

Dispositivos estatales de protección de derechos de la niñez en el contexto de pandemia por COVID-19.

Aproximaciones a partir de un estudio etnográfico en la ciudad de Olavarría¹.

Bajada

La pandemia por coronavirus obligó a los organismos de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes a redefinir sus prácticas atendiendo a las medidas sanitarias dispuestas desde el gobierno nacional. En un contexto de recrudescimiento de las desigualdades sociales, el fortalecimiento de la corresponsabilidad institucional se volvió materia fundamental. A su vez, ello orientó una resignificación de problemáticas abordadas y de límites, competencias y responsabilidades institucionales.

Resumen

Los órganos administrativos de protección de derechos de la niñez, creados a partir de la adecuación institucional a las Leyes de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la Argentina, debieron adaptarse rápidamente al nuevo contexto que la pandemia instauró. Las interacciones cotidianas entre agentes del organismo y familias destinatarias de sus intervenciones, fueron reconfiguradas y nuevas modalidades de actuación se erigieron moldeando las intervenciones. En tal sentido, el fortalecimiento de articulaciones institucionales y la resignificación de las problemáticas abordadas resultaron dimensiones sobre las que este contexto orientó la atención de quienes se encargan cotidianamente de proteger y restituir derechos de niños.

Palabras clave: niñez, derechos, pandemia

Natalia Larrea. Doctoranda en Antropología, FFyL-UBA. Licenciada en Antropología Social, FACSO-UNICEN. Becaria doctoral del CONICET. Auxiliar diplomada, FACSO-UNICEN. Email: natalialarrea82@gmail.com

¹ Este artículo parte de un trabajo de campo realizado en el marco de una investigación financiada por una beca doctoral del CONICET orientada al estudio de los procesos y modalidades de administración institucional de la niñez considerada “en riesgo” en la región centro de la provincia de Buenos Aires.

Adecuación de prácticas y estrategias de protección de derechos al contexto de pandemia.

La pandemia por Covid-19 desatada a inicios de 2020 fue un suceso inédito que modificó la cotidianidad de los más variados ámbitos de la vida, tanto privados como públicos. Así, para el caso que nos ocupa, quienes desarrollan su labor cotidiana en organismos estatales encargados de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes debieron orientar sus esfuerzos al diseño de estrategias que les permitieran continuar con su labor, aun con la dificultad del aislamiento (ASPO)² como contexto de sus intervenciones.

Los organismos administrativos de protección de derechos, creados a partir de la sanción de las Leyes de Protección Integral de Derechos en la Argentina³, constituyen los órganos de base de los Sistemas de Protección de Derechos (SPD) y sus agentes, quienes deben administrar los conflictos y problemáticas de familias en cuyo seno se considera que los niños se encuentran “en riesgo” o “con sus derechos vulnerados”. Para ello, se implementan determinadas medidas y se diseñan estrategias tendientes a la regulación de comportamientos y resolución de estas situaciones.

Esta tarea se vio necesariamente alterada en el contexto de aislamiento que la pandemia conllevó. Significó no solo adecuar el funcionamiento institucional a las medidas sanitarias decretadas a nivel nacional, sino también a las exigencias planteadas por el recrudecimiento de las desigualdades sociales producto de la crisis socioeconómica desatada. Por un lado, instituciones y programas del SPD, que cotidianamente territorializan sus prácticas en la gestión cotidiana de la política pública, se vieron constreñidos a un retraimiento, producto de las medidas sanitarias decretadas, que dificultó el alcance a las personas destinatarias de estas políticas e intervenciones. Por otro lado, estos mismos organismos se vieron enfrentados a la paradoja de tener que detectar y atender situaciones y problemáticas que el mismo contexto agravó.

En Olavarría, actores del campo de la protección de la niñez han definido el retraimiento y escasa proximidad institucional con las poblaciones destinatarias de prácticas y políticas implementadas como un “déficit de institucionalidad”. En el ámbito del órgano administrativo de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes de la ciudad – Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes – este escenario se visualizó con claridad cuando durante las fases de mayor restricción durante la cuarentena⁴ “los casos”⁵ que ingresaban al organismo disminuyeron considerablemente.

Resulta oportuno en este punto recordar que la adecuación institucional a las Leyes de Protección Integral de Derechos instauró un proceso de descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, en el marco del

² Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, dispuesto en el Decreto 297/20 en la Argentina.

³ Me refiero a la Ley Nacional 26.061 y Ley 13.298 para el caso de la provincia de Buenos Aires.

⁴ Refiero al Decreto 297/20 que dispone el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el Decreto N° 132/20 para el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En este marco inicia un sistema de fases, a partir de junio de 2020, en el que se incluyen los municipios de acuerdo al riesgo epidemiológico y sanitario que presenten, con restricción de actividades y servicios.

⁵ Las situaciones y problemáticas que los organismos de protección de derechos administran son definidas como “casos” para su abordaje institucional.

cual la territorialización se convirtió en un horizonte deseable de la gestión cotidiana. El Estado, actuando en el territorio, buscaba deshacerse de la desconfianza que portaba producto de actuaciones anteriores caracterizadas como abandonadas y amenazantes (Medan, Gaitán, Llobet, 2019). Sin embargo, debido a generalizadas dificultades asociadas a la insuficiencia de personal, magros salarios y endeble condiciones de contratación, ha prevalecido un “tránsito desde el territorio a la oficina” (Villalta, 2019:118) no exento de tensiones y conflictos entre agentes del organismo y de los distintos niveles del SPD.

Este constreñimiento a la oficina se vio enfatizado durante el ASPO y en tal sentido organizaciones sociales, referentes barriales y ciertas figuras institucionales, se convirtieron en valiosos nexos de la tarea desarrollada por agentes del órgano administrativo en cuanto a la “llegada al territorio”. Asimismo, las articulaciones institucionales se constituyeron en herramienta fundamental para la gestión de los casos y la dimensión de la corresponsabilidad, foco nodal en el diseño de las estrategias de intervención. Las novedosas modalidades de gestión de estas problemáticas, caracterizadas por la recurrencia al diálogo, el consenso y la negociación (Barna, 2014, Grinberg, 2008), habitualmente se valen de la construcción de vínculos de confianza que la cercanía con los niños y sus familias facilita para efectivizar sus intervenciones (Larrea, 2021). En tal sentido, modificar la lógica de trabajo ante la imposibilidad de realizar entrevistas, visitas y seguimientos personalizados de las situaciones abordadas erosionó la posibilidad de cercanía con las familias y en tal sentido, la eficacia de las intervenciones parecía verse menguada.

Resignificando la corresponsabilidad.

Como mencioné anteriormente, los casos que ingresaban al Servicio Local durante el contexto de aislamiento se redujeron considerablemente durante las fases más restrictivas de la cuarentena. Y ello no solo debido al constreñimiento obligado del organismo, sino también porque instituciones como las escuelas y centros de salud, principales “derivadores” de casos al Servicio Local, se vieron impedidos de la posibilidad de contacto cotidiano con niños y sus familias. Esto significaba, por un lado, no contar con la mirada de agentes en estos ámbitos en cuanto a la detección y monitoreo de casos. Y, por otro lado, había que prescindir de la escuela como espacio que, a través de actividades de carácter asistencialista, asume responsabilidades comúnmente asociadas a obligaciones propias del ámbito doméstico (Santillán, 2009), oficiando así de ámbito “centrifugador de problemáticas”⁶ que acontecen al interior de las configuraciones domésticas. De modo que, sin la posibilidad de la presencia de niños y familias en el espacio escolar, la responsabilización exclusiva de las figuras parentales hizo que ciertos problemas se exponenciaran al interior de los hogares sin alcanzar la órbita institucional.

⁶ Se trata de una expresión de actores del campo que hace referencia al carácter de corresponsables de agentes del área de educación en relación a ciertas problemáticas familiares, sobre todo, en contextos atravesados por la desigualdad social. En este sentido se creía que la anulación de esta característica durante el ASPO daba paso a la exacerbación de las problemáticas al interior de los hogares y, en tal sentido, a una complejización en la tarea de protección y restitución de derechos.

Producto del estrecho vínculo entre el ámbito educativo y el Servicio Local, forjado a partir de sus interacciones cotidianas en la gestión de las problemáticas, solicitudes de información y consultas sobre situaciones de niños y familias por parte de las escuelas se produjeron con bastante énfasis. Se trataba, sobre todo, de información a la que, desde las escuelas, no podían acceder por vía de la mediación virtual. Ante ello parecía ser el Servicio Local el organismo calificado y facultado para intervenir sobre situaciones con las cuales las escuelas habían perdido el mayor contacto. Así, estas solicitudes fueron evaluadas y resultaron un puntapié para repensar necesidades y prioridades de intervención, resignificando demandas de intervención a la luz de un contexto donde debían sopesarse riesgos y premuras.

Se consideraba que el clima permeado de “ansiedades institucionales”, producto de no contar con la proximidad habitual para monitorear y detectar problemáticas, no debía “crear problemas” sobre los que intervenir por el mero hecho de no contar con información suficiente sobre ciertas situaciones familiares. Esta consideración permite interpretar que al dirigir la presencia estatal hacia una determinada situación, es la propia intervención la que define y moldea un problema que no existe a priori, al menos en la forma en que finalmente será encauzado a través de la regulación estatal. En tal sentido, la tarea se orientó a discernir responsabilidades y competencias institucionales, frente a un contexto de crisis y retraimiento institucional donde todo parecía ser objeto de intervención. Esto es, definir parámetros que, aunque flexibles, debían limitar las solicitudes provenientes de otros sectores del SPD y, a su vez, fortalecer articulaciones institucionales que permitieran aceitar la cooperación en el difícil contexto.

Ante la imposibilidad de la interacción cotidiana entre agentes del organismo administrativo y familias, la corresponsabilidad interinstitucional se volvió noción y práctica fundamental. La figura de las trabajadoras sociales de los Equipos de Orientación Escolar – y también otras profesionales de estos equipos - que se encargaban de la gestión de los “bolsones de alimentos” distribuidos a las familias a partir de iniciado el ASPO,⁷ se consideró un valioso recurso en este sentido. En vistas de que constituían el principal nexo entre la escuela y las familias, a través de sus visitas a los hogares para alcanzar la mercadería, podían así obtener información y monitorear ciertas situaciones. De modo que no simplemente se relegó la centralidad adjudicada a este organismo hacia un continuo trabajo asociado, sino que de esta manera se fortalecieron vínculos y rutas de actuación conjuntas.

Viejos y no tan nuevos debates: clasificaciones institucionales y responsabilidades compartidas.

⁷ La entrega de bolsones de alimentos constituye la modalidad adoptada en la provincia de Buenos Aires en el marco del Sistema Alimentario Escolar (SAE), con el objetivo de continuar garantizando los módulos alimentarios habitualmente ofrecidos desde los comedores escolares. A partir de iniciado el ASPO, la mercadería que llegaba a todas las instituciones de educación pública de nivel primario y secundario era agrupada en bolsones por cantidad de matrícula y distribuida a todas las familias de cada institución.

El campo institucional de la protección de la niñez se ha caracterizado históricamente por las tensiones que de allí emergen entre actores y grupos de actores que lo conforman (Villalta, 2010; Villalta y Llobet, 2015). Tensiones y disputas por la definición de competencias y responsabilidades institucionales que han moldeado las formas de regulación de la niñez y sus familias en articulación con los actuales discursos de derechos. El contexto signado por el aislamiento y la profundización de las desigualdades sociales producto de la crisis socioeconómica que la pandemia recrudeció, resultó un catalizador de nuevas resignificaciones sobre el accionar institucional.

En su carácter de intérpretes de problemas y necesidades (Fraser, 1997; Franco Patiño y García Cejudo, 2019) los agentes estatales redefinieron problemáticas a atender y las maneras en que estos son clasificados para su abordaje institucional. Así, la necesidad de construir nuevos abordajes más asociativos y de cooperación interinstitucional e interactoral fue forjando, a la vez, una resignificación de los marcos normativos e interpretativos a partir de los cuales los problemas son clasificados y categorizados como tal. Nociones que han cristalizado en actuaciones institucionales tales como “negligencia”, “violencia familiar” o “conflictiva vincular” constituyen categorías clasificatorias que construyen aquello que designan (Villalta, 2012) y que debieron ser tensionadas frente a un contexto que desamoldaba prácticas y modos de regulación estatal.

De este modo, situaciones pasibles de ser abordadas por agentes estatales de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes fueron objeto de arduas reflexiones donde nuevas interpretaciones sobre derechos, niñez, familias y modos de crianza, se movilizaron a la hora de intervenir sobre determinadas situaciones. La centralidad y disponibilidad adjudicada a las figuras parentales en cuanto a responsabilidades asociadas al cuidado y crianza de los niños (Cerletti y Santillán, 2018) instaladas en los escenarios locales de actuación estatal, si bien profundizada en este contexto, ha sido materia de problematización a la hora de dirigir las medidas de protección hacia esas familias. Y ello porque la individualización de las problemáticas que caracteriza a los modos de intervención para la protección de la niñez, ya no podía ser escindido de todo un contexto que resignificaba estos modos de actuación.

Así, iniciativas de organización colectiva se articularon con actuaciones institucionales que comenzaron a problematizar la posición de las familias como únicas responsables de resolver problemáticas que el contexto agudizaba. Es a través de estas resignificaciones, que se vislumbra una vía de fortalecimiento de prácticas corresponsables y actuación integral. El desafío, aunque pudiera parecer ambicioso, no puede ser otro que trascender el contexto de pandemia, para imbricar estas prácticas en la cotidianidad de una “nueva normalidad” refundadora de la garantía y protección de derechos.

Referencias bibliográficas

Barna, Agustín. (2014). “Relaciones entre dispositivos administrativos y arreglos familiares en la gestión de la infancia ‘con derechos vulnerados’. Una aproximación etnográfica”. *Revista de Estudios Sociales*, (50), pp. 57-70.

Cerletti, Laura y Santillan, Laura. (2018). "Responsabilidades adultas en la educación y el cuidado infantil. Discusiones histórico-etnográficas". *Cuadernos de Antropología Social*, (47), pp. 87-103.

Franco Patiño, Sandra y García Cejudo, Carolina. (2019). "Entre lo ideal y lo posible. Condiciones laborales e interpretaciones de derechos de los agentes estatales en el campo de la infancia". En: LLobet, Valeria y Villalta, Carla. (Coord). *De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, pp. 213-252.

Fraser, Nancy. (1989). *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Grinberg, Julieta. (2008). "Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires". *Cuadernos De antropología Social*, (27), pp.155-174.

Larrea, Natalia. (2021). "Entre la confianza y la transformación: modalidades de intervención social sobre la niñez en riesgo en el marco de la protección integral de derechos en Argentina". *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (42), pp.155-177.

Medán, Marina; Gaitán, Ana Cecilia y LLobet, Valeria. (2019). "El Estado local y el territorio. Aspiraciones de cercanía y transformaciones en la institucionalidad de los sistemas de protección y promoción de niños y jóvenes". En: LLobet, Valeria y Villalta, Carla. (Coord). *De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, pp. 311-348.

Villalta, Carla (2020). "Claves interpretativas y tensiones en la construcción de los sistemas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes". *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061*. Compilado por Jefatura de Gabinete, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), 1a edición especial – En línea. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pp. 116-119. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/desarrollosocial/senafcampus/analisis-y-reflexiones-15-anos-de-la-ley-26061>

Villalta, Carla. (2012). *Entregas y secuestros: el rol del Estado en la apropiación de niños*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto; Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS.

Santillan, Laura (2009). « Antropología de la crianza: la producción social de 'un padre responsable' en barrios populares del Gran Buenos Aires ». *Etnográfica*, 13 (12), pp. 265-289.