

Políticas públicas destinadas a la niñez en situación de calle: El surgimiento y desarrollo de APINAR.

Autor: Jorge Damian Lambusta

Lic. en Sociología. Facultad de Humanidades y Cs. De la Educación. UNLP

Correo electrónico: damianlambusta@hotmail.com

damianlambusta@gmail.com

Introducción:

A continuación se abordaran recorridos y experiencias de trabajo, así como también el contexto social-económico y político como marco desde el cuál, diferentes actores, logran impulsar un programa municipal destinado a la niñez y la adolescencia en situación de calle, en la ciudad de La Plata a fines del año 1999.

Dicha política pública que surge bajo el nombre **Programa “Chicos de la calle”** y que luego adoptaría la denominación **A.P.I.N.A.R** (Atención y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en Riesgo), es el resultado de una propuesta elaborada por diferentes ONGs de la región (Organizaciones no gubernamentales) que participaron por entonces del Consejo Intersectorial del Niño y el adolescente (CINA), espacio conformado también por el ejecutivo municipal.

Los '90, el Estado y el rol de las ONGs.

Introduciremos brevemente el carácter que toma la participación de las ONGs en la gestión de los recursos para el territorio, participación de la sociedad civil que buscaba, por parte del gobierno, integrar y descomprimir los efectos del ajuste, al compás de un clima de época propicio para el desmantelamiento y la descalificación del Estado. Sería erróneo creer que las ONGs sólo fueron cómplices pasivas a la hora de gestionar aquello que el Estado les había delegado. Sin lugar a dudas, podemos afirmar que en la heterogeneidad de organizaciones, nos encontrarnos con aquellas que a partir

de los recursos del Estado e inclusive de la ayuda internacional, lograron fortalecer procesos organizativos que trascendieron el lugar asignado inicialmente en la lógica de la gestión participativa. Un ejemplo claro serán aquellos *Pequeños Hogares* de la Provincia de Buenos Aires que a partir de compartir espacios comunes, también transitaron un camino de luchas para la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos para la niñez y la adolescencia en nuestro país. Es decir, el mundo las ONGs no se configuró sólo como un espacio atomizado de gestión de recursos producto del desmantelamiento del estado, sino que operó en él una lógica más de tipo movimientista que le otorgó cierta estructura de organicidad y acción colectiva, para desmantelar por ejemplo las estructuras del Patronato.

Es común encontrar en la bibliografía que describe la genealogía del movimiento de trabajadores desocupados en Argentina, más precisamente los del Gran Buenos Aires a fines del '90, la referencia a la fuerte influencia de los colectivos religiosos ligados a la Teología de la Liberación, los sacerdotes tercermundistas y las Comunidades Eclesiales de Base de los '70. Luego, durante los '80, con la vuelta a la democracia, son estas mismas organizaciones las que acompañaran, en la zona de Quilmes, Solano, etc. experiencias de tomas de tierras, dando base al desarrollo de un trabajo de tipo comunitario basado fuertemente en el vínculo con los sectores más empobrecidos del conurbano bonaerense.

El desarrollo de experiencias de este tipo, alumbradas por las encíclicas del Concilio Vaticano II, figuras referentes como el Papa Juan XXIII, Pablo VI o los Obispos de Medellín, consolidaron un trabajo en el marco de la denominada “opción por los pobres” que se extendió durante toda la década del '80 y los '90.

Sin dudas, a la hora de indagar sobre aquellas primeras organizaciones que comienzan a realizar un trabajo con niños y niñas en situación de calle desde una perspectiva del vínculo y la educación popular, estas comunidades religiosas son las que mayor experiencia demuestran en este sentido. Siguiendo a Llobet (2010) podemos enmarcarlas en lo que la autora denomina el *abordaje alternativo* de algunas ONGs, que para las décadas del '80 y el '90 consolidan esta forma de intervención, diferenciándose de los modelos tradicionales de judicialización e institucionalización de las políticas de minoridad. Según la autora, la matriz alternativa que modelaba éstas acciones, encontraba su base en la educación popular y la pedagogía de la liberación, herencia del trabajo de base de los años setenta (Llobet, 2010).

En nuestra región, una de las primeras experiencias abocadas al trabajo con niños y niñas en situación de calle, desde una pedagogía de éste tipo, es la que comienza a realizar el sacerdote Carlos Cajade en el año 1984, creando un Hogar Convivencial (Hogar de la Madre Tres Veces Admirable) y estableciendo una nueva forma de abordaje para con los niños y niñas más vulnerados, basada centralmente en el vínculo. Esta forma de trabajo consistió esencialmente en construir un espacio de encuentro con el niño o la niña, no desde una mirada culpabilizadora, estigmatizante o de castigo por su situación, sino por el contrario, de empatía, respeto y afecto. El vínculo como lugar de confianza, la mirada del otro como posibilidad de comprensión y cambio. Es así como este tipo de experiencias durante los '80 comienzan a poner por delante la ternura como principal vehículo para la educación y el acompañamiento en el desarrollo de las niñas y los niños.

La figura de Carlos Cajade, y la de Alberto Morlachetti, de la Fundación Pelota de Trapo (Avellaneda, Pcia de Bs. As.), serán centrales en la conformación del

Movimiento Nacional Chicos del Pueblo (MNChP) y en la lucha por los derechos de la niñez en nuestro país. En los años 80' los movimientos sociales que emergen con la apertura democrática, se apropian del discurso jurídico de la Convención de los derechos del niño, denunciando aquellas prácticas que caracterizan como estigmatizantes y violatorias de los derechos humanos (Oyhandy, 2004)

Las políticas públicas serán entonces las formas en las que el Estado hará efectivas las leyes, permitiendo la asignación de recursos que concreten las líneas de acción contempladas en los marcos legales. En el ámbito jurídico de la niñez podemos encontrarnos a lo largo de nuestra historia con la existencia de dos paradigmas, uno es el de la *Situación Irregular*, cristalizado en la ley Agote de 1919 y el otro es el de la *Protección Integral* expresado en las leyes provinciales y nacionales (ley provincial 13.298 y ley nacional 26.061, ambas del año 2005) basadas en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN). Ahora bien, siguiendo el planteo de Belén Noceti, podemos decir que a diferencia de los postulados que identifican al primer paradigma como el hegemónico del siglo XX y el segundo como la alternativa que surge en la década del '90, podemos afirmar que “*en las prácticas no existe tal suplemento sino que, la Argentina –durante los últimos diez años- ha atravesado situaciones conflictivas por la delimitación de un campo político determinado. El campo de la niñez en riesgo constituye una constante puja de intereses entre aquellos actores que adscriben al paradigma de la Situación Irregular y aquellos que defienden los postulados de la Protección Integral.*” (Noceti, 2008: pág 51)

El contexto de puesta en vigencia de la CIDN y su incorporación en la legislación nacional, se da en un paradójico escenario de definiciones y construcción de una niñez que poco tiene que ver con el marco político de la época. En 1990 se

sanciona la ley 23.849 por medio de la cual se ratifica la CIDN, en 1994 con la reforma constitucional se integra dicha convención internacional al artículo 75 de la Carta Magna, a su vez la Ley Agote seguirá vigente para el tratamiento de menores hasta octubre del 2005 cuando se promulga la ley nacional 26.061 de protección Integral.

Costa Mara y Gagliano Rafael (2000), destacan las políticas contradictorias que se dan a partir de los '90 con la incorporación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la vigencia de la denominada "Ley Agote", subrayando la continuidad de los procesos de *minorización* de la infancia y develando la estructura clasista de la minoridad en tanto las conductas de los pobres están sujetadas a la justicia y la de los niños por las miradas terapéuticas.

La implementación de la CIDN se corresponde a la idea de construir al niño como sujeto de derechos¹, a la vez que el clima político y cultural genera condiciones para la emergencia de una ideología individualista, neoliberal, que ataca al Estado de Bienestar para desmantelarlo y transferir la estructura de servicios públicos al sector privado. El niño y niña sujetos de derechos se enfrentan a un Estado debilitado que paradójicamente le debe garantizar sus derechos. (Bustelo, 2007. pág. 103)

También para Llobet *"La CDN ha sido redactada y suscripta en un contexto de privatización de las políticas sociales y de desmantelamiento del Estado de Bienestar. Se confeccionó como instrumento para instituir y regular los derechos de ciudadanía de un grupo social-la infancia y la adolescencia- que carecía hasta entonces (plenamente) de ellos, en el mismo momento histórico en que el Estado que debía garantizarlos y satisfacerlos era desmantelado. De esta manera se instituyó y legalizó, por añadidura, el*

¹ En contraposición al niño-objeto del Patronato

campo para la gestión privada de esos derechos traducidos en problemas.” (Llobet, 2010, pág. 53)

El surgimiento del PCHC no puede quedar acotado a la fecha de una ordenanza municipal, ni a la conformación de espacios institucionales. Es por ello que debemos indagar en la genealogía y las experiencias previas que abonaron el terreno para la consolidación de una práctica militante, ligada más al ámbito de la sociedad civil que al estatal, en una política pública municipal.

Tanto en las entrevistas realizadas como en los documentos analizados² encontramos como punto de partida del Programa el acuerdo realizado entre el Municipio y las ONGs que por ese entonces conformaban el Consejo Intersectorial del Niño y el adolescente.

Ahora bien, nuestro objetivo será en este apartado dar cuenta del camino recorrido hasta dicho momento.

“El Consejo del Menor, la Familia y el Discapacitado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de La Plata, conjuntamente con el Consejo Intersectorial del niño y el adolescente (integrado por instituciones que trabajan con niños en situación de “riesgo social” a través de diferentes modalidades: como hogares convivenciales, centro de día, programa “Chicos de la Calle”, etc.), teniendo en cuenta la realidad de muchos niños que se encuentran excluidos de toda posibilidad de una verdadera inserción social, incrementado por el avance de la violencia, el delito, la droga, decidió en el año 1998, la implementación del Programa “Chicos de la Calle”, establecido por la ordenanza municipal n° 7924, del 28 de mayo de 1992”. (Informe, 1999: Pág. 1)

² Los documentos analizados corresponden a los informes anuales realizados por los trabajadores del Programa. Para el presente estudio utilizamos informes del año 1999, 2000, 2001 y 2002.

Retomando el análisis del CINA, es interesante detenernos brevemente en el análisis de éste espacio creado por el municipio como lugar común desde dónde pensar la problemática de la niñez en la ciudad, o el lugar ganado por las ONGs en el entramado estatal, según el cristal con que se lo mire.

En el diagnóstico del CINA resulta llamativa la forma en la que el estado municipal, a través de los fundamentos de la Ordenanza que crea el programa, caracteriza la situación de la niñez. Según el municipio “*el avance de la violencia, el delito, la droga*”, nos posiciona frente a una forma de construir el problema, y por lo tanto la solución, respecto de la niñez en situación de calle, que difiere de algún modo con aquella que tenían algunas OSC por esa misma época.

Aquí podemos sumar un elemento más complejo, o más político aún, que tiene que ver con el *juego de las fuerzas sociales*, ante las cuales los gobiernos nunca se comportan pasivamente dejando librado a ellas la definición de la cuestión pública. Como sostiene Aguilar Villanueva los gobiernos “*intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención*” (Aguilar Villanueva, 1992. pág. 37)

Las ONGs de la región, advierten que ya no sólo debían aportar desde el trabajo realizado en sus hogares puertas adentro, sino que era necesario salir en ayuda de esa población que irrumpía pobre y pauperizada en el espacio público local a buscar el recurso que antes era garantizado, casi en su totalidad, por los adultos del hogar. Esta situación instaurada en el radio céntrico o en las entradas de la ciudad ameritaba una política de Estado que pudiera hacer frente a tamaña tarea; la creación del CINA fue el

primer logro en este sentido ya que éste sería el espacio desde dónde exigir al Estado municipal la implementación de una política pública destinada a los principales damnificados de los años del Neoliberalismo.

Será necesario entonces destacar el carácter del Estado y sus políticas públicas en una perspectiva histórica que de cuenta de los cambios producidos en ellas. Toda política estatal es una toma de posición del Estado frente a una determinada “cuestión” socialmente problematizada. (Mabel Thwaites Rey, 2005). Según esta autora las políticas públicas serán pinceladas en relieve de una trama social tejida alrededor de un tema destacado. El Estado se vuelve un entramado complejo y contradictorio que refleja las cristalizaciones de intereses de los diferentes actores de la sociedad civil. De esta manera se desestima la idea de Estado como arena neutral o árbitro imparcial que soluciona conflictos, para dar lugar a la concepción de Estado garante de las desiguales relaciones capitalistas.

Cardarelli y Rosenfeld también dan cuenta de la forma en que son procesadas y cristalizadas las demandas de las OSC en el Estado, por lo cual para las autoras

Los productos de estos encuentros son listados de necesidades y propuestas que, aunque pudiesen haber atravesado en su formulación procesos conflictivos y cuestionadores al contexto socio-político y económico, son procesadas finalmente como demandas que serán absorbidas por todos los actores, esquivando las tensiones que contienen. (Cardarelli- Rosenfeld, 2000, pág 55)

Entonces, el Estado es una forma y un lugar-momento de la lucha de clases, sin olvidar su naturaleza capitalista. Se trata de recuperar aquello que definido en

términos de lo colectivo, refiere a la dimensión de lo público, lo remite a los intereses mayoritarios confrontando la lógica excluyente y desigualadora del capital.

Las ONGs y la disputa por lo público.

Teniendo en cuenta la riqueza y la experiencia acumulada en el trabajo de callejeadas durante la década del '80 en la región de La Plata, destacamos como referencias dos organizaciones que cumplieron roles determinantes en la creación de lo que luego sería APINAR. Una de ellas liderada por el cura Carlos Cajade *Hogar de la Madre Tres Veces Admirable* y la otra, *Esos locos bajitos* quién a través de su casa *El Andén* luego estaría a cargo de la selección y la capacitación de los operadores del PChC-APINAR. La importancia de esta práctica altamente disruptiva para con la normativa vigente de la época es un claro ejemplo de la posibilidad de disputar el sentido y la orientación de las políticas públicas, ya que las mismas organizaciones que operaban bajo la órbita del Patronato y su marco jurídico, tendían también a desjudicializar sus prácticas a contrapelo de lo que establecía la ley.

En esta misma línea Oyhandy (2004) destaca que en la década de los 80' y luego en la de los 90' se constituyen períodos de innovaciones en la gestión estatal de la infancia en riesgo particularmente con *un fenómeno que impacta en las instituciones de menores y es la incorporación de ciertas modalidades de gestión capaces de flexibilizar el carácter represivo de la tecnología de "encierro-protector" de los niños* (Oyhandy, 2004: 53). Allí comienza, dice la hipótesis de la autora, el desmantelamiento de las macroinstituciones estatales y su transformación en instituciones que incorporan el funcionamiento de una casa. Este cambio es el producto, por un lado, de las críticas a

los modelos de instituciones totales y a la comparación con el funcionamiento de pequeños hogares de las ONGs, capaces de otorgar una mejor calidad de vida, y por el otro, también, a una cuestión presupuestaria vinculada a la tercerización de estas actividades en las ONGs. (Oyhandy, 2004)

Entonces podemos destacar aquí, a la luz del caso de las dos ONGs arriba mencionadas, el peso que tuvieron las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil, que luego pudo trasladarse a la modalidad del trabajo estatal para la atención de la niñez en riesgo.

Objetivos del programa.

Producto de la formación conjunta durante la capacitación, operadoras y operadores del Programa, establecen el objetivo general y los objetivos específicos que les permitirán marcar un rumbo inicial para sus actividades.

El Objetivo General del PChC será *Trabajar con niños de la calle en situación de “riesgo social”, tomando como base la Convención de los derechos del Niño*³. Aquí ya podemos advertir un posicionamiento claro con respecto al paradigma que introduce la Convención, en donde niñas y niños serán sujetos de derecho y partícipes activos en la construcción de su proyecto de vida. La práctica del “estar con el pibe”, que construyeron los operadores y abordaremos a continuación, tiene mucho que ver con esta perspectiva de entender al niño o niña como sujeto activo de su vida. Cuestionando a su vez el lugar del adulto como único capaz de tomar decisiones acertadas para el bienestar del niño, lugar que ocupaba, por ejemplo, el Juez de Menores en el Patronato.

³ Documento institucional, *Programa “Chicos de la Calle”* Mayo, Junio, Julio y Agosto de 1999.

En segundo término con respecto a la idea de *riesgo social*⁴, presente en el objetivo, resultará interesante ver como durante el desarrollo del programa se tipificarán o caracterizarán las situaciones en tanto situaciones riesgosas para los niños y las niñas. La antropóloga Belén Noceti (2005) aborda en sus investigaciones la ambigüedad del concepto *riesgo*, y dice que éste puede ser interpretado en forma arbitraria e ideológica⁵.

Siguiendo esta línea interpretativa podemos decir que el PChC intentará disputar desde el paradigma de la Convención el sentido de dicho concepto, vinculado históricamente a la noción de *riesgo moral y material* propia del Patronato de Menores, que habilitara, hasta ese momento, la intervención sólo de los Jueces de Menores tanto en las causas penales como asistenciales.

Ahora bien, independientemente del rumbo inicial trazado en los objetivos del programa, toda política pública sufre transformaciones en su devenir; por ejemplo, cuando se torna necesario adaptarlas a una particularidad determinada que no había sido tenida en cuenta en su diseño, o a través de los cambios que los propios trabajadores y trabajadoras introducen según sus recorridos previos u orientaciones político-metodológicas a medida que la implementan.

⁴ «Riesgo es un sustantivo, pero ‘en riesgo’ es una frase que funciona como adjetivo calificativo de ciertos sujetos que, dadas sus condiciones de vida, ponen en peligro el orden social establecido, edificado sobre ideas determinadas de moral y justicia, se involucra en un sistema ético determinado que cataloga ciertos aspectos sociales como peligrosos al mismo tiempo que ignora otros» (Douglas, 1996, citado por Noceti, 2005:18).

⁵ Un ejemplo de ello podemos encontrar en los estudios de Oyahndy (2004) sobre la forma en la que se construyeron las declaraciones judiciales de riesgo en los Juzgados de Menores durante el Sistema de Patronato.

El caso que estudiamos tiene la particularidad de contar con un equipo que desde su formación, su experiencia y sus debates, enriquece la metodología de trabajo y logra proponer orientaciones acordes al contexto en el que les toca intervenir.

En los informes anuales, producto de reflexiones y debates acerca de las propias prácticas, el equipo dejará plasmada una serie de caracterizaciones sobre la población abordada, así como también una serie de conceptualizaciones y supuestos teórico-metodológicos a partir de los cuáles ellos guiaron su trabajo. En el caso de las propuestas de abordaje deseamos respetar su condición de “propuestas”, en el marco de los informes, no pudiendo afirmar que su implementación se haya dado según lo planeado por los propios operadores.

Debemos aclarar aquí, que producto de estos debates y de los espacios de formación compartidos por el equipo de operadores/as, se decide comenzar a nombrar al programa bajo la sigla A.P.I.N.A.R. No será de nuestro interés detenernos aquí en un análisis semiológico acabado sobre el cambio de nombre del programa, pero sí podemos destacar que, en primer lugar, el paso de “chicos de la calle” a “niñez y adolescencia en riesgo” muestra un giro en la percepción acerca del sujeto con el cual se trabaja y segundo, la idea de “protección integral” da cuenta de un posicionamiento político-metodológico y una práctica anclada en lo que luego se denominará el nuevo paradigma legal de niñez, en donde las soluciones resultan del conjunto de medidas adoptadas desde una estrategia que contempla la voz del niño, tendientes a restituir la totalidad de los derechos del niño y su familia.

Como demuestra esta experiencia y las desarrolladas por las ONGs con anterioridad, los paradigmas legales no siempre se condicen con los paradigmas de

pensamiento y acción, que reflejan las prácticas de los sujetos. Es así como en tiempos del paradigma legal del Patronato nos encontramos con un programa acorde a los planteos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño que tenía su base, como desarrolláramos anteriormente, en las experiencias de los Hogares y ONGs durante los '80 y principio de los '90.

Los inicios y el por qué del programa.

Según el relato de los operadores, los objetivos que el municipio perseguía con la implementación del programa, no eran los mismos que tenían las ONGs y quiénes luego trabajarían como operadores de calle. Suponiendo, según dicha lectura, que en la práctica convivían diferentes miradas, aquello pareciera no haber significado un obstáculo para el desarrollo del Programa. Ahora bien, ¿cuáles eran, según los trabajadores, esas diferentes miradas? Por un lado presentaremos la postura recreada como propia de ejecutivo en contraposición con la de las ONGs y los operadores por el otro.

El ejecutivo municipal es presentado como un actor que habilita la posibilidad de implementar una política de ese tipo, en el marco de una planificación estructural de "*limpieza de la ciudad*". Para esta misma época el gobierno de Julio Alak bajo la consigna "*La Plata, ciudad limpia*", implementa el dispositivo de Patrullas Urbanas, dependientes de la Dirección de Control Urbano municipal, cuyo objetivo apunta a regular los aspectos que atañen a la higiene y la estética urbana. En este contexto la tarea de las Patrullas Urbanas también contemplaba el abordaje de actividades tales como la venta ambulante o la mendicidad, en la cuál se encontraban los niños y niñas en situación de calle. Según esta visión, la preocupación ante el emergente de la niñez

pobre en las calles existe, pero el ejecutivo implementaría esta política sin ningún tipo de interés en solucionar los problemas de fondo para dicha población, su objetivo era básicamente correrlos del espacio público, limpiarlo.

Por otro lado se presenta la postura de las ONGs con las cuáles los trabajadores se identifican. Partiendo de compartir la preocupación con el ejecutivo municipal por la cantidad de niños y niñas en situación de calle, la diferencia radica en la necesidad de buscar una solución real a los problemas que los niños tenían y no simplemente quitarlos del espacio público.

En el estudio del recorrido previo a la conformación del programa es difícil dilucidar proyectos en disputa o antagónicos. Es decir, nos encontramos ante una *convivencia-confluencia* de intereses y preocupaciones por parte del Ejecutivo y las ONGs. Los matices o diferencias, quedan presentadas en las distintas concepciones acerca del abordaje de las problemáticas de los niños. Lo interesante es pensar estos espacios, incluso el de los trabajadores, como espacios en los que, inclusive al interior de cada uno, se generaban diferencias, y esto no debemos perderlo de vista.

Creemos necesario, entonces, una vez puesto en marcha el programa, profundizar aún más en los aspectos que marcarían las diferencias más notorias sobre el cómo abordar la problemática de la niñez en situación de calle y el para qué de dicha intervención. Nos parece fundamental destacar aquí que la oposición entre el abordaje del programa a través del vínculo y la asistencia a los niños, y el abordaje de las Patrullas Urbanas a través del control para la limpieza del espacio público, es una operación o una lectura propia de quiénes se encuentran trabajando en el programa APINAR y no así del ejecutivo municipal. Es decir, para el municipio ambas herramientas son válidas para un mismo objetivo y para nada se contraponen. La idea de los operadores de abordaje integral y reducción de los riesgos en la calle, versus control

urbano y limpieza, se convierte para el municipio, cuyo principal objetivo es sacar a los chicos del espacio público, en las dos caras de una misma moneda.

Ahora bien, ¿cómo operaban estas diferentes lógicas en el espacio público? Porque de alguna manera aquello que se intentaba construir desde el vínculo de los operadores con los niños y niñas en situación de calle se contraponía al control y el accionar de las patrullas del municipio. La relación adulto-niño variaba según el agente estatal que se encargaba del abordaje. Por un lado, la intervención profesional y orientada de los operadores-educadores, basada en un vínculo afectivo tendiente a resolver la situación que llevaba al niño a pasar tantas horas en la calle y por otro, la intervención de agentes preocupados por la estética y la seguridad del espacio público desprovista de cualquier otra acción complementaria que diferenciara dicho abordaje del resto de las intervenciones de “limpieza” en el resto de la ciudad.

Resulta interesante en la construcción del relato, la perspectiva común, hasta aquí, de operadores y ONGs frente al municipio, quiénes no concebían de la misma forma el accionar en el espacio público. Según los trabajadores y las trabajadoras un punto de fricción se daba a partir de cómo debía ser el trato o del para qué, ubicando por un lado a los “defensores del vínculo y el abordaje integral” y por otro al ejecutivo, que no registraba una contradicción entre sus políticas sino, como sosteníamos más arriba, un continuo entre una práctica y otra. Retomamos aquí la idea de *abordaje alternativo* de Llobet (2010), que describiéramos con anterioridad, como parte de las experiencias que desde las ONGs los operadores y las operadoras trasladaron al Programa para generar nuevas prácticas en las intervenciones del estado.

Algunas reflexiones:

Un ***primer elemento a destacar***: las prácticas y recorridos previos al Programa, que nos permitieron rastrear la experiencia previa desarrollada durante los años '80 y los '90 por organizaciones de la sociedad civil en la región y que sería volcada al diseño y el desarrollo de APINAR. Sin dudas, tanto la composición como la impronta de dichas organizaciones, explica en buena parte el desarrollo de la política pública local que hemos investigado, ya que no estamos hablando sólo de ONGs abocadas a una actividad concreta, cumpliendo funciones tercerizadas por el Estado, sino que sus proyectos estaban estrechamente vinculados con el campo de los Derechos Humanos, así como también con diferentes organizaciones sindicales y sociales que daban marco a su intervención. El espíritu crítico frente a los cambios que se impulsaban desde el Estado en los '90, las convertía en actores con gran influencia en el rumbo de las políticas de niñez y adolescencia. Sería un error pensar en organizaciones pasivas y adaptables a las circunstancias, todo lo contrario, el rol activo, crítico y propositivo de las organizaciones conformó ese carácter constituyente del que dimos cuenta. El formato ONG le permitió a muchas organizaciones tener un encuadre para poder recibir recursos del Estado y ayuda internacional, pero aquello no condicionó su carácter crítico y transformador con el que venían construyendo.

A partir de los cambios en la reconfiguración del Estado y las políticas públicas en los '90, podemos trabajar sobre ***un segundo elemento*** a resaltar en este apartado: El tránsito de las políticas públicas universales a las políticas focalizadas en materia de niñez y el rol de las ONGs en la gestión de lo público. Cambio que en nombre de la eficacia y la eficiencia estatal, introduce las nociones de co-responsabilidad y gestión social de los problemas públicos, promoviendo la descentralización hacia el ámbito

local y más precisamente hacia las organizaciones de la sociedad civil. No podemos dejar de hacer una salvedad antes de proseguir y es que a nuestro parecer una política de este tipo deber ser sí o sí una política pública focalizada, independientemente del carácter del Estado que la implemente, la época o nivel estatal en el que se desarrolle, porque es una política destinada a una población determinada, acotada y no es de alcance universal, aunque después las soluciones de fondo a las problemáticas emergentes sí deban ser pensadas en esos términos.

Retomando el planteo inicial de éste segundo punto, queremos destacar la experiencia de APINAR como un experiencia local que, en consonancia con el clima de época, da cuenta de la importancia de la participación de las ONGs en la gestión de los recursos para el abordaje de problemáticas sociales, participación de la sociedad civil que buscaba, por parte del gobierno, integrar y descomprimir los efectos del ajuste, cuyo único y principal objetivo seguía siendo el desmantelamiento y la descalificación del Estado.

Sería erróneo y simplista creer que durante los '90 las ONGs sólo fueron cómplices, o actores pasivos, que asistían al desguace del Estado gestionando aquello que les había sido delegado bajo su responsabilidad. Sin lugar a dudas, podemos afirmar que en la heterogeneidad de organizaciones, nos encontramos con aquellas que a partir de los recursos del Estado, o inclusive de la ayuda internacional, lograron fortalecer procesos organizativos que trascendieron el lugar asignado inicialmente en la lógica de la gestión participativa. Un ejemplo claro serán aquellos *Pequeños Hogares* de la Provincia de Buenos Aires que a partir de compartir espacios comunes, también allanaron el camino para la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos para la niñez y la adolescencia en nuestro país. Cómo mencionáramos más

arriba, el mundo las ONGs que participó en esta experiencia, no se configuró sólo como un espacio atomizado de gestión de recursos producto del desmantelamiento del Estado, sino que operó en él una lógica más *movimientista* que le otorgó cierta estructura de organicidad y acción colectiva, para poner en cuestión, por ejemplo, las estructuras del Patronato

Un tercer elemento: la referencia constante de los operadores y operadoras sobre las diferentes tácticas del municipio en la búsqueda de la limpieza del espacio público. Según los entrevistados, la posibilidad de lograr el objetivo de sacar a los niños y niñas en situación de calle a través de diferentes métodos, habilita la convivencia de diferentes dispositivos con una única mirada estratégica.

Nos parece trascendental retomar aquí que la oposición entre el abordaje de los operadores y operadoras de APINAR a través del vínculo y la asistencia, y el abordaje de las patrullas urbanas a través del control, es una operación propia de quienes se encuentran trabajando en el programa APINAR, pero no así del ejecutivo municipal. Es decir, los operadores se diferencian en todo momento del municipio, y dicen que para el ejecutivo, ambas herramientas son válidas para un mismo objetivo, provocando situaciones de tensión entre los brazos ejecutores de ambas políticas que para nada ponen en peligro la estrategia final. Según los trabajadores de APINAR, su idea de abordaje integral versus la lógica del control, se convierte para el municipio, cuyo único objetivo es sacar a los chicos del espacio público, en las dos caras de una misma moneda. El ejecutivo municipal no registraba una contradicción entre sus políticas sino, un continuo entre una práctica y otra.

Podemos afirmar al cabo de estas páginas que la administración del aparato estatal aún en manos de gestiones neoliberales, puede hacer posible, a través de sus grietas, el

desarrollo de experiencias significativas que, como APINAR, cristalicen los procesos de acumulación que los sectores más desfavorecidos han desarrollado en la historia por el cumplimiento y la plena satisfacción de sus derechos humanos básicos.

Bibliografía:

Llobet, Valeria, 2010. “*¿Fábricas de niños?. Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*”. Editorial: Novedades Educativas. Buenos Aires.

Oyhandy, Ángela, 2004. “*La infancia en riesgo: entre la caridad y la ciudadanía. Un estudio de caso sobre la gestión de la infancia y la adolescencia en riesgo en la Argentina contemporánea. La Plata 2000-2003*”. Flacso-México.

Noceti, María Belén, 2008. “*Niñez en riesgo social y políticas públicas en la Argentina. Aportes antropológicos al análisis institucional.*” Editorial de la Universidad Nacional del Sur.

Costa Mara y Gagliano Rafael, 2000. “*Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas*”. En *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Silvia Duschatzky (coomp.). Editorial Paidós. Buenos Aires.

Bustelo, Eduardo, 2007. “*El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*”. Siglo XXI editores, Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel, 2004. “*La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*”. Editorial: Prometeo Libros. Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel, 2005. “*El Estado: notas sobre su(s) significado (s)*”. En *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Editorial: Prometeo, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis, 1992. “*Estudio introductorio*”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Aguilar Villanueva, Luis (Coomp.). Miguel A. Porrúa. Mexico.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica, 2000. “*Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales*” en *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Silvia Duschatzky (coomp.). Paidós. Buenos Aires.