

Políticas públicas, entre diseños y prácticas: las pautas ocultas en los discursos del interés superior del niño¹

Resumen: La presente ponencia propone recapacitar sobre el actuar de los equipos psicosociales que operan las políticas públicas de infancia, enmarcados en el Sistema Único de Asistencia Social, SUAS, de Brasil. A partir de tres historias de vida de adolescentes institucionalizados reflexiona sobre la necesidad de puntualizar la epistemología que enmarca las ponderaciones, interpretaciones y accionar de profesionales y autoridades, y la inclusión de esta dimensión en los diseños de políticas públicas.

Palabras clave: políticas públicas, operador social, intervención psicosocial, institucionalización, interés superior del niño.

Introducción

Nos encontramos en un contexto privilegiado para el desarrollo de acciones coordinadas que buscan promover inclusión y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes. La Convención sobre los Derechos del Niño, normas nacionales en consonancia con ella, estudios diversos sobre los efectos que las faltas y los excesos en el cuidado ocasionan en los desarrollos humanos y sociales, entre otros, contribuyen para que se vayan diseñando cada vez mejores normas, programas y proyectos.

Los países de Latinoamérica vienen implementando políticas públicas con perspectivas innovadoras en la tentativa de cerrar brechas y de enfrentar las desigualdades e inequidades.

Brasil ha avanzado en este sentido y de manera consistente en la última década, con un conjunto de normas y directrices que vienen contribuyendo para reconocer y organizar las redes de protección social dentro de nuevos paradigmas: prioridad absoluta a la niñez, centralidad de las acciones en las familias, entre otros.

Conocer de los diseños y estructuración de las políticas públicas, su forma de articulación y de atención, además de los retos que enfrentan, es un primer paso para ir ajustándolas para hacer frente a una realidad más próxima a la vivida y sentida por los sujetos.

Por otro lado, la ejecución de las políticas públicas se lleva a cabo por operadores/as que conforman sistemas humanos que evalúan, definen rutas de acción e intervienen en/con otros sistemas humanos: familias y comunidades. Estos(as) profesionales actúan como filtros de las políticas y de esta manera se hace necesario puntualizar la epistemología que enmarca sus reflexiones, interpretaciones y su actuar.

En esta oportunidad transitaremos por algunas de las pautas ocultas por detrás de los discursos y las prácticas de los operadores de los sistemas de garantías de derechos y que impregnan sus “mapas de acceso” para intervenir (Vega, 1997). Conoceremos las historias de vida de tres adolescentes brasileños que nos permitirán reflexionar sobre los paradigmas que condujeron miradas y el accionar de los/as operadores/as. Por fin,

¹ Schreiner, Gabriela. Políticas públicas, entre diseños y prácticas: las pautas ocultas en los discursos del interés superior del niño. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero de 2014.

avanzaremos en posibles caminos para ir transformando los sistemas humanos que operan y concretan los deseos y compromisos de las políticas públicas con perspectiva de derechos.

La política pública de Asistencia Social

Desde la restitución del Estado Democrático en Brasil (1988), la asistencia social es reconocida como una Política de Estado, no contributiva, que compone el conjunto de políticas de Seguridad Social, y se organiza de acuerdo con su Ley Orgánica de Asistencia Social, LOAS (1996). Pese a la retaguardia legal, solo a partir del 2004 es que se plantea un sistema consistente en este sentido.

En 2011 el actual gobierno sanciona la ley que define el diseño que ya se venía implementando en todo el territorio brasileño, estableciendo estructura y competencias del Sistema Único de Asistencia Social, SUAS.

El SUAS tiene como principales características la descentralización – más específicamente, la territorialización de las acciones - la corresponsabilidad de las tres instancias de poder (federación, estados y municipios) en su gestión y el control social como propulsor de todo este sistema a partir de Consejos de Asistencia Social conformados por sociedad civil, poder público y representantes de usuarios/as, responsables por deliberar los rumbos de la política en cada nivel de gobierno.

Dicho sistema se subdivide en dos protecciones sociales: Protección Social Básica, responsable por la prevención de situaciones de riesgo social y la promoción de vínculos familiares y comunitarios; y la Protección Social Especial responsable por atender a situaciones que se configuran violaciones de derechos. A su vez, la Protección Social Especial se subdivide en dos niveles de atención: de mediana y de alta complejidad. Como de mediana complejidad se consideran aquellas situaciones donde los vínculos familiares y comunitarios no sufrieron rupturas y como de alta, aquellos en que se decidió o fue necesario separar uno o más miembros del convivio familiar. Esta última tiene estrecha conexión con todo el Sistema de Garantía de Derechos, en especial el Poder Judicial y el Ministerio Público, piezas clave para la definición de la institucionalización de un niño, niña, adolescente o adulto mayor.

Nos concentraremos más en este último nivel de protección social por tratarse de familias que enfrentan múltiples problemas y que demandan estrategias más complejas de atención, cuyos hijos e hijas viven institucionalizados.

Gente que cuida de gente

En conjunto con la implementación del SUAS, se invierten esfuerzos para mejorar la calidad de atención a niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. El Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho al Convivio Familiar y Comunitario 2007 – 2015, trajo una serie de metas, entre ellas, la reorganización de los centros y la idealización de normativa específica. En 2009, los Consejos Nacionales de Derechos del Niño y Adolescente (CONANDA) y de Asistencia Social (CNAS), aprueban una resolución conjunta que norma el sistema de acogimiento y pone plazos para que cada gobierno local impulse y concluya una reorganización en la perspectiva de garantía de derechos. De esta forma, cada municipio viene avanzando en el sentido de asegurar

lo establecido en el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), normativa que también recibió, en 2009, un aporte importante en todo lo que dice al derecho a vivir en familia, en consonancia con lo que se viene discutiendo y definiendo nacional e internacionalmente².

Esto viene conllevando a cambios significativos en la estructura y en la forma de actuar de los Centros de Acogida, llamados de Servicios de Acogimiento Institucional, bien como en la creciente implementación de Servicios de Acogimiento Familiar.

A partir de 2010 los Tribunales de Justicia impulsados por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), implementaron una acción nacional coordinada, con el objetivo de revisar todos los procesos judiciales que establecían que niños y niñas fueran inseridos en el sistema de acogimiento, asegurando reevaluaciones semestrales.

Se estima que 37.240 niños, niñas y adolescentes vivan en las 2008 instituciones de acogimiento de Brasil (CNJ, 2012).

Si bien la atención a niños y niñas sin cuidados parentales es tan antigua cuanto la colonización (Rizzini, 2000), es muy reciente la incorporación de la mirada psicosocial al tema. Las organizaciones sociales han tenido que profesionalizar esta atención antes basada en buenas intenciones y se ven, por un lado apoyadas por obtener mayores recursos económicos del Estado y, por otro, supervisadas y hasta “invadidas” por este mismo Estado, responsable por asegurar la calidad de la atención.

En virtud de todo este proceso, gobierno central y gobiernos de los estados vienen dedicando parte de sus presupuestos a la capacitación y apoyo a los equipos interdisciplinarios de los diferentes servicios, lo que permite ampliar las miradas y potenciar los impactos significativos de las decisiones. A la vez, suscita una mayor implicación de los operadores en las vidas de las familias y de los niños, niñas y adolescentes con los cuales trabajan.

Como se organiza la atención y el rol de las personas

Todos los cambios en las normativas y en el diseño del accionar de los servicios dentro de la Política de Asistencia Social, vienen provocando un repensar de las prácticas y una búsqueda por nuevas formas de valorar y actuar con familias.

Ni bien un niño o niña ingrese a un servicio de acogimiento, debe ser iniciado el diseño de un plan para asegurar su regreso a la vida en familia, prioritariamente en su familia de origen y, caso esto no sea posible, en una familia sustituta.

De ser así, trabajadores sociales y psicólogos de las unidades, deben llevar a cabo una serie de pasos para conocer al niño o niña, valorar su desarrollo ontogenético, bien como conocer a su familia y valorar el pronóstico de recuperación de las capacidades parentales necesarias para recobrar su tenencia (Cirillo, 2005). A partir de estas valoraciones, deben elaborar un plan de acción con objetivos claros que busque la superación de las situaciones que violan derechos y la restitución del derecho a vivir en familia, evitando nuevas posibilidades de institucionalización.

Este equipo interdisciplinario, con apoyo de equipos técnicos de los gobiernos locales que conforman los servicios de mediana complejidad – Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS) – deben ofrecer informes consistentes al

² Brasil fue responsable por una reunión de expertos de diversos países que trabajó un texto-proyecto para las Directrices de Naciones Unidas para el cuidado alternativo, aprobadas por la Asamblea General en 2009.

Juez de Infancia y Juventud para que este pueda decidir por la revocación de la medida de acogimiento y el niño o niña pueda regresar a vivir con su familia. Una vez decidida por su reinserción familiar, los equipos técnicos de los CREAS pasan a ser responsables por el seguimiento de esta familia, ayudándola a fortalecer sus vínculos.

Gente que valora, hace juicio, define, decide, propone, compone e impacta las vidas de otras personas, altamente vulnerables, incluso en esta relación: de lo que digan las personas que conforman los equipos técnicos dependerá el futuro de las(os) adultas(os), los niños y niñas. En este caminar psicólogas/os y trabajadoras/es sociales también se ven impactadas/os por los sucesos, los avances y retrocesos de las historias de vida, y deben decidir, siempre en nombre del “interés superior del niño” o niña, qué es mejor para su vida hoy y de ahora en más.

El/la operador/a como instrumento

Niños y niñas institucionalizados viven una paradoja: si bien están bajo la protección del Estado, también se encuentran con un derecho violado: el derecho a vivir en familia. En cuales circunstancia y por cuánto tiempo esto será prudente de tal forma a no atentar a su interés superior? Aunque se conozca cada vez más sobre los efectos de la exposición a malos tratos, no existe una respuesta ideal para esta pregunta, cada situación es única. De ser así, las decisiones derivan de múltiples variables. Cuales elegir, desde donde verlas, como manejarlas, dependerá, en parte importante, de las personas de las/os profesionales involucrados. Las/os operadoras/es de los servicios de alta y mediana complejidad se ven frente a la necesidad de colocar en un orden posible cada situación compleja, para entonces intervenir.

De acuerdo con Vega (1997) al analizar historias de vida, las/os profesionales accederán tanto a sus marcos referenciales teórico-prácticos (identidad profesional) como al bagaje de emociones, accionar y sistema de creencias de sus propias historias personales. Para conocer la epistemología de las intervenciones, propone que se analicen:

- El modelo interpretativo de la realidad;
- La concepción del individuo, los grupos sociales y las comunidades;
- La percepción del cambio como un proceso de forma discontinua;
- La noción de realidad como una construcción social;
- La noción de interdependencia entre el pensar y el accionar;
- La noción de la instrumentalización del/a operador/a.

A estos enfoques y porque estamos analizando el universo de niños, niñas y adolescentes, conviene detenerse adicionalmente a la “concepción de desarrollo humano” y la “perspectiva de género”, que suelen ser paradigmas a partir de los cuales se direccionan las miradas.

Cada intervención psicosocial requiere estrategia y las estrategias exigen elecciones. Cuál será la epistemología que enmarca el “interés superior del niño”, cuando se decide el quehacer psicosocial con un niño o niña sin cuidados parentales?

Sin pretensiones de encontrar una respuesta, pero con la intención de promover incursiones al debate y la inclusión de este punto en los diseños de las políticas públicas, en especial en lo que dice a capacitación de operadores, propongo aproximarnos, en lo posible, a las historias de tres adolescentes que han sido impactadas por decisiones de diferentes servicios y operadores a lo largo de su existencia.

Vidas, decisiones y sus impactos en los desarrollos en curso

Las historias de vida de Laura (15), Luis (14) y Paula (17) fueron presentadas en mesas de supervisión técnica con equipos psicosociales de servicios de acogimiento institucional y CREAS, donde se estaba implementando una nueva metodología de trabajo e instrumentos para la elaboración de planes de acción buscando una mayor efectividad en la garantía del derecho a vivir en familia. Como se trataba de familias atendidas hacía bastante tiempo por diferentes servicios de la red, se buscó conocer la cronología y los impactos de las decisiones tomadas a lo largo de las intervenciones por los diferentes equipos.

Los principales instrumentos técnicos utilizados fueron la cronología familiar³, genograma, mapa de red, plan individual de atención (PIA), plan de acompañamiento familiar (PAF) y, lógicamente, el/la operador/a de referencia.

Los datos recogidos tenían como objetivo potenciar las intervenciones y desde esta mirada elegí algunos contenidos para el propósito de esta ponencia. Agradezco a los/las profesionales, a las familias y en especial a las/os adolescentes por permitirme conocer y aprender de sus esfuerzos e historias de vida:

Laura tiene poco más de un año de edad cuando ingresa al sistema luego de la muerte de su abuela paterna, hecho que ha desagregado a sus padres, comprometidos con la dependencia química. Su mamá ha abandonado el hogar y llevado a los hijos y su papá requiere la tenencia. Pasado un mes de convivio con su padre, este afirma que no consigue más cuidarlos por no poder trabajar y los equipos evalúan que es mejor institucionalizarlos. Pese a tener un vínculo fuerte con su hermanita mayor (7), las autoridades deciden acogerla en una institución “especializada” para bebés. Ni bien esto ocurre, su mamá y papá se presentan al Juzgado afirmando que están mejor y que se reconciliaron, solicitando la tenencia de sus hijos e hijas, hecho que ocurre cuando Laura tiene menos de dos años. Su permanencia en familia no dura un mes, cuando la policía es requerida para buscar a los niños, ya que su padre los ha echado a la calle. Nuevamente Laura, entonces con dos años, es separada de sus hermanos. Antes de completar 2 años y medio, su abuela materna solicita la tenencia de los niños lo que los equipos psicosociales del Poder Judicial evalúan ser positivo, aunque no dura más de 3 meses. Esto despierta nuevamente el interés de su madre que, ya con un nuevo compañero y un nuevo embarazo, requiere la tenencia y se lleva a Laura y sus hermanos de la ciudad. Poco después de completar 3 años de edad, Laura se encuentra institucionalizada en otra localidad, luego de que su madre intentara suicidarse. La niña es evaluada por un profesional de salud mental que afirma tratarse de una “niña con comportamiento agresivo”.

Para resumir los sucesos en la vida de Laura que implican en rupturas, la niña ha vivido desde su primer año de vida 8 institucionalizaciones, en 6 Centros diferentes, ha sido abandonada por su papá y mamá oficialmente, o sea con la intervención de una autoridad, en 6 ocasiones, por su abuela materna en 3 ocasiones y tuvo 3 tentativas frustradas de inserción en familia substituta. Todas las definiciones fueron sostenidas en informes técnicos que aseguran el respeto a “su interés superior”.

³ Instrumento idealizado para trabajar con situaciones que involucran familias multiatendidas.

Luis es un adolescente de 14 años que debería estar cursando el 7º año de educación primaria, hace más de 7 meses que no va al colegio. Psicóloga y trabajadora social, así como su educadora de referencia están preocupadas con las sistemáticas negativas del adolescente para estudiar. Ahondando en su historia se observa que cuando Luis llega a la institución ha vivido situaciones difíciles: convivencia con padres dependientes de sustancias estupefacientes, vivencia de calle y diversas idas y venidas entre ciudades y familias. Sus hermanos mayores están involucrados con el narcotráfico, su mamá está con otra pareja y del progenitor poco o nada se sabe. Cuando los servicios sociales son accionados, Luis tiene poco más de 10 años y es él quien cuida, de sus hermanitos menores.

Los equipos definen por el acogimiento institucional de los niños, dado a la situación precaria y peligrosa en la que vivían.

Desde entonces ha vivido la solicitud frustrada de su tenencia por parte de su abuela paterna y de su tía en 4 ocasiones, en todas por la imposibilidad de colocar límites en su madre y esposo que insisten en tener a los niños a su lado. También ha vivido dos intentos de inserción en familia sustituta, una con la cual ha vivido un año.

En su corta vida Luis ha pasado por quince diferentes colegios y en el último, intentado una prueba de conocimientos para recolocación, en la esperanza de acceder a otro nivel/año, con adolescentes de su edad. Esta tentativa ha sido frustrada, lo que terminó con la ya escasa motivación del joven.

Así como con Laura, todas las decisiones que fueron tomadas por los equipos psicosociales se sostuvieron en su supuesto “interés superior”.

Paula tiene 17 años, está embarazada y a un paso de egresar de un centro de acogida. Ha tenido una vida muy difícil al lado de su familia materna involucrada con el narcotráfico, que la explotaba sexualmente y maltrataba hasta sus 8 años de edad, cuando fue acogida por primera vez. En los 4 años en que vivió en la institución intentó insertarse en el sistema educativo pero se vio nuevamente atrapada en redes de abuso y explotación sexual que la conectaran directamente al narcotráfico. Ni bien completa 12 años, enfrenta una acusación por tráfico de drogas lo que la lleva al sistema de internación por poco menos de 2 meses. Al regresar decide por cuenta propia que no vivirá en la institución y regresa a vivir con su familia. Al no aguantar más la misma situación de explotación y malos tratos, solicita apoyo a los servicios sociales y vuelve a ser acogida institucionalmente. Si bien su madre responde a varios procesos judiciales, uno incluso por explotación sexual de la hermana de Paula, jamás ha sido condenada o confrontada por los equipos y las autoridades cuanto a los malos tratos y a la explotación sexual de Paula. En todo el tiempo en que estuvo acogida, no se propusieron apoyos específicos efectivos a Paula que la ayudaran a elaborar las experiencias de vida, no se ingresó con una demanda formal contra su progenitora, ni tampoco se pensó en terminar en definitiva con la relación que la vincula legalmente con su familia de origen. Además de lo vivido, cómo será estas omisiones habrán impactado la subjetividad de Paula?

Una aproximación posible a los mapas de acceso

Una ponderación guiada por el cruce de las historias de vida de Lucia, Paula y Luis con las dimensiones propuestas por Vega, nos arroja más interrogantes:

- De acuerdo con los inúmeros informes en los expedientes, todas las decisiones fueron tomadas en el interés superior de estos niños y niñas. De ser así, qué habría fallado? Qué definición de desarrollo consideraron y cómo la enlazaron con los posibles efectos de los “va y viene” y las violencias en sus vidas? Qué se conocía de los adultos involucrados y cuánto se hizo para que pudieran cumplir con lo que se comprometían? Cuáles indicadores y variables se habrán tomado en cuenta para definir el “interés superior” en cada caso?
- Cuánto las respuestas han frustrado e impactado las concepciones de cambio y las esperanzas depositadas en las decisiones y en las/os adultas/os? Qué emociones las historia de Laura, Luis y Paula habrán provocado en las/os diferentes operadoras/es y autoridades para que estas/os hayan definido de esta forma? Cuáles significados habrán atribuido a las respuestas encontradas? Qué oportunidades habrán tenido de reflexionar sobre todo esto?

Esta y otras preguntas provocan y no encuentran respuestas, aunque nos lleven a enumerar algunos puntos:

- Se puede sentir la perspectiva adulta predominante en las definiciones.
- Los adultos y adultas no han sido reconocidos como los responsables por los daños causados a las/os niñas/os, lo que suscita una alianza tácita del mundo adulto que termina por culpabilizar a las/os adolescentes.
- Pero a la vez, estos adultos y adultas, fueron poco ayudados en sus intentos de hacer mejor las cosas, como si bastara con la palabra, dando la sensación de que se confiaba demasiado, y que los cambios dependerían apenas de la voluntad o la intencionalidad de las familias, lo que culmina por culpabilizarlos por los fracasos.
- Las variables que infieren en los sistemas familiares y comunitarios, parecen haber sido desconsideradas. Incluso aquellas que van más allá del ámbito de la política de asistencia social y son de responsabilidad de salud, seguridad ciudadana, Poder Judicial y Ministerio Público, entre otros.
- Los impactos de las definiciones, las omisiones, las rupturas y las promesas incumplidas en el desarrollo en curso de los niños y niñas, parecen no haber sido considerados en las definiciones del “interés superior”.
- La ausencia de apoyos y soportes específicos y eficaces, en especial de salud mental, para que estos niños y niñas pudieran comprender adecuadamente los que les ocurría, no contribuye a una solución.
- La falta de definición judicial cuanto a la adoptabilidad en el momento adecuado, se configura como problema, contribuyendo para que niño y niñas no consigan hacer una lectura de la realidad que los coloque en lugar sujeto de protección y cuidado y contribuyó para el fracaso de las tentativas de inserción en familia sustituta.

- Las emociones que fueron surgiendo de la relación operadores-familias-niñas/o no se trabajaron, no quedaron claras, ni fueron fruto de espacios de supervisión o reflexión, influyendo negativamente, favoreciendo la inercia del sistema.
- Los marcos referenciales teóricos y prácticos resultaron insuficientes para hacer frente a las realidades de estas familias.

Conclusión

La intervención psicosocial prima por las relaciones interpersonales y coloca al/a operador/a como instrumento. Sus decisiones no serán ingenuas o neutras, así como las respuestas a ellas impactarán a la persona del/a operador/a. Todo diseño de sistema o política que tenga este enfoque de trabajo, necesita considerar como inversión, la atención a las personas de los/as profesionales, permitiendo espacios de formación, capacitación, supervisión, contención y reflexión de las prácticas.

En los casos que hemos visto, las decisiones – considerando las omisiones como tales – han impactado en los desarrollos de las/o adolescentes. Si bien los equipos en la actualidad tienen una mayor claridad de todo lo que ha ocurrido y consiguen entenderlas/o mejor, todas las intervenciones son costosas en tiempo y en el caudal de emociones que involucran:

- Laura es una adolescente que se encuentra aún en acogimiento, sigue involucrada con la explotación sexual, tiene dificultad en confiar en los adultos, se desespera por pertenecer, aunque ni bien alguien se aproxima lo suficiente, le sea muy difícil mantenerse vinculada.
- Luis ha iniciado la venta de sustancias ilícitas influenciado por un pariente, tiene un enorme corazón y cuando pelea, intenta no pegarle a quien no esté involucrado. No va al colegio y a veces dice que desearía regresar con su mamá.
- Paula ha decidido que quiere tener una historia diferente de su familia, quiere criar a su hijito que acaba de nacer y vivir con su novio, se esfuerza por concluir el colegio, aunque no siempre consigue las ganas para ir.

Estas historias deben servirnos de alerta e inspiración. Reflexionar e incorporar nuevas formas de considerar a las/os operadoras/es – incluyendo aquí a aquellas/os que toman decisiones vitales – es algo urgente y consistente con lo que las políticas actuales preconizan. Antes de eso, será difícil estar seguros de que se interviene en el real interés del niño/a.

Porque creer e invertir en que la gente que opera las políticas públicas puede ir diseñando nuevas formas de ver y actuar, es un marco coherente para sostener la premisa de que las familias pueden, y podrán más y mejor. Gente que cuidada, fortalece su cuidar

Bibliografía

Cirillo, S. (2012). Malos Padres. Modelos de Intervención para recuperar la capacidad de ser padre y madre. Buenos Aires, Gedisa

CNJ (2012, Feb 23). Mais de 37 mil jovens vivem em abrigos. Acessado dic 20, 2013, en <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/18297:mais-de-37-mil-jovens-vivem-em-abrigos>

Rizzini, I.(2000). Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da Colônia, do Império e da República. Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária

Vega, S.(1997). Instrumentos de Trabajo. In: M. Coletti. & J. Linares (comp.) *La intervención sistémica en los servicios sociales ante la familia multiproblemática*. Barcelona: Paidós.