

Entrevista a Patricia Jorge

A DIEZ AÑOS DE LA LEY PROVINCIAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

Por Carolina Foglia y Martín de Paula ¹



Patricia Jorge fue Senadora Provincial en el período 2003-2007. Es autora de la Ley de “Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños” en la Provincia de Buenos Aires (N°13.298).

A más de diez años de su sanción, la invitamos a dialogar y hacer un análisis acerca de sus alcances y desafíos.

¹ Investigadores y colaboradores del Observatorio del Conurbano

¿Cómo fue el proceso para llegar a la sanción de la ley 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños en la Provincia de Buenos Aires?

Cuando yo ingreso al abordaje de la ley ya había sido votada y nunca promulgada la ley anterior, la 12.607 de "Protección Integral de los Derechos del Niño y del Joven". Es decir que, cuando yo llego al Senado, el tema ya era un tema central de discusión.

No fue un proceso conflictivo como se podía esperar porque la gran batalla se había producido en la discusión de la ley anterior que derivó en su no promulgación. Allí fue donde se mantuvieron las discusiones centrales.

En torno a la ley había una disputa muy importante por la cantidad de estamentos que preveía y el armado institucional que establecía y existían dudas sobre el rol a asignar al sistema judicial porque un error en la definición de su papel podía significar una desprotección para el pibe.

¿Cuáles fueron los principales actores -estatales y sociales – que participaron de la elaboración de la normativa?

Es importante recordar que hubo dos discusiones, por un lado la de la sanción de la ley y, por otro, la su reglamentación en donde también se recogieron aportes de diferentes actores.

La sanción de la ley fue un proceso de dos años de discusión del que participaron organizaciones sociales, técnicos y contamos con diferentes colaboraciones. Es decir se juntaron un montón de voluntades. Luego del

2003, cuando Ginannettasio ocupa la ViceGobernación y la Presidencia de la Cámara, aporta parte de su equipo, especialista en el tema, vinculado al campo del derecho y, a partir del peso político de su cargo impulsa la constitución de una mesa de trabajo. La rescato a ella como protectora de este proceso. Otro grupo que se acercó orgánicamente fue la gente de lo que después se configuró como Observatorio de Niñez de ATE, el Padre Cajade y algunas organizaciones de Caritas Quilmes. Muchos de ellos temían que esta ley fuera un retroceso respecto de la ley anterior, la 12.607 y, quienes tenían hogares de convivencia se preguntaban cuál iba a ser su nuevo rol, cosa que en la implementación de la ley tampoco queda muy resuelta hoy en día porque nadie da cuenta del proceso que tienen que llevar los mismos. Asimismo, hubo algunas consultas con Intendentes para garantizar viabilidad y otras con los niveles de implementación en el plano local quienes realizaron aportes a la reglamentación. Al interior del Senado, hubo voluntad de los diferentes bloques que acordaban con los sentidos de la ley y que discutían aspectos específicos de la misma.

En relación al Poder Judicial, ¿recordás si desde el mismo se realizó algún lobby concreto?

Seguramente, aunque no explícitamente. Yo hablaba con jueces cuyas preocupaciones en muchos casos se vinculaban a la protección, al miedo a que quedaran huecos que la impidieran. Ejemplo caso de un chico de 16 años con causa de robo que termina en un instituto y cuya familia está quebrada por droga, alcoholismo, etc. y donde no hay familia extensa para acudir, ¿si ese chico vuelve al barrio qué pasa? Esto está sin resolver. Yo entiendo que siempre hay un bien mayor a proteger, en este caso la libertad del pibe, el tema es que también hay que garantizarle su derecho a la vida. Eso no se resuelve desde la elaboración legislativa sino desde el armado de política pública y pensando qué pasa en nuestros barrios porque los más amenazados por la inseguridad son los más pobres.

¿Qué diferentes condiciones político-institucionales considerás que se dieron en aquel momento permitiendo que la normativa efectivamente se concretara, a diferencia de la ley sancionada en los años 2000?

En el objetivo general, las dos leyes tuvieron acuerdos, en el armado de las estructuras si se observan algunas diferencias. En la definición posterior, la ley 13.298 se termina pareciendo a la ley 114 de Ciudad de Buenos Aires.

La ley anterior fue la condición de posibilidad para que esta nueva ley se pudiera sancionar. Hay un proceso de maduración, pero también de contexto: voluntad política de llevarla a cabo en el Poder Legislativo y en el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Los actores decisores institucionales tenían, aún con matices, voluntad al unísono. No aparecen actores adversos en este momento o al menos no se sentaban a la mesa.

Era necesario el cambio de sistema, el abandono del patronato porque es importante que un Estado y, el pueblo enuncie cuales son los valores que lo sustentan ejemplo, quién es el niño. Igualmente, creo que hay que tener claro que decir en el Siglo XXI que el niño es sujeto de derechos tampoco es de avanzada. Ahora, esta definición es letra muerta si no hay políticas públicas que la sustentan.

En los años 90', el actor que se opuso con fuerza al cambio de paradigma y a la sanción de una nueva normativa, fue el Poder Ejecutivo nacional y, a medida que Nación no avanzaba, sí lo hacían algunas provincias como Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires o Chubut: ¿había algún mandato desde la Nación o cómo se daba la relación con la legislación de fondo, la que luego fue la ley nacional 26.061?

Es importante contextualizar el comienzo de la discusión, en el 2003 se

produce un proceso de cambio de paradigma en relación al abordaje de la política social, existía una mayor receptividad en los oídos y en las voluntades de donde se va mutando de lo focalizado a lo universal y se comprende que la política social tiene un correlato con lo económico y sino no es viable. El contexto nacional influyó en la posibilidad de sanción de la ley pero no existían mesas de diálogo con el Poder Ejecutivo Nacional, eran discusiones separadas.

¿Te acordás si la discusión sobre la cuestión penal juvenil, que está luego abordada en otra ley provincial, la 13.634, tocó la discusión de la ley 13.298?

Si, claro que lo tocó. Había preguntas muy básicas del estilo "garanticenme que con esta ley no van a dejar a los pibes chorros sueltos". Dicho brutaemente era sí y era una pregunta de muchos miembros del Senado. Recordemos que en esa época se discutieron las leyes Blumberg que involucraban a los mismos actores en donde la cuestión vinculada a la baja de edad de imputabilidad y, adolescentes en conflicto con la ley estaba en el tapete.

¿En relación a la organización del sistema de promoción y protección, a la construcción de los servicios en el nivel local, cómo se dio el debate?

Es importante nuevamente referirse a la ley anterior que preveía estos criterios. En la definición de la misma aportó mucho esa ley anterior, el equipo de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de aquel momento (Cristina Tabolaro) y, aportamos desde el Senado. No se terminó de saldar la discusión entre desconcentración/descentralización. Quizás si hubiera que elaborarla de nuevo se pensaría otro modo o sería la misma organización con otras garantías y sustento presupuestario.

Mis dudas no están centradas en la estructura construida. Mi duda en aquel momento y, mi duda hoy, es la que la ley supone dos cuestiones

a construir: una es el sistema, los servicios zonales y locales y, la otra es que la ley apela a una familia y a una organización social que no existe. Si bien no la dibuja como una cuestión idílica, supone actores que luego cuesta identificar y construir. Treinta años antes esta ley era más esperada. Yo repetía recuerdo, cuando me pedían que presentara la ley, un proverbio de una tribu africana, los Tuareg que decía que para "criar a un niño se necesita una tribu entera", que existía la necesidad de reconstrucción de la tribu y que de esto no iba a dar cuenta la ley. Esto lo sigo creyendo.

Vinculado a esto cito a Zaffaroni quien en una charla decía que "somos declaradores seriales de derechos". Enunciamos estos derechos y luego no tenemos las mediaciones para sostenerlos.

¿Qué evaluación realizas sobre la implementación del Sistema de Promoción y Protección?

Su implementación tiene que ver con el presupuesto asignado y con la decisión política tanto del nivel central como local de consolidarlo permitiendo dar cuenta de complejidades y singularidades. Una cuestión central problemática fue dejar la decisión de adherir a la ley y, por tanto, constituir el sistema, en los propios municipios, lo que hizo que muchos municipios no lo hicieran o lo hicieran tardíamente. Los principales problemas a nivel local que aparecen son la alta rotación de los recursos humanos, la baja calificación de los mismos y los bajos salarios. En muchos casos se construyen redes, pero por los agujeros de esas redes se van vidas.

Otro tema, son las comunicaciones no resultas entre los servicios zonales y los locales, quizás sea necesario especificar más claramente competencias e incumbencias, pero, básicamente me parece que lo central es la existencia de voluntad política de convertirlo en una política privilegiada.

Son muchas las vicisitudes a la hora de gestionar el sistema, pero hay que empezar por plantear las cosas más importantes. Por un lado, ¿quién es el niño en la sociedad argentina? Los medios de comunicación representan al niño en el comedor como la víctima y, ese morochito cuatro años antes como victimario, peligro o amenaza. No está resuelto quién es el niño en nuestra sociedad.

Las organizaciones sociales venían dando luchas, más pequeñas o más grandes, en torno a la protección y la defensa del pibe. Todas esas voluntades se podrían haber concitado y construir algo más potente. Creo que ahí hay una de las deudas pendientes que se profundiza cuando se empieza a naturalizar la puesta en duda de los derechos, la puesta en duda de los sentidos que le otorgamos y cuando cuestionamos quién es digno de qué. Esto es algo que hoy se empieza a ver y que creo se va extender. Hay que volver a esa concepción que la política surge del derecho y no de la graciosa concesión. Esto hay que batallararlo.

¿Qué podrías decir que hace la diferencia en el plano territorial para que algunos municipios avancen en la construcción del sistema de protección más que otros? ¿Qué condiciones hacen que un municipio pueda más que otro?

Seguramente no las presupuestarias sino la decisión política, los objetivos que tengas, qué estés tratando de proteger en tu territorio, cuál es tu percepción del otro, quien es el sujeto de tu política y qué merece, a qué tiene derecho. Hay municipios muy pobres que han colocado muchos recursos humanos en el sistema y han armado redes que seguramente tuvieron épocas mejores que otras, pero donde hubo decisión política. En muchos casos, además, esa inversión no se circunscribe a los servicios de promoción y protección netamente ya que el chico puede entrar por el servicio local como puede entrar por salud mental, por el club del barrio, por un trabajador social territorial, por la escuela o por la salita. Los puntos de ingreso al sistema son múltiples porque las complejidades son múltiples. A lo mejor, el trabajador social

va a la casa por el abuelo y encuentra al chico. La configuración de un sistema integrado es decisión política y es inversión presupuestaria.

Es importante además mencionar la existencia de políticas universales desde la Nación, como la AUH, que permitieron abordar las problemáticas de otra manera y dar cuenta de la complejidad. Antes para el implementador del sistema era una cuestión de definición teórica, sabía que esas problemáticas estaban juntas, revueltas, mezcladas y que se podían expresar desde un montón de lados, pero para abordarlo tenían un conjunto de herramientas absolutamente distintas y focalizadas vinculadas a programas específicos. En algunos lugares, se empezaron a pronunciar verbos como apropiarse de las políticas, resignificarlas, lo que venía separado tratar de juntarlo, es decir que la concepción que luego apareció con las políticas universales estaba presente.

Si miramos la situación en términos económicos, en lugares como Moreno, José C. Paz, Varela, las oportunidades del desarrollo cuando llegan, llegan después y se retiran primero como si fuera una marea extraña. Entonces mucha gente en estos años pudo rearmarse desde algún lugar, pero otra gente no pudo, no llegó.

Uno de los puntos de la ley planteaba la elección de un Defensor de Niños, Niñas y Adolescentes, que no ha sido nombrado ni en el nivel nacional ni provincial: ¿recordás si en el momento de la discusión esto se veía como viable? ¿Qué evaluación hacés al respecto casi 10 años después de la sanción de la ley?

Creo que el tema tiene complejidades en sí mismo, cuesta también que se logre elegir al Defensor del Pueblo. Creo que hay ausencia de decisión política y miedo a lo que desata la constitución de ese rol, como por ejemplo los amparos, las medidas que pueden tomarse frente a derechos vulnerados. Los sistemas de judicialización tradicional que estaban previstos en la ley de patronato, te garantizaban mecanismos que estaban absolutamente probados, la nueva ley implica otra audacia.

Haciendo una evaluación política creo que la ley va en el buen sentido. A veces toca a las luchas sociales “poner la pica en Flandes” un poco más allá y, a veces toca que una ley enuncie lo que luego habrá que construir. Me parece que este fue el caso, aunque también había organizaciones y luchas en este sentido. El tema es cada vez más serio, no hay derechos aislados, solitos. En el marco de discusiones del derecho a la ciudad, en lugares donde los asentamientos no han dejado libre ni la esquina, no hay lugar para los pibes. Esto es central para ser pensado desde el urbanismo.

Creo además que nos falta densidad teórica y metodológica para centrar la enunciación de derechos con contenido. Hay mucha liviandad en las cosas que se dicen y poco compromiso efectivo en la creación de dispositivos por parte de los formuladores e implementadores de la política que no pueden estar repitiendo mecanismos del patronato. Esa cultura aún está, la otra, la de la protección emerge, pero no se consolidó con raíces, por eso hablo de liviandad y, eso es lo que más me preocupa en este momento. En esta línea juega el tema de los sentidos, repito repensar quién es el niño en la sociedad argentina es un tema central porque hoy seguís escuchando a algunos que dicen “que vuelva la colimba” o “que los encierren en un colegio”. Todo esto que atrasa 30 años no se fue.