

POLÍTICAS SOCIALES DE “ATENCIÓN” A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN VIEDMA (2000-2006). LOS ProAMe

Por María Cristina Cabral
CURZA, Universidad Nacional del Comahue

RESUMEN

El presente trabajo realiza una lectura particular de ciertas transformaciones del régimen de acumulación en Argentina en la década de los 90 y su impacto en las políticas sociales, especialmente en aquellas dirigidas a atender a la población adolescente. Retoma para este análisis la experiencia desarrollada en la ciudad de Viedma, capital de la Provincia de Río Negro, durante los años 2000-2006 a partir de la implementación de los denominados proyectos ProAMe -Programa de Atención a Menores en Riesgo-. Estos proyectos, dirigidos a atender a los niños y adolescentes, fueron financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo e implementados por organismos estatales y organizaciones no gubernamentales. Recorrer en este análisis la experiencia de los proyectos ProAMe ayuda a comprender la dimensión económica-política de un proceso en el que se cristalizan el modo de desarrollo nacional y los lineamientos de políticas públicas expresados en las políticas sociales. Lo que deja la implementación del ProAMe en la provincia de Río Negro son debates abiertos sobre la atención de la niñez y la adolescencia, y la necesidad de formular e implementar políticas públicas inclusivas, en el marco de modos de regulación de la economía con fuerte presencia por parte del estado.

Palabras clave: Adolescencia; Políticas sociales; Prácticas.

SOCIAL POLICIES OF "ATTENTION" TO THE INFANCY AND THE ADOLESCENCE IN VIEDMA (2000-2006). THE ProAMe

ABSTRACT

The present work realizes a particular reading of certain transformations of the regime of accumulation in Argentina in the decade of the 90 and your impact in the social policies, especially in those directed to attending to the teen population. It recaptures for this analysis the experience developed in Viedma's city, the capital of the Province of Rio Negro, during the years 2000-2006 from the implementation of the projects called ProAMe -(Programa de Atención a Menores en Riesgo) Program of Attention to Minors in Risk-. These projects, directed to attending to the children and teenagers, were financed by the Inter-American Bank of Development and implemented by state organisms and not governmental organizations. To cross in this analysis the experience of the projects ProAMe helps to understand the economic - political dimension of a process in which there crystallize the way of national development and the limits of public policies expressed in the social policies. What leaves the implementation of the ProAMe in the province of Rio Negro they are debates opened on the attention of the childhood and the adolescence, and the need to formulate and implement public inclusive policies, in the frame of manners of regulation of the economy with fort he attends on the part of the state.

Key words: Adolescence; Social policies; Practices.

INTRODUCCIÓN

Argentina ha sido tal vez el país con un desarrollo más extendido de su Estado de Bienestar¹ -EB- en el contexto regional (Lo Vuolo; 2002). Ha sido también la experiencia latinoamericana que, con mayor dimensión y de la forma más acelerada, ha aplicado las políticas de ajuste sugeridas en el marco del Consenso de Washington, que implicaron una transformación de los propios principios de organización social. La “retracción” del Estado de Bienestar -EB- (Pierson; 1995)², es una de las características de esta etapa. Pierson las define como un conjunto de políticas, en principio aplicadas por gobiernos de ideología neoconservadora, fundada en un discurso de reacción contra los avances de los derechos sociales, al estilo de Ronald Reagan en USA y de Margaret Thatcher en Inglaterra, con el expreso objetivo de dismantelar las instituciones típicas de los modos de organización denominados genéricamente como “regímenes” de Estados de Bienestar. En el caso argentino, Lo Vuolo caracteriza este proceso de retracción del Estado de Bienestar desde las siguientes líneas de “acción política”: 1) igualar los bienes públicos “generalizables” (típicos de las áreas sociales) con una suma de bienes privados operando en áreas segmentadas; 2) mayor inestabilidad en el puesto y en los ingresos por el trabajo, como forma de estimular el “esfuerzo individual”; 3) dismantelamiento de los componentes universalistas del sistema y su reemplazo por programas asistenciales; 4) fortalecimiento del componente corporativo del EB, con la variante de privatizar su administración; 4) desconcentración administrativa, con objetivos fundamentalmente fiscales y políticos. No se trata de una mera reforma institucional sino de cambios en los propios principios de organización social del país, transformaciones profundas que definen una nueva dinámica de inclusión/exclusión social y, de allí, una nueva distribución de las oportunidades de vida de la población (Lo Vuolo, 1998). Los adolescentes excluidos por la nueva dinámica económica, se construyen en este contexto en “beneficiarios” de las políticas sociales subsidiarias, generando ámbitos y personal específico de intervención.

El estudio de las políticas sociales alude a los debates en torno a cómo se organiza en forma global, la sociedad. Estela Grassi y Claudia Danani definen en sus estudios a las políticas sociales como “un tipo de políticas estatales de intervención social” que son constitutivas del régimen social de acumulación (Nun; 1987), orientados directamente a las condiciones de vida y reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en la distribución secundaria del ingreso, y las cuales deben ser analizadas en función de los proyectos políticos en pugna.

Hasta mediados de la década del 40 la política social argentina se organizó de una manera “embrionaria” y la asistencia social adoptó una característica “caritativa” donde resultaban todavía importantes las iniciativas de organizaciones civiles no gubernamentales, en su mayoría de “caridad cristiana” (Cardarelli y Rosenfeld, 2005). La infancia pobre es, ya por entonces, una de las principales destinatarias de esa asistencia social.

Durante el primer gobierno peronista se institucionaliza la gestión pública de la asistencia social por parte de Estado. Se concebía una red de protección social basada en la red de protección laboral, que se completaba, con un conjunto de políticas de corte universal (específicamente la educación y la salud públicas y progresivamente la de previsión social) y una serie de programas asistenciales con características residuales.

A fines de la década del 50 y durante la década del 60, el desarrollismo subordinó las políticas sociales a las políticas productivas. La caída del ingreso per cápita y de la masa salarial afectó la recaudación del impuesto sobre el salario destinado a las políticas sociales, que trasladaron el ajuste hacia la disminución del valor real de las prestaciones, la restricción de las coberturas y la presión sobre otras fuentes de financiamiento complementario. En ese marco las políticas de asistencia y promoción social se definieron por su carácter residual: fueron todos aquellos programas y acciones sociales que no formaban parte de las políticas más sistemáticas y

¹ Se define Estado de Bienestar como un conjunto de instituciones determinadas por el propio estilo de desarrollo del sistema económico, que producen y prestan bienes y servicios estratégicos en todo proceso de reproducción social (salud, educación, alimentación, vivienda, medio ambiente, seguridad, etc.).

² Desde esta óptica, la Argentina es el caso latinoamericano más afín con las “revoluciones neoconservadoras” anglosajonas. Se trata de un ejemplo extremo de dismantelamiento [dismantling]: i) en uno de los EB más desarrollados en América Latina; ii) a diferencia del paradigmático caso chileno, se corresponde con un ambiente de plena vigencia de las instituciones formales típicas de la democracia liberal; iii) las políticas de retracción son aplicadas por una coalición de poder conducida por el mismo partido político y gran parte de las fuerzas políticas y sociales responsables del desarrollo del tradicional EB.

organizadas, y que estaban destinadas a quienes quedaban excluidos del proceso de desarrollo. La “doctrina del desarrollo de comunidades” (Cohen, 1982) fue clave en el proceso del “régimen de la revolución argentina”, durante el gobierno de facto del General Onganía, donde la comunidad -y no la sociedad- constituían el centro de la transformación social. Las dictaduras militares trataron de eliminar la matriz de la relación Estado-partidos-sociedad y reemplazarla por una nueva en la que el mercado y el cálculo tecnocrático serán complementados en el futuro por la transacción corporativa (Garreton, 1995; en Cardarelli y Rosenfeld, 2005)

En la década de los 80 se acentuó la tendencia a dividir las tareas entre las políticas económicas y las sociales. A las últimas les correspondería compensar las desigualdades resultantes del modelo económico. Todo se subordinó a la lógica del ajuste fiscal y a la recomposición del poder disciplinador del mercado. Estos cambios definieron fuertes modificaciones en el particular régimen de EB vigente por casi cuatro décadas en el país (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 133)

Ya en los años 90, en plena vigencia del paradigma de máximo mercado y estado mínimo, se refuerzan las políticas sociales compensatorias subordinadas a las demandas de la modernización económica y el equilibrio fiscal. Descentralización, focalización y privatización como transferencia de responsabilidades a la sociedad civil aparecen como los nuevos paradigmas, atados a fuertes condicionamientos de los organismos internacionales de crédito (Rosenfeld y Cardarelli, 2005). La experiencia analizada en este trabajo fue desarrollada en la ciudad de Viedma, capital de la Provincia de Río Negro, durante los años 2000-2006 a partir de la implementación de los denominados proyectos ProAME -Programa de Atención a Menores en Riesgo-. Estos proyectos, dirigidos a atender a los niños y adolescentes, fueron financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo e implementados por organismos estatales y organizaciones no gubernamentales. El período en el que se gestan los proyectos ProAME corresponde al paradigma de la focalización y descentralización de esta etapa, sin embargo su ejecución se lleva a cabo mayoritariamente en el período posterior a la crisis de 2001 caracterizada como etapa de pos-convertibilidad.

Los niveles de ingreso de distintos sectores de la población en diferentes momentos de la historia Argentina y el rol que asume el Estado, van configurando, junto a otras variables, los escenarios donde tienen su justificación las políticas sociales. Los y las adolescentes se consolidan en este marco como “beneficiarios” de la política social, ya no como integrantes de la “minoridad”, sino como grupo diferente a la niñez y la juventud.

LOS “COSTOS” SOCIALES DE LA TRANSFORMACIÓN DE RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN EN ARGENTINA EN LOS 90

Comenzamos poniendo entre comillas lo que se ha dado en llamar “costo social”, criterio usualmente utilizado por la visión economicista al evaluar el gasto estatal. El neoliberalismo se presentó y se legitimó socialmente a partir de la construcción de la idea de un Estado Ineficiente; y lo que se denomina la “Teoría del derrame”, es decir, que el modelo económico implicaba un costo social acotado en el tiempo -“el presente es malo pero el futuro va a ser muy bueno”, se decía-. Se popularizó el concepto de “eficiencia”, tanto para el conjunto de las políticas públicas y el estado, como para lo social. Como señalamos, la *ineficiencia* estuvo asociada al estado y la *eficiencia* a lo empresarial. Las transformaciones del estado fueron asociadas a una lógica de empresa privada, la cual se explica en la modificación del régimen de acumulación en el país: concentración económica y significativas tasas de crecimiento -sobre todo las referidas a los años de la primera gestión del presidente Carlos Menem-; creciente tasa de desempleo; precarización del empleo y flexibilización -de hecho- del mercado laboral.

A partir del enfoque de la escuela de pensamiento económico de la “Teoría de la Regulación”, que retoma Julio César Neffa y su equipo de investigación, encontramos elementos de análisis que nos fueron útiles para comprender en su espesor las transformaciones en las políticas sociales en Argentina dirigidas a la niñez y la adolescencia. Neffa, retoma uno de los enfoques de ésta teoría por su originalidad y utilidad, ya que permite:

explicar el proceso de adecuación entre la oferta y la demanda social en períodos de largo plazo, analiza los cambios estructurales y los períodos de crecimiento rápido, buscando comprender las causas de las “grandes crisis” y proceder a una delimitación más precisa de las etapas del proceso de desarrollo económico y social. La teoría analiza el modo de desarrollo de una determinada formación social, en término de regularidades económicas que constituyen un régimen de acumulación e integrando al análisis las formas institucionales o estructurales que juegan el papel de un modo de regulación y que cambian en el tiempo y el espacio territorial, constituyendo el escenario donde interactúan los actores económicos movidos por una racionalidad situada y limitada.” (Neffa, J. C.; 1998: 12. Destacado en el original)

El gobierno de Carlos Menem profundiza un nuevo régimen de acumulación, que tiene su eje en el denominado Plan de Convertibilidad. Según Neffa, por sus características, este Plan sobresale de todos los planes anteriores de “estabilización” por pretender hacer al mismo tiempo un profundo “ajuste estructural” y producir un verdadero cambio en el régimen de acumulación. El Plan consistió en una serie de medidas macroeconómicas que “han creado ciertas condiciones propicias para la emergencia de un nuevo régimen de acumulación”. Según el autor, a partir del Plan de Convertibilidad, surge un nuevo régimen de acumulación y un nuevo modo de regulación. En consecuencia, se instituye un régimen de acumulación intensivo “muy alejado del “fordismo” y del “círculo virtuoso del crecimiento”, ya que el peso de la demanda interna sobre la producción total va disminuyendo “a medida que se consolidan las tendencias exportadoras, no se indexan los salarios nominales en función de la inflación pasada y de la productividad prevista, disminuyen los salarios reales, se concentra el ingreso , y el mercado interno se segmenta generándose una fuerte diferenciación social que da lugar a la marginación y exclusión.” (Neffa, 1998: 385)

El rol del estado y su transformación en este período son la clave para analizar el modo de regulación y las formas institucionales. En relación con las políticas sociales, las transformaciones del Estado en estos años provocaron:

- La asignación de un papel determinante a las fuerzas del mercado, las cuales terminaron impregnando con su lógica y sus lenguajes las políticas sociales: se hablaba de oferta y demanda de programas sociales y los destinatarios eran “beneficiarios de servicios”.
- El control del déficit fiscal a costa de la privatización de los recursos estatales y la baja del “gasto” público.
- La baja de la seguridad social, la reducción de los puestos de trabajos y la “flexibilización” laboral que afectaron a los trabajadores de las áreas sociales del estado.
- El financiamiento de políticas para “amortiguar” la pobreza por parte de los organismos internacionales de crédito y el apoyo al plan por parte de la política económica de los EEUU.

El Plan de Convertibilidad también fue modificando la relación entre el Estado nacional y las provincias argentinas. Éstas debían hacer sus respectivos ajustes fiscales para disminuir el déficit y generar nuevas estructuras para hacerse cargo de la descentralización establecida por el Estado nacional. Estas modificaciones en los modos de regulación produjeron reformas institucionales que reforzaron el carácter “residual” que ya venía caracterizando a las políticas sociales. El objetivo casi excluyente era el de atender las situaciones de pobreza extrema, abandonando otros objetivos como la reducción de la inseguridad socioeconómica, la distribución progresiva de los ingresos y la movilidad social. Estas características continuarán siendo las bases de las políticas de “atención” a la pobreza financiada por organismos internacionales luego de la crisis de 2001.

Siguiendo el análisis de Lo Vuolo (1999), puede afirmarse que los postulados que guiaron las reformas fueron:

- La idea de segmentación de las necesidades y de las demandas de cada grupo social que deriva en la adopción del paradigma de la focalización.
- Una nueva definición del concepto y las áreas de competencia de los bienes públicos y privados, de forma tal de incluir a las áreas sociales dentro de la lógica de funcionamiento del mercado.
- La exclusión de los grupos sin capacidad de demanda de las instituciones centrales de la política social.

- Un mayor número de programas asistenciales como forma de respuesta a los problemas sociales.
- La privatización de la administración y de la gestión de los servicios sociales.
- La recaudación tributaria asentada en impuestos regresivos y de base universal³.

El paradigma de la “focalización” de las políticas asistenciales y la descentralización y desregulación en el estado promovió además la conformación, en algunos casos, y el fortalecimiento en otros, de instituciones y Organizaciones No Gubernamentales -ONGs- para a la atención de diversos “grupos meta”. Las ONGs comienzan a tener un lugar preponderante en la gestión de proyectos destinados a distintas “poblaciones objetivo”, y los agrupamientos con mayor atención fueron los de niños y adolescentes, como lo demuestran los informes del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad -CENOC-⁴.

Con el apoyo financiero y el asesoramiento de los “expertos” de los organismos multilaterales de crédito, durante esta época se lanzaron múltiples programas con fines asistenciales, que se diseminaron en distintas dependencias de la administración nacional. La gestión por parte de las ONGs venía a reforzar el argumento que el Estado era una fuente de corrupción y que las organizaciones garantizarían una mayor transparencia en la utilización de estos recursos. Por un lado se observa la constitución de los adolescentes como sujetos destinatarios de las políticas sociales, el reconocimiento de sus derechos ciudadanos; y por otro lado la exclusión de aquellos jóvenes que no son consumidores y el empobrecimiento de sus familias y comunidades. La participación creciente de las ONGs en la promoción y asistencia a niños y adolescentes en todo el país adquiere diferentes características y que existe una gran diversidad de situaciones como señala el documento citado.

Los programas y proyectos sociales implementados a través de estas organizaciones se fortalecieron en la década del 90 en Argentina y han derivado en la conformación, dentro y fuera del Estado, de redes sociales, foros jurídicos especializados y observatorios de los derechos de la infancia y la adolescencia establecidos por ley desde 1994 en Argentina⁵.

ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EL FINANCIAMIENTO DE LA ATENCIÓN A LA POBREZA

En esta estrategia de implementación de programas que atendían poblaciones con necesidades específicas, los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo han tenido un rol preponderante en el diseño de algunos programas y en su financiamiento.

El Programa que analizamos es el denominado ProAMe -Programa de Atención a Menores en Riesgo- que tuvo entre el 2001 y el 2006 un fuerte impacto en la localidad de Viedma ya que ocho organizaciones sociales y el estado provincial de Río Negro fueron ejecutores del mismo. Se implementó en capitales de provincias de Argentina y tuvo como antecedente el “Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles” ejecutado a partir de 1994 en nueve provincias.

En 1996 la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación solicitó al Banco la asistencia financiera para el desarrollo de un “Programa descentralizado dirigido específicamente a atender a la población de niños y adolescentes en riesgo social en los principales centros urbanos del país”⁶. El ProAMe⁷ fue aprobado el 29 de julio de 1998, con un plazo de ejecución hasta junio

³ Síntesis extraída del trabajo de Corina Rodríguez Enríquez “La retracción de las políticas sociales en Argentina: los 90s (y después)”, 2005.

⁴ Documento del CENOC, Presidencia de la Nación, Consejo nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina, similitudes y divergencias, 2006. Anexo 2.

⁵ En la provincia de Río Negro la Ley de Protección Integral se sanciona en agosto de 2006 y aún no ha sido reglamentada.

⁶ Datos del “Informe de terminación de proyecto” de abril de 2006. Equipo de Proyecto para el Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo: María Teresa Traversa, Viola Espíndola, Álvaro Cubillos, Emilio Cueto, Raúl Novoa, Beatriz Harrette (Consultora), Maritza André.

⁷ El ProAMe fue aprobado por un monto de U\$S 20 millones y con un aporte de cooperación técnica por U\$S 10 millones. El aporte nacional se estableció en U\$S 13,3 millones, lo que hace un presupuesto total de U\$S 43.300.000.

del 2003⁸. A medida que avanzaba la implementación, las OSCs -Organizaciones de la Sociedad Civil-⁹ fueron aumentando su “contraparte” o “aporte local” hasta finalizar el proyecto con el 50% de aporte. La finalidad es que al término del proyecto, las actividades puedan continuar con la gestión de recursos de la misma organización, que sean “sostenibles”.

Este modo de regulación, retomando los conceptos del apartado anterior, más que propiciar nuevas inversiones para la expansión y mejoramiento de la calidad de los servicios -salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento, cultura y recreación, deporte-, propiciaba que los recursos públicos estatales debían reducirse y orientarse hacia los sectores sociales que no disponían de los recursos para acceder a la satisfacción de estas necesidades a través del mercado (Lo Vuolo y Halperín; 2004)

Luego de la crisis argentina de diciembre de 2001, en marzo de 2002, el directorio del BID aprobó la reformulación y redireccionamiento de la cartera social en la Argentina para apoyar un “Plan de emergencia social”. Por esta reformulación, fue obligatorio para las organizaciones que ejecutaban proyectos ProAME, brindar refuerzos alimentarios a la población que atendían. Muchas organizaciones no contaban con espacios para brindar este servicio y tuvieron que realizar convenios con juntas vecinales y comedores a las que entregaban los alimentos para ser administrados.

Durante el 2002, el ritmo de ejecución del ProAME se vio afectado por los efectos cambiarios y presupuestarios de la crisis vivida por el país. Por ejemplo no se realizaban las transferencias y no se podía cumplir con los plazos y metas establecidos. Además muchos presupuestos que se habían realizado por ciertos montos, habían quedado por debajo del valor al momento de ejecución. A finales de 2001 el esquema económico basado en la regla de la convertibilidad había colapsado y a principios del año 2002 se sancionó la Ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561) que conllevó cambios fundamentales en el escenario macroeconómico; en particular, el abandono del régimen de Convertibilidad y de la consiguiente paridad fija un peso = un dólar estadounidense; lo que devino en una fuerte depreciación de la moneda nacional (Félicz, M. y Pérez; 2007)

En el segundo semestre de 2003 el Programa solicitó al Banco una prórroga de la ejecución “a fin de utilizar los recursos remanentes para poder completar las actividades y lograr los objetivos”. Lo cual fue aprobado y el programa continuó hasta el 2006. A partir del 2005 y frente a la proximidad del cierre de la ejecución, los referentes del Programa comenzaron a enfatizar la necesidad de “abordar la sostenibilidad de las intervenciones”. De esta manera pretendían “garantizar la continuidad de las acciones”. El ProAME se ejecutó en forma descentralizada transfiriendo recursos del BID hacia la Nación y ésta hacia las provincias, tanto a OSCs -que se hacían cargo de la implementación de proyectos para “la atención de la población en riesgo”-, como al sector público provincial -para su fortalecimiento institucional en la temática-.

Creemos que la capacitación se pudo concretar y ha aportado a la formación de recursos humanos en la ciudad en el marco del paradigma de la Protección Integral. En cuanto al proceso de descentralización del Estado que mencionamos, habría que hacer una salvedad en cuanto al papel del Municipio de Viedma. En ningún momento fue un interlocutor de los proyectos y no estaba contemplado en la implementación de los ProAME. El informe oficial analizado señala que “el objetivo del componente “fortalecimiento institucional” fue el de fortalecer las áreas de gobierno provinciales dedicadas a las problemáticas de niñez y adolescencia, para generar acciones de intervención social del gobierno en esta franja poblacional”, entre las que se encontraba el personal de los municipios. En el caso de Viedma, no existía un área de trabajo relacionada específicamente con niños y adolescentes. El gobierno provincial articuló directamente con las ONGs, y fueron quienes capitalizaron los beneficios del programa.

En los informes analizados de los evaluadores del BID, señalan como positivo el avance en el país de la modificación de la legislación en materia de niñez y adolescencia y los efectos de la misma. En los informes consultados afirman que la continuidad de las políticas promovidas por el Banco estarían avaladas por la sanción en el 2005 de la Ley Nacional de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (26.061). Una de las modificaciones es la desaparición del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y la creación en el ámbito del Poder Ejecutivo de la “Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia” dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y cuya función

⁸ Finalmente se implementó en Río Negro desde el 2001 hasta el 2006.

⁹ OSCs es la definición que utiliza el informe. En otra parte de este trabajo hablamos de ONGs -Organizaciones No Gubernamentales-. Para los fines de este trabajo se utilizan indistintamente.

primaria es la conformación de un Consejo Federal -el cual ya fue conformado-. En el informe señalan que “esta nueva estructura Institucional brinda un soporte más sólido a las acciones ya que la idea central es que el Gobierno Nacional no brinde asistencia directa, sino que descentralice los recursos y apoye las iniciativas locales de protección dentro del marco conceptual establecido por la Ley”.

ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN EN RÍO NEGRO

Con respecto al proyecto ProAME, cada provincia fue denominada “subprograma”, para el cual fue establecido un determinado presupuesto. El subprograma Río Negro sólo se implementó en la ciudad de Viedma, por ser capital de la provincia¹⁰. La mayoría de la población atendida fue de 5 años en adelante. Esto encuentra su explicación en que Viedma contó, en esos años, con la creación bajo la órbita municipal de los Centros Comunitarios de la Infancia -CECI- que cubrían la atención a niños de 0 a 5 años. Como señalamos antes, el Municipio de Viedma no tuvo protagonismo en la implementación de los proyectos, aunque se podría haber coordinado acciones.

Cabe señalar que en Viedma el ajuste del Estado impactó muy fuertemente: se congelaron vacantes para el ingreso, se implementaron planes de retiros voluntarios, surgió el cuentapropismo, se tercerizaron los servicios y fueron cada vez más los contratos flexibilizados de trabajadores en el ámbito del Estado. Los precarios contratos laborales de los proyectos ProAME implicaron más del 50 % de lo presupuestado en todo el período de ejecución. El impacto de esta inversión en remuneraciones a personal que trabaja con niños y adolescentes fue muy significativo para la ciudad de Viedma, ya que por ser capital de la provincia, era la localidad donde más había generado desocupación el achicamiento del Estado.

Las ONGs que desarrollaron los proyectos en Viedma fueron: Obispado de Viedma -“Centro para la Adolescente Embarazada y Madre (CADEM)-; Fundación Alternativa Popular en Comunicación Social -“Centro de Expresión Juvenil Encuentro”-, Asociación Taller Protegido Viedma (ATAP) -“Defender la Alegría”-; Fundación Creando Futuro -“Creando Futuro”-; Fundación Proyecto Sur -“Entre Todos”-¹¹

Los proyectos ProAME significaron para la ciudad la visualización de la adolescencia como destinataria de políticas sociales por la magnitud de los proyectos en una población de aproximadamente 50 mil habitantes. A pesar que el proyecto del BID fue gestado en el marco de las políticas compensatorias, su aplicación fue adaptándose a la lógica de la protección integral de adolescentes como derecho universal que fue ganando terreno a partir de la crisis de 2001. Un ejemplo que mencionamos es el cambio en el nombre del proyecto: el significado de la sigla era al comienzo “Programa de Atención a Menores en riesgo”; luego se quita la palabra “riesgo”¹², y posteriormente “menor”. Más adelante se separa a los adolescentes de los niños y se integra la cuestión de género, para finalmente denominarse “Programa de atención a niños, niñas y adolescentes”.

En la provincia de Río Negro los organismos involucrados en la implementación de políticas sociales focalizadas destinadas a la población adolescente están modificándose como resultado de la sanción de la Ley Provincial n° 4109 de Protección Integral de Niños y Adolescentes sancionada en el 2006, aún sin reglamentación. Un primer antecedente en el establecimiento de áreas específicas fue la conformación de la Dirección de Juventud de Río Negro, que se creó por decreto el 12 de diciembre del 2004, y comenzó a funcionar en 2005. Recientemente, en julio de 2008, se conformó el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia y en febrero de 2009 se conformó el Consejo Local de Viedma en la misma temática. El análisis de ese proceso de constitución de ámbitos en el Estado con participación de ONGs luego de la finalización de los ProAME, no es el objetivo de este artículo

¹⁰ Tenía un presupuesto total de \$7.375.428,81.-, de los cuales el 54,14 % correspondían a aportes del ProAme y el 45,86 % a aporte local. Durante toda la ejecución la mayoría del presupuesto (54 %) se destinó al pago de remuneraciones a las personas que trabajaban en los proyectos. La “cobertura consolidada de beneficiarios” señalada en los informes asciende a 3.134 niños (16,78% de 0 a 5 años / 32,39 % de 6 a 12 años) y adolescentes (50,83% de 13 a 18 años).

¹¹ Todas, menos la última, continúan realizando actividades hasta la fecha de la publicación de esta nota.

¹² Se instala con fuerza en los discursos vinculados a la adolescencia, la modificación de estos términos. Los niños y adolescentes no se mencionan como “menores”, y la concepción de “riesgo” es cuestionada.

pero son temáticas que se encuentran en análisis en otros trabajos desarrollados en el Centro Regional de Viedma de la Universidad Nacional de Comahue.

Luego de la finalización de los proyectos analizados, las políticas sociales dirigidas a la adolescencia continúan reduciendo la participación a los ámbitos territoriales micro, acotando los temas/problemas y las ofertas vigentes a la población adolescente-pobre. Creemos que desde finales de la crisis de 2001 y hasta nuestros días, asistimos a una política social formalizada como universal, pero socializada como una asistencia parcial reducida a los más necesitados, totalmente limitada en su práctica y resultados.

Retomando los aspectos analizados de los proyectos ProAMe, señalamos a modo de síntesis que estos proyectos:

- Fueron expresión de las políticas compensatorias propias del proceso de Convertibilidad de los 90.
- Fortalecieron a las ONGs en el trabajo con niños y adolescentes en la ciudad de Viedma.
- Contribuyeron a la capacitación de personal del Estado y las ONGs en el abordaje integral de las problemáticas de niñez y adolescencia desde el Paradigma de la Protección Integral.
- Incidieron, al fortalecer a las ONGs, a conformar espacios interinstitucionales como la Red Adolescencia Viedma¹³ conformada por trabajadores estatales y de ONGs que desempeñan tareas con adolescentes en territorio.
- Impulsaron la creación de espacios de gestión estatal en políticas públicas destinadas a la infancia y la adolescencia, sin poner en debate la modificación de las condiciones distributivas que generan la exclusión y la pobreza.
- Fortalecieron la constitución de los adolescentes como grupo-meta de políticas sociales, segmentando: adolescentes discapacitados, adolescentes embarazadas, adolescentes de barrios pobres, adolescentes en conflicto con la ley penal, etc.
- No lograron modificar la situación de exclusión social de los niños y adolescentes, en el marco de un estado que, siguiendo los lineamientos de los organismos internacionales, redujo el gasto público en un contexto de exclusión creciente.

Los proyectos ProAMe finalizaron en 2006 y en ese momento se realizaron reclamos por parte de las ONGs para encontrar una alternativa de financiamiento provincial con el fin de dar continuidad a los proyectos y replicarlos en otras localidades de la provincia. A pesar de esto no hubo financiamiento desde el gobierno provincial para dar continuidad a los proyectos y cada uno buscó la forma de lograr la continuidad de las actividades. Por ser Viedma capital de la provincia, el sector estatal de la provincia tiene un mayor protagonismo e incidencia en las políticas públicas. Los trabajadores estatales que venían desempeñándose en áreas de niñez y adolescencia, especialmente los vinculados a Salud y Promoción Familiar, fueron críticos de los proyectos ante la reducción de los recursos del estado para esas áreas. En una serie de entrevistas mantenidas con trabajadores estatales se manifestaron críticos de la participación de las ONGs en los ámbitos de atención a la niñez y adolescencia como forma de transferir anteriores responsabilidades estatales al ámbito comunitario y la sociedad civil, sin generar un impacto de estas acciones sobre el bienestar de la población. Sin embargo esta mirada crítica también la tienen algunos miembros de ONGs, quienes se han manifestado durante el período de ejecución de los proyectos a favor de las políticas públicas universales para la niñez y la adolescencia. La relación trabajadores de estado-ONGs, ha construido acuerdos para el abordaje integral, reconociendo y reclamando la indelegable tarea del estado en el financiamiento de políticas públicas. Una expresión concreta de esos acuerdos se manifestó en el mantenimiento de la Red Adolescencia Viedma.

¹³ La Red Adolescencia Viedma expresa como objetivo: “Generar junto a la comunidad y sus adolescentes propuestas integrales desde el trabajo en red, con eje en acciones participativas y de promoción, con la intención de participar e incidir en el diseño de políticas públicas”. En los objetivos específicos señala: lograr un “abordaje integral” de la adolescencia y sus problemáticas y generar un “espacio interinstitucional, interdisciplinario y comunitario que permita analizar, diagnosticar, y planificar estrategias preventivas y promocionales, orientadas a facilitar y fortalecer los factores protectores sociales, familiares e individuales en el que crecen y se desarrollan nuestros adolescentes”. Mayor información de la Red Adolescencia disponible en ponencia de mi autoría en http://www.jursoc.unlp.edu.ar/infancia/laportes/comision7/Cabral_ponencia.doc

Como ya mencionamos, a pesar que la elaboración de los proyectos ProAME expresa el paradigma de focalización y la lógica “compensatoria”, la implementación de los proyectos se desarrolló en nuevas condiciones macroeconómicas generadas a partir del abandono del régimen de Convertibilidad -etapa denominada como pos-convertibilidad-. Desde la gestión de Néstor Kirchner hubo un fuerte cuestionamiento a las políticas compensatorias características de la década anterior y una propuesta más activa del Estado. En la ciudad de Viedma continuaron conviviendo las políticas compensatorias, focalizadas y desfinanciadas -especialmente en las ONGs- con nuevos organismos que no logran un “abordaje integral”. Por ejemplo la problemática de la falta de vivienda y servicios de las familias más pobres, no es integrada al debate por los derechos de los niños y adolescentes. La focalización sigue operando, fragmentando las problemáticas sin incorporar una perspectiva de derechos sociales de la niñez. En las prácticas concretas de trabajo en terreno con adolescentes en la ciudad se van configurando escenarios diversos y complejos, donde conviven ambas lógicas: una lógica aún focalizada y compensatoria, con otra que pone en debate los derechos de los niños y adolescentes como derechos sociales.

No podemos evaluar lo dicho como “fortalezas y debilidades” del proyecto ProAME. Las contradicciones que surgen de lo señalado anteriormente forman parte de la dinámica social. El ProAME se inscribe desde su formulación en las políticas focalizadas que, como señala Bustelo Grafigna (2007), retoman la “lógica compasiva” desde la cual se han abordado las políticas sociales dirigidas a la niñez. Sin embargo en el transcurso de su ejecución nuevas lógicas impregnaron las dinámicas desarrolladas en la ciudad, las cuales pueden observarse en las prácticas concretas, más que en la formulación de políticas públicas.

El paso de políticas focalizadas a políticas universales en Argentina, es un proceso que viene de la mano de las transformaciones que introdujo el paradigma de la protección integral que pretende erradicar las prácticas introducidas por el paradigma del patronato. Este proceso comienza a generar algunos cambios que, por ser tan recientes, no llegamos a dimensionar en qué medida repercuten en las estrategias de intervención dirigidas a los adolescentes. Todavía vemos una continuidad en prácticas focalizadas de intervención que tienen como destinatarios a los adolescentes-problema, aunque existen experiencias que trabajan desde la perspectiva de los derechos de los niños y adolescentes, muchas de las cuales sólo pueden trabajar sobre los derechos civiles y no sobre los derechos sociales. Además las políticas sociales aún son resignificadas en el imaginario colectivo como estrategias para disminuir la pobreza y en relación con los adolescentes, se transforman en una estrategia -perversa-, ya que son visualizadas también como la posibilidad de disminuir la inseguridad del resto de la sociedad, amenazada por los adolescentes-pobres-delinquentes. Pero no debemos olvidar que para otros sectores, la única política hacia los adolescentes pobres es la política represiva. Las políticas sociales encuentran su explicación profunda en los modelos económicos que las sustentan. La adolescencia como territorio de políticas públicas debe tener un rol activo de cohesión social y ser garante de igualdad. Mientras no exista un cambio en los sentidos profundos de las políticas públicas destinadas a niños y adolescentes como una voluntad expresada en recursos, personas y proyectos que visualicen en los y las adolescentes una posibilidad de cambio de hoy por el hoy y por el futuro, seguirán existiendo leyes progresistas por un lado, y por otro una serie de actividades desconectadas, insuficientes y que promueven una mayor estigmatización en los y las adolescentes más pobres.

BIBLIOGRAFÍA

Bustelo Grafigna, Eduardo. *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2007.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. *Las participaciones de la pobreza*. Serie Tramas Sociales, Paidós, 2005 1ra ed. 1ra reimp.

Cohen, Ernesto. "Seminario sobre desarrollo rural integrado", CIDES-OEA, Buenos Aires, 1982.

Félix, Mariano y Perez, Pablo. "Tiempos de cambio? Contradicciones y conflictos en la política económica de la posconvertibilidad" en Boyer, Robert y Julio Neffa, coord. *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007.

Grassi, Estela. *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003.

Lo Vuolo, R. *Alternativas: La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira, 2001.

Lo Vuolo, R. y A. Barbeito. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila Editores, 1998.

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. y otros. *Contra la exclusión, la propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires CIEPP. Miño y Dávila Editores, 1996.

Lo Vuolo, R.; Barbeito, A., y Rodríguez Enríquez, C. "La inseguridad socioeconómica como política pública: Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina" Buenos Aires: Ciepp. DT 33, 2002.

Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautáis, L.; y Rodríguez Enríquez, C. *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila Editores, 1999.

Lo Vuolo, Rubén. Revista Escenarios "Lecciones de un presente reaccionario y el campo de las posibilidades de las políticas sociales y económicas" año 1, n° 3- OTOÑO de 1998.

Neffa, J. C. *Modos de Regulación, Regímenes de Acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996) una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.

Nun, José. "La teoría política y la transición democrática". En: *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Punto Sur, Buenos Aires, 1987.

Pierson, P. 1995. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rodríguez Enríquez, Corina. *La retracción de las políticas sociales en Argentina: los 90s (y después)*. Observatorio Argentina, Programa de Graduados en Asuntos Internacionales (GPIA). New School University, 2005.

Vinocur, P. y Halperin, L. "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años 90" Santiago: CEPAL, Serie Políticas Sociales 85, 2004.

Documentos

Documento del CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad), Presidencia de la Nación, Consejo nacional de Coordinación de Políticas Sociales. *Organizaciones de la Sociedad Civil en Argentina, similitudes y divergencias*, 2006.

Sistematización de las experiencias del Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo (ProAME II) Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. 2005.

Informe de Terminación de los Proyectos ProAme. Banco Interamericano de Desarrollo. Abril de 2006.

Agradecemos la colaboración del contador Mario Sánchez de la Fundación Alternativa Popular, Viedma, Río Negro, ejecutora del proyecto ProAME código RNE003.