión". Siglo XXI. Buenos Aires. 2002

García Delgado, Daniel. "Estado – Nación y la crisis del modelo". Editorial Norma. Buenos Aires. 2003.

García Sánchez, Ester. "Un concepto de actor para la ciencia política". Documentos de Trabajo Política y Gestión. Madrid. Universidad Carlos III. 2007. Disponible en: [file:///C:/Hugo/2020/Adrianita/Tesis/Marco%20Te%C3%B3rico/cpa070207%20\(1\).pdf](file:///C:/Hugo/2020/Adrianita/Tesis/Marco%20Te%C3%B3rico/cpa070207%20(1).pdf)

Gómez, Daniel F. (Octubre, 2004). Cambios y continuidades en la llamada protección a la infancia durante el peronismo histórico. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Ibañez, Noemi Ibarra y Mendoza, Patricia. “Niñez y adolescencia institucionalizada en casas hogar” Revista Electrónica de Psicología de la Universidad Autónoma de México. Volumen 20. Número 4. diciembre de 2017. Disponible:

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/repj/article/view/62818/55208>

Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio. “El Estado benefactor: un paradigma en crisis”. Buenos Aires. Miño y Dávila. 1993

Mann, Michael. “Las fuentes del poder social”. Madrid. Alianza Editorial. 1991.

Martínez Román, M.A. Consideraciones generales: relaciones del Trabajo Social con el bienestar social, Estado de bienestar, política social, servicios sociales, diferenciación de conceptos. Introducción al Trabajo Social. Madrid: Alianza. 2003

O’Donnell, Guillermo. “Apuntes para una Teoría del Estado”. Mimeo. CEDES. Disponible

en:

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>

Olavarría Gambí, Mauricio. “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”. Documentos de Trabajo. INAP. Universidad de Chile. 2007. Disponible en:

http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_PoliticasyPublicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ossorio, Alfredo. "Planeamiento Estratégico". Instituto Nacional de Administración Pública. Buenos Aires. 2003. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117042438/pdf_318.pdf

Ozslak, Oscar y O'Donnell, Guillermo "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981: Buenos Aires, Argentina.

Ozslak, Oscar. "La Formación del Estado Argentino. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional". Editorial Planeta. 1997.

Pagaza, Margarita Rozas. "¿Cómo asumir el estudio de la cuestión social y las políticas sociales en la formación profesional en Trabajo Social?". Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-007.pdf>

Parsons, Wayne. "Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas". México. FLACSO. 2007

Repetto, Fabián. "El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. Disponible en: http://www.top.org.ar/mdc_gps/Repetto%202008%20-%20cap%20V.pdf

Rosa, María Victoria. "La institucionalización de la niñez en centros residenciales. ¿Un mal menor?". Tesis de Grado. Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Escuela de Trabajo Social. Rosario. 2017. Disponible En: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/10980/TESIS%20MV%20ROSA.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Rosanvallón, Pierre. "La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia". Editorial Manantial.

Saez, Tamayo Manuel. "El análisis de las políticas públicas". En: Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (Compiladores) "La Nueva Administración Pública". Madrid. Alianza Universidad. 1997.

Sampieri Hernández, Roberto y otros. "Metodología de la Investigación". Quinta Edición. Editorial Mc Graw Hill. México. 2010. Disponible en: https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20a%20investigaci%C3%B3n%205ta%20Edici%C3%B3n.pdf

Santi, Florencia. "Ética de la investigación en ciencias sociales. Un análisis de la vulnerabilidad y otros problemas éticos presentes en la investigación social". Tesis Doctoral. UBA. Disponible en: http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/1638/uba_ffyl_t_2013_se_santi.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Segade, Andrés. "Reflexión sobre el Sistema de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Deudas y desafíos." Ponencia. Observatorio de Derechos Humanos. Senado de la Nación. 2015.

Schuttenberg, Mauricio. "Las Políticas Sociales en los Barrios. Relaciones y Actores del Plan Más Vida en el Gran La Plata". Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. 1º edición – 2008. Disponible en: <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/view/364/340/1155-1>

Vasile, Virginia "Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal" Virginia Vasile y Fabiana Reyes. - 1a ed. - Buenos Aires : Infojus. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2012. Disponible en: http://www.jus.gob.ar/media/1126010/Ninos_Ninas_Adolescentes_Conflicto_Ley_Penal.pdf

Zapiola, María Carolina (2010). La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica. En Lionetti, Lucía y Miguez, Daniel Las Infancias en la Historia

Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1890-1960).
Buenos Aires (Argentina).

Fuentes

Normativas Provinciales disponibles en
<https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion>

Decreto N° 325 /2003.- Programa Fortalecimiento Familiar

Decreto N° 72 / 2011.- Reformulación Programa Fortalecimiento Familiar

Ley N° 3097.- Sistema de Protección Integral

Ley Provincial N° 4.109.- Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes

Anexo Marco Regulatorio General para el funcionamiento de los Centros de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Río Negro

ANEXO

Modelos de entrevista

Entrevista 1.- Operador CAINA Niños

1. ¿Cuál es tu antigüedad como operador del CAINA?
2. ¿Por qué razones los niños están en ese lugar?
3. ¿Cuál es la rutina que desarrollan los niños en el CAINA? ¿A que hora se levantan, se acuestan, miran televisión, el desayuno, el almuerzo, etc?
4. La alimentación ¿es programada por un nutricionista o está relacionada con el envío de suministros?
5. Los niños / niñas ¿reciben visitas familiares? ¿cómo se desarrollan esos encuentros?
6. Los niños / niñas ¿van al colegio? ¿Quiénes lo acompañan? ¿Quién asume la tutela frente a los docentes?
7. ¿Qué sistemas de sanciones se aplican cuando no respetan las pautas de convivencia dentro del Centro?
8. Los niños / niñas ¿tienen un espacio de recreación durante el día y en que consiste el mismo?
9. Los operadores ¿reciben capacitación para trabajar en el Centro?

Entrevista N° 2.- Operador CAINA Adolescentes

- 1.- ¿Cuál es tu antigüedad como operador del CAINA adolescentes?
- 2.- ¿Por qué razones los adolescentes están en este lugar?

- 3.- ¿Qué rutinas desarrollan los adolescentes en el CAINA? ¿A que hora se levantan, se acuestan, miran televisión, el desayuno, el almuerzo, etc?
- 4.- ¿Cómo es la alimentación que reciben?
- 5.- ¿Reciben visitas familiares y cómo se desarrollan esos encuentros?
- 6.- Los adolescentes ¿se hallan escolarizados? ¿Quiénes lo acompañan? ¿Quién asume la tutela frente a los docentes?
- 7.- ¿Qué sistemas de sanciones se aplican cuando no respetan las pautas de convivencia dentro del Centro?
- 8.- Los adolescentes ¿tienen un espacio de recreación durante el día y en que consiste el mismo?
- 9.- Los operadores ¿reciben capacitación para trabajar con los adolescentes

Entrevista N° 3.- Integrante Equipo Técnico

- 1.- ¿Qué tipo de situaciones se pueden encontrar en los CAINA niños, niñas y adolescentes?
- 2.- ¿Cómo se desarrolla el proceso de intervención social?
- 3.- ¿Cómo son las respuestas de los niños, niñas y adolescentes y sus grupos familiares al proceso?
- 4.- ¿Cómo se trabaja con las familias de acogimiento?
- 5.- ¿Qué tipo de informes se elaboran en relación con los niños, niñas y adolescentes?
- 6.- ¿Qué respaldo institucional cuentan para el desarrollo de sus actividades?
- 7.- ¿Qué tipo de capacitación reciben para el trabajo en los Centros?
- 8.- ¿Cuáles son las situaciones más difíciles que les ha tocado vivenciar?

Entrevista N° 4.- Ex internado en el CAINA

- 1.- ¿Qué recuerdos tiene de su paso en el CAINA?
- 2.- ¿A que edad fuiste internado en el CAINA?
- 3.- ¿Cuántos años estuviste en la institución?
- 4.- ¿Cómo describirías tus vivencias en el CAINA?
- 5.- ¿Crees que tu estadía en el CAINA te preparó para afrontar los desafíos de estudio, trabajo, familia, valores, etc?
- 6.- ¿Qué huellas o recuerdos más nítidos tienes acerca de tu paso por la institución?
- 7.- ¿Qué opinión tienes hoy a la distancia de los CAINA?
- 8.- ¿Cómo fue tu relación con los operadores y el Equipo Técnico?