

Tercer Foro Latinoamericano: “Igualdad y desigualdad en América Latina: generando debates en Trabajo Social en relación con otras ciencias del campo social”

Título:

La política de Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires a partir de la implementación de la Ley 13.298 (Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes): un balance crítico.

Eje temático 4: Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región

Autora: Silvina Pantanali

e-mail: [silpantanali@yahoo.com.ar](mailto:silpantanali@yahoo.com.ar)

Institución: Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata

La perspectiva histórico-crítica sostiene que la génesis del Trabajo Social está vinculada a la conquista de derechos sociales - que se materializaron en políticas sociales - en el capitalismo monopolista; por lo cual, la regresión brutal de estos derechos en las últimas cuatro décadas como parte de la ofensiva del capital contra el trabajo, usualmente denominada “neoliberal”, nos interpela acerca de sus inflexiones sobre esta actividad profesional.

La ofensiva neoliberal fue la salida que encontraron las clases dominantes a la crisis abierta a principios de los años 70 del siglo XX, ante el agotamiento del patrón de acumulación keynesiano-fordista<sup>1</sup> y específicamente de las particulares condiciones que permitieron el llamado “boom económico de la segunda posguerra mundial”<sup>2</sup>, en un

---

<sup>1</sup> Sintéticamente, el patrón de acumulación keynesiano-fordista se caracteriza por: la producción en masa, la constitución/consolidación del operario-masa y del trabajo colectivo fabril, y por el rol del Estado en el proceso económico capitalista como administrador de las crisis y garante de determinados niveles de consumo, así como de la “integración” de la clase trabajadora, a través del “Estado de Bienestar” (ver Mandel, 1979).

<sup>2</sup> Nos referimos a que Estados Unidos, a la salida de la Segunda Guerra Mundial, se convirtió en el imperialismo indiscutidamente hegemónico desde el punto de vista económico, político y militar, actuando como motor del desarrollo económico mundial, basado en: la destrucción masiva de fuerzas productivas en Europa provocada por la guerra, que permitió una baja composición orgánica del capital para reiniciar el ciclo de acumulación con altas tasas de ganancia, y el rol del stalinismo actuando como freno a la revolución europea a la salida de la guerra, en condiciones de

contexto de ascenso de la lucha de clases a nivel mundial a partir de 1968<sup>3</sup> (Harvey, 2007). De hecho, las clases dominantes debieron infringir duras derrotas a los trabajadores y sectores populares - como imponer dictaduras militares en países capitalistas periféricos y quebrar importantes huelgas obreras<sup>4</sup> en países capitalistas centrales - para poder avanzar en las transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales que configuran el capitalismo contemporáneo; debieron asestarles una derrota histórica.

Esta ofensiva neoliberal buscó un restablecimiento de las tasas de ganancia y acumulación previas a la crisis, a través de la *financierización del capital*<sup>5</sup>, una *reestructuración productiva*<sup>6</sup> y un ataque sin precedentes a las condiciones de vida y de trabajo de la clase trabajadora, a partir del restablecimiento a largo plazo del *desempleo estructural* crónico, la *flexibilización y precarización* laboral y la caída de los salarios reales, así como de serios recortes a la seguridad social y los servicios sociales (Mandel, 1980), con la llamada “Reforma del Estado”<sup>7</sup>. De hecho, las derrotas históricas sufridas por los trabajadores a partir de los años setenta fragilizaron su capacidad de organización

---

extrema miseria de las masas, que permitió a la burguesía obtener altas tasas de plusvalía (ver Bach, 1998).

<sup>3</sup> Ascenso que abarca, entre otros sucesos históricos, el Mayo Francés, el Otoño Caliente italiano, el Cordobazo en Argentina, la Revolución Portuguesa, etc.

<sup>4</sup> Dos huelgas paradigmáticas son: la de los mineros en la Gran Bretaña de Thatcher en 1984/5 y la de los controladores aéreos en los Estados Unidos de Reagan en 1981.

<sup>5</sup> La financierización del capital, por varios autores considerado el elemento central de la tercera etapa del capitalismo monopolista, expresa la exacerbación del carácter rentístico y parasitario del capitalismo: ante la superacumulación y la caída de las tasas de ganancias en la industria, parte sustantiva de los capitales no es invertida productivamente, buscando valorizarse en la esfera de la circulación, succionando sus ganancias (intereses) de la plusvalía global, que se genera en la esfera de la producción. Esta hipertrofia de las operaciones financieras (especulativas) en relación a la producción real de valores, es la que crea la “ilusión” de que se genera valores en la esfera de la circulación, que Marx denomina como capital fetiche (ver Harvey, 2007)

<sup>6</sup> Reestructuración productiva: basada en la deslocalización de empresas a países periféricos con altas tasas de explotación de la fuerza de trabajo, la fusión y adquisición de empresas, la tercerización, los cambios en la organización del proceso productivo y de los procesos de trabajo, y la incorporación intensiva de los avances técnico-científicos a la producción. Todo esto facilitó la concentración y centralización del capital (ver Harvey, 2007).

<sup>7</sup> Es importante resaltar que, avanzar en estos procesos de financierización y reestructuración productiva [...] “fue materialmente posible gracias al conjunto de transformaciones tecnológicas advenidas con la tercera gran revolución científico-técnica, de la micro-electrónica - también llamada “tercera revolución industrial” -, y políticamente posible por la derrota global del proyecto de emancipación de la clase trabajadora”(Dulcich Piccolo, 2008: 81/82)

y movilización y por lo tanto su capacidad de imponer sus intereses al Estado en términos de políticas sociales.

Concretamente, se operaron cambios sustanciales en los modos de enfrentamiento de las refracciones de la “cuestión social” por parte del Estado, que varios autores<sup>8</sup> sintetizan en tres procesos: privatización, descentralización y focalización.

Una preocupación central del colectivo profesional es comprender cómo, estos cambios en el modo de organización e intervención estatal determinan, en la actualidad, la funcionalidad social de la profesión y el alcance de sus respuestas, al constreñir la *autonomía relativa*<sup>9</sup> de las y los profesionales. En este trabajo presentamos el análisis particular de la política de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires, a partir de la implementación de la Ley 13.298, en abril de 2007, para avanzar en esa comprensión.

Este análisis expresa parte de los resultados de la investigación llevada a cabo para la elaboración de la Tesis de Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, presentada en el año 2014.

Desde lo metodológico, fue un aporte central, la evaluación de la implementación realizada por el equipo del Instituto de Derechos del Niño de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Así es que, luego de la lectura del texto de la Ley 13.298 (Promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes) de la Provincia de Buenos Aires y de los Decretos y Resoluciones afines, apelamos a una técnica legislativa para su análisis: las Checklisten *“implican responder una serie ordenada de preguntas, constituyen una propuesta metodológica para analizar un proyecto de ley. Se trata de una de una lista de interrogaciones pensada en general como una guía de análisis de proyectos de ley, pero que puede ser articulada para estudiar leyes sancionadas”* (IDN-FCJS-UNLP, 2009: 17).

---

<sup>8</sup> Situándonos en el campo del Trabajo Social, podemos citar, entre otros, a: Vilas, Carlos (1997): *“De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”*, en Revista Desarrollo Económico, vol.36, Bs. As. y Montaña, Carlos: (1997): *“O Serviço Social frente ao neoliberalismo. Mudanças na sua base de sustentacao funcional-ocupacional”*, en Revista Serviço Social y Sociedade N° 53, Cortez, Sao Paulo.

<sup>9</sup> Marilda lamamoto plantea que los trazos que caracterizan la profesión – la reivindicación de una deontología, la relación singular en el contacto directo con los usuarios de políticas sociales, el carácter no rutinario de la intervención, entre otros - nos otorgan ciertos márgenes de maniobra y libertad *“para reorientar la forma de intervención, de acuerdo con la manera de interpretar el papel profesional”* (lamamoto, 1992: 95)

La propia trayectoria laboral de la investigadora es considerada también fuente de este trabajo, ya que parte sustancial de la información sobre la política de Niñez y Adolescencia, fue obtenida a partir de la observación directa, sus registros de intervención y la búsqueda intencionada de datos durante el desempeño de su actividad profesional en la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires. Esta inserción laboral permitió el acceso a información documental que, siendo de carácter público, usualmente es negada a investigadores por las autoridades de los organismos estatales. Es así que, la información cuantitativa sobre las políticas de Niñez y Adolescencia fue obtenida o elaborada a partir de la lectura y análisis de registros, estadísticas e informes a los que se tuvo acceso por ser instrumentos de trabajo de la investigadora o de trabajadores de otras áreas con los cuales se relacionaba.

La Ley 13.298 se inscribe en el paradigma de la “protección integral de derechos de la niñez y la adolescencia”, radicalmente diferente al paradigma de la “situación irregular”, que sustentó la acción del Estado argentino durante casi un siglo, desde la sanción de la Ley 10.903 (Régimen de Patronato de Menores) en 1919 - conocida como Ley Agote por el diputado conservador autor del proyecto - hasta la sanción de la Ley 26.061<sup>10</sup> el 28 de septiembre de 2005.<sup>11</sup> Este cambio de paradigma o “enfoque” debería traducirse en cambios sustanciales en las políticas sociales dirigidas a niñas, niños y adolescentes y en las prácticas institucionales con estos sujetos.

La Ley dispone la creación del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: un conjunto de organismos y servicios en el ámbito provincial (Servicios Zonales, Comisión Interministerial, Observatorio Social, Defensor del Niño) y municipal (Servicios y Consejos Locales), encargados de formular, coordinar, ejecutar y controlar las políticas públicas y programas destinados a promover, proteger, restablecer y asegurar el efectivo goce de los derechos a estos sujetos.

---

<sup>10</sup> Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

<sup>11</sup> El Régimen del Patronato de Menores, sustentado posteriormente por el Decreto Ley n° 10.067/83, era un régimen legal de facto en tanto constituía una clara violación a los derechos humanos, entrando en absoluta contradicción en diversas materias con disposiciones de nuestras Constituciones Nacional, Provincial y en especial con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Analizamos entonces, el proceso de creación - o no - de estos organismos y servicios así como otras condiciones necesarias a la implementación de una nueva normativa sobre derechos sociales: campañas de difusión, capacitación de los sujetos involucrados, planificación presupuestaria, etc.

La Ley 13.298 expresa que “el Estado asume la obligación de transformar y/o crear las políticas públicas orientadas a apoyar a las familias en la inclusión, protección y desarrollo integral de los niños y adolescentes, reconociendo a la familia como el lugar natural para el crecimiento saludable de los niños”.<sup>12</sup>

En este sentido, realizamos un minucioso análisis: del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales - único presupuesto provincial transferido a los municipios para la creación de programas sociales dirigidos a niños, adolescentes y sus familias -, de la Beca de Niñez - única prestación monetaria de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia -, de los Hogares y Centros de Día y de los Programas provinciales, a partir del cual afirmamos que:

*“La Ley 13.298 no resultó en la implementación de una nueva política social en la provincia de Buenos Aires, configurada desde un enfoque de promoción y protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes sino que, actuó como sostén jurídico-ideológico de un discurso “progresista” de reconocimiento y ampliación de derechos que encubrió una profundización de los procesos que caracterizan a las políticas sociales neoliberales: primero, tercerización de servicios, luego vaciamiento institucional y desfinanciamiento, provocando entonces, la precarización y refilantropización/reprivatización de las respuestas a las manifestaciones de la “cuestión social” (Roca y Lombardo, 2007: 16), en materia de niñez y adolescencia” (Pantanali, 2014: ).*

Por último, analizamos los modos en que la política de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires condiciona la autonomía de las y los profesionales para desarrollar estrategias de intervención que den respuesta a las acuciantes situaciones

---

<sup>12</sup> Se entiende por familia al grupo humano ampliado con el que convive el niño o adolescente, en el seno del cual es cuidado y atendido. Por lo tanto, puede estar conformada por parientes (padres, madres, hermanos, hermanas, tíos, tías, abuelos, abuelas) y/o miembros de la comunidad que representen para el niño vínculos significativos en su desarrollo y bienestar.

problemáticas que padecen los niños, adolescentes y sus familias, y planteamos algunas hipótesis sobre el significado/funcionalidad social de la profesión en la actualidad.

## Bibliografía

BACH, PAULA (1998): "El boom de posguerra: un análisis crítico de las elaboraciones de Ernest Mandel" en *Revista Estrategia Internacional* n° 7. Buenos Aires.

BIANCO, CAROLA y ORLER, JOSÉ (2009): "*Problemas menores. ¿Cómo contribuir a la restitución de los derechos de niños, niñas y jóvenes en situación de calle en la ciudad de La Plata?*" En actas del X Congreso Nacional de Sociología Jurídica "Legalidad y legitimidad: Confrontaciones sociales en torno al Derecho", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y la Sociedad Argentina de Sociología Jurídica. Córdoba.

CADEMARTORI, FIORELLA, CAMPOS JULIA y SEIFFER, TAMARA (2007): *Condiciones de trabajo de los trabajadores sociales. Hacia un proyecto profesional crítico*. Espacio. Buenos Aires.

DULCICH PICCOLO, R. (2008): Trabajo Social en tiempos de barbarie: Dilemas y desafíos para el proyecto profesional crítico en América Latina. Tesis de Doctorado (UFRJ)

GUERRA, YOLANDA (2012): La intervención como proyecto ético-político y su vinculación con las reales condiciones de trabajo. En *Trabajo Social y mundo del trabajo: reivindicaciones laborales y condiciones de la intervención*. Productora del Boulevard. La Plata.

HARVEY, DAVID (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Akal. Madrid

IAMAMOTO, MARILDA V. (1992): *Servicio Social y División Social del Trabajo. Un análisis crítico de sus fundamentos*. Cortez. San Pablo.

----- (2007) *Servico Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questao social*. Cortez. San Pablo.

IDN-FCJS-UNLP (2009): *La nueva normativa de protección a la infancia y la adolescencia en la Provincia de Buenos Aires*. Acuerdo de Cooperación UNICEF – UNLP-IDN. En [www.unicef.org/argentina/spanish/proteccion\\_a\\_la\\_infancia\\_12\\_11](http://www.unicef.org/argentina/spanish/proteccion_a_la_infancia_12_11)

MANDEL, ERNEST (1979): *El capitalismo tardío*. Era. México DF.

----- (1980): *Las ondas largas del desarrollo capitalista: una interpretación marxista*. Siglo XXI. Madrid.

MONTAÑO, CARLOS (2005): *Tercer Sector y Cuestión Social. Crítica al patrón emergente de intervención social*. Cortez. San Pablo.

NETTO, JOSÉ PAULO (1997): *Capitalismo monopolista y Servicio Social*. Cortez. San Pablo

----- (2003): "La construcción del Proyecto Ético-Político del Servicio Social frente a la crisis contemporánea". En BORGIANNI, E., GUERRA, Y. y MONTAÑO, C.: *Servicio Social Crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. Cortez. San Pablo.

----- y BRAZ, MARCELO (2006): *Economía Política. Uma introdução crítica*. Cortez. San Pablo.

ROCA, SILVIA y LOMBARDO, JAVIER (2007): *De la política social al empobrecimiento de los Servicios Sociales y de las condiciones laborales de los trabajadores sociales en la provincia de Neuquén*" mimeo.

ROSSETTI BEHRING, ELAINE y BOSCHETTI, IVANETE (2009): *Política Social: fundamentos e historia*, Cortez, San Pablo.