

Retrospectiva del Estado y las políticas de niñez

La construcción de la agenda en la ciudad de Buenos Aires entre los años ochenta y los noventa

 Javier Moro¹

¹ Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, provincia de Buenos Aires, Argentina
Correo electrónico: jmoro@ungs.edu.ar, javmoro@gmail.com

doi: 10.34096/cas.i53.8635

Antropólogo. Investigador docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Director de Monitoreo de la Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Nación.

Resumen

A partir de un recorrido autobiográfico con referencias a algunas experiencias del área de niñez se analizan los giros en la agenda política local entre los años ochenta y los noventa. En el retorno a la democracia, la primera infancia parecía ubicarse entre las prioridades de dicha agenda, pero luego fue relegada. En contraste, los “chicos de/en la calle” emergieron como un problema más urgente y visible que permitía confrontar con las políticas de institucionalización–emblemáticas del modelo tutelar–. También por esos años surgieron programas “alternativos” al asistencialismo y a dicho modelo que combinaban proyectos socioeducativos y redes territoriales de sostén ante situaciones críticas. El artículo recupera (y se escribe desde el nivel de) la implementación de esas experiencias –diversas en sus modalidades, pero con algunas características compartidas en cuanto al encuadre y abordaje– que suelen quedar opacadas por la confrontación dicotómica entre dos modelos (el tutelar y el enfoque de derechos) que apuntaló la agenda de aquel período hacia una disputa normativa.

Palabras clave

Políticas de niñez y adolescencia; Agenda; Abordajes alternativos; Redes; Implementación

Retrospective of the State and childhood policies: the construction of the agenda in the city of Buenos Aires between the 80's and 90's

Abstract

Starting from an autobiographical journey with references to certain experiences in the area of childhood, the article analyzes the shifts in the political agenda of the city of Buenos Aires between the 80's and 90's. Upon the return of democracy, early childhood seemed to be among the agenda priorities but was later relegated. In contrast, the “children from / on the street” emerged as a more urgent and visible problem that allowed to confront with institutionalization policies –which were emblematic of the tutelary model–. In addition, those years witnessed the emergence of programs “alternative” to assistentialism and to the aforementioned model, combining socio-educational

Key words

Childhood and adolescent policies; Agenda; Alternative approaches; Networks; Implementation



projects and territorial support networks in critical situations. The article draws from (and is written from the level of) the implementation of these experiences -diverse in their modalities but with some shared characteristics in terms of their framing and approach- that are usually overshadowed by the dichotomous confrontation between two models (the tutelary and the rights approach) that strengthened that period's agenda towards a normative dispute.

Retrospectiva de Estado e políticas para a infância: a construção da agenda na cidade de Buenos Aires entre os anos oitenta e os noventa

Resumo

Palavras-chave

Políticas da infância e adolescência; Agenda; Abordagens alternativas; Redes; Implementação

A partir de um percurso autobiográfico com referências a algumas experiências na área da infância, analisam-se os diferentes percursos na agenda política local entre os anos 80 e 90. No retorno à democracia, a primeira infância parecia se situar entre as prioridades dessa agenda, todavia foi posteriormente relegada. Em contrapartida, os “meninos de rua” surgiram como um problema mais urgente e visível que nos permitiu confrontar as políticas de institucionalização – emblemáticas do modelo tutelar –. Igualmente nesses anos, surgiram programas “alternativos” à previdência e ao referido modelo que combinavam projetos socioeducativos e redes de apoio territorial em situações críticas. O artigo recupera (e é escrito partindo do nível de) a implementação dessas experiências – diversas em suas modalidades, mas com algumas características comuns em termos de enquadramento e abordagem – que geralmente são ensombrecidas pelo confronto dicotômico entre dois modelos (o tutelar e a abordagem de direitos) que sustentaram a agenda daquele período para uma disputa normativa.

Introducción

En el retorno a la democracia, la movilización generada por los organismos de derechos humanos y de organizaciones vinculadas a la lucha por los derechos de la infancia impulsó una nueva agenda en las políticas de niñez y adolescencia. En este artículo analizo esa agenda en la ciudad de Buenos Aires entre ese regreso a un gobierno democrático (1983) y los primeros años de la década del noventa tras la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN).¹

El eje analítico está puesto en el proceso de reorientación de las políticas sociales dirigidas a la niñez bajo un nuevo marco conceptual que implicó cambios en las modalidades de abordaje, el ingreso de “nuevos problemas” y un reordenamiento de prioridades. En tal sentido, se analizan los giros en la construcción de agenda política vinculados a las implicancias en los abordajes y en el encuadre de una nueva oferta programática que se proponía alternativa al asistencialismo y al control social (muy asociado al modelo tutelar y al Estado autoritario de la dictadura saliente) para la niñez y adolescencia de los sectores más vulnerados.

El artículo se presenta en clave de “relato autobiográfico reflexivo” (Blanco, 2012), lo escribo en primera persona porque participo en algunos episodios y porque en buena medida, mi propio recorrido por el campo de las políticas de infancia permite dar

1. Agradezco los valiosos comentarios de Julieta Grinberg y Florencia Graziano, y a Gilda Manco por sus lecturas y devoluciones en las varias versiones que antecedieron a esta.

cuenta del proceso de construcción de la agenda política en el área de niñez de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA). El cuaderno de registros y notas de aquellos años (algo que azarosamente conservo) fue un insumo para este artículo junto con algunas consultas e intercambios con compañeras y compañeros de algunas experiencias que se mencionan. El análisis no pretende ser exhaustivo, sino mostrar el giro en la agenda del área y, desde ya, tiene el sesgo de mi interpretación como actor involucrado en el proceso bajo análisis. En efecto, en términos generacionales, me inscribo dentro de un colectivo de jóvenes activistas y militantes que en los años ochenta nos incorporamos al ámbito público en una interlocución directa con quienes venían de la militancia en los años setenta y en ese momento emergían como referentes en los ámbitos de la niñez y adolescencia a inicios de la democracia.²

2. Para profundizar sobre estas trayectorias véase Villalta y Gesteira (2019).

Estructuro el relato en dos momentos, el primero refiere a una experiencia a inicios de la democracia que parecía apuntar a constituir un nuevo modelo de jardín maternal e instalar a la primera infancia como prioridad en la agenda local. Allí destaco tres situaciones que marcan algunas tensiones entre sentidos y prácticas en disputa. El segundo momento reseña la incorporación de la temática de chicos en calle y pone en evidencia las articulaciones e interacciones entre organizaciones de derechos de la niñez y el Estado, las marchas y contramarchas de estos procesos, así como la diseminación de iniciativas surgidas desde el nivel de la implementación que promovían abordajes relativamente compartidos para el trabajo con la niñez y adolescencia. Finalmente, se presenta algunas reflexiones sobre las paradojas, tensiones, continuidades y límites de ese complejo proceso de implementación de las nuevas políticas de niñez y adolescencia en la ciudad de Buenos Aires.

La primavera democrática y la atención de la primera infancia

En la vuelta a la democracia, ante la oportunidad de inaugurar un nuevo jardín en el Barrio Copello (construido recientemente por el Fondo Nacional de Vivienda, al sur de la ciudad) la Directora General del Menor y la Familia (Clarisa Voloschín) y su equipo decidieron darle una nueva impronta con la puesta en marcha de un proyecto pedagógico que marcara un salto de calidad. Para ello, como directora de la institución se contrató a una profesional con un perfil acorde. Al mismo tiempo se redefinió el perfil de cuidadora de niños, aunque esto no llegara a plasmarse formalmente en la orgánica municipal. Dicha función, en ese momento, tenía el mismo nomenclador que los cuidadores de animales y de plantas del jardín zoológico y del jardín botánico (ambos municipales). En consecuencia, se contrataron maestras jardineras y estudiantes de carreras universitarias y/o profesorado. A la vez, también decidieron incorporar la “figura masculina” y contrataron a quienes fuimos los primeros tres varones en la función de “cuidadora” de niños. Sostengo el género femenino porque, como me dijo la empleada de la Dirección General de Personal que me dio el alta: “la ordenanza así lo dice, la función es cuidadora, así que si vos insistís en que no hay un error y te están contratando para este trabajo y lo aceptás, yo no tengo problema, te doy el alta como cuidadora” (Ver Imagen 1).

En la organización interna del jardín fue clave el papel que jugó la directora (Silvina Garrido), quien puso el eje educativo como centro del proyecto institucional a partir de una planificación semanal de actividades con evaluaciones periódicas. Trabajábamos en parejas pedagógicas por turno (mañana y tarde) y la maestra jardinera de cada sala en el turno intermedio.

A continuación –con sustento en mi cuaderno de anotaciones, algunos intercambios con compañeras de aquella época y algo de rememoración– reconstruyo tres situaciones que dan cuenta del sentido de la acción y de la orientación conceptual y política

Imagen 1. Acta de contratación de "Cuidadora de niños". Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 1984.



de una experiencia impulsada como innovadora y con pretensiones de constituirse en modelo para la gestión de las políticas locales de primera infancia en los inicios de la "primavera alfonsinista" pero que encontró escollos y resistencias en las concepciones e intereses con arraigo institucional, en una clásica confrontación entre lo instituido y lo instituyente (Castoriadis, 1975).

La directora vs. la ecónoma

La ecónoma del jardín era una empleada municipal de larga trayectoria y, según nos habían comentado en otros jardines, quien era jefa del economato (incluía la cocina y el sector de limpieza) ejercía como directora cuando esta se ausentaba. Es decir, en el resto de los jardines funcionaba (casi) como una vicedirectora. Bajo ese formato organizacional, la jefa del economato no dudaba en entrar a las salas en medio de alguna actividad para transmitir alguna información y/o dar alguna directiva a las cuidadoras. Este proceder que interrumpía las actividades de la sala en poco tiempo suscitó tensiones. La directora intervino en este punto y no solo le restringió el acceso a las salas, sino que le dejó en claro que su área de competencia no incluía las actividades pedagógicas y lúdicas en ellas. Por lo tanto, no era una vicedirectora ni iba a ejercer como directora si ella se ausentaba y dejó explícito, además, que sería una de las profesionales (trabajadora social o psicopedagoga) quien se haría cargo ante una eventual ausencia suya. Este conflicto marca el desplazamiento del tradicional "poder del economato" y una concepción del cuidado con primacía del servicio de comida hacia una primacía de lo educativo (en que el cuidado y lo nutricional se ponderaban y se trabajaban conjuntamente con lo lúdico, lo expresivo y las actividades de aprendizaje de acuerdo con las edades de cada sala).

Entre el cuidado y la educación

Recuerdo de aquellos años dos acciones que muestran la importancia que le dábamos a la labor educativa en el jardín. Por un lado, varias compañeras escribieron una ponencia sobre la experiencia del jardín en la que destacaban la labor educativa que se llevaba a cabo y la presentaron en el Segundo Congreso Nacional de Jardín Maternal en la Provincia de Río Negro.³ A la vez, como empleados de la municipalidad comenzamos a participar en la normalización del gremio (luego de la intervención en los tiempos de la dictadura se aprontaban las primeras elecciones) y una de nuestras principales preocupaciones y reivindicaciones era por el reconocimiento de la función educativa de las/os cuidadoras/es.

En aquel momento, la función de cuidadora de niños, además de ser considerada –como ya fue mencionado– análoga a la función de cuidadores/as de animales y/o de plantas, era también nominada formalmente como equivalente a celadora, es decir que la función de cuidado era homologable a la acción y/o el oficio de vigilar. Por tanto, en el contexto de la apertura democrática, esta tensión entre el cuidado y la educación aparece como una marca de época que, por un lado, presenta un contrapunto institucional entre las áreas asistenciales y las educativas escolares en torno a la primera infancia, pero a la vez, para quienes nos involucrábamos como jóvenes trabajadores/as y activistas en los ochenta estaba teñido por un fuerte sentido antiautoritario. Entendíamos que el cuidado estaba muy ceñido no solo a lo asistencial sino también a la vigilancia; de allí que además del reconocimiento como función educativa, nos resistíamos a la denominación de cuidadoras. Estábamos lejos de una reconceptualización más amplia del cuidado⁴ y, por ende, de una revalorización del nexo inherente y complementario con el acto educativo.⁵

El principio del fin... los barbudos del jardín: putos, drogadictos y subversivos

Al año de funcionamiento del jardín, luego de estar trabajando todo ese tiempo sin cobrar el salario que le correspondía, la directora renunció (por retrasos en el nombramiento formal y por la demora del mismo proceso burocrático en efectivizarlo). En ese momento, el gremio municipal comenzó a impulsar como nueva directora a una de las maestras jardineras. Esa maestra, junto con algunos pocos papás y mamás del Barrio Copello (los mismos que se habían quejado en la inauguración del jardín e intentado que se prohibiera el ingreso de chicos que no fuesen del barrio, ergo, que no ingresaran los de la villa) hicieron una denuncia contra los tres varones: a uno por homosexual, a otro por drogadicto y al tercero por subversivo. Ante esa situación, como medida preventiva –hasta esclarecer los acontecimientos–, los tres varones fuimos en comisión por dos semanas a la sede central del Departamento de Jardines Maternales.⁶ A los pocos días, el jardín estaba convulsionado, tanto por el activismo del resto de las compañeras en respaldo nuestro como –y sobretodo– por la movilización de las mamás. Frente a esto, las autoridades se vieron obligadas a citar a una reunión de mamás y papás de todo el jardín para esclarecer la situación. La reunión se llevó a cabo de noche para facilitar la concurrencia, que fue muy masiva y con un respaldo absoluto y un reclamo de parte de mamás y papás para que regresáramos. Recuerdo uno de los testimonios que más me impactó porque hablaba del vínculo que teníamos con los chicos: “mi hija Julieta no quiere venir al jardín porque no está su maestro y desde ese día la tengo en la cama con fiebre” (mamá de Julieta y Martín, hermanos mellizos de la Villa Cildáñez, cuaderno de notas y registros, noviembre de 1984). A la semana siguiente, volvimos y fue nombrada como nueva directora una profesional que venía de la Dirección General del Menor y la Familia, de quien teníamos buenas referencias. Sin embargo, el jardín ya no volvió a funcionar como ese primer año. No había más reuniones de planificación y seguimiento con la directora, sino que se puso énfasis en el control

3. Díaz, Claudia; Díaz, Isabel; Lagrenade, Javier; Laurteinstein, Gabriela; Mancebo, Cristina; Plasencia, Silvia; Oliveto, María Teresa; Otero Lara, Irene y Trecarichi, Silvia (1985). “Así vivimos nuestro Jardín”. La primera de las autoras actualmente se desempeña como jefa del Departamento de Jardines Maternales. Dicho Congreso se realizó en Bariloche y fue coorganizado por la Secretaría de Educación de la MCBA y las áreas de Educación y Acción Social de la Provincia de Río Negro. Le agradezco a Cristina Mancebo el rastreo (cuasi arqueológico) de esta referencia que obviamente no está en soporte digital sino en papel.

4. En los últimos años la cuestión del cuidado ha sido redefinida y potenciada desde las producciones teóricas y las investigaciones empíricas del campo feminista (ver Esquivel, Faur y Jelin, 2012).

5. Para un desarrollo conceptual al respecto ver Redondo, 2012.

6. Fue una medida de la jefa del Departamento de Jardines (Susana Sajón) para resguardarnos frente a las autoridades.

del horario y otros aspectos formales de la institución. De a poco, las compañeras más activas en la marcha del proyecto fundacional del jardín (y las más formadas) comenzaron a buscar nuevos horizontes laborales; casi sin buscarlo, yo también me fui antes de cumplirse el segundo año de la experiencia. Me ofrecieron pasarme al programa Cuidemos Nuestros Niños para chicos en situación de calle.⁷

7. En paralelo también se discontinuó una modalidad de “casas nido” que había iniciado la dirección, en la que se capacitaba y brindaba asistencia y recursos a mamás cuidadoras en barrios y villas.

El jardín Copello fue perdiendo la impronta inicial de innovación y reorientación institucional hacia un eje educativo del trabajo con la primera infancia y la conducción política de la Dirección General dejó de tensionar con el gremio municipal que, a esa altura, ya consideraba a los jardines como territorio propio y no estaba dispuesto a darle viabilidad a ninguna iniciativa de reconocimiento de una labor educativa que pudiese abrir la posibilidad de traslado de los jardines a la Secretaría de Educación.

El auge de los programas alternativos y los “chicos de/en la calle”

En un primer momento, las intervenciones con respecto al problema de la niñez en calle apuntaron a construir hogares de “puertas abiertas” y de pequeña escala que confrontaban con los macroinstitutos privados de libertad (dependientes del entonces Consejo Nacional del Menor y la Familia). Bajo el impulso de las experiencias que venían desarrollando algunas ONG vinculadas al trabajo con la niñez en situación de calle comenzaron las primeras formulaciones de una propuesta para esta problemática. En contrapunto con la denominación más habitual de “chicos de la calle” –que era la etiqueta usual cuando se trataba el tema en los medios de comunicación e incluso en algunos ámbitos vinculados a la infancia–, la denominación del Programa “Cuidemos Nuestros Niños” daba cuenta de un posicionamiento y una búsqueda de sentido en cuanto a la corresponsabilidad de la crianza (compartida desde lo público), por un lado, y de una intención de construir lugares de pertenencia y de vínculos para y con esa niñez.

El primer hogar propio (municipal) comenzó a funcionar en la segunda mitad del año 1986 con un grupo de siete chicos (todos varones) de entre 6 y 12 años, en lo que hasta ese momento funcionaba como residencia para grupos infanto-juveniles que visitaban la ciudad. Se mantuvo al personal municipal que trabajaba en la residencia y se sumó un equipo técnico (una trabajadora social, Carmen Frías, que años después sería directora del área, y una psicóloga) más un educador/acompañante (esa era mi función) y algunos días concurría una alfabetizadora (del Plan Nacional de Alfabetización). Si bien hubo muchos avances en la construcción de vínculos con los chicos (entre sí y con los principales referentes adultos) la inestabilidad con una parte del personal municipal que venía trabajando desde antes y los resquemores de las autoridades ante alguna eventualidad o desmanejo en una situación conflictiva con los chicos puso término a la experiencia. Al año de funcionamiento, los chicos fueron distribuidos entre el Hogar Encuentro (donde mantenían el vínculo con el coordinador del Programa, Matías Ripoll, que también coordinaba dicho hogar) y el Hogar Alborada (donde pasé en comisión de servicios para desempeñarme como educador por el lapso de un año), dirigido por “el profe” Ernesto Müller.

Ahora bien, esta experiencia trunca de una oferta propia en la modalidad hogar no significó una retirada del tema/problema de la agenda institucional sino que –cambio de autoridades mediante– desde la Dirección General del Menor y la Familia decidieron crear un programa complementario a la tarea que hacían los hogares, tanto en los aspectos formativos y recreativos para la población institucionalizada como para el trabajo de captación en calle, que pasó a constituirse en una de las marcas distintivas del nuevo modelo. Al respecto, en contrapunto a la acción coercitiva de las intervenciones de la minoridad, el/la operador/a de calle apuntaba a construir un vínculo de confianza y, a

partir de allí, además de resolver situaciones de emergencia si se presentaban, buscaba generar estrategias consentidas para la salida de la situación de calle (la revinculación familiar, de ser posible, o la incorporación a algún pequeño hogar de “puertas abiertas”).

A pesar de contar con una gran infraestructura (cuatro talleres:⁸ mecánica, carpintería, electricidad y cerámica, más amplios salones y espacio verde) y un plantel técnico-profesional muy capacitado y con experiencia, luego de un año y medio, la experiencia también llegó a su fin y en este caso en una situación muy crítica. Hubo tres factores que puedo destacar como causales de esta fallida oferta programática: por un lado, el programa se había planteado como un complemento a la población infantil y adolescente de los hogares y a la vez dirigida también a chicos/as en situación de calle que eran captados por el equipo de (ocho) operadores/as de calle. Claramente, no se trataba de la misma población en cuanto a necesidades, expectativas y modalidad de trabajo, lo que no solo generaba dificultades para construir y sostener las condiciones necesarias de los procesos formativos, sino que los mismos hogares plantearon muchas dudas respecto al ámbito de sociabilidad compartida con chicos que aún estaban en calle. A esta sospecha inicial de los hogares también se sumó, como segundo factor, la ubicación geográfica en Costanera Norte (donde actualmente funciona Puerto Pibes), que requería mucho tiempo de movilidad, cuando la mayoría de los chicos/as de los hogares concurría a la escuela y tenían otras actividades; en consecuencia, la mayoría de los/as pibes/as estaban en calle y no en los hogares, como inicialmente se había diseñado. Un tercer factor –tal vez el de mayor peso– fue que el director del programa carecía de capacidades de conducción, tanto por su desconocimiento del trabajo con niños y adolescentes, como por su impericia para manejar equipos técnicos y profesionales muy calificados y con años de militancia política y activismo en derechos humanos.

Esta segunda experiencia trunca tampoco significó que el tema/problema saliera de la agenda institucional. Nuevamente se replanteó la oferta programática que, en este caso, tuvo efectos de diseminar propuestas desde una mirada de anticipación –preventiva– con respecto a la problemática de “la niñez en calle” y más vinculadas al territorio. Así surgieron programas que aún siguen vigentes: Casas del Niño y del Adolescente⁹ y los talleres de la Cooperativa de Producción y Aprendizaje (COOPA)¹⁰ en barrios del sur, más un nuevo centro de día para la niñez en calle próximo a una terminal de trenes (Centro de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia-CAINA, en el barrio Constitución). Estos programas se reconocían como “alternativos” a modelos asistencialistas y de control social, sostenían una centralidad en los intereses y saberes de los chicos y chicas que participaban de los espacios y, en cierto modo (junto con otros programas que surgieron en ese momento, como Puerto Pibes),¹¹ fueron antecedentes directos de una oferta programática para la niñez y adolescencia que se desarrolló posteriormente en otras áreas sectoriales del gobierno local.¹² Estas iniciativas apostaron a una presencia territorial de mayor escala (cosa que no ocurrió) y se caracterizaron por una propuesta que combinaba alguna o varias ofertas lúdicas, artísticas y/o educativas (no formales) y un trabajo en red en el territorio que, frente a las situaciones críticas por las que pudiera atravesar un chico/a, podía constituirse y funcionar como sostén. Esta doble función de conformar espacios de pertenencia para niños/as y adolescentes en torno a proyectos significativos (y de calidad) en los barrios y a la vez –a partir del trabajo articulado con los demás actores territoriales– brindar apoyo, era la marca distintiva de cómo interpretábamos la construcción de una propuesta alternativa. Estos espacios proponían un proyecto donde las chicas y chicos generaban producciones propias (interpelar a la niñez y adolescencia desde un lugar vital y creativo y no desde la falta y la carencia era un componente central de este encuadre)¹³ y construían vínculos (entre pares y con adultos referentes) a la vez que –en el trabajo de articulación territorial– se desarrollaban capacidades para cobijar y acompañar en situaciones singulares críticas.¹⁴

8. Gregorio Levenson fue asesor del proyecto y “reclutador” de estos talleristas.

9. Las primeras ideas de este programa planteaban la apertura en diferentes barrios y en cogestión con organizaciones territoriales (año 1989). Posteriormente, mediante la gestión de las coordinadoras del programa ante la Secretaría de Planeamiento lograron una sede propia en una vieja casona del ferrocarril reciclada y ubicada dentro de la villa de Barracas. Una de sus impulsoras y que actualmente continúa como una de sus coordinadoras (María Ana Monzani) había sido parte del plantel profesional de esa experiencia trunca de Costanera Norte y anteriormente, había trabajado en la Casa del Niño de la Fundación de Pelota de Trapo en Avellaneda (que coordinaba Alberto Morlachetti).

10. Cuatro de los talleristas del programa que se discontinuó llevaron esta oferta formativa al Bajo Flores y crearon COOPA (Antonio Criado, que fue su coordinador por varios años, Oscar Galante, Luis Risso y Miguel Ramondetti, este último –referente de la teología de la liberación– también coordinó un taller de electricidad en el Hogar Alborada, anteriormente mencionado).

11. Programa de recreación y turismo social infantil que inició en el año 1990 (fui coordinador junto con Andrea López en los inicios y luego su director, hasta el año 1994).

12. Por mencionar algunos: en el ámbito educativo, los programas socioeducativos como clubes de jóvenes, clubes de niños, orquestas infantiles y juveniles; y en el ámbito de cultura el Programa Juegos Barriales.

13. Las muestras de fin de año, la elaboración de una revista o de un audiovisual son ejemplos de este lineamiento.

14. Para un mayor desarrollo de este encuadre ver Soler y Monzani, 2003.

A modo de cierre... transformaciones, continuidades y límites

Esta breve reconstrucción a partir de mi trayectoria biográfica muestra que los debates y las iniciativas de políticas críticas al modelo tutelar estaban presentes en la agenda institucional antes de la CDN y es con su aprobación que esta incipiente nueva oferta programática, con sus modalidades innovadoras de abordaje, se consolida y se expande. El retorno a la democracia marcó una apertura de las áreas del Estado local a iniciativas que tuvieron desarrollos anteriores por parte de ONG y permearon (e interactuaron con) la agenda gubernamental. Sostengo que la situación particular de la MCBA, al no tener institutos de minoridad, permitió avanzar de manera más consistente en la perspectiva de derechos y una nueva oferta programática, ya que no tuvo que trabajar en la transformación de instituciones del “antiguo régimen” y pudo desmarcarse tempranamente de ese modelo e iniciar acciones que se planteaban alternativas en su concepción y en su acción con respecto al patronato.

En contraste, luego de un primer período durante el cual el cuidado de la primera infancia aparecía como “protagonista” de la agenda del área, emergieron resistencias propias de lo instituido y el tema quedó relegado o bien acotado al formato tradicional del cuidado asistencial. Las autoridades políticas (de las diferentes gestiones) pasaron a considerar que esa era un área en buena medida cooptada por el gremio y que disponían de poca capacidad de incidencia;¹⁵ por lo tanto, tendían a poner el foco en los programas nuevos y “alternativos” cuya área más destacada pasó a ser la atención de niñez y adolescencia en calle.

La urgencia y la mayor visibilidad pública del problema de chicos en calle y la posibilidad de mostrar modalidades en contrapunto con las intervenciones compulsivas del Consejo Nacional del Menor y la Familia –que en ese momento aparecía como la máxima autoridad del modelo de la minoridad y también tenía competencia en la ciudad– fueron factores que colaboraron junto con la aprobación de la CDN y la agenda impulsada por organismos de derechos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para consolidar y expandir la oferta de programas para la niñez en calle.¹⁶

Por su parte, las primeras experiencias fallidas referidas a chicos en situación de calle no significaron el fin de las políticas, sino su redefinición en modalidades más amplias (en términos conceptuales y territoriales) que bajo el nuevo marco normativo de la CDN se consolidaron y con el tiempo se expandieron y diversificaron como ofertas programáticas socioeducativas a mayor escala en la ciudad.

Este relato autobiográfico (y “ochentoso”, en términos generacionales) entra en diálogo con otros análisis también de corte etnográfico y sociohistóricos y colabora a cuestionar, tal como lo han hecho Villalta (2013) y Barna (2012) entre otros, la mirada más simplista y dicotómica en torno a la CDN como un antes y un después taxativo y lineal en las políticas de infancia, tomando distancia de los estudios que suelen asumir el discurso activista y promotor del cambio como un postulado o un punto de partida inequívoco para el análisis. En este relato, la CDN no es el puntapié inicial y su imbricación con los programas que se venían desarrollando no queda acotada al contrapunto con la minoridad. En tal sentido, este trabajo permite una mirada complementaria a la caracterización desarrollada por Grinberg (2013) de los “nuevos defensores de los derechos de la infancia”, donde la autora analizó el papel y los discursos de los activistas expertos que funcionaron como puente –con una interpretación activa–¹⁷ entre las agendas de los organismos internacionales y la agenda nacional con un foco claramente puesto en el marco legal y el contrapunto con las intervenciones de la minoridad.

15. Al respecto, no es extraño que la expansión de la oferta en años recientes se haya dado a partir de convenios con organizaciones comunitarias y ONG bajo la modalidad de Centros de Primera Infancia.

16. Actualmente, el área de hogares (propios y conveniados) y la oferta complementaria se lleva, según un informe de la Asesoría General Tutelar del año 2010, aproximadamente un 42% del presupuesto de la Dirección General de Niñez y Adolescencia.

17. La autora cita a Merry (2006), quien ha problematizado la figura de los expertos. También Fraser (2001), en un artículo sobre la politización de las necesidades en la esfera pública, menciona la capacidad de los discursos expertos para funcionar como “puente” entre las necesidades de la población y lo que aquí caracterizamos como la agenda pública.

El proceso presentado transcurre en un registro que se ubica –por su origen mismo– en y desde el nivel de la implementación de políticas. En este punto este trabajo se aparta del foco de combate de aquellos “nuevos defensores de la infancia” puesto en el marco legal y en la minoridad (y en sus construcciones discursivas antagónicas), y plantea una puerta de entrada diferente al análisis sociohistórico del período. Mi perspectiva podría caracterizarse como una continuidad (o una deriva) de un modelo de “abajo hacia arriba” (Elmore, 1994) para el análisis de los procesos de políticas públicas que reconoce y recupera el papel clave de la “burocracia a nivel de calle” (Lipsky, 1980). En este sentido, he intentado dar cuenta de que también hubo un hacer que forjó una nueva orientación de las políticas de niñez y adolescencia directamente desde el plano de la acción, la reflexión y la experiencia directa. Y en ese plano de la implementación, la construcción de sentido de las políticas de niñez y adolescencia que se proponían alternativas al asistencialismo y a las políticas de control social, en algunas experiencias, rebasaba con creces la dicotomía axiomática de los dos modelos y generaba espacios emancipadores y productivos en torno a los derechos y su politización. Varias de estas experiencias llegaron a consolidarse en modalidades diversas de abordaje en el trabajo con la niñez y adolescencia en la ciudad, aunque ciertamente, no fue lo que se impuso en las agendas políticas. Pero ese devenir será parte de otra historia o, más bien, de otro artículo.

Referencias citadas

- » Barna, A. (2012). Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador. *Kairos*, 29 (16).
- » Blanco, M. (2012). ¿Autobiografía o autoetnografía? *Desacatos*, 38, 169-178.
- » Castoriadis, C. (1975). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
- » Elmore, R. (1994). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones de políticas. En L. Aguilar Villanueva (Comp.), *La implementación de las políticas* (pp. 251-280). México: Miguel Ángel Porrúa.
- » Esquivel, L., Faur, E. y Jelin, E. (Eds.) (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Sociales (IDES)– Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)– Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- » Fraser, N. (2001). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista del capitalismo tardío. En M. Lamas (Comp.), *Ciudadanía y feminismo* (pp.115-155). México: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)– Instituto Federal Electoral (IFE)– Debate Feminista.
- » Grinberg, J. (2013). La recepción de “los derechos del niño” en Argentina: trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia. *Virajes*, 15 (1), 299-325.
- » Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- » Merry, S. E. (2006). Transnational human rights and local activism: mapping themiddle. *American Anthropologist*, 1(108), 38-51.
- » Redondo, P. (2012). Políticas en debate: la atención educativa de la primera infancia en la Argentina. *Propuesta Educativa*, 21 (1), 6-16.
- » Soler, G. y Monzani, M. A. (2003). Miradas plurales, recorridos singulares. En *Infancias y experiencias: teorías y experiencias en el borde. La educación discute la noción de destino* (pp. 107-114). Buenos Aires: Noveduc/ Fundación CEM [Colección Ensayos y Experiencias].
- » Villalta, C. (2013). Un campo de investigación: las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. *Civitas*, 13 (2), 245-268.
- » Villalta, C. y Gesteira, S. (Coords.) (2019). *La Convención sobre los Derechos del Niño en la Argentina. Trayectorias, experiencias y activismo*. Buenos Aires: UNICEF.