

Entrevista a Javier Moro

BALANCE EN EL CONURBANO DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE

Por Carolina Foglia y Martín de Paula ¹



Javier Moro es Licenciado en Antropología-UBA. Master en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO-México; Candidato a Doctor de la UBA en la Facultad de Ciencias Sociales. En la gestión pública desempeñó funciones de asesoramiento y de coordinación en áreas sociales. Ha sido consultor de organismos regionales: IPE/UNESCO; IPPDH/ Mercosur; IIN/OEA; UNICEF-Argentina y del BID donde

fue profesor para el Programa Nacional en Guatemala del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID). Ha realizado publicaciones en: políticas públicas y sociales, ciudadanía, género, interculturalidad, derechos humanos, gestión de políticas de salud, infancia y juventud. Compilador del libro "Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas".

Actualmente, es profesor en la Maestría de Derechos Humanos de la UNLA e investigador docente adjunto regular de la Universidad Nacional de General Sarmiento

En esta entrevista, Javier Moro analiza los cambios institucionales producidos por la sanción de la Ley provincial de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, focalizando en particular en los avances y limitaciones a nivel de la gestión municipal en el Conurbano Bonaerense. Esta nueva legislación "implica un cambio de lógica que va más allá de la desjudicialización. Pero en este plano el balance es abierto, disímil y heterogéneo", puesto que las acciones implementadas por los municipios son todavía muy diferentes, señala el entrevistado.

¹ Investigadores y colaboradores del Observatorio del Conurbano

El cambio de normativa como contexto

¿Cómo se puede caracterizar el proceso que antecedió la adopción de las actuales políticas públicas de niñez y adolescencia en nuestro país?

El punto de partida a considerar es el contexto, largo en el tiempo, de reforma legislativa que se encuadra en un proceso que promovió cambios en la orientación de las políticas de protección y restitución de derechos y, en el surgimiento de una perspectiva amplia en la concepción sobre la niñez, que cuestiona las políticas que se venían implementando hasta el momento. Las mismas se sustentaban en un enfoque tutelarista, que funcionaba entre la benevolencia y la punición para cierto sector de la infancia, tutela ejercida desde el Estado con un nivel de discrecionalidad muy alto desde el poder judicial. Este modelo, que imperó prácticamente en todos los países de América Latina durante casi todo el S. XX., comenzó -entre otros causales- cuando el Estado se hizo cargo de una infancia que quedaba por fuera del alcance de la educación escolar básica universal. En otros casos, el propio Estado cuestionaba o interpelaba el ejercicio de la patria potestad de los padres, cuestionamiento focalizado en un determinado ejercicio de esa patria potestad en los sectores populares con una mirada que sospechaba de esos sectores, particularmente de la incorporación rápida de los niños tanto a actividades de los adultos como el trabajo, el ejercicio de actividades ilegales o el activismo político. A principios del S XX. esto iba de la mano con cierto control punitivo que tenía una elite gobernante que miraba con sospecha a la cuestión obrera, al incipiente movimiento obrero y a las ideas anarquistas y socialistas y, donde había de hecho

incorporación de adolescentes en muchos conflictos gremiales. Existía la idea del inmigrante como amenaza y un uso político para el control de este sector social.

¿Qué principios sustentan la nueva matriz institucional construida?

El cambio de la vieja matriz institucional fue impulsado con aspiraciones más amplias que el universo acotado al sistema de protección. Las nuevas normativas, la ley provincial 13.298 y la ley nacional 26.061 pero también las normativas similares sancionadas por otras provincias, bajo el paraguas de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), también promueven o anhelan una mirada política de promoción y accesibilidad de derechos para todos los niños y niñas por igual. La construcción de igualdad como anhelo para cualquier perspectiva de política que esté anclada en un enfoque de derechos supone pensar cómo hacer para lograr la accesibilidad de derechos para todos los sectores de la niñez a través de servicios y de una oferta programática de calidad a escala territorial. Se trata de un planteo complementario entre la cuestión de la protección y la promoción de derechos.

La territorialización de la política: la conformación de equipos en el nivel local en la Provincia de Buenos Aires.

¿Qué cambios se generaron, a partir de la sanción de la nueva normativa provincial de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, en los municipios de la jurisdicción? ?

En la Provincia de Buenos Aires, el cambio implicó una ley para toda la jurisdicción que involucraba de manera activa a los municipios. Había algunos municipios que ya tenían acciones, políticas o iniciativas, que habían conformado algún Consejo por los Derechos del Niño y, otros que no tenían absolutamente nada y que en todo caso había una "ventanilla" común de asistencia social para la atención familiar y ahí encajaban las cuestiones de niñez. Una de las características de la ley es que la

mirada está puesta en el niño y en un recorte de las situaciones donde se prioriza la vulneración de derechos en los niños, en concordancia con el interés superior del niño que establece priorizar la CDN.

Esto va de la mano del acompañamiento de disciplinas que ponen el foco o aportan conocimiento a la gestión de políticas vinculadas a la infancia y a la adolescencia. Se conformaron equipos a nivel local y, en esta línea se avanzó bastante en la instalación de servicios locales de atención a derechos vulnerados, en la desjudicialización - la injerencia del Poder Judicial se acota bastante al rol de control de la medida de protección adoptada- y en que los ámbitos de las políticas sociales fueran quienes se hicieran cargo de las situaciones de vulneración de derechos referidos a la niñez y la adolescencia. En el Conurbano, la mayoría de los municipios tiene equipos dedicados a la atención de situaciones de vulneración de derechos.

¿Qué dificultades se verifican en los municipios bonaerenses a largo del proceso de implementación de las nuevas políticas?

Ahora bien, este cambio que empieza a darse, uno podría objetar si es un cambio que sólo trastoca la injerencia del poder judicial y pasa la misma lógica al poder administrativo o es algo más. Obviamente la ley implicaba un cambio de lógica que iba más allá de la desjudicialización, pero en este plano el balance es abierto, disímil y heterogéneo. Por un lado, porque los recursos económicos que se necesitan para la conformación de los equipos son escasos y entonces hay equipos que no dan abasto y además el nivel de remuneración de los mismos es bajo en tareas que son complejas y de mucho desgaste por enfrentar de manera permanente situaciones críticas. Esto provoca alta rotación de los equipos que incide directamente en el vínculo que pudiese generarse con el niño, la familia y la comunidad.

Otra cuestión a señalar es que el recorte que se hace de las situaciones de vulneración de derechos es con foco en aquellas que acontecen

en el ámbito doméstico familiar, no es cualquier vulneración de derechos como por ejemplo derechos socio-económicos, no va a haber intervenciones, por ejemplo, referidas al acceso a la vivienda. Esto tiene que ver con la escasez de recursos, la falta de articulación con otras áreas (que a su vez presentan un déficit de políticas) y con una mirada disciplinaria que observa más estas realidades que tienen lugar en el ámbito doméstico familiar donde efectivamente llegan ciertas situaciones de urgencia. Sin embargo, no se vincula en general con el déficit de accesibilidad a otros derechos que tiene esa familia: ambientales, laborales, de salud, entre otros. Estas situaciones son las más difíciles para resolver y hay muchos límites en el accionar que hace que en general se trabaje tipo "bombero". La cuestión de la urgencia y el tratamiento del caso por caso, por la propia complejidad de la situación que requiere una resolución muy particular, un trabajo casi artesanal de quienes intervienen en esas situaciones, tracciona mucho la atención, el tiempo, la agenda de estas áreas y, conspira con la posibilidad de tener una política más amplia a escala territorial, con una oferta programática de calidad de accesibilidad de derechos de la niñez para la niñez y adolescencia de los sectores populares que apunte a lo lograr la promoción que plantea la ley.

Entonces, si uno mira la conformación de los equipos municipales, hay que decir que en la mayoría de los casos funcionan, están, pero lo cierto es que traccionaron con este sesgo la apertura y la construcción de una institucionalidad en torno a la niñez en los municipios. Es decir, se le dio una impronta volcada hacia la resolución de casos y, se relegaron las políticas de accesibilidad y promoción de derechos más amplias, a escala territorial lo que a la vez permitiría construir otras estrategias que actúen de manera que la institucionalización, la medida de abrigo, efectivamente sean de carácter excepcional. Para buscar otras estrategias es necesario contar con alternativas que operen en una red de sostén a escala territorial (barrial o municipal): la escuela, el centro de salud, el club, el referente barrial, el centro cultural, los lugares donde transitan y habitan los chicos. Para esto es necesario contar con

espacios estatales propios y construir una red con las organizaciones sociales territoriales que trabaje de manera más o menos común, con enfoques relativamente convergentes en la promoción de los derechos y, cuando ante una situación crítica esto opere como una red de sostén y como alternativa para evitar la institucionalización. Esto sin idealizar la familia, que es un derecho reconocido y que hay que resguardar, pero muchas veces hay vulneración de derechos por parte de los adultos de la familia. Creo que hay un sesgo, una impronta muy fuerte, donde el alcance es parcial porque esto implica una transformación de las áreas del nivel provincial que venían trabajando con la lógica anterior del patronato. El rol de la provincia fue un rol muy desdibujado en términos de coordinación de la política, por eso tanta heterogeneidad a nivel municipal, la propia ley deja abierta la adhesión por parte de los municipios mediante la firma de un convenio. A nivel nacional también hay un déficit, no hay una lógica orgánica en las áreas de niñez, hay una vacancia de institucionalidad formal (y de recursos) que ordene la actuación de estos servicios. Se ha avanzado un poco a través de acuerdos en el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, pero no tienen un carácter tan vinculante como lo tendría una reglamentación que ordene el sistema y que destine fondos para sostener equipos e intervenciones.

¿Cómo se podría evaluar la actuación del nivel provincial en el desarrollo del sistema de promoción y protección en el territorio ?

En la línea de promoción y accesibilidad de derechos se avanzó muy poco, pero a la vez en el eje de protección hay una falencia de cuánto se llega a modificar y a transformar la lógica de lo que anteriormente se venía haciendo. Por ejemplo, la mayoría de las vacantes cuando se toman medidas excepcionales las maneja la Provincia y, aquí hay una falencia en la oferta propia y en el funcionamiento de estos hogares propios, pero también hay una falencia en la regulación, control, supervisión y financiamiento con respecto a los hogares conveniados; algunos funcionan muy bien y otros siguen en las antípodas de lo que

plantea la ley y carecen de regulación (esto último incluye también a los hogares sin convenio). Nuevamente en este aspecto el rol de la provincia aparece muy diluido. También estuvo muy diluido el acompañamiento a la construcción de los servicios locales, mediante algunos instrumentos básicos como el armado de protocolos que sean compartidos para que los propios servicios se apropien de los mismos; articulados con esquemas de capacitación con participación activa en la construcción de estos instrumentos para acordarlos y para que funcionen efectivamente. El otro punto fundamental de un esquema de coordinación es un sistema de información y ahí es donde se muestra un mejor papel del nivel provincial a través del Registro Único de Niñez y Adolescencia (REUNA) que sin embargo encuentra un límite. El mismo es un sistema de información armado de manera nominal que tiene buena información sobre las intervenciones de los equipos y la situación de cada chico, con un criterio amplio para determinar qué se carga, pero que no incluye intervenciones más amplias que tengan que ver con toda la familia. Por lo cual, los municipios que no sólo trabajan en la atención del caso de manera casi encapsulada, sino que intentan trabajar en un acompañamiento a toda la familia y resolver la accesibilidad a otros derechos, no pueden plasmar en el sistema sus intervenciones. En general lo vuelcan en registros propios que tiene información más amplia y, entonces se observa una situación dual de lo que presentan ante el REUNA.

Asimismo, ha habido roces entre los servicios locales y los servicios zonales. La ley plantea una ambivalencia respecto de cuál es la autoridad de aplicación y quién termina decidiendo y, en los hechos, los equipos que intervienen, que tienen contacto con el niño y la familia, son los servicios locales. Además, ante situaciones extremas donde tenés que tomar ciertos recaudos evitando provocar una reiteración de la entrevista y de los testimonios que pueden ser traumáticos, debiera sostenerse lo que decide el servicio local. En muchos casos esto no era así, si el servicio zonal no estaba de acuerdo podía revertir la decisión. Algunos de estos roces fueron resueltos a través de vía judicial y, hubo

una intervención de este poder que dictaminó que el servicio local podía resolver y, esta decisión para la gestión provincial, por un lado, implicó la necesidad de formalizar vía protocolo las intervenciones y, a su vez, también fue asumida para avanzar a una mayor autonomía de los servicios locales. Esto puede ser visto como algo bueno, pero, observando el déficit del nivel central en términos de coordinación y capacidad de regulación, puede ser algo que suma una mayor heterogeneidad.

¿Cuáles son los cuellos de botella que más frecuentemente se verifican en la implementación de las políticas de promoción y protección de derechos en las diferentes jurisdicciones del país?

Creo que hay un problema grande en el sostenimiento de los equipos y en que no se vean rebasados. Si uno mira jurisdicciones con más trayectoria, la proyección una vez que se conforman los equipos plantea cuellos de botella. Si uno mira la ciudad de Buenos Aires que ya lleva muchos años de implementación de las defensorías de derechos del niño, que vendrían a ser el símil de los servicios locales, tienen cuellos de botella que son irresolubles, aún destinando más recursos, con un mejor funcionamiento y más formalizado en el plano de convenios con los hogares, con esquemas de supervisión, con otra presencia de los equipos del nivel central y otra capacidad de llegada a los efectores. Sin embargo, están muy lejos de hacer un trabajo que vaya más allá de la resolución del caso a caso, de intervenciones que efectivamente ponderen integralmente la vulneración de derechos y que consoliden articulaciones coherentes y consistentes con otras áreas sectoriales y con otras jurisdicciones. La lógica de derivación sigue primando en la mayoría de las situaciones en desmedro de una corresponsabilidad de los actores públicos (estatales y no estatales) en las intervenciones. Sumado a los históricos conflictos interjurisdiccionales, entre Provincia y CABA y entre CABA y municipios bonaerenses, donde no se logra articular políticas para el área metropolitana. También se da mucha heterogeneidad en los criterios para la resolución de las situaciones o

para establecer las estrategias en cada uno de los casos. Estas cosas desde un nivel provincial deben estar advertidas pensando como acompañarlas, ejercer una rectoría y tratando de rescatar y resaltar a través de la sistematización las experiencias que funcionan mejor y también aprender de los errores.

Las condiciones territoriales que favorecen un despliegue más amplio de la política de niñez en el nivel local

¿Qué factores inciden en la generación de circuitos y ofertas municipales de abordaje integral de las problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia, en el Conurbano Bonaerense?

Los servicios locales plantean un sesgo muy fuerte para la construcción de las áreas de niñez en los municipios, pero es cierto que no todos los municipios se quedan sólo con eso, hay algunos que tienden a tener muy de a poco una oferta más amplia.

Una cuestión obvia y básica tiene que ver con la cantidad de recursos que maneja cada municipio, otra con la magnitud que tiene el municipio (ej. La Matanza) que tiene mayores niveles de autonomía en todas las áreas respecto de la PBA, esto se observa en general en buena parte de los municipios del Conurbano y, después también incide la impronta que cada municipio le da a las áreas, a qué cosas decide destinar recursos. Por otro lado, la mayoría de las situaciones con las que trabajan los servicios locales tiene que ver con la vulneración de derechos de NNyA en el ámbito familiar, la mayoría de estas situaciones se engloban como situaciones de violencia, abuso, maltrato. La mayoría de estas, en general, involucran no sólo a la niñez sino a las mujeres como víctimas, sin embargo, la articulación entre las áreas de niñez y de género no es tan fluida, cuesta bastante. También en términos de instrumentos de información con respecto a esto se encuentra un déficit porque no hay un registro unificado de vulneración de derechos que tenga que ver con violencias, a nivel municipal, provincial y nacional. Es muy difícil, tenés

diferentes fuentes: el Poder Judicial, la Provincia, las áreas de niñez, las áreas de mujer, las ONGs que trabajan esta temática, la información está muy dispersa y sin consolidación para dar cuenta de lo que pasa a nivel territorial, a nivel jurisdicción. En muchos casos no sabes si los casos que encontró el poder judicial son los mismos que recibió la oficina dependiente del municipio, si las situaciones que atienden las áreas de niñez y las áreas de mujer se solapan. Esto a nivel de instrumento de información. En relación a lo sustantivo, a nivel de acompañamiento a las familias y de resolución de esas situaciones, en muchos casos, no hay una buena articulación entre las áreas de niñez y de mujer. De entrada, se plantean como oficinas separadas, como servicios separados lo cual es una forma de encarar una situación que de por sí a veces no viene separada. La posibilidad de integrar los servicios depende de la experiencia del municipio, hay algunos que han hecho un trabajo de fusión de equipos a nivel local (Morón lo hizo en cada una de las Unidades de Gestión y Participación) pero no viene marcado por una impronta de la provincia. Lo que muchas veces encontrás son esquemas duplicados de derivaciones, se requiere un cambio de lógica, de la lógica del caso a la de la de co-responsabilidad. La lógica del caso es una lógica de derivación donde se va pasando la situación: del poder judicial al órgano administrativo, de un órgano administrativo a otro, del local al zonal, del área de niñez a la de mujer y así sucesivamente. En ese pase de un expediente se pierde en muchas situaciones el acompañamiento efectivo a los niños y a sus familias. La lógica de co-responsabilidad, en cambio, implica pensar desde una cuestión que interpela a los agentes públicos desde un lugar de responsabilidad en la resolución de esas situaciones que son complejas que requieren articular de una manera coordinada para actuar en un momento determinado, oportuno, sobre todo cuando priman situaciones de violencia.

Los municipios buscaron elegir su propia estrategia y darle su propia impronta a la construcción de las áreas de niñez. En algunos casos esto se observa de manera más fuerte (Quilmes o Matanza donde no se ciñeron a la bajada de la provincia de solamente construir el

servicio local casi como una ventanilla de atención) y, en otros no. En el Municipio de Quilmes tal vez sea uno de los que más volcó recursos a la construcción de políticas sociales en un sentido más amplio y no restringido a la restitución de derechos vulnerados. Otro actor de peso que aparece una incidencia significativa en varios municipios son los departamentos judiciales. Así como aparece diluido el papel provincial como un lugar de coordinación y articulación de lineamientos comunes de una política; como contracara se observa la incidencia del poder judicial (fuero de responsabilidad penal juvenil, juzgado de familia, asesor de menores). Ejemplo, ante situaciones que llegan a los juzgados donde están involucrados chicos que son inimputables, se articula con el servicio local porque hay una vulneración de derechos o ante el consumo problemático de sustancias en donde el juzgado no penaliza, pero lo pasa al servicio local o a algún área del municipio. Es decir que, el poder judicial actúa traccionando algo a escala local. Esto no es necesariamente negativo o positivo en sí mismo, pero debe haber un ejecutivo como instancia de construcción de agenda (que establece prioridades y sentidos) y dispone de recursos para decidir acciones acordes al espíritu de la ley. De hecho, algunos municipios generaron una oferta propia para el seguimiento de estas situaciones específicas, (el Programa Propiciar en La Matanza puede ser un ejemplo al respecto).