

Titulo: La ley como instrumento de las políticas sociales. Ley Nacional de Protección Integral 26.061 y nueva institucionalidad: Tensiones y contrasentidos

GT14

Andrea Arbuatti

andreaarbuatti@hotmail.com

Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

Desde un Estado céntrico

En materia de infancia, a partir de la sanción de la Convención Internacional por los Derechos del Niño promulgada en 1989, se establece un marco acuerdo superador a las prácticas violatorias de los derechos de los niños por los estados nacionales. La incorporación de la Convención a la Constitución Nacional Argentina marca el inicio de un cambio de paradigma para pensar la niñez y las políticas sociales asociadas a ella, el Paradigma de Protección Integral. Esta construcción se vincula con ubicar jurídicamente al “niño como sujeto de derechos”, en su carácter de persona igual, en libertad y dignidad, se abandona la idea de “menor incapaz” y se deja de ubicarlo como objeto pasivo de intervención estatal.(BELOFF;2005; 766)

El Estado, en la *nueva institucionalidad* que trae éste paradigma, tendrá como guía el “interés superior del niño”, en la formulación y aplicación de políticas que atañen a la niñez y a la adolescencia, va a re-situarse el protagonismo del niño en las políticas sociales (BELOFF,2005; 785); privilegiará la asignación de recursos públicos que garanticen estas políticas.

Es a partir del enfoque de derechos en las políticas sociales, que resulta posible evaluar estándares mínimos de derechos contenidos en las políticas sociales, al tiempo que permite analizar los alcances del principio de igualdad, de participación social y de no discriminación de poblaciones que habitan en territorios atravesados por situaciones de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad (ABRAMOVICH y PAUTASSI, 2009).

En ese contexto, el 28 de septiembre del 2005 se sanciona la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral, como organismo que trajo dos medidas emblemáticas: la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, ¹y la

¹ Art. 43 .Créase en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia, la que funcionará con representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil. La misma será presidida por un Secretario de Estado designado por el Poder Ejecutivo Nacional. BOLETIN OFICIAL. Ley 26.061 (sancionada el 28 de septiembre del 2005 y publicada en el BO el 26 de octubre del 2005)

derogación de la Ley 10.903 o Ley de Patronato. La ley 26.061 establece la obligatoriedad de los órganos administrativos del Estado, respecto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la niñez, descentralizando los recursos y servicios, a través de un Sistema de Protección Integral, conformado por organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial, y municipal, destinados a la prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de los niños/as y adolescentes del país..

De todas maneras, las proyecciones reformistas en curso están acotadas por las construcciones de poder del pasado neoliberal inmediato y de sus expresiones institucionales. Hay procesos post neoliberales que siguen operando hoy, evidenciándose dificultades políticas y técnicas que es necesario enfrentar para garantizar los cambios necesarios (VILAS, 2011; 111), sin apoyarse en los instrumentos y herramientas viejas.

En esa línea de análisis, consideramos que fueron muchos años de Patronato o Situación Irregular (desde 1919), y apenas una década de Protección Integral; una Argentina que registra en su historia la década del 30, los golpes militares del 55 y el 76, la década del 90, la crisis del 2001. Se trata de un aparato estatal que viene de más de dos décadas de desmantelamiento de sus agencias de gestión. El Estado se desprendió de organismos, cuadros técnicos y profesionales, personal calificado, equipos, que habían desempeñado la gestión pública, anteriores al neoliberalismo, se hace necesario una reforma del Estado.

Igualmente, la ley (26.061) fue diseñada desde el Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, con un papel protagónico de sus equipos técnicos , pero tal vez sin tener en cuenta la capacidad de adaptación de los diversas jurisdicciones ni sus necesidades particulares. Se descentralizaron las responsabilidades y se delegó el sostenimiento del Sistema de Protección Integral y de los resultados a las provincias o demás jurisdicciones, a veces sin disponer éstos de los recursos. ²

Suele suceder que muchos de los fundamentos que orientaron la descentralización de la capacidad de intervención estatal, se confunden con la perspectiva del modelo neoliberal que conjuga un Estado mínimo en términos de

² Dicho sistema se enmarca dentro de una política social universal , y cuenta con los siguientes criterios: Promoción del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas/niños y adolescentes , la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derecho a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia , la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la comunidad, las organizaciones sociales, ONG y privados, la creación de organizaciones para la defensa de niños/niñas y adolescentes , la promoción de redes intersectoriales locales². Así, el rol del Estado adquiere centralidad en materia de infancia. BOLETIN OFICIAL. Ley 26.061 (sancionada el 28 de septiembre del 2005 y publicada en el BO el 26 de octubre del 2005)

prestación de servicios, y centralización fuerte, en términos de concentración y manejo de recursos técnicos y financieros; tanto es así que en ese proceso de reforma, se ha ido observando una centralización de las decisiones, a la par de una descentralización de los problemas³.

El camino de la ley

Cabe señalar, que la ley ha sido un avance en términos de contenido de una Política de Infancia como política universal, pero son ritmos diferentes los que se necesitan para involucrar a diferentes actores sociales, y generar consensos que posibiliten las reformas institucionales acordes. Su construcción llevó 15 años de trabajo; es una norma fundamental que traduce fielmente el paradigma de los derechos humanos, pero sus principales cualidades marcan también su límite.

La ley es sólo un instrumento, parte de un conjunto de medidas que deben ser permanentemente profundizadas y revisadas, pero es fundante para establecer la Política de Infancia, y el marco de las acciones concretas que se deben realizar. Ahora habría que problematizar porqué la obsesión por el derecho y la ley en la agenda de las políticas sociales, lo cual suplanta el modelo de la acción definida por la interiorización de las normas sociales que es el nodo central del trabajo de las instituciones (DUBET, 2006).

La prevalencia del ingreso del derecho en las instituciones es un progreso, porque el derecho puede ser la expresión de la norma, el medio de discutir y de extender los poderes de unos y de otros, “ampliando el espacio de los derechos” (DUBET, 2006; 440). Asimismo, es un avance dada la crisis de reglas y valores; pero la vida social no puede ser reglamentada solo por el derecho, hacen falta interdicciones más fuertes ya que el conocimiento del mismo no basta para garantizar su respeto; además bajo pretexto de derecho la institución renuncia a instituir. El llamamiento del derecho, es un camino demasiado estrecho para dar respuesta a los problemas planteados por la decadencia de las instituciones ejecutoras (DUBET, 2006; 442). En ese sentido, la ley (26.061) necesita estar acompañada de una reforma institucional, y de la construcción de esa *nueva institucionalidad*, traducida en Políticas de Infancia, y en políticas específicas.

Ampliando el razonamiento, es interesante agregar que, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo de gobierno ejecutor de una Política de Infancia, es una muestra de una institución pública. La ley (26.061) en ese escenario, se constituye en un campo nuevo, es un “acontecimiento”; la ley es un acontecimiento, en el sentido de un acontecimiento discursivo, en el sentido práctico, político,

³ Son funciones de los entes descentralizados, llevar adelante las medidas proteccionales y excepcionales, se configura así una nueva misión en los entes descentralizados, al darse una modificación ampliatoria de la normativa local por el orden público que estatuye la normativa nacional. BOLETIN OFICIAL. Ley 26.061 (sancionada el 28 de septiembre del 2005 y publicada en el BO el 26 de octubre del 2005)

institucional y moral, y no estrictamente como un acontecimiento arqueológico, que implica una novedad histórica, una ruptura radical (Foucault, 2008).

Es decir ésta ley tiene un discurso que precisa ser tratado como prácticas discontinuas, que se cruzan, se excluyen, se yuxtaponen; series discursivas y discontinuas que tienen sus regularidades (Foucault, 2008; 58). A partir de esas regularidades hay que ir hacia las condiciones externas de posibilidad, hacia el “acontecimiento” (Foucault, 2008; 53). En ese sentido, la ley (26.061) es un discurso dicho, que permanece dicho y que está todavía por decir; en tanto discurso no es solamente aquello que traduce un campo de lucha, sino aquello por medio del cual se lucha, aquel poder del que quiere adueñarse (Foucault, 2008; 15).

La implementación de ésta ley, se da en un escenario institucional en que se producen tensiones y contrasentidos, porque está construyendo poder. Se presenta como un proceso de lucha de sentidos que se traduce en una ley, espacio en el que interactúan el Estado, las instituciones y los actores sociales. Irrumpen, a partir de la ley, nuevos sentidos y significaciones; cabría preguntarse si la ley es el resultado de una disputa de sentidos o bien la ley se construye para ser objeto de disputa.

Potencialmente, la reforma legal se presenta como un campo nuevo, pero la misma no basta para realizar una reforma institucional, y para efectivizar la construcción de una *nueva institucionalidad* en materia de política de infancia. Hacen falta interdicciones más fuertes que la ley, ya que el conocimiento de la misma no basta para garantizar su respeto, y una profunda transformación del Estado que amplíe el debate y los canales de participación.

Esta ley establece claramente el rol de los poderes del Estado y las responsabilidades de los distritos en cada instancia, para lo cual crea un procedimiento marco que organiza el accionar estatal. El aspecto más novedoso, es que fija mecanismos de exigibilidad en sede administrativa que obligará a las áreas ejecutivas a realizar una profunda reforma programática.

Ahora bien, más allá de los avances normativos y jurisprudenciales, lo cierto es que sólo se lograrán transformaciones sobre el modelo de Protección Integral de Derechos, si se concreta en todas las provincias la construcción de un “Sistema Local de Protección Integral de la Infancia”, lo cual aun muestra serios déficit en su implementación.

Como todas las leyes que construyen ciudadanía y son de alta calidad democrática, ésta terminará de jugar su viabilidad en conjunto con un modelo de país inclusivo, con políticas económicas redistributivas que, en un marco de fortalecimiento democrático institucional, considere a la niñez y a la adolescencia como una prioridad ineludible y estratégica.

La crisis de las instituciones

Las instituciones públicas hoy por hoy siguen acumulando reglamentaciones, ventanillas, procedimientos, laberinto de trámites y rutas; “la práctica del expediente”, sosteniendo así un modelo de gestión burocrático propio de la administración pública, lo cual obstruye los cambios. Se trata de instituciones donde se ha producido una decadencia del programa institucional, una crisis de valores y de sentidos. Esa decadencia de las instituciones forma parte de la modernidad y de la crisis del capitalismo, a lo que se suma la situación de la región, y del país; sufren la burocracia de un programa institucional, identificada con una burocracia, protectora estable y legítima (DUBET, 2006; 78).

En ésta perspectiva, esas burocracias serían fuertemente sacudidas, dado que el programa institucional en ésta *nueva institucionalidad*, debería generar que decaiga la injerencia burocrática; por lo cual en un proceso de transición, es necesario un pasaje del funcionamiento institucional de (...)“*gestión por reglas a la gestión por resultados y objetivos*”. (DUBET et al., 2006).

Asimismo, el programa institucional en éste nuevo escenario, exige “instituir”, instituir sentidos, significaciones, lugares, a partir de la reforma legal. (DUBET, 2006; 32). Esto quiere decir que construir esa *nueva institucionalidad*, lleva a cambiar de configuración y a pasar a una concepción más política de las instituciones para que se transformen en instituciones democráticas. Hace falta que imaginemos instituciones capaces de implementar políticas universales e inclusivas, de socializar actores y profesiones, de garantizar la subjetivación de los individuos, lo cual implica una ruptura con el modelo anterior de gestión (DUBET, 2006;443).

Del mismo modo, la unidad de las instituciones se ha fragmentado, pese a la injerencia de la organización, de sus reglas y controles. En la situación que nos convoca, se ha producido una disociación entre las normas universales, reforma legal, y la mirada de modalidades de su puesta en práctica, reforma institucional; el trabajo real se aleja del trabajo prescripto.

Habría que considerar que una de las dificultades en construir esa *nueva institucionalidad* se relaciona con la fragmentación institucional existente aún hoy, fruto de la interrupción institucional producida en nuestro país por los períodos de Terrorismo de Estado, y de políticas neoliberales; a esto se suma los años de Ley de Patronato, lo cual produjo un desfondamiento de las instituciones (FERNANDEZ, 1999

Al vaciamiento económico de las políticas neoliberales, se suma el vaciamiento de sentido que ha ido operando en paralelo. Un vaciamiento, cuyo brazo externo, fueron las políticas y medidas económicas de las privatizaciones y los recortes presupuestarios, un brazo interno, que privó a lo público de aquello para lo que fue fundado, quebrantándolo desde adentro, produciendo un desfondamiento de

sentidos, y de los modos de gobernabilidad. Las instituciones fueron dejando de ser ordenadoras de sentido por lo cual deben reubicarse para concretar la construcción de esa *nueva institucionalidad* en materia de infancia. Les incumbe poder ser el sostén de producción de autonomía, y de ciudadanía, a partir de la apropiación consensuada de los espacios, lo que hace posible construir lazos sociales que resistan a la atomización. (FERNANDEZ et al., 1999).

Fue parte de una estrategia desfondar el potencial del colectivo institucional, de un colectivo público, heterogéneo y diverso, el cual hay que reconstruirlo, recuperando sus intervenciones desde sus memorias, y en función de sus proyectos políticos de lo público.). Sobre ese escenario se pretende hacer funcionar la nueva legalidad que trae la ley (26.061), siendo probable que sigan coexistiendo en el escenario institucional ambas lógicas.

Esto requiere que un tema de agenda, sea la reconstrucción de ese colectivo institucional, para que las instituciones vuelvan a ser ordenadoras y dadoras de sentido. Alcanzaría con instrumentos de gestión que democratizen los accesos y las decisiones, a través del despliegue creativo de la acción política y no sólo la institucionalización de espacios para la gestión de recursos (ARIAS et al., 2011).

Podemos considerar que la Secretaría Nacional de Niñez , Adolescencia y Familia, es una muestra de un organismo de gobierno, un nivel intermedio que tiene que posibilitar la construcción de una reforma institucional que sea vehiculizadora de la reforma legal . El gran desafío sería cimentar la legitimidad de esa *nueva institucionalidad*, a partir del consentimiento de los actores sociales involucrados.

Las instituciones públicas, organismos del Estado, ejecutoras de una política universalista en materia de infancia, en un contexto de avance de los derechos sociales en las políticas de Estado, aún prima en sus dinámicas internas, el trabajo como una sucesión de servicios, lo cual viene de la lógica del mercado.

Cabría preguntarse cuáles son las reglas de juego de sus agentes y actores sociales en esos espacios institucionales. En un contexto de transformación y transición, sus agentes necesitan ser socializados y constituidos en actores sociales para entrar en el juego, para tener un rol activo en ese cambio, presentar e involucrarse en proyectos. Pero tras largos años de fragmentación institucional, los equipos se encuentran en una situación de no lugar, su trabajo debe ser objetivable (FERNANDEZ et al., 1999).

Asimismo la construcción de esa *nueva institucionalidad* a partir de la ley (26.061), de una Política de Infancia, necesita de un proceso político que tiene un horizonte más amplio que una reforma legal, o que una política sectorial. Se necesitan una serie de transformaciones políticas, culturales, de mentalidades y subjetividades.

Reflexiones finales

A modo de síntesis, la ley 26.061 penetra como un campo de conflictos sobre los cuales, más tarde, tendrán que desarrollarse los procesos de transformación institucional. Constituye en sí, un instrumento trascendente, necesario y fundamental en la construcción de una institucionalidad centrada en la garantía de los derechos de los niños/as y adolescentes.

Aún resta un largo camino para que este instrumento sea verdaderamente aplicado; para concretar una transformación en torno a los niveles, políticos, sociales e institucionales. Este proceso de transformación en materia de infancia, requiere una reforma del Estado, la cuestión de la ingeniería institucional sobre la que debe concretarse la nueva forma de relación entre el Estado y sus niños no es menor. De hecho muchas provincias que han dictado nuevas y excelentes leyes en términos de desarrollo de los mejores estándares internacionales, no han logrado transformar la vieja institucionalidad (tutelar), sobre la que se intenta hacer funcionar a la nueva legalidad. Conlleva desaciertos, fracasos y frustraciones, por lo que se hace necesario transformar lo viejo sobre lo que intenta funcionar lo nuevo, esa arcaica ingeniería institucional deslegitima la autoridad que trae la reforma legal, ya que la misma debería inscribirse en el camino de articulación, el de la corresponsabilidad de una multiplicidad de actores sociales, en un hecho o proyecto colectivo.

Pensar las políticas sociales desde la perspectiva de derechos, significa reconocer que todos los habitantes del territorio nacional son titulares de derechos que generan obligaciones al Estado, a la vez que las políticas que se implementen deben ser respetuosas de los derechos humanos. En efecto, al considerar que para otorgar poder a los sectores excluidos, es necesario reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado, se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas (ABRAMOVICH, 2006; 35).

Es pues un desafío, seguir trabajando en pos de la construcción de una *nueva institucionalidad* en materia de infancia, en sobre cómo debe mejorarse la implementación de la ley (26.061); y con qué contenidos y de qué forma deben darse las transformaciones institucionales acordadas, propiciando espacios de articulación tanto al interior del Estado como con los distintos sectores sociales.

El primer reto es hacia todos y cada uno de nosotros, cuanto nos llevará aceptar y aplicar las nuevas reglas de juego, podremos hacerlo desde la convicción, el acuerdo, o la voluntad política o se necesitará de la coerción jurisdiccional para llevarlo a cabo. De poder construir esta Política de Infancia, no solo como una política de Estado sino como una "*nueva institucionalidad*", dependerá el futuro de los derechos

de los niños/niñas adolescentes, y el ejercicio de la ciudadanía. Debemos asumir el compromiso histórico de propender el cambio y su implementación.

Además, los organismos deberán trabajar para la obtención de los recursos públicos y transferencia de los fondos a las provincias que financien las políticas públicas del nuevo Sistema de Protección Integral, quienes a su vez deberán garantizar la distribución justa y equitativa de las partidas presupuestarias correspondientes y de todos los recursos nacionales e internacionales. A partir de este nivel se prevé la ejecución de la política pública a través de las redes institucionales provinciales.

Estas políticas deberán descentralizarse hacia los municipios, último eslabón de la *nueva institucionalidad* pero instancia administrativa más cercana a la ciudadanía, donde las unidades de desarrollo local deberán cristalizar la gestión y la calidad de los servicios, además de la articulación con los organismos no gubernamentales, en consejos locales de amplia participación en la evaluación y monitoreo de las políticas públicas. Así intentará superar dos problemas inherentes a las políticas públicas de nuestro sistema federal: la intersectorialidad (la relación entre los poderes del Estado y la articulación de las distintas áreas de gobierno) y la interjurisdiccionalidad (la relación entre los diferentes niveles de gobierno).

La reforma legal es una oportunidad para transformar sustancialmente una institucionalidad inadecuada, ineficiente y muy costosa; la creación de una nueva ingeniería institucional en materia de infancia como el escenario deseable. Falta transitar un arduo camino para producir una reconversión institucional efectiva dirigida a transformar sustancialmente las históricas políticas tutelares asistencialistas y filantrópicas en políticas públicas universales y específicas, planteadas desde un enfoque de promoción de la ciudadanía plena de la infancia, como así también que las instituciones se reconstituyan en “colectivo” y ser dadoras de sentido, para que esas transformaciones no sean solo un cambio de denominación.

Es un camino posible, para lo cual se requieren instrumentos de gestión que generen prácticas concordantes con un discurso, considerando la participación intersectorial de los diversos actores sociales como fundante; un Sistema de Protección Integral de Derechos, que sea un proceso de construcción junto a otros, haciendo efectiva éstas políticas. Incumbe una profunda transformación del Estado, que amplíe el debate, los canales de participación, y la construcción de ciudadanía.

Referencias bibliográficas:

-ABRAMOVICH, V (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *en Revista de la CEPAL, N° 88*, Santiago.

- ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L., (2009), "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en *La revisión judicial de las políticas sociales*: Abramovich, V. y Pautassi, L., (comp.). Editores del Puerto. Buenos Aires
- ARIAS, A. (2011) Participación ciudadana y canales de participación. Aportes a partir del análisis de las experiencias de "participación" en las áreas de política social asistencial en *Revista Demos Participativa N° 4*. Buenos Aires
- BELOFF, M. (2005) Constitución y derechos del niño. En *Estudios sobre justicia penal*. Editores del Puerto. Buenos Aires.
- DUBET, F. (2006). El declive de la institución: Profesiones, sujetos e individuos ante la reforma del Estado. Editorial Gedisa. Barcelona
- FERNANDEZ, A. (1999) *Las instituciones estalladas*. Ed. Eudeba. Buenos Aires..
- FOUCAULT, M. (2008). El orden del discurso. Tusquets Editores. Buenos Aires
- MURILLO, S. (1997). El discurso de Foucault. Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno. Ed. Eudeba CBC. Buenos Aires
- VILAS, C. (2011) Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina. Ed. De la Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires.

Fuentes:

- BOLETIN OFICIAL. Ley 26.061 (sancionada el 28 de sept. del 2005 y publicada el 26 de oct. del 2005)