

LOS DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS SEGÚN EL PARADIGMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA: REFLEXIONES A PARTIR DE UN ESTUDIO DE CASO EN AVELLANEDA, ARGENTINA.

Autoras: Ada Freytes Frey
Ana Kupervaser
Cecilia Ruiz
Gabriela Dorrego

Resumen:

La adopción de políticas y programas guiados por los principios del paradigma de derechos de niños/as y jóvenes, y orientados a garantizar el cumplimiento efectivo de los mismos supone desafíos particulares, ya que requiere cambios profundos en las lógicas de intervención que han caracterizado las políticas públicas hacia la infancia y la juventud en los últimos años. El presente artículo discute algunos de tales desafíos, para centrarse luego en el análisis de un programa particular, el Programa “Envión”, desarrollado en un municipio de la Argentina.

Este Programa se presenta institucionalmente como una política que se inscribe en el marco del paradigma de protección de derechos de adolescentes y jóvenes. Nuestro interés es indagar las modalidades concretas de promoción y protección de derechos de adolescentes y jóvenes que el programa desarrolla, analizando las dificultades encontradas a la hora de implementar el nuevo enfoque consagrado en la legislación vigente. En segundo lugar, nos interesa explorar los dispositivos institucionales implementados para sostener las intervenciones. Finalmente, buscamos analizar las estrategias y obstáculos para la constitución de las alianzas interinstitucionales necesarias para construir una política integral. En tal sentido, el artículo se propone como un aporte, a partir de un estudio de caso estratégicamente elegido, a la investigación sobre cómo las políticas públicas van desarrollando estrategias y dispositivos para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de niños/as y jóvenes.

Palabras Clave: Paradigma de protección de derechos, políticas integrales, dispositivos institucionales

I. Introducción

La aprobación en 1989 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) constituyó un hito fundamental en un proceso comenzado varios años antes¹ que implicó un cambio de paradigma en los modos de considerar socialmente la infancia y la adolescencia, y de intervenir sobre sus problemáticas.

La importancia central de la CIDN radica, no solo en que la misma refleja un amplio acuerdo entre países sobre principios que tienen que ser respetados por todos en relación al desarrollo y bienestar de niños/as y adolescentes, sino también en que involucra un compromiso de los países firmantes para desarrollar los instrumentos jurídicos e implementar las políticas públicas necesarias para hacer efectivos sus derechos. (Peralta, Berra y otros, 2009). En tal sentido, preguntarse por la concreción del enfoque de derechos consagrado por la CIDN requiere indagar tanto acerca de las leyes que garantizan la exigibilidad de tales derechos, como por los dispositivos institucionales y los programas que se constituyen para hacer efectivo el cumplimiento de las mismas.

En los últimos años, la Argentina ha dado pasos fundamentales hacia la adopción de un enfoque de garantía de derechos, abandonando el sistema tutelar encarnado en el Régimen del Patronato de Menores, a través de la promulgación de la Ley N° 26.061, de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en 2005. Se trató de un paso importante en un camino ya iniciado con la adhesión a la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990 y la incorporación de dicho tratado a la Constitución con la reforma de 1994. En la actualidad, las distintas provincias están dictando sus propias leyes, en articulación con la ley nacional².

Sin embargo, la adopción de políticas y programas guiados por los principios del paradigma de derechos supone desafíos particulares, ya que requiere cambios profundos en las lógicas de intervención que han caracterizado las políticas públicas hacia la infancia y la adolescencia en los últimos años. El presente artículo discute algunos de tales

¹ La Declaración Universal de Derechos del Niño fue adoptada por las Naciones Unidas en 1959.

² La República Argentina, país federal, está constituido por 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital del país. El Municipio de Avellaneda, sobre el cual focalizará nuestro trabajo se encuentra ubicado en territorio de la Provincia de Buenos Aires, la más extensa y poblada. Esta provincia sancionó en 2005 su propia Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, N° 13.298.

desafíos, mostrando los contrastes entre los principios sostenidos por la nueva legislación nacional y provincial, inspirada en la CIDN, y los estilos tradicionales de intervención desde el Estado, dominantes no sólo en Argentina, sino en otros países de Latinoamérica.

Asimismo, el artículo se centra en el análisis de un programa particular, el Programa “Envi3n”³, desarrollado en el Municipio de Avellaneda desde 2005. Este Programa se presenta institucionalmente como una política que se inscribe en el marco del paradigma de protección de derechos de niños/as y adolescentes y, de hecho, presenta diversos aspectos que se encuadran dentro de los lineamientos de las leyes nacional N° 26.061 y provincial N° 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Nuestro objetivo es aportar, a través de un estudio de caso, al debate acerca de la construcción de políticas públicas orientadas a hacer efectivos los derechos de niños/as y adolescentes.

II. El enfoque de protección y promoción de derechos: algunos desafíos a su implementación

En este apartado, discutimos algunos aspectos centrales de la perspectiva de derechos, presentes en la legislación argentina (tanto en la Ley Nacional N° 26.061 como en la Ley Provincial N° 13.298), pero cuya implementación presenta aristas especialmente complejas⁴. En primer lugar, ambas leyes encarnan la doctrina de la “protección integral” de derechos. El **principio de integralidad** responde a un planteo fundamental de la doctrina de Derechos Humanos, que afirma la indivisibilidad de los derechos y, por lo tanto, el carácter interrelacionado e interdependiente de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, dado que cada derecho tiene efecto en el ejercicio de

³ Este trabajo se basa en una investigación en marcha en la Universidad Nacional de Avellaneda, financiada por el Programa UNDAVCyT de dicha institución. El objetivo de la misma es analizar la incidencia que tiene el “Programa Envi3n” en las trayectorias educativas y laborales de los/as jóvenes de entre 16 a 21 años que participan en él en la ciudad de Avellaneda. En la actualidad, estamos realizando la primera etapa del trabajo de campo y del análisis, centrada en los dispositivos institucionales del programa. Para ello, hemos realizado entrevistas en profundidad a funcionarias de la Subsecretaría de Inclusión Social de la Municipalidad de Avellaneda, que gestionan diversos aspectos del Programa y a distintas figuras (coordinador, miembros del equipo técnico, docentes, talleristas y tutores) de dos sedes del mismo. Asimismo, hemos analizado documentos e informes sobre el Programa.

⁴ La enumeración que hacemos en este artículo está lejos de recuperar los múltiples aspectos innovadores de la legislación que consideramos. Solo tomamos algunos de ellos por su carácter estratégico y complejo, y porque la política examinada (el Programa Envi3n en Avellaneda) afronta el desafío de buscar estrategias concretas para su implementación.

los demás derechos (Solís Umaña, 2003). Sólo el cumplimiento del conjunto de derechos permite el bienestar y el desarrollo de niños/as, adolescentes y jóvenes.

Otro principio fundamental de la CIDN recuperado tanto por la ley nacional como la provincial es el derecho de niños/as y jóvenes a *expresar su opinión libremente, a ser escuchados/as y a que sus opiniones sean tomadas en cuenta*, en función de su edad y madurez. Ambas leyes integran este derecho dentro del marco del “interés superior del niño”, esto es, “la máxima satisfacción, integral y simultánea de sus derechos y garantías”. La concreción de este derecho supone la participación de niños/as, adolescentes y jóvenes en las medidas y políticas que los/as afectan. Por lo tanto, es uno de los aspectos donde se manifiesta con mayor claridad las diferencias entre el paradigma de la protección de derechos y el paradigma tutelar, que parte de una visión de niños/as y adolescentes como “menores”, vale decir, seres aún “incapaces”, que deben ser educados/as y tutelados/as para lograr un adecuado desarrollo que los/as haga, recién entonces, ciudadanos/as y titulares de derechos (CASACIDN, 2008). Por el contrario, este principio reconoce a los niños/as y adolescentes “el ejercicio de los derechos políticos y de participación al igual que los adultos. La ciudadanía de los NNA⁵ y su participación activa en la democracia social y en la democracia política son diferentes, pero no menores que las de los adultos”. (Peralta, Berra y otros, 2009:33)

Finalmente, un tercer aspecto que queremos examinar en este artículo tiene que ver con la **construcción de un sistema integral de protección de derechos**, lo cual es el eje de ambas leyes, en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales. La idea de sistema supone la interacción y articulación entre sus componentes: en este caso, los actores tanto estatales (en el nivel nacional, provincial y local) como de la sociedad civil que trabajan por la protección y promoción de los derechos de niños/as y jóvenes (CASACIDN, 2008). De acuerdo a esta perspectiva, la implementación efectiva de las políticas de promoción y protección integral de los derechos de los/as niños/as y adolescentes requiere la concertación de acciones entre los actores gubernamentales, las organizaciones sociales, las instituciones locales, los servicios locales y zonales (creados a partir de las leyes antes citadas), etc. Cada uno de ellos debe aportar, de acuerdo a sus objetivos, posibilidades,

⁵ NNA: niños, niñas y adolescentes. Sigla utilizada en el texto original.

recursos y competencias, para garantizar el ejercicio de los derechos por parte de los/as niños/as y jóvenes.

Ahora bien, los tres aspectos mencionados, centrales para la implementación legal del enfoque de derechos, conllevan cambios profundos en las lógicas de intervención que han caracterizado las políticas públicas hacia la infancia y la juventud.

El *principio de integralidad* requiere superar la lógica sectorial que ha caracterizado al Estado en sus intervenciones sobre la cuestión social. En tal sentido, en sendos estudios “panorámicos” sobre las políticas de juventud en América Latina, Rodríguez (2010, 2011) señala que si bien desde los organismos gubernamentales de juventud se generan documentos que incorporan el enfoque integral propio del paradigma de derechos, los programas efectivamente implementados y financiados siguen operando con una perspectiva sectorial, centralizada y burocrática. Esto lo lleva a señalar que:

“El panorama regional muestra, entonces, una situación donde las políticas “integrales” de juventud son visibles en cierta medida en los “discursos”, al tiempo que las políticas “sectoriales” destinadas a la juventud son las que siguen operando realmente en la práctica. En este marco, resulta altamente preocupante que mientras en el primer caso los enfoques que predominan miran a las y los jóvenes como “sujetos de derecho” y/o “actores estratégicos del desarrollo”, desde las políticas sectoriales se mira a las nuevas generaciones como un simple “grupo de riesgo”, con todas las consecuencias que ello tiene en la dinámica efectiva de las políticas públicas de juventud”. (Rodríguez, 2011:13)

En segundo lugar, la *participación* juvenil en las políticas que los/as afectan supone superar la lógica tutelar y adultocéntrica aún vigente en numerosas instituciones del Estado. En tal sentido, Rodríguez (2010) señala que a menudo las políticas han operado construyendo espacios específicos para el desarrollo de la participación y la sociabilidad juvenil. Pero que esto ha incluso reforzado el aislamiento social de los/as jóvenes, en lugar de promover nuevos modos de diálogo y vinculación democrática entre ellos/as y los/as adultos/as. Esta problemática adquiere aristas específicas en el caso de los/as jóvenes en situación de pobreza. Esta última, en efecto, no se presenta sólo como carencia de bienes materiales para cubrir necesidades básicas, sino también como asimetrías de capital cultural y, a menudo, como violencia simbólica que genera en los/as jóvenes sensación de “incompetencia”⁶ (Bourdieu y Wacquant, 1995; Bourdieu, 1990) para expresar sus

⁶ Para Bourdieu (1990), asumirse con competencia significa la creencia de “tener el derecho y el deber de ocuparse de algo”. Pero para él, esta competencia se asienta en el reconocimiento social de tales derechos y deberes, asociado a determinadas propiedades de los individuos. Así, la sensación de “incompetencia” lleva a los sujetos a autoexcluirse de

intereses y puntos de vista ante los/as adultos (y, sobre todo, los/as adultos/as que aparecen investidos de una autoridad institucionalizada, como los/as docentes, los/as médicos/as, los/as funcionarios/as).

Por último, al considerar la *construcción de un sistema integral* de protección de derechos, nos encontramos nuevamente con los obstáculos que para esto genera lo arraigadas que están las lógicas de trabajo sectorial. Este aspecto, ya mencionado al discutir la integralidad, dificulta también la coordinación y articulación de diversos actores en el diseño e implementación de las políticas de juventud, aspecto estratégico para generar intervenciones sistémicas y redes cooperativas.

A partir de esta discusión, se abre entonces el interrogante de cómo las distintas políticas ligadas a la implementación y efectivización de los principios establecidos en la CIDN y en las leyes nacional y provincial afrontan y van encontrando soluciones a estos desafíos y dilemas planteados. Se trata de un interrogante complejo, cuyo abordaje requerirá indudablemente distintos estudios de caso y estudios comparativos que permitan ir relevando y discutiendo las potencialidades y límites de distintas estrategias. Este artículo se presenta como un aporte en esta tarea, en el caso específico del Programa Envi3n en el Municipio de Avellaneda, programa que busca incorporar efectivamente estos principios y aspectos que hemos discutido en este primer apartado.

III. El programa Envi3n: una intervenci3n multidimensional para promover la integralidad

Como se ha planteado en el apartado anterior, uno de los aspectos centrales promovidos por la legislaci3n vigente es la **protecci3n integral** de los derechos de ni3os/as y adolescentes. Desde este enfoque, cualquier pol3tica p3blica, programa o intervenci3n cuyo fin sea la promoci3n y protecci3n de los derechos de ni3os/as y adolescentes, debe tener un abordaje multidimensional, es decir, debe intervenir en los diversos aspectos y derechos de un modo conjunto, simult3neo y articulado.

Este es, sin embargo, un aspecto inusual en las pol3ticas tradicionales, en las que predomina un enfoque sectorial. En cambio, el Programa Envi3n propone desde sus

las discusiones p3blicas o a callar sus propias opiniones frente a otros considerados “competentes”; esto es, con autoridad simb3lica.

inicios un enfoque multidimensional, planteando en su objetivo general cuatro ejes de intervención, que responden a cuatro derechos centrales: a la educación; a la salud; a la recreación, el deporte y la vida artística; y al trabajo⁷. Estos ejes –a los que se suma un quinto, el de integración socio-comunitaria- organizan el trabajo del Programa, que en el Municipio de Avellaneda se desarrolla en 9 sedes barriales, atendiendo en la actualidad a 885 adolescentes y jóvenes. En estas sedes, además de brindarse desayuno, almuerzo y merienda y otorgarse una beca mensual a los/as adolescentes y jóvenes que asisten a ella, se desarrolla una oferta formativa, educativa y recreativa diseñada para la población beneficiaria, teniendo en cuenta las características del barrio y las necesidades e intereses de los/as jóvenes. A continuación describiremos, para cada una de las áreas centrales del programa, los objetivos y actividades que se llevan a cabo en todos los barrios.

El *área de educación* tiene como principal objetivo mejorar la inserción y/o reinserción en el sistema educativo y favorecer así la terminalidad de la escuela secundaria. Esto se promueve a través de diversas acciones, coordinadas por un/a responsable pedagógico/a. En primer lugar, todas las sedes cuentan con apoyo escolar. A través de ello se busca, por un lado, acompañar a los/as jóvenes para que realicen las “tareas” de la escuela y superen dificultades que afectan su desempeño escolar y, por otro lado, proponer un modo diferente de abordaje de los contenidos escolares mediante actividades planificadas por los/as docentes que trabajan en la sede del Enviñon, utilizando estrategias alternativas. Otra acción central dentro de este eje es la visita a las escuelas a las que asisten o asistieron los/as jóvenes beneficiarios/as. A través de ello se busca realizar un seguimiento del rendimiento académico de los/as jóvenes, sus dificultades de aprendizaje y su comportamiento y se intenta coordinar con directivos/as, preceptores/as y/o docentes para realizar acciones conjuntas. Finalmente, en el caso de los/as jóvenes que se acercan al programa habiendo abandonado el sistema educativo, se busca –en

⁷ En este punto, es preciso subrayar las distintas perspectivas que sobre el trabajo presentan la CIDN y la Ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. La primera sólo considera al trabajo desde una óptica negativa (la protección de niños/as y adolescentes de la explotación económica y del desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud o para su desarrollo). En cambio, la ley argentina reconoce el derecho al trabajo de los adolescentes, aunque siempre en el marco de protección establecido por la CIDN. Consideramos que esta segunda perspectiva incorpora una mirada que tiene en cuenta el desarrollo del adolescente: particularmente en el caso de los jóvenes en situación de pobreza, es fundamental brindarles desde las políticas públicas herramientas para una inserción laboral a futuro que les permita romper los círculos viciosos de la reproducción social.

acuerdo con el/la joven y su familia- la modalidad educativa que más se adecue a su realidad e intereses para favorecer la finalización de la escuela secundaria (no sólo la escuela común, sino también la modalidad de adultos, o distintos programas de apoyo a la finalización de la escuela media).

Un segundo eje es la promoción y prevención de la *salud*, cuyo objetivo es el de reducir la situación de riesgo de los/as jóvenes. Esto se concreta mediante la coordinación con unidades sanitarias del municipio, la organización de talleres de prevención y el seguimiento de los/as beneficiarios/as a través de psico-diagnósticos y evaluaciones a cargo del equipo técnico. Se brindan elementos y accesibilidad a recursos de cuidado de la salud, prevención de embarazos y adicciones y tratamiento de diferentes aspectos que hacen a su pleno desarrollo y bienestar (psicofísico y socio-cultural).

El eje de *recreación, arte y deporte* busca promover la integración social, la construcción de la identidad y el sentido de pertenencia de los/as adolescentes, mediante la participación en actividades artísticas, expresivas y deportivas. En cada una de las sedes se ofrecen talleres artísticos variados, entre los cuales los/as jóvenes pueden elegir (de música, artes plásticas, murga, circo, fotografía, teatro, danza), y también un espacio para la actividad física y el deporte.

El cuarto eje, el de *trabajo*, apunta a favorecer la inserción laboral de los/as jóvenes. Las acciones en este sentido están orientadas a jóvenes a partir de 16 años. La principal modalidad de intervención es la formación para el trabajo, mediante talleres de oficio o cursos de formación profesional con certificación oficial en áreas como la carpintería, la peluquería, la gastronomía, la informática, etc. Complementariamente se organizan talleres de orientación al trabajo, en los que se brindan estrategias para mejorar el acceso al empleo, y se realizan prácticas laborales en empresas, con un acompañamiento y contención de parte del equipo del programa. La oferta de pasantías –estrategia más completa en términos de formación para el trabajo (Jacinto, 2010)-, sin embargo, aparece como extremadamente limitada en relación a los/as jóvenes participantes del programa. En la actualidad, sólo hay 10 pasantes en todo el Municipio, a los que se suman 4 jóvenes recientemente efectivizados/as⁸.

⁸ En 2011, el número de pasantes ascendía a 17 jóvenes.

En tal sentido, hemos observado que los distintos ejes no aparecen aislados entre sí, ni aparecen énfasis desiguales entre las distintas líneas de intervención. Por el contrario, se hace hincapié en la integralidad de la intervención y en la necesidad de superar lógicas fragmentadas, habituales en las políticas sectoriales: el planteo es que cada espacio enriquece y se enriquece con los demás, tal cual lo plantea el principio de interdependencia.

Esto tiene que ver con otro principio fundamental, consagrado en el artículo 6º de la CIDN: el derecho a la vida y al desarrollo, principio que se especifica aún más en el artículo 27, que reconoce “el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. Esta idea de desarrollo integral del adolescente atraviesa todas las intervenciones desde el Envi3n, que más allá de las acciones y objetivos de las diversas áreas, pone el foco en los sujetos, con sus problemáticas, necesidades y perspectivas particulares; vale decir, el foco está en los sujetos en contexto.

En este marco se despliegan las acciones de la última de las áreas de trabajo en sede, la de *integración socio-comunitaria*. Desde aquí se desarrollan acciones y proyectos tendientes a abordar problemáticas e intereses de los/as adolescentes y jóvenes, emergentes de su cotidianeidad, como así también actividades dirigidas a otros grupos del barrio y de Avellaneda. Por otra parte, se trabaja la vinculación con las familias, mediante la visita periódica de trabajadores sociales a las casas de los/as jóvenes, lo cual permite conocer a sus familias y, a su vez, mantenerlas informadas a acerca de su participación en el Envi3n y de las dificultades detectadas.

Sin embargo, al intentar un primer análisis de los logros del programa en relación a los distintos derechos y ejes de intervención discutidos, se advierten resultados dispares. El Envi3n muestra avances perceptibles en la escolarización de los/as jóvenes participantes; ha favorecido la realización de controles y la atención primaria de la salud; ha generado, a través del arte, del deporte y de la recreación –pero también de las modalidades de vinculación-, un espacio de pertenencia para estos/as jóvenes, donde ellos/as pueden enfrentar heridas afectivas, desarrollar capacidades de auto-conocimiento y expresión y aprender modos más democráticos de vinculación, aspectos todos que tienen que ver con su desarrollo integral como personas. Sin embargo, los logros son

menores en lo que se refiere al derecho al trabajo, aspecto fundamental para atacar la reproducción de la pobreza. Por un lado, el programa de pasantías hasta el momento ha abarcado una minoría de los/as beneficiarios/as y, por otro lado, los talleres de oficios sirven para ampliar las competencias de los/as participantes, pero no atienden otro tema que suele estar en la base de los problemas de inserción laboral de los/as jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza: el escaso capital social, que afecta el acceso al empleo (dada la importancia de los contactos y recomendaciones personales a la hora de buscar trabajo). En tal sentido, se trata de un eje donde todavía hay mucho por desarrollar.

IV. La voz de los/as adolescentes y jóvenes en el Programa Envión

En este apartado, buscamos examinar cómo se expresa en el Programa Envión el derecho de niños/as y jóvenes a **manifestar su opinión libremente, a ser escuchados/as y a que sus opiniones sean tomadas en cuenta**. En tal sentido, dentro de los objetivos específicos del Programa figura promover el conocimiento y el ejercicio de la ciudadanía en todos los ámbitos, especialmente en aquellos que conforman los ejes de intervención del Programa.

Sin embargo, como hemos discutido en el segundo apartado, el ejercicio de este derecho aparece a menudo obstaculizado por la dificultad en los vínculos intergeneracionales y por las asimetrías simbólicas entre jóvenes (y más aún jóvenes de sectores populares) y adultos/as investidos/as de una autoridad institucional que les da poder sobre ellos/as. Como ha planteado Mauger (2006), retomando las categorías de Bourdieu, cuando los/as jóvenes de sectores populares se sienten en inferioridad de condiciones en las interacciones con otros actores con un mayor capital cultural, tienden a retirarse de la interacción (aunque más no sea, callándose), o bien a plantear la misma en términos que les son más favorables (por ejemplo, apelando a su capital agonístico –esto es, a sus mayores destrezas para la lucha y fuerzas físicas-). Este tipo de dinámica, pues, afecta la posibilidad de expresión de los intereses y puntos de vista de los/as jóvenes y, en consecuencia, la factibilidad de incorporar tales visiones en la formulación e implementación de la política.

En tal sentido, un aspecto interesante del Programa Envión es que algunos de sus dispositivos institucionales están orientados a superar estos obstáculos. Por un lado, se *busca construir un vínculo de confianza y afecto* entre el equipo de profesionales y los/as jóvenes, ofreciendo a estos últimos un espacio de contención, de escucha, de acompañamiento. Por otro lado, se promueve *un espacio de socialización diferente*, en el que logren relacionarse con sus pares desde el respeto, el afecto y la ayuda mutua, evitando las situaciones de violencia simbólica o física.

En este contexto institucional, los/as jóvenes son escuchados permanentemente: se atiende a sus problemas e inquietudes. Ante situaciones de conflicto, se escucha su opinión y su explicación, promoviéndose la responsabilidad por las propias acciones.

Aún así, a menudo la distancia social y generacional afecta y bloquea la relación entre los miembros del equipo técnico y los/as jóvenes. En este marco, la figura que se destaca como facilitadora de la expresión y participación de estos/as últimos/as es la de los/as *tutores/as*. Éstos/as son jóvenes más grandes (mayores de 18 años) que pertenecen al barrio donde está ubicada la sede y cumplen un papel de mediación entre el equipo técnico de la sede y los/as jóvenes, a la vez que ofician de facilitadores del diálogo y el vínculo entre las familias y el programa. Jóvenes ellos mismos, provenientes del mismo contexto socio-territorial, en estos casos la asimetría social y simbólica es reducida al máximo. Esto favorece la comunicación y el intercambio, que se ve profundizado por compartir el mismo “mundo de la vida”: el barrio.

Por otro lado, el propio rol de los tutores en el Programa constituye una manera de favorecer la participación de los/as jóvenes en la formulación de las políticas. En efecto, como señalamos, los/as tutores/as son jóvenes que han sufrido o siguen sufriendo situaciones de vulneración de derechos. Su trabajo en el programa, les permite modificar su autopercepción, les abre oportunidades, los/as motiva a seguir formándose, los/as hace crecer personal y profesionalmente, al trabajar colaborativamente con profesionales de diversas disciplinas. Al mismo tiempo, la mirada de los tutores es tomada en cuenta al planificar o evaluar las intervenciones.

Finalmente, un último dispositivo institucional tendiente a incorporar las perspectivas de los/as jóvenes tiene que ver con *la construcción de acuerdos* que regulan la participación de los/as jóvenes en el Envión. Al ingresar al programa, cada joven, junto a

un/a responsable adulto/a (generalmente familiar), firma un acuerdo en el que se estipula en qué talleres va a participar, se compromete a asistir al apoyo escolar y, en caso que haya abandonado los estudios, se compromete a buscar junto con los profesionales la modalidad de reintegración al sistema educativo más adecuada a su realidad. La idea es no imponerles las actividades y darles lugar a que elijan aquellas que se acercan a sus intereses y preferencias.

Como se advierte, las estrategias que despliega el Programa para garantizar el derecho de los/as jóvenes a expresarse y ser escuchados/as son variadas y muestran buenos resultados. Sin embargo, es preciso recordar la advertencia de Rodríguez (2010), en el sentido que la construcción de estos espacios donde los/as jóvenes pueden manifestarse y participar no lleve a un aislamiento social, sino que los mismos sean puentes para promover su incorporación activa en ámbitos más amplios y socialmente diversos de participación social y política.

Antes de pasar a examinar el tercer aspecto problemático en la implementación del enfoque de derechos que hemos discutido en el segundo apartado, en lo que sigue queremos analizar los dispositivos institucionales que sostienen los modos de intervención hasta ahora discutidos.

V. Dispositivos institucionales y perfiles profesionales para la construcción de una intervención integral

La gestión del Programa Envión en Avellaneda opera a dos niveles: por un lado, existe un equipo central interdisciplinario de profesionales en la Municipalidad de Avellaneda, que ha diseñado el programa, coordina y supervisa su ejecución e introduce los ajustes necesarios a partir del monitoreo del mismo; por otro lado, las actividades cotidianas del Envión se realizan en las distintas sedes del mismo, que están ubicadas en diversos barrios de Avellaneda, en general caracterizados por situaciones de pobreza y precariedad habitacional.

El *equipo central* es el que tiene una mirada integral sobre la marcha del programa en el Municipio. Sus miembros presentan cierta continuidad en el tiempo (muchos/as los integran desde 2005 o 2006), lo cual ha permitido un aprendizaje a partir de lo realizado y la implementación de ajustes sucesivos en las intervenciones. En este nivel se negocian

los acuerdos intersectoriales a nivel municipal, que habilitan posteriormente el trabajo con otras instituciones en el territorio, como discutiremos en el próximo apartado.

En los que respecta a las sedes, la gestión cotidiana está a cargo de *un equipo técnico* conformado por profesionales de diversas disciplinas (trabajadores/as sociales, politólogos/as, docentes, psicólogos/as, etc.), que trabajan en conjunto, tanto en la planificación y monitoreo de las actividades cotidianas de cada línea, como en el abordaje de las problemáticas y urgencias emergentes, que llevan una parte considerable de su jornada de trabajo. Este equipo está liderado por un/a coordinador/a, a cargo de la organización de la sede, de la gestión de los recursos, de la representación del Envión en el barrio y de la comunicación con el equipo central en la Municipalidad de Avellaneda. Otros miembros del equipo están a cargo de la coordinación y supervisión de cada una de las áreas de intervención mencionada. Así, el/la responsable pedagógico/a orienta y monitorea las clases de apoyo, los cursos de oficios y los talleres⁹, además de ser el/la encargada de la vinculación institucional con distintas instancias del sistema educativo. Otro miembro del equipo está a cargo de las intervenciones en salud, y el área de integración socio-comunitaria suele estar a cargo de un/a trabajador/a social.

Más allá de esta distribución de funciones, predomina el *trabajo coordinado*. Por otra parte, esta coordinación es garantizada no sólo a partir de la dinámica cotidiana (que exige flexibilidad para responder a las múltiples situaciones emergentes), sino a través de una reunión semanal del equipo técnico, donde se evalúa lo realizado y se plantean los ajustes necesarios y las problemáticas a priorizar. En tal sentido, la *interdisciplinariedad* es un aspecto importante que permite construir el abordaje integral, en tanto cada integrante puede aportar una mirada desde su propia disciplina, con sus paradigmas y metodologías específicas, pero a su vez, los espacios de articulación permiten poner en diálogo tales perspectivas y acordar criterios comunes.

En segundo lugar, el trabajo cotidiano en la sede es sostenido por numerosos/as *docentes*, que están a cargo de los espacios de apoyo escolar, los cursos de oficio y los talleres recreativos y artísticos. Nuevamente en este caso, los perfiles son diversos y se advierten arreglos particulares por sede. Las entrevistas con docentes y talleristas, a las

⁹ En algunas sedes, los talleres de recreación y arte tienen su propio responsable, separado del responsable pedagógico.

que se suman las realizadas con miembros del equipo técnico, muestran otra clave importante y común a todos los profesionales que trabajan en el Programa: *el fuerte compromiso con el trabajo con los jóvenes*, compromiso que generalmente se asienta en una historia previa de trabajo (incluso, voluntario) en el barrio donde se inserta la sede (o en otras zonas en situación de pobreza) y en convicciones éticas y/o políticas. En tal sentido, resulta fundamental la mirada integral que tienen sobre las problemáticas de los jóvenes y la internalización de la perspectiva de derechos en la práctica concreta.

El dispositivo institucional en las sedes se completa con una figura que para nosotras resulta fundamental en el trabajo intergeneracional y territorial que encara el Envión: *los/as tutores*. Ya hemos visto que son jóvenes más grandes, con un perfil de liderazgo o referencia en el barrio, que median entre el equipo técnico de la sede y los jóvenes beneficiarios. Los tutores comparten con estos/as últimos/as *un mismo lenguaje y un mismo horizonte de sentido a partir de las similitudes generacionales y de una misma inserción territorial*. Esto facilita el diálogo y la vinculación, que es además favorecida por el dispositivo institucional: los/as tutores son los/as que reciben a los/as jóvenes a la mañana o al mediodía (según el turno en que concurren a la sede, en contraturno con sus obligaciones escolares), les sirven el desayuno o merienda y el almuerzo, comen con ellos/as, intercambian informalmente, participan de algunas de las actividades como auxiliares de los/as docentes y los/as acompañan a la salita o al hospital, o a realizar trámites. En tal sentido, conocen a los/as jóvenes beneficiarios profundamente y son referentes para ellos/as.

Los tutores aportan a las intervenciones del Envión una perspectiva más cercana a la mirada de los/as jóvenes participantes, permitiendo superar el adultocentrismo que caracteriza a tantas intervenciones institucionales (Krauskopf, 2000). A partir del intercambio informal con el equipo técnico y de la participación de algunos de ellos en las reuniones de equipo, facilitan la elaboración de diagnósticos más pertinentes e integrales sobre la realidad de los/as jóvenes, lo cual favorece la atención de las problemáticas emergentes y el diseño de estrategias de intervención más adecuadas. Sin embargo, el diálogo entre las perspectivas de los/as profesionales de los equipos técnicos y las visiones y saberes experienciales aportados por los/as tutores/as no siempre es sencillo. El rol del tutor, en su función de intermediación, no siempre resulta claro (por ejemplo, su

participación o no en las reuniones de equipo parece ser definida de distintos modos por las sedes). Si bien existe una coordinación de tutores/as que funciona a nivel de la Municipalidad de Avellaneda que viene haciendo un trabajo de capacitación y reflexión con respecto al rol, tal rol aparece atravesado por tensiones que también deben ser gestionadas en la cotidianeidad de las sedes. Aún así, la relevancia de esta figura en la comprensión de las problemáticas (dinámicas) de los/as jóvenes y en la gestación de un vínculo de confianza y un sentido de pertenencia que facilite las intervenciones específicas del Programa es muy alta.

Por último, resta señalar que la articulación de estos diversos roles y perfiles profesionales que conviven en cada sede del Envi3n se trabaja no s3lo a trav3s del intercambio cotidiano –que es informal, fluido y clave en la gesti3n diaria del Programa-, sino tambi3n a trav3s de *reuniones mensuales generales*, donde se analiza la marcha del programa, se identifican dificultades que requieren atenci3n y ajustes y se programan estrategias coordinadas de acci3n.

VI. Construyendo intersectorialidad: esfuerzos y desaf3os

Como hemos visto, la construcci3n de un sistema de protecci3n de derechos supone la necesidad de que se implementen acciones intersectoriales que atraviesen diversos niveles (nacional, provincial y municipal), sectores (p3blico y privado) y organizaciones (actores gubernamentales, organizaciones sociales, instituciones locales, servicios locales y zonales, etc.) para garantizar la protecci3n y el ejercicio de los derechos de los/as ni3os, adolescentes y j3venes.

En tal sentido, el Envi3n no s3lo apuesta en la integralidad en sus acciones, sino que incorpora en sus estrategias el trabajo conjunto con otras instituciones para abordar distintas problem3ticas de los/as j3venes y trabajar sobre sus derechos.

En primer t3rmino, el Programa busca una fuerte inserci3n barrial, que es construida a trav3s de los/as tutores/as, del trabajo con las familias, pero tambi3n a trav3s de acciones espec3ficas en la comunidad y de la participaci3n del equipo t3cnico en distintas instancias de trabajo barrial. Entre ellas, se destaca la participaci3n en las Mesas de Gesti3n Barriales, 3mbitos conformados por representantes de todas las organizaciones e instituciones del barrio: las escuelas, los hospitales y salas de salud, los clubes, las

organizaciones sociales y culturales, etc.. Allí se discuten problemáticas del barrio y se diseñan iniciativas y acciones coordinadas entre los actores participantes.

En segundo lugar, desde el área educativa de cada una de las sedes del Envi3n se entabla una vinculaci3n con las escuelas a las que asisten los/as j3venes. El responsable pedag3gico, visita peri3dicamente los establecimientos a fin de hacer un seguimiento del desempe1o escolar de los/as j3venes que asisten al Programa y compartir las problem3ticas y dificultades que presenta. Se busca coordinar acciones para ayudarlos a superar las dificultades, mejorar su desempe1o y, consecuentemente, posibilitar la permanencia en la escuela y la terminalidad educativa.

En general, la percepci3n de nuestros/as entrevistados/as es que las escuelas valoran el trabajo que realiza el Envi3n y su contribuci3n al desempe1o y comportamiento de los j3venes, sin embargo, el trabajo colaborativo (en la planificaci3n de actividades o articulaci3n de estrategias) entre directivos/as y docentes de las escuelas y docentes del Programa presenta muchas dificultades. La l3gica flexible del programa y su centramiento en los/as j3venes a menudo choca con la l3gica burocr3tica del sistema educativo y con un imaginario extendido entre muchos/as docentes, que tienen expectativas muy bajas acerca de las posibilidades de los/as j3venes.

Institucionalmente, a menudo las escuelas se muestran renuentes a brindar informaci3n o a trabajar de modo coordinado. Esto ocurre, en gran medida, porque se sienten observadas o evaluadas. Predomina entonces en las escuelas una l3gica de trabajo "puertas adentro" que limita indudablemente el alcance de las clases de apoyo brindadas por el Programa. Si bien los/as docentes del Envi3n toman como base para su trabajo las carpetas de los/as j3venes, indudablemente la falta de di3logo con los/as docentes de la escuela impide la generaci3n de estrategias conjuntas, que aborden sistem3ticamente las dificultades que los/as j3venes encuentran en el sistema educativo. Este tipo de trabajo llega a hacerse en ocasiones, pero a partir de acuerdos puntuales con algunos/as docentes preocupados/as por desarrollar pr3cticas pedag3gicas que respondan a las necesidades de los/as j3venes, que realizan esta b3squeda a t3tulo personal, sin involucrar a la escuela (m3s a3n, a menudo al margen de la instituci3n escolar).

El trabajo interinstitucional es clave en las acciones que realiza el Envi3n en torno al derecho a la salud. En tanto el Programa no cuenta con servicios propios en esta l3nea (con excepci3n de un equipo de psicolog3a, que atiende en dos centros a los/as j3venes derivados/as de distintas sedes), el trabajo en esta l3nea pasa por la articulaci3n con las salas de atenci3n primaria municipales y con los hospitales. Adem3s del v3nculo que se entabla con los/as m3dicos que trabajan en dichas instituciones, el papel central del equipo profesional y principalmente de los/as tutores/as del Envi3n, es acompa1ar a los/as j3venes para que realicen consultas m3dicas de rutina (ginec3logo, dentista, etc.) o vinculadas a enfermedades espec3ficas. Este tipo de trabajo de articulaci3n tambi3n es central para abordar los casos graves de adicciones, para lo cual se trabaja en consulta y con derivaciones con el Instituto Municipal de Prevenci3n de Adicciones (IMPA) y con los Centros Provinciales de Atenci3n en Adicciones.

En casos que requieren internaci3n, como as3 tambi3n en casos de vulneraci3n de derechos que ponen en riesgo la integridad de los/as j3venes (violencia familiar, abuso), el trabajo con el Servicio Local de Promoci3n y Protecci3n Integral de los Derechos de los Ni1os es imperativo. Sin embargo, nuevamente aparecen en estos casos dificultades y obst3culos que surgen de la falta de agilidad en las respuestas, a partir del choque entre la urgencia de las problem3ticas y la l3gica burocr3tica de las instituciones.

Las vinculaciones interinstitucionales en relaci3n al 3rea de trabajo se tejen sobre todo a nivel municipal: por un lado, hay un convenio con el sistema de Formaci3n Profesional que permite la certificaci3n de los oficios ense1ados en el contexto del Envi3n; por otro, se realiza un trabajo con empresas locales para buscar apoyo financiero local para reforzar el programa y, sobre todo, para implementar las pasant3as laborales, que son una apuesta fuerte pero poco desarrollada por el programa a nivel municipal. Esta es una tarea compleja: son pocas las empresas dispuestas a involucrarse en el sistema de Pasant3as (no han sido m3s de diez en la trayectoria del Envi3n). Resulta m3s sencillo contar con la colaboraci3n econ3mica (donaciones) de estas entidades privadas para financiar las becas de los j3venes, lo que implica un compromiso menor de parte de ellas. Recibir a un joven dentro de la organizaci3n requiere un cierto acompa1amiento y formaci3n en el 3mbito del trabajo que no todas las empresas est3n dispuestas a realizar. Por otra parte, estos j3venes muchas veces no logran mantener la rutina laboral, y

requieren de un apoyo sistemático para adquirir los hábitos propios del trabajo. Este es un ámbito de trabajo abierto, donde aún hay mucho que desarrollar.

Conclusiones:

A lo largo de este trabajo, hemos analizado el Programa Envi3n, como caso de una pol3tica de protecci3n y promoci3n de derechos, desde el punto de vista de tres aspectos centrales del enfoque de derechos, que presentan complejidades en su implementaci3n: la integralidad, la efectivizaci3n del derecho de ni1os/as y j3venes a que sus opiniones sean tenidas en cuenta, y la construcci3n de intersectorialidad.

A partir de este an3lisis hemos identificado logros importantes, que nos hablan de elementos a ser replicados. En primer lugar, se destaca la implementaci3n de una intervenci3n multidimensional, que busca construir sinergias entre las distintas l3neas de acci3n encaradas, encarnando as3 la idea de interdependencia de los derechos. En segundo lugar, hemos discutido la presencia de estrategias que favorecen la expresi3n y la escucha de los j3venes, tales como el amplio tiempo compartido entre j3venes y profesionales, el rol de los/as tutores/as y la construcci3n de acuerdos. Finalmente, hemos discutido modalidades de construcci3n de articulaciones y complementaciones intersectoriales, a partir de una inserci3n territorial comprometida.

Al mismo tiempo, sin embargo, hemos descubierto que la concreci3n de estos principios en el Envi3n presenta complejidades que no se han podido a1n superar, generando dilemas y tensiones en el trabajo cotidiano. En primer lugar, advertimos los l3mites de la intervenci3n para abarcar aspectos estructurales que hacen a la reproducci3n de la pobreza, como por ejemplo, la inserci3n laboral de los/as j3venes, que aparece como uno de los aspectos donde los logros son menores. En segundo lugar, analizamos los persistentes obst3culos a la construcci3n de alianzas y/o intervenciones intersectoriales, ligados a la continuidad de esquemas burocr3ticos de intervenci3n, la divergencia en las l3gicas institucionales y disciplinares y, en ocasiones, la falta de recursos para responder a las necesidades m3s acuciantes de los/as j3venes.

Finalmente, el an3lisis del Programa Envi3n nos ha permitido derivar algunas claves en relaci3n a los dispositivos institucionales que pueden sostener intervenciones multidimensionales, superando l3gicas sectoriales tradicionales. Por un lado, resulta

importante la presencia de un equipo de gestión centralizado a nivel del Municipio, que tiene una mirada integral del programa y, por su continuidad en el tiempo, puede realizar ajustes en las intervenciones que recuperan los aprendizajes a partir de la experiencia. En segundo lugar, el trabajo interdisciplinario en los equipos permite el diálogo entre distintos saberes y perspectivas. En tercer lugar, la existencia de espacios frecuentes y sistemáticos de articulación y de un compromiso común con la protección y derechos de los jóvenes es lo que favorece el intercambio, la gestión de los conflictos y la generación de acuerdos. Finalmente, la figura de los tutores resulta un aporte indudable para el trabajo territorial e intergeneracional.

Referencias Bibliográficas:

Bourdieu, Pierre. (1990): "Cultura y política". En: *Sociología y Cultura*. México: Grijalbo. pp. 251-264.

Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant. (1995): *Respuestas por una antropología reflexiva*. México, Grijalbo.

Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la CIDN (CASACIDN). (2008): *¿Qué es un Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes?* Buenos Aires: CASACIDN/Fundación Arcor.

Jacinto, Claudia (comp.). (2010): *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires: Teseo/IDES.

Krauskopf, Dina (2000): "Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes". En Balardini, Sergio (comp.): *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO.

Mauger, Gerard. (2006): *Les bandes, le milieu et la bohème populaire. Études de sociologie de la déviance des jeunes des classes populaires (1975–2005)*, Paris, Éditions Belin.

Peralta, Berra y otros. (2009): *Derechos de la Niñez e Inversión social*. Córdoba: UNICEF/ Fundación Arcor/Universidad Nacional de Córdoba.

Rodríguez, Enrique. (2010): *Políticas públicas de juventud en América Latina: Avances concretados y desafíos a encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud*, Brasilia: UNESCO.

Rodríguez, Enrique. (2011): *Políticas de Juventud y Desarrollo social en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas*. Documento de Trabajo VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina. San Salvador, UNESCO, Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe.

Solís Umaña, Sonia. (2003): *El enfoque de derechos: aspectos teóricos y conceptuales*. San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, Escuela de Trabajo Social. Recuperado mayo 5, 2012, de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000133.pdf>.