

Los instrumentos de registro y monitoreo institucional como herramientas para la transformación de los programas sociales: Experiencia del Programa de Fortalecimiento Institucional para el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la República Argentina*

Valeria Llobet**

José Antonio Rodríguez***

· *Resumen:* El presente informe recoge la experiencia piloto de un programa de fortalecimiento institucional desarrollado en algunas

* El presente artículo es fruto de la sistematización de la intervención realizada mediante convenio de asistencia técnica entre el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Centro de Estudios en Democratización y Derechos Humanos.

** Investigadora Conicet-UNSAM. Profesora del Centro de Estudios en Democratización y Derechos Humanos, UNSAM. Doctorado en Psicología, Universidad Nacional de Buenos Aires (tesis aprobada pendiente de defensa), Especialista en Problemas Sociales Infanto-Juveniles (UBA) y en Evaluación de Políticas Sociales, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Correo electrónico: v_llobet@yahoo.com.ar

*** Supervisor del Programa Nacional de Justicia para Niños, Adolescentes y Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad Socio-penal (Pronaju), de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Maestrando en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales, FLACSO. Correo electrónico: jasantrod@gmail.com

instituciones dependientes del antiguo Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la República Argentina. Desde una perspectiva de derechos, se enfoca en los instrumentos de registro, por un lado y, por otro, busca sustentar las prácticas concretas que se inscriben en las tendencias transformadoras necesarias.

La presentación del programa analiza su implementación y las fortalezas y debilidades notadas. Sobre las posibilidades de innovación, se considera el instrumento de registro y las posibilidades de monitoreo, reflexionando sobre la tensión inherente al discurso experto y las formas de cuidado propias de las instituciones que asisten a residentes en ellas.

Se establece una propuesta de instrumento de registro, considerando algunas dimensiones necesarias, como integralidad, trabajo en equipo, planificación institucional, relaciones con la comunidad, estrategias de intervención específicas, y promoción de la autodeterminación de los niños, niñas y adolescentes residentes.

Por último, se hacen algunas observaciones sobre los sistemas de información y su relación con la actividad de monitoreo, y sobre algunos ejes de intervención posibles: sobre redes locales, horizontalidad de los intercambios, instancias de reflexión sobre conflictos y procesos, revisión de las estrategias de solución de problemas y ubicación del programa como un recurso (facilitador) para la institución.

Palabras clave: Fortalecimiento institucional, Instrumentos de registro, Enfoque de derechos, Ciudadanía de niños, niñas y adolescentes, Rendición de cuentas, Autodeterminación, Participación (de los sujetos), Argentina.

Os instrumentos de registro e monitoramento institucional como ferramentas para a transformação dos programas sociais: Experiência do Programa de Fortalecimento Institucional para o Conselho Nacional da Criança, Adolescência e Família, Argentina

• **Resumo:** *No presente informe recolhemos a experiência piloto de um programa de fortalecimento institucional desenvolvido em algumas instituições dependentes do antigo Conselho Nacional da Criança, Adolescência e Família da República Argentina. Desde uma perspectiva de direitos, temos focado nos instrumentos de registro, por um lado, e por outro temos procurado sustentar as práticas concretas que se inscrevem nas tendências transformadoras necessárias.*

Na apresentação do programa analisamos a sua implementação, bem como as fortalezas e debilidades percebidas. Sobre as possibilidades de inovação, consideramos o instrumento de registro e as possibilidades de monitoramento, reflexionando sobre a tensão inerente ao discurso experto e sobre as formas de cuidado próprias das instituições que assistem aos residentes nelas.

Estabelecemos uma proposta de instrumento de registro, considerando algumas dimensões necessárias: Integralidade, o trabalho em equipe, planejamento institucional, relações com a comunidade, estratégias de intervenção específicas e promoção da autodeterminação das crianças e adolescentes residentes.

Por último, fazemos algumas observações sobre os sistemas de informação e a sua relação com a atividade de monitoramento e sobre alguns eixos de intervenção possíveis: redes locais, horizontalidade dos intercâmbios, instâncias de reflexão sobre os conflitos e os processos, revisão das estratégias de solução de problemas e localização do programa como um recurso (facilitador) para a instituição.

Palavras-Chave: Fortalecimento institucional; instrumentos de registro; enfoque de direitos, cidadania das crianças e adolescentes; prestação de contas; autodeterminação; participação (dos sujeitos).

Institutional recording and monitoring as tools for the transformation of social programs:

The experience of the Program of Institutional Strengthening for the National Council on Childhood, Adolescence and the Family in Argentina

• Abstract: This paper reports on the pilot experience of a program of institutional strengthening that was implemented in some institutions dependent on the former National Council for Childhood, Adolescence and the Family in Argentina. From the rights' perspective, the paper seeks, on one hand, to emphasize the recording instruments, and, on the other, to argue the validity of concrete practices present in the necessary tendency to transformation.

The strengths and weaknesses of the program's implementation are presented. From the point of view of innovation, the recording instruments and the possibility of monitoring are considered. This leads to a reflection

on the tensión between the experts' discourse and the forms of care present in the institutions.

A recording instrument is proposed that takes into account some dimensions considered to be necessary: integrality, team work, institutional planning, relationship with the community, specific strategies of intervention, and promotion of the self determination of resident boys, girls and adolescents.

Finally, some comments are offered on the information systems and their relationship to monitoring activities, as well as on some posible lines of intervention: local networks, horizontality of relationships, opportunities for reflection on conflicts and on proceses, revisión of problem-solving strategies, and the program's potential as a facilitating resource for the institution.

Keywords: Institutional strengthening, Recording instruments, Rights' perspective, Children's and adolescents' citizenship, Accountability, Self determination, Subjects' participation, Argentina.

-1. Introducción. -1.1. El enfoque de derechos humanos en la implementación de políticas sociales. -2. Presentación del Programa. -2.1. Análisis de la implementación. -2.2 Fortalezas y debilidades. -3. Posibilidades de innovación. -3.1. El instrumento de registro. -3.2. Las posibilidades de monitoreo. -3.3. Consideraciones sobre los sistemas de información. -3.4. Categorías para analizar y compartir situaciones institucionales-3.5. Ejes de intervención. -4. Conclusiones - Bibliografías.

Primera version recibida abril 12 de 2007; versión final aceptada agosto 2 de 2007 (Eds.)

1. Introducción

En este informe tratamos de recoger algunas reflexiones provocadas por la experiencia piloto de diseño e implementación del Programa de Fortalecimiento Institucional del ex Consejo Nacional de Niñez,

¹ *El diseño e implementación se realizaron mediante un convenio de transferencia y asistencia técnica entre el Consejo y el ahora Centro de Estudios en Democratización y Derechos Humanos de la Escuela de Posgrado, Universidad de San Martín.*

Adolescencia y Familia (CONNAF, actualmente Secretaría)¹. El mencionado programa piloto presentó logros importantes en su desarrollo, y a pesar de que no continuó más allá de la instancia de prueba debido a cambios políticos institucionales, la experiencia permite realizar y sistematizar algunas reflexiones que resulta interesante compartir. Por un lado, nos facilita integrar la reflexión sobre el enfoque de derechos a la programación y ejecución de programas y planes para la infancia, centrándonos especialmente en los instrumentos de registro y, desde allí, a los sistemas de información. Por otro, nos posibilita ubicar aquellas prácticas concretas que han demostrado resultar importantes en el sentido de lograr y/o estabilizar transformaciones necesarias.

El problema general que guía esta presentación puede ser definido como la dificultad de integrar, en las prácticas, en los registros y en el proceso de monitoreo institucionales, una perspectiva de derechos que permita pensar la inclusión social autónoma para niños, niñas y adolescentes. Diversos conflictos se condensan en los registros institucionales (y desde ellos, en los sistemas de información) y aquéllos pueden ser pensados como expresión de la lógica institucional; dimensión discursiva que constituye uno de los límites más consistentes para reflexionar crítica y transformadoramente sobre las prácticas y sus resultados.

El problema teórico reconstruye esta dimensión, indagando sobre la eficacia simbólica y práctica de los discursos institucionales para lograr la ampliación de ciudadanía de niños, niñas y adolescentes, y avanza en formular una propuesta que recupere las preguntas necesarias a tal reflexión.

1.1 El enfoque de derechos humanos en la implementación de políticas sociales

Los derechos humanos exceden largamente, como problema social y como problema teórico, su vinculación con políticas y programas que los concreten en un Estado determinado, en un momento histórico específico y para un grupo particular de seres humanos. Las políticas sociales, definidas como una de las modalidades que cada Estado adopta para la gestión de la desigualdad, y en general el abordaje de lo que surge como cuestión social, se relacionan con los derechos en sentido amplio y, por ello, exceden el vínculo de ambos enfoques en

tanto tales. Sin embargo —y en tanto sea posible afirmar que no se trata de un derecho inmanente ni natural, cualquiera que sea la definición de derechos humanos que se adopte—, la integración de los logros en derechos humanos con las políticas sociales resulta crucial para entender y lidiar con desigualdades, injusticias e inequidades. De alguna manera, en los últimos 20 años se ha visto convivir avances importantes en su relación explícita, con un también importante avance

de la desvinculación de las políticas económicas de los problemas de injusticia, derechos humanos, y desigualdad en la sociedad global.

Uno de los aspectos a resaltar de la importancia dada en el escenario internacional al enfoque de derechos humanos, es esta interrelación con las perspectivas de desarrollo en la agenda de los organismos internacionales. Es decir, se trata de una preocupación ligada al desarrollo internacional, la que desde la década de los noventa comienza a poner en la agenda la necesidad de la interacción orgánica entre éste y los derechos de las personas, recuperando de ese modo un aspecto de los reclamos insistentes realizados por movimientos sociales. Esta agenda internacional proporciona principios que guían la formulación de programas a lo largo y ancho del mundo. Es el caso del PNUD que a través de los Objetivos del Milenio lidera el desarrollo de guías instrumentales y formulaciones teóricas. Asimismo, la Convención de Derechos del Niño (CDN), o la Convención por la Eliminación de toda Discriminación contra la Mujer (CEDAW) son instrumentos vinculados al logro de las metas y monitoreados en su implementación internacional. Por su parte, distintos teóricos señalan que hasta el momento, ninguna teoría que articule la perspectiva de derechos humanos con las políticas sociales ha dado frutos unánimemente aceptados.

Uno de los aspectos más controvertidos de esta agenda de los organismos internacionales es denominado por algunos autores como «globalización de los derechos humanos», en el sentido ligado al concepto de colonialismo cultural. De hecho, las mayores críticas a este uso plantean el «occidentalocentrismo» de los derechos humanos, generando ecos importantes en los propios organismos, los que conducen a documentos alertando contra este abuso y tratando de garantizar el respeto por «lo local».

Otras críticas, mucho menos recuperadas a nivel internacional, atienden al problema de la imposición de agendas sociales

transformadoras de la mano de líneas de crédito. En efecto, la mayoría de los créditos otorgados por los organismos internacionales de la «línea progresista» (no alineados totalmente con el FMI ni la OMC) imponen cláusulas relativas a la igualdad de género, por mencionar el ejemplo más difundido. Como efecto más negativo es posible señalar que la celeridad y el tipo de proceso técnico impuestos por la financiación internacional no permiten que los conflictos sociales que se relacionan con el incumplimiento o violación en los derechos humanos mencionados, sean efectivamente elaborados para arribar a una transformación. Para seguir con el ejemplo, aquello que obstaculiza la igualdad de género en todos los niveles de la vida social, incluso entre el Estado y sus agentes y las mujeres beneficiarias de sus planes y programas, no será analizado ni su transformación real será necesariamente el resultado de la implementación de un programa o, peor, de la construcción meramente teórica de un marco conceptual.

Ninguna Convención ni ningún conjunto de derechos ha sido tan ampliamente aceptado en el escenario internacional como la *Convención de Derechos del Niño*, a pesar de las dificultades que entraña su tratamiento a nivel local. En efecto, aquello que en el texto es definido mediante un discurso legal y que establece claros estándares legales se torna controvertido al transformarse en metas de políticas sociales y en intervenciones concretas en distintos contextos culturales. De hecho, este artículo pretende reflexionar sobre aquellos obstáculos que hemos hallado en la formación e implementación del Programa presentado.

Por cierto, el reconocimiento de la historicidad y la dependencia del contexto socio-cultural de las definiciones de derechos, hace que en cada país sea necesario explicitar y consensuar las interpretaciones que se darán a varios aspectos de la CDN. Entre ellos, el balance entre los derechos y las obligaciones de niños y/o niñas, la interpretación de la participación social infantil, y el sentido dado al principio del «superior interés del niño». Sin embargo, también resulta necesario establecer la posibilidad de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en distintos contextos culturales, evitando que posiciones ligadas al relativismo cultural lleven a tratar tales contextos como dados, naturalizando las relaciones de poder y desigualdad que conllevan las distintas prácticas socialmente aceptadas. Es necesario asimismo vincular la integración del enfoque de derechos de la infancia con las políticas económicas en particular —y con las políticas públicas en

general— no sólo con las políticas sociales, lo que necesariamente derivaría en un cuestionamiento del doble discurso de los organismos internacionales y su eco en los Estados nacionales. Y finalmente, es necesario también analizar con seriedad qué obstaculiza el cumplimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes tanto en las prácticas sociales como al interior del propio Estado.

2. Presentación del Programa

El Programa de Fortalecimiento Institucional estaba dirigido a los institutos de menores del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, tanto a aquellos cuyos residentes se encuentran alojados por *causas asistenciales* (medidas de protección de derechos), como a los institutos cuyos residentes se encuentran a disposición de un juzgado o tribunal por *causas penales* (medidas de privación de la libertad). En todos los casos la internación —y su cese— está resuelta por un juez. Tanto los institutos *asistenciales* como *penales* tipifican sus poblaciones por franjas etarias y sexo, con la excepción de los institutos asistenciales que alojan a niños y niñas menores de doce años.

Como lo que nos interesa observar en el curso de esta presentación es el carácter de herramientas para la transformación institucional que pueden tener los instrumentos de registro y monitoreo institucional, nos limitaremos a extraer de la experiencia en su conjunto observaciones de carácter general, sin entrar en detalles sobre el proceso de cada institución en particular.

El *Objetivo General* del programa fue propiciar la construcción de redes comunitarias que faciliten la plena y autónoma inserción social de adolescentes y jóvenes internados en Instituciones del Consejo, desde una perspectiva enfocada en la cimentación de la igualdad de oportunidades y de posibilidades de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad pedagógica, social y económica.

En tanto, sus *Objetivos Específicos* fueron: acercar recursos sociales para reconstruir las redes de sociabilidad cotidianas de *niñas y niños*, adolescentes y jóvenes; proveer herramientas educativas y culturales necesarias para que adolescentes y jóvenes desarrollen recursos de autovalimiento; mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes y las jóvenes mediante su inclusión en espacios de formación.

La definición de objetivos trata de evitar uno de los problemas más habituales encontrados en programaciones de este tipo, y que centran

exclusivamente en los cambios de los sujetos el logro de los programas. Este tipo de perspectivas, que podemos nombrar de modo muy general como «clínicas», lidian con el problema de la gestión moral de la población, transformando el abordaje de la ciudadanía en uno de carácter sólo republicano o comunitarista. Desde el costado teórico, solapan inclusión social con interiorización de la cultura, en tanto confunden las necesidades de estrategias inclusivas con las características psicosociales de los sujetos.

Si entendemos por *vulnerabilidad* el grado de inseguridad, de indefensión del sujeto respecto a la incidencia (y los cambios desfavorables) de su entorno, se nos plantea el problema de cómo lograr su reducción al egreso de la institucionalización. Los objetivos del programa procuran fortalecer las capacidades y oportunidades de los niños y niñas al momento de dejar la institución, mediante estrategias de ampliación y diversificación de las redes sociales en las que niños y niñas pueden insertarse.

Seguramente al momento del ingreso el grado de vulnerabilidad era muy alto, circunstancia que produjo o facilitó su internación. El problema al egreso reside en una reducción de la vulnerabilidad suficiente como para su *inserción social* (en su positiva — aunque imprecisa— formulación), o para evitar su re-judicialización (la recaptación por el sistema asistencial o penal).

Las niñas, niños y adolescentes que por diversas razones se encuentran residiendo en institutos de este Consejo, no cuentan con condiciones óptimas para lograr una inserción social satisfactoria para sí mismos en el momento del egreso. Muchos vínculos familiares se han debilitado notablemente, o roto, y las redes de sostén vecinal se encuentran empobrecidas; han accedido precariamente a la educación formal y cuentan con pocas herramientas educativas necesarias para la inclusión en un mercado de empleo muy restrictivo; las internaciones prolongadas repercuten en las habilidades sociales y en las posibilidades de generación de proyectos de futuro autónomos. De este modo, la vulnerabilidad se ve afectada por la disponibilidad de recursos sociales accesibles para las niñas y los niños.

Con respecto al Propósito del programa, formulado como «Apuntalar, reunir, crear o redistribuir los recursos comunitarios apropiados para situaciones singulares o institucionales relativas a las posibilidades culturales y relacionales y al egreso de las/los adolescentes y jóvenes internos», las líneas de acción desarrolladas fueron las siguientes:

Se trabajó discutiendo la perspectiva de derechos con los equipos técnicos, apoyando y favoreciendo las acciones en el ámbito comunitario.

Se trabajó debatiendo la posibilidad de garantizar que niños, niñas y adolescentes sean partícipes en la gestión y evaluación de las acciones.

Se ampliaron las vías de acceso a la oferta cultural y de formación laboral para niñas, niños y adolescentes.

Se amplió el acceso a la oferta de salud en la comunidad.

Se realizaron mapeos de recursos potencialmente disponibles para la integración de las redes sociales, buscando densificar las mismas alrededor de cada instituto.

2.1 Análisis de la implementación

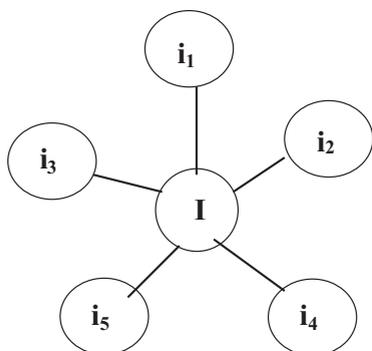
Las heterogéneas perspectivas que tienen diferentes agencias sobre la problemática en común requieren un trabajo de coordinación que no es posible subestimar. No siempre la necesidad percibida por parte del CONNAF coincidió con la visión de la organización con la que nos contactamos. En efecto, la conducción CONNAF percibía la necesidad de comprometer a las direcciones de los institutos en una visión menos centrada en los propios procesos institucionales, más volcada hacia la comunidad y, sobre todo, que dichos institutos facilitaran los medios para que la comunidad —a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)— fuera asumiendo mayores niveles de responsabilidad respecto de las necesidades institucionales. Concretamente, que proporcionaran ayuda efectiva para solucionar algunos problemas y canalizar egresos. Esta perspectiva se fue revelando inaceptable para las OSC, para quienes una agencia del Estado Nacional es concebida como una posible fuente de recursos, nunca de demandas —al menos sin contraprestación en recursos financieros—. Como se apuntará en 2.2.-, las fundaciones empresarias expresan directamente este conflicto (*ya colaboran con el Estado mediante sus impuestos; no creen que tengan que resolverle, además, sus problemas de gestión al Estado Nacional*).

El equipo del Proyecto basó su intervención en algunas reuniones iniciales con las direcciones de los institutos y los equipos técnicos, a fin de explicar el objetivo general del Programa, que en tanto experiencia piloto se encontraba en elaboración; es decir, se esperaba realizar su formulación definitiva una vez comenzado el desarrollo de las actividades. Las reuniones con los equipos institucionales tenían el

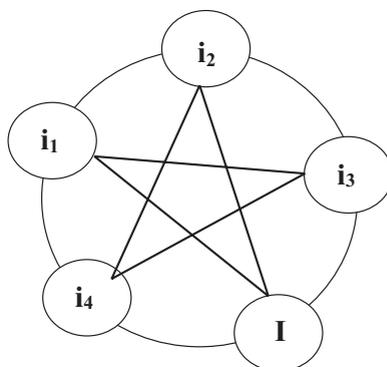
doble propósito de explicar el objetivo del Programa y buscar la expresión de la visión compartida y de las líneas de acción que desarrolla la organización, para entender de qué manera podría asimilar la propuesta. De modo concomitante, se contactó a las OSC, agencias de los Estados provinciales o municipales y fundaciones empresarias que, tanto por su cercanía geográfica como por los objetivos de la propia organización, podrían interesarse en algún tipo de colaboración con el instituto dependiente del CONNAF.

Esta situación requirió un trabajo de identificación de áreas de colaboración mutua basada en una lógica de red donde rápidamente se entendió que el CONNAF debía insertarse como un colaborador más. Esto modificó en parte la expectativa inicial del proyecto, en el

1.- Expectativa inicial



2.- Posibilidad actual



sentido de que los nucleamientos de organizaciones se formarían en cada Instituto del CONNAF, para permitir una mayor permeabilidad de éste respecto de la comunidad circundante, y así lograr un mayor compromiso de la comunidad con el trabajo que se venía realizando con los adolescentes institucionalizados. Para representarlo de alguna manera:

Donde i_n representa las instituciones asociadas, e I representa los institutos del CONNAF. A medida que se progresó con los contactos y reuniones, fue necesario pasar al segundo esquema, el que tiende a imponerse por la demanda de las organizaciones y presenta una mayor complejidad de gestión; pero también que tiende a ser mucho más estable en el tiempo.

El equipo del Programa acompañaría de este modo las reuniones de la red, proporcionando algunos soportes técnicos (organización de la agenda, órdenes del día, memorias, material bibliográfico para los equipos sobre algunos temas, gestión de eventuales conflictos), para ir alejándose paulatinamente, a medida que la red fuera tomando su propia dinámica y fuera gestionada directamente por las instituciones que la integran.² El equipo del programa se ubicaría, posteriormente, en un nivel de asistencia técnica, facilitando herramientas que permitan el monitoreo y la evaluación de los proyectos.

Las organizaciones de la sociedad civil no siempre colaboran en profundizar una perspectiva de derechos de la población y en la profesionalización de las intervenciones. La superposición de intervenciones con la misma población y los objetivos no claramente definidos, pueden llevar a una pérdida de profesionalismo y a un desgaste de los profesionales, tanto propios del CONNAF como de las organizaciones contactadas. Una estrategia posible frente a esta situación consistió en clarificar y construir objetivos incluyendo el debate y el consenso con otros actores, y en el desarrollo de herramientas para el monitoreo de los mismos. Las reuniones fueron planificadas y estructuradas de acuerdo con estos objetivos, incluyendo dinámicas de planificación estratégica.

En algún caso se contactó a Cooperativas de trabajo originadas en el seno de una Asamblea Barrial. Es de destacar que, a pesar de su relación ambivalente con el Estado Nacional —según la propia evaluación de los integrantes— se trató de una de las primeras OSC dispuesta a integrar en diversos proyectos a adolescentes provenientes de un Instituto del Consejo.

2.2 Fortalezas y debilidades

En general, la propuesta del programa fue muy bien recibida en las instituciones con las que se tomó contacto, después de un primer acercamiento por correo electrónico con las OSC que se encontraban en la zona cercana a los institutos. Este hecho indicó que el programa

² Desde luego, era esperado que esta fase se alcanzara en el transcurso del primer año del Proyecto (durante la experiencia piloto).

era una idea fácilmente aceptable por las organizaciones y personas que trabajan en el mismo campo. La situación fue diferente con las fundaciones o gerencias de responsabilidad social empresarias, que no entendieron rápidamente la propuesta, o la consideraron fuera de sus objetivos. En principio, tendieron a considerar que la empresa ya colaboraba con el Estado — como se indicó arriba —, y que sus acciones deberían orientarse hacia áreas de mayor necesidad. Para subsanar esta debilidad se elaboraron un documento y una presentación — específicos para ese sector —, con estrategias de comunicación acordes.

Otra cuestión a considerar es la visión de los equipos técnicos y de dirección acerca de las herramientas de gestión que puede brindar el programa. Se comenzó a trabajar por aquellos institutos donde se percibió una apertura significativa hacia la propuesta, entendiendo que era necesario generar buenas experiencias para afrontar luego las instituciones donde se presentara una mayor resistencia. Así, se pudo comprobar hasta qué punto la operatividad del programa depende de la disposición de los equipos institucionales. Para aquellos que buscan una mayor interacción con la comunidad y la consideran una fuente de recursos para el trabajo con sus residentes, el programa resultó una herramienta útil e implicó un mayor nivel de formalización en un área de trabajo. Para aquellos que sostienen una posición más cerrada, el programa se constituyó en una molestia que se debe inmovilizar, en general siguiendo las técnicas clásicas de la burocratización y falta de compromiso. En vistas a afrontar esta debilidad, la sistematización de las «*buenas prácticas*» generadas como antecedentes constituirían un buen recurso, junto a estrategias de comunicación estables, como el intercambio entre equipos, jornadas de trabajo sobre el material generado por el programa, testimonios, etc.

La sustentabilidad de programas de este tipo depende en gran medida de la instalación de actividades de capacitación para el trabajo en red y bajo programación y monitoreo. El desarrollo de algunas habilidades de coordinación (planificación, fijación de indicadores, orientación a resultados, y otras) así como de herramientas de monitoreo del impacto de las acciones, es necesario para permitir la retroalimentación institucional, ya que su carencia constatada parece actuar en detrimento de la posibilidad de transformación institucional.

En este sentido, el equipo comenzó a funcionar como «recurso disponible» para los agentes institucionales, asesorándolos en otros

proyectos y tratando de encontrar la interrelación entre los distintos conjuntos de acciones llevados a cabo, a fin de lograr la coherencia intra-institucional y al mismo tiempo generar las capacidades para la gestión en red.

Finalmente, las dificultades de institucionalización de proyectos y de discursos institucionales son un obstáculo para el desarrollo de prácticas innovadoras más respetuosas de los derechos humanos. Estas dificultades encuentran asidero en la falta de articulación interna del propio Consejo Nacional, que impide —entre otras cosas— que los agentes se comprometan en una clara línea de trabajo, dejando un amplio margen a la especulación de conveniencias y aumentando la *percepción del riesgo* para los innovadores y la valoración positiva de las estrategias de free-rider para los conservadores. La falta de articulación incentiva negativamente las prácticas asentadas a través del tiempo en criterios artesanales y exigencias para-burocráticas, que en ocasiones cobran la fuerza de preceptos religiosos.

Una mención aparte merece la integración en las instituciones de los procesos que conducen al aumento de la vulnerabilidad pedagógica, social y económica que es uno de los resultados más consistentes de la internación de niñas, niños y adolescentes. La necesidad —tanto legal como ético-política— de limitar la duración de la misma se traduce en una suerte de «resta» a la acción positiva institucional. En efecto, se procura el egreso a cualquier precio, sin poder valorar la estadía como mucho más que tránsito. Y en este sentido, seguramente se podrá pensar que no en todos los casos es necesario intervenir, ni que las instituciones contarán con estrategias para cada uno de ellos. Pero la reducción de la acción a la búsqueda del egreso «porque 'adentro' es mejor que no se queden», limita las posibilidades que los propios agentes se darán para procurar una institución y una institucionalidad mejores.

3. Posibilidades de innovación

En este punto, nos centraremos en dos dimensiones de la experiencia desarrollada en la implementación piloto del programa. La primera de ellas es el desarrollo de categorías para la elaboración de un instrumento de registro y monitoreo institucional que pueda dar cuenta de una lógica de construcción del «objeto de intervención», que contrasta las prácticas encontradas con la perspectiva de ampliación

de derechos, en el entendimiento de que se trata de un tipo de obstáculo no menor. La segunda, se conforma por aquellos ejes que aparecen como prácticas auspiciosas a partir de la propia experiencia.

3.1 El instrumento de registro

Tomemos por caso el tránsito de los jóvenes y de las jóvenes por las instituciones de régimen cerrado.³ En el sistema actual, el trayecto institucional del joven o la joven es registrado en un legajo que instruye la autoridad administrativa,⁴ que contiene registros e informes de todas las intervenciones que realizó el organismo, en la mayoría de los casos, mucho antes de que al joven o a la joven se le imputara la comisión de algún delito, para considerar lo que parece el caso más grave. No es infrecuente que los chicos y chicas que comienzan su periplo institucional en el «circuitos asistencial» pasen, después de un tiempo, al «circuitos penal». En efecto, el organismo suele ser requerido para intervenir asistencialmente sobre individuos cuya situación de limitación actual en el acceso a derechos se supone que los deslizará en el futuro hacia el conflicto con las instituciones de control social y, consecuentemente, con la ley penal.

La organización de este legajo se sostiene en lo que podríamos llamar una lógica jurídico-administrativa, en la que los funcionarios y funcionarias interventores procuran dejar constancia de en qué medida sus acciones han respondido al requerimiento que le dio lugar, con los recursos (o la falta de ellos) con los que contaban en ese momento. Se suceden también, siempre en orden cronológico, los informes profesionales, de diagnóstico, seguimiento o evolución, de quienes han tratado a la joven o al joven durante su trayecto institucional.

Podría llamar la atención sobre el hecho de que muy raramente figura en alguno de los documentos que integran ese expediente la firma del joven o de la joven como indicación de que se ha enterado de alguna decisión que le afecta. Es muy probable que la gran mayoría de las jóvenes y los jóvenes institucionalizados ignoren la existencia misma de ese legajo y, sobre todo, las consecuencias que tiene para

³ Institutos de Régimen Cerrado (IRC). Es decir, las instituciones que alojan jóvenes infractores o presuntos infractores e infractoras de la ley penal.

⁴ Por supuesto, existe otro legajo en sede judicial, pero no nos ocupamos ahora de él.

ellas y ellos lo que allí se inscribe. No nos extraña entonces que tampoco figure el acuerdo (o la falta de él) con las medidas de las que es objeto, y sus razones. Pero éstas son, en todo caso, cuestiones de forma. No quiere decir que carezcan de valor, pero las formas son lo más plástico de un sistema que se reproduce a sí mismo ritualmente. Las normas del procedimiento pueden adoptar otras maneras, y bastarían un par de medidas para que la fisonomía del legajo se integrara también con lo que ahora nos parece que falta.

Lo que nos interesa subrayar acá es que esto que denominamos lógica jurídico-administrativa (en la cual la intervención de un agente es requerida por otro, que actúa en el marco delimitado de sus incumbencias, más o menos formalmente establecidas), centrada en las prioridades que requieren acciones y justificaciones de profesionales y funcionarios, omite la consideración de lo que es primariamente importante desde una perspectiva de la protección de derechos: la necesidad de garantizarlos. Pero el registro actual no es sensible a esta variable, porque no la incorpora dentro de sí. En el mejor de los casos, obliga a los agentes; sin embargo, el campo de incumbencias y responsabilidades no alcanza a proteger, en la práctica, (todos) los derechos esenciales de los jóvenes y de las jóvenes.⁵

Tomemos, por ejemplo, el derecho a la educación. Es de suyo evidente que no es posible pensar seriamente en ciudadanía juvenil (en realidad, en ninguna ciudadanía) si no está mínimamente garantizado este derecho. Sin embargo, la prestación del servicio educativo en los institutos de régimen cerrado no alcanza a cubrir estándares mínimos, ni en cantidad ni en calidad.⁶ Pero con toda seguridad, al conocimiento de esta situación no se llega mediante la lectura del legajo, como no sea por parte de una lectora o de un lector muy atento a las omisiones o detalles que denotan por ausencia (por ejemplo, un solitario certificado de asistencia a un taller de ajedrez o

⁵ La obligación de los agentes tiene consecuencias relativas sobre la protección de derechos. Por ejemplo, un porcentaje muy significativo de la población institucionalizada no tiene documento de identidad. Sin embargo, la solución depende en gran medida de otro organismo, y el problema puede prolongarse durante meses, aunque lo capte nítidamente el registro actual de la información individual.

⁶ Durante los últimos años se han realizado notables esfuerzos para mejorar esta situación, pero estamos aún muy lejos de lo que razonablemente debería ser el servicio educativo en institutos de régimen cerrado.

de cerámica, pueden llamar la atención de que es lo único que se certifica en la materia).

Por otro lado, la modalidad jurídica se aúna con las estrategias psicosociales de normalización, tratando el supuesto delito como sintomático. En primer lugar, es necesario señalar la falacia de un razonamiento que atribuye valor de síntoma a un hecho, aún antes de que se establezca un dispositivo en el cual algo —cualquier cosa— pueda ser nombrado como síntoma mediante una relación significativa que es propia y producto del sujeto singular, con nombre y apellido. En segundo término, es necesario reflexionar sobre el particular lugar que adquiere la tipificación penal para un conjunto de conductas de rechazo, de expresión de inconformismo, incluso de estallido durante la adolescencia, en tanto la mayoría de quienes han sido internados en los institutos no son cometedores de delitos de media o alta dañinidad⁷ social. La trampa que propone el saber psicológico aplicado a estos temas no es sorteada —en legajos que muestran los vaivenes de los niveles generales y singulares— sin que medie reflexión. Así, el legajo recupera características del perfil psicológico, la personalidad, el control de impulsividad, las capacidades y habilidades cognitivas, los conflictos identificadorios, etc., marcados desde la presunción de la patología.

En este sentido, el legajo reproduce una lógica de intervención propia del poder judicial, y cristaliza el sistema de relaciones que le es inherente, para cada uno de los sujetos institucionalizados. No refleja las necesidades ni los derechos lesionados de los sujetos ni las obligaciones de la agencia estatal a cargo de las políticas de infancia.

3.2 Las posibilidades de monitoreo

La ciudadanía de la población infantil no puede ser pensada, en las políticas sociales, como un mero estatuto jurídico y/o como una modalidad de integración social. Es necesario que sea pensada también, y centralmente, como una construcción moldeada en interacciones sociales dotadas de sentido; es decir, como resultado de prácticas significativas que permiten construir ciudadanía. Si esto es así, los modos que adopta el discurso de derechos en las instituciones, las

⁷ Se refiere al monto de daño que se atribuye a un delito determinado, noción imprescindible para fijación de la pena.

acciones mediante las que se implementa una política, darán cuenta del espacio de construcción de derechos de la población.

Un problema serio al que deben responder los instrumentos de registro y los sistemas de información de políticas y/o programas cuya meta es promover la ampliación efectiva de los derechos de la población, es el tipo de procesos mediante los cuales tales derechos o sus satisfactores son concretados para distintas poblaciones. De este modo, importa tanto el proceso de cada sujeto como los logros de que puede dar cuenta la institución, el programa, la agencia. Un lugar común en muchos programas es aludir a la complejidad del objeto de medida para evitar el pedido de *accountability*, sin dar cuenta de la contradicción que supone proponer algunos indicadores que reflejarían, más que impactos en términos de derechos, resultados en términos de necesidades sociales. Y el debate así no logra salir de una pantanosa y espinosa zona en la que cualitativo vs cuantitativo, estrategias innovadoras (al menos supuestamente) vs asistencialismo, defensores de derechos vs «tutelares», mojonan antagonismos que no permiten analizar quehaceres con incidencia en la vida de las personas.

Queremos aquí señalar dos aspectos que se entran en las prácticas cotidianas y que resultan centrales para poder revisar y registrar la dimensión relacional de la promoción de derechos en las instituciones.

En primer lugar, una dimensión conflictiva se establece en la interpretación de las necesidades de niños, niñas y adolescentes, que es realizada en las instituciones mediante el recurso del discurso experto o profesional.

Es decir, se supone un saber unívoco y objetivo relativo a lo que «necesitan» niños, niñas y adolescentes en cualquier escenario para «desarrollarse bien». Este supuesto saber no circula, sino que se concentra en uno de los polos de la relación institución–niño/niña: el profesional o la profesional que representa a la institución. Tanto el carácter discursivo como relacional y contestable —por lo tanto político— de la producción de interpretaciones sobre las necesidades legítimas, prioritarias, etc., es negado tras la experticia técnica. Esta estrategia invisible y constitutiva de las instituciones toma muchas veces formas sintomáticas. Por ejemplo, la brecha entre lo que es registrado y la reflexión que los agentes pueden hacer sobre las tendencias que muestran estos registros, llega a la negación de la realidad de la población asistida: asumir que es una caracterización válida el que la mayoría de

los niños, niñas y adolescentes provienen de hogares desintegrados cuando de la información registrada surge que la mitad convive con el padre, la madre y las hermanas y/o hermanos.

En segundo lugar, en las instituciones que incluyen alguna forma de residencia, la mayor parte de la asistencia implica formas de cuidado. La cotidianidad de las instituciones de internamiento para niños y niñas y jóvenes está marcada por la relación de la población asistida con el personal de menor calificación, cuyas funciones se derivan de una definición amplia de cuidado. El cuerpo de los «menores internos» es objeto de control (higiénico, alimentario, moral, espacial) como forma material de expresión del poder. En las mismas prácticas se encuentra, de modo inherente, la relación de violencia y asimetría que puede pervertir el propio objetivo de cuidado y su avance en constituirse como correlato de la garantía de derechos.

Así, resulta necesario establecer aquellos aspectos centrales al monitoreo, que implican también estrategias que obliguen a los agentes institucionales a iniciar un proceso de desnaturalización de supuestos e hipótesis de trabajo.

A partir de la década de los noventa, en la que de alguna manera estos problemas han cobrado cierta visibilidad en la agenda internacional, se ha avanzado en definir el enfoque basado en derechos en su relación con las prácticas, a fin de:

«describir las situaciones no en términos de necesidades humanas, o de áreas que requieren desarrollo, sino en términos de la obligación de responder a los derechos de las personas. Este enfoque empodera a la población para reclamar justicia como un derecho y no como caridad. Y la legitimación de dichos derechos ofrece un contrapeso contra otras fuerzas» (Cave, 2005).

Considerar el uso de indicadores desde un enfoque de derechos y a un nivel macro, permitiría especificar algunas particularidades, en tanto dan cuenta de:

- 1) la posibilidad de vivir en libertad y con dignidad, y
- 2) la medida en que actores críticos responden por sus obligaciones en la creación y sostén de los arreglos sociales para lograrlo.

En segundo lugar, los indicadores de derechos no sólo expresan resultados, es decir, no sólo manifiestan logros en términos de la calidad de vida, sino que se espera que también den cuenta de las políticas y prácticas de las entidades administrativas y legales, y de la conducta de los agentes públicos.

En tercer lugar, permiten relevar información no sólo sobre violaciones a derechos humanos, sino también a los procedimientos institucionales, información que tiene que ser desagregada por género, etnia, religión, nacionalidad, condición u origen social, y otras dimensiones de discriminación y/o desigualdad.

El monitoreo de los derechos de niñas, niños y adolescentes y la construcción de indicadores sensibles a los mismos, ha convocado reuniones de expertos, presupuestos de agencias, investigaciones académicas. El acuerdo internacional en este terreno hace de los cuatro principios de la CDN (supervivencia y desarrollo, interés superior del niño o niña, no discriminación, participación) los ejes para el diseño de los programas y las políticas para la infancia. A su vez Unicef, en la reunión internacional para el desarrollo de indicadores para el monitoreo global de los derechos de la infancia (Unicef, 1998), propuso un conjunto de seis *capítulos* clave para este fin, a nivel de los países:

- Las medidas generales de implementación de la CDN;
- Los derechos y libertades civiles
- El ambiente o entorno familiar y los cuidados alternativos
- La salud y el bienestar básicos
- La educación, recreación y actividades culturales
- Las medidas especiales de protección

La identificación de indicadores de estos *capítulos* debería cumplir con algunos criterios básicos: enfatizar la situación de la infancia, ser aplicables a la mayoría de los países para permitir la comparación internacional; utilizar los indicadores disponibles siempre que resulten apropiados; resultar baratos al medirse en la mayoría de los países; limitarse a no más de 10 indicadores por capítulo.

Con estos criterios, los indicadores alcanzados, si bien son interesantes en cuanto a su posibilidad de mostrar los resultados generales por países y en términos generales la situación de la infancia y la adolescencia, no logran avanzar en captar fehacientemente tales procesos, en especial porque la mayoría de los indicadores construidos o seleccionados los reflejan de modo secundario. Queda así por definir también lo que sucede a nivel micro, es decir, la medida en que la propia lógica institucional logra adecuarse al trabajo desde una perspectiva de derechos, entendiendo que ésta no sólo entra en colisión con modalidades institucionales tutelares, sino con toda una gama de lógicas institucionales y prácticas profesionales asentadas en

perspectivas asistencialistas, asimétricas, tecnocráticas, etc.

Desde una perspectiva que recupera estas discusiones, se ha desarrollado el análisis situacional de los derechos de la infancia, que avanza articulando los principios de la CDN con la experiencia en la recopilación y comparación de datos internacionales. Se posiciona afirmando la calidad de actores sociales que ostentan niños, niñas y adolescentes, por lo que contiene activamente estrategias de inclusión para que puedan participar y dar su opinión en los procesos de monitoreo. Implica también un esfuerzo por entender las causas subyacentes o mediatas en la vulneración o violación de derechos, no sólo las inmediatas, enfocando en las primeras para lograr transformaciones permanentes de la situación. Finalmente, otra característica es que establece quiénes son los responsables o encargados de hacer cumplir los derechos (es decir, establece mecanismos de rendición de cuentas) (Crin, 2005).

Sin embargo, no todos los criterios de uso permiten establecer consideraciones relativas a la situación de acceso a los derechos, de la población en su conjunto y/o de grupos específicos dentro de ella. En efecto, algunos problemas, que es posible señalar en la definición de las relaciones, asociaciones e interacciones entre áreas / indicadores, son:

La reducción de los problemas relativos a la equidad sólo como focalización, y los problemas relativos a la desigualdad como diferencias o brechas.

La predominancia de los criterios médicos para el establecimiento del bienestar infantil y para el seguimiento de la situación social de la infancia.

La reducción del acceso a derechos al establecimiento de metas mínimas de cumplimiento, que por otra parte no implican para el Estado un esfuerzo especial.

El tratamiento de la situación sanitaria infantil subsumida al «binomio madre-hijo», con un conjunto de supuestos respecto del comportamiento materno altruista.

El tratamiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos aislados de otros sujetos de derechos (por ejemplo, de los adultos del grupo familiar); y como si los derechos de los niños y niñas no entraran en colisión o conflicto con los derechos de otros sujetos de derecho (por ejemplo, de las mujeres que a la sazón son sus madres).

La suposición de comportamientos distributivos homogéneos o

equitativos al interior de los hogares, ocultando inequidades de género y de generaciones en la asignación de recursos y oportunidades.

La ausencia de información relativa a la discriminación (por estatus —sexo o identidad sexual, edad, lugar de residencia, etnia— o por clase social), como una de las dimensiones que construyen la desigualdad en el acceso a derechos.

La construcción de grupos poblacionales con base en criterios de riesgo o vulnerabilidad, contruidos a su vez bajo paradigmas patologizantes y/o economicistas.

La naturalización de las necesidades de cuidados y de relaciones y vínculos sociales densos y satisfactorios, como la necesidad de una familia.

3.3 Consideraciones sobre los sistemas de información

Un sistema de información es entonces una herramienta compleja que, a partir de un conjunto de definiciones conceptuales que construyen un problema social, procura producir datos sistemáticos, relevantes y sensibles para guiar la modificación del fenómeno social en el sentido de los objetivos de la política de Estado al respecto. Si esto es —como creemos— cierto, debemos renunciar a cualquier pretensión de «neutralidad» en la información producida. Los usuarios y usuarias del sistema son, entonces, quienes formulan, evalúan y auditan las políticas del Estado, es decir, tanto las propias agencias del Estado como las ciudadanas y los ciudadanos que las financian mediante el pago de impuestos y/o las utilizan para satisfacer necesidades y concretar derechos.

Cada sistema de información procura tipos diferentes de información, que pueden servir a distintos propósitos concretos: información sobre la demanda de derechos y/o prestaciones del Estado; sobre las personas beneficiarias de las acciones del Estado, sobre el acceso a tales prestaciones, sobre la cobertura de las acciones del Estado respecto de la población potencialmente demandante, etc.

En tanto herramienta para monitorear las acciones del Estado, puede tener usos diversos: de modo sistemático y específico (la evaluación de una política o programa por parte de un grupo de técnicos) permite tomar decisiones en el corto y mediano plazo para alimentar el ciclo de las políticas dentro del mismo Estado. Pero también, en la medida en que se trate de una herramienta de acceso público, permite a la

ciudadanía interpelar al Estado por los resultados sociales más generales de sus acciones.

El uso de los sistemas de información es entonces al menos cuádruple: para la formulación de planes y programas, para el monitoreo de las políticas, para aumentar la capacidad de rendición de cuentas por parte del Estado y para aportar a la capacidad de vigilancia social de la ciudadanía.

Para poder aportar a la toma de decisiones en la formación y evaluación de las políticas, los sistemas de información pueden organizar los indicadores y variables en aras de brindar un panorama claro y rápido respecto del logro de las metas establecidas:

La pertinencia de las acciones respecto de los objetivos y de estos respecto del problema social que se pretende transformar (utiliza indicadores de insumo, de acceso y de resultados).

La eficiencia del uso de los recursos para el logro de los objetivos y la transformación del problema (indicadores de insumo y de acceso).

La eficacia de los planes y programas en el logro de los objetivos y en la transformación del problema (indicadores de resultado).

Interesa resaltar que, para poder dar cuenta de su cometido, un sistema de información no puede mantenerse en el interior de la lógica de los planes y programas sociales. Es decir, tiene que poder indicar si un plan o programa no responde o no responderá por sus objetivos, si estos no son realistas o no son relevantes, y, en definitiva, si las metas de justicia e igualdad están siendo garantizadas.

Algunos requisitos teóricos y políticos que parece necesario considerar para ello son:

Revisar críticamente el modelo teórico mediante el que se relacionan las áreas consideradas de interés, a partir de su contrastación con una perspectiva de derechos que permita considerar preguntas relativas a la igualdad y a la justicia, antes que la concentración en grupos vulnerables.

Relevar la información realmente producida por las distintas áreas, estableciendo una⁸ línea de base que comprenda la situación de la población y la situación del área (recursos, cobertura, etc.) y las necesidades de ajuste de los instrumentos de recolección.

⁸ Es decir, aquellos agentes que controlan el acceso a recursos y procesos de distribución.

Acordar metas de derechos relevantes para el contexto. Por ejemplo, seguramente la reducción de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas⁹ no resulta de tanta relevancia en una ciudad como Buenos Aires, como sí lo es la reducción de la brecha de desigualdad económica, de acceso a bienes culturales y a servicios educativos de calidad, de salud, etc., entre niños, niñas y adolescentes de distintos distritos.

En este sentido, consideramos que el tránsito hacia un sistema de información que efectivamente permita verificar la situación de plena garantía de derechos para la población infanto-juvenil, no debiera limitarse a la implementación de un instrumento internacional mediante legislación y normativa nacional y local. Por el contrario, parece importante revisar la lógica de producción de datos al interior de las instituciones, para allí transparentar la distancia entre lo que hacen quienes fungen como *'gate-keepers'* y los principios de derechos. Seguramente será importante localizar territorialmente la información, presentando los distintos niveles y dimensiones que configuran la situación de garantía de derechos en un espacio determinado,¹⁰ lo que permite tanto imaginar acciones transformadoras posibles como evitar suponer que el único nivel de responsabilidad es el de los agentes públicos.

3.4 Categorías para analizar y comparar situaciones institucionales

Con esta perspectiva nos hemos abocado a considerar las posibilidades de desarrollo de modelos de registro institucionales que sean, por sí mismos, instrumentos de tensión que permitan visualizar, en el propio cotidiano institucional, la contradicción entre las prácticas usuales y una perspectiva que requiere estrategias diversas.

⁹ La medida de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es una medida de pobreza estructural de los hogares, utilizada en Argentina desde los años setenta, que resume características materiales –acceso a redes de aguas y sanitarias, materiales de construcción– y características sociales de los hogares –densidad, cantidad de miembros dependientes, escolaridad máxima del denominado Jefe de Hogar.

¹⁰ De oportunidades, entendidas como la prestación de servicios y el desarrollo de programas por parte del Estado; de logros en la garantía de derechos y en la calidad de vida; de desigualdades en oportunidades y logros entre vectores tales como el género, la edad, la etnia, el barrio, etc.

El instrumento consta de categorías para permitir la comparación entre las instituciones y el posterior análisis. Estas categorías surgen de una revisión conceptual del enfoque de derechos, así como de la experiencia institucional y el trabajo investigativo. El modelo se basa en una escala tipo Likert de 3 valores que provee un índice surgido del promedio simple de cada categoría. Procura recuperar, al interior de cada institución, la frecuencia de las prácticas, y en la comparación inter institucional da cuenta de la característica provisional y continua de las transformaciones institucionales:

a) Integralidad: implica revisar en qué medida la institución promueve vínculos interpersonales al interior de la población usuaria, y se encuentra ella misma integrada a una red de intercambios con otras organizaciones. Esta dimensión busca reflejar no sólo las estrategias de intervención específica, sino cuánto la institución se esfuerza por propiciar una cotidianeidad enriquecedora no sólo desde los espacios organizados (talleres, actividades pautadas, etc.).

b) Trabajo en equipo: Del mismo modo que la anterior, es necesario indagar hasta qué punto las instituciones hacen lugar para una diferenciación funcional de las tareas sin transformarla en una jerarquía que excluya intercambios y que legitime sólo cierto tipo de interpretaciones de los sucesos y los sujetos (por ejemplo, privilegiar el psicodiagnóstico por sobre otras miradas y otros espacios de intercambio del mismo niño, niña o adolescente).

c) Papel que desempeña la planificación en la dinámica institucional, y las necesidades y recursos que considera. El grado de institucionalidad y de saber técnico disponible en las instituciones permite que las mismas sean relativamente predecibles y sus prácticas evaluables. Esta institucionalidad de la evaluación implicaría una tendencia a la reflexividad institucional.

d) Relaciones de la institución con la comunidad en la que se inserta, y los mecanismos específicos de participación. Es decir, en qué medida la institución es permeable a su contexto y desarrolla intercambios bidireccionales con éste, mejorando la capacidad de rendición de cuentas, entendida no como una modalidad de relación con el financiante, sino con la sociedad.

e) Red interinstitucional en la que la organización se encuentra. La posibilidad de apertura de la interioridad institucional a otras miradas y a otras lógicas puede actuar evitando que las prácticas se transformen en el sentido común institucional, y aumenta la transparencia.

f) Estrategias de intervención específicas: es decir, en qué medida la institución puede generar plasticidad en las prácticas para hacer lugar a las innovaciones e intervenciones puntuales que resulten necesarias cada vez.

g) Modos de reconocimiento institucional de las necesidades de la población, incluso desde la promoción de dispositivos de participación. Las posibilidades de generar prácticas que, lejos de legitimar la interpretación de las necesidades de la población usuaria desde la univocidad del discurso experto (Fraser, 1991) —sea este psicológico, médico, terapéutico o asistencial en general—, permitan legitimar las interpretaciones que sobre sus problemas y situación hacen los propios niños, niñas y adolescentes, generando un movimiento dialéctico que supere ambas posiciones críticamente; es un aspecto central a la posibilidad de generar procesos de ampliación de derechos entendidos como los definimos más arriba.

h) En qué medida la institución promueve y estimula la autodeterminación de los usuarios en la cotidianidad. La autodeterminación, es decir las posibilidades de decidir sobre distintos aspectos de la propia vida, es una de las dimensiones de la concepción de ciudadanía desde la perspectiva de las personas. Se articula con los sentidos ligados a la justicia (entendida como la pregunta sobre cuándo la diferencia es injusta y cuándo es injusto no considerar la diferencia) y a la solidaridad (la pertenencia e identificación a un determinado grupo con el que se comparten necesidades y problemas) (Kabeer, 2004).

El instrumento procura instalar la dimensión de derechos como eje vertebrador de las acciones, abonando a la transformación de los datos que se producen y evitando que los mismos se reduzcan a las particularidades y avatares de niños, niñas y adolescentes, invitando a incluir las prácticas institucionales dentro del universo de lo objetivable.

3.5 Ejes de intervención

El programa presentado procuró activar o enriquecer las redes en las que se insertaba cada institución de internamiento, con el objetivo de mejorar las posibilidades de autonomía de la población. La consideración de la interioridad institucional que hemos presentado, supuso que el logro de tal objetivo fuera pensado como resultado de un conjunto de estrategias que construyeran su viabilidad.

Para movilizar las certezas diagnósticas propias de cada institución y para problematizar las interpretaciones y construcciones sobre la población, se procuró generar en las reuniones de redes locales, un modelo de trabajo que articulara las perspectivas y estrategias de diversas instituciones para pensar los recursos potenciales y disponibles para aportar a los proyectos de vida autónomos de la población. Ello implicó la tarea de promover el desplazamiento o repensar las interpretaciones más naturalizadas,¹¹ proponiendo su revisión.

Se procuró generar un proceso de intercambios horizontales en el que no hubiera un centro en el diálogo ni una institución central. De este modo, se procuraba lograr una mayor estabilidad en el proceso de trabajo, permitiendo visualizar que la motivación del mismo no son las necesidades institucionales como tales, sino los problemas concretos.

Se incluyó específicamente en el intercambio a instituciones en las que se han dado procesos de cambio y transformación. La planificación del proceso de trabajo implicó el espacio para compartir tales experiencias, para enriquecer las posibilidades de imaginación institucional, introduciendo la posibilidad de desnaturalización de los procesos institucionales al verlos en perspectiva histórica.

El proceso de intervención fue diseñado estructurando objetivos parciales por cada reunión y estrategias para incluir y tramitar el conflicto, e incorporando estrategias de evaluación de la intervención. Se procuró generar reflexividad en cada momento del proceso, y se revisó el mismo en perspectiva del logro de las metas.

Este diseño permitió ubicar en la articulación, a aquellos actores que son efectivos, aquellos que intervienen en el campo y que inciden directamente en la práctica. Permitted poner en un plano estratégicamente secundario la discusión teórica, como fuente posible de conflicto de intereses y de enfoques, pero sin dejar de presentar las diferencias. Es decir, la reflexión sobre las prácticas a partir de revisar las estrategias de resolución de problemas, permitió que se produjeran transformaciones y/o modificaciones avanzando en una dirección que hubiera sido obstaculizada por el debate ideológico.

¹¹ En particular, el uso nocional de «proyecto vital», tratado como un aspecto psicológico que puede ser transformado o apuntalado con el aumento de capacidades y habilidades del sujeto, sin una fuerte intervención en el contexto.

Se procuró establecer un tipo de relación que permitiese ver al equipo de intervención como un recurso para la institución, facilitador de los intercambios con la comunidad y capaz de realizar las tareas de relevamiento necesarias para la articulación.

Se diseñó el instrumento antes indicado, proponiendo algunas de sus dimensiones e indicadores como posibilidades de prácticas institucionales en diferentes oportunidades.

Esta combinación de estrategias y modalidades de abordaje, como se indicó más arriba, procuró mejorar la viabilidad de la intervención propuesta, en tanto la hipótesis implicaba ubicar en las propias prácticas institucionales un límite a los logros de garantía de derechos de la población.

4. Conclusiones

Esta forma de pensar la implementación de políticas y programas, implica dos supuestos sobre el lugar de la institucionalidad de los mismos: el primero, que los enunciados programáticos son traducidos e interpretados en las prácticas cotidianas; el segundo, que las instituciones son también y primordialmente las personas que las hacen. Por su parte, implica también un supuesto sobre las políticas sociales, que es relativo a su incidencia en la desigualdad y en el grado y modalidad de concreción de los derechos ciudadanos para la población, que es su objeto.

Respecto de los primeros supuestos, se ha indicado que los enunciados programáticos son absorbidos e incorporados en un complejo discurso que, al modo de capas geológicas, sostiene enunciados anteriores que pueden ser perfectamente contradictorios entre sí. Ello es posible en tanto los discursos institucionales funcionan en un plano de cotidianeidad donde la contradicción no tiene lugar natural. Las construcciones sociales cotidianas, el saber práctico en ellas implicado, requieren de un espacio específico y de estrategias concretas para poder ser revisados, vistos, y considerados en su contradicción mutua. De otro modo, la autolegitimación del sentido común será el movimiento que predomine.

En esta línea, la institución como expresión de relaciones sociales jerárquicas, con diferentes posiciones de prestigio y acceso al poder, permitirá que algunos discursos sean más valorados *per se*, sin revisar su correlato en las prácticas. Así, la jerarquía de profesiones y

profesionales al interior de las instituciones permitirá que los discursos expertos y el discurso jurídico sean aquellos que dominan las explicaciones y justificaciones legítimas y más apropiadas, sin importar el grado en que reflejan la situación concreta.

Será el discurso jurídico, con su densidad procedimental, el que privilegiadamente otorgue previsibilidad y estructura a la cotidianidad institucional. De este modo, las instituciones de políticas sociales para un amplio sector de la infancia y la adolescencia, adoptarán una matriz derivada del control social y, sea cual sea su objetivo manifiesto, deberán disputar en ese terreno toda transformación posible.

Esta dependencia lógica de la propia organización institucional omite la consideración de lo que es primariamente importante desde una perspectiva de la protección de derechos: la necesidad de garantizarlos.

En este sentido, la construcción «sujetos de derechos» opera como refugio: nuevamente se trata de la identidad de la población a la hora de explicar los límites de las prácticas. La transformación necesaria es vista en los sujetos asistidos: de la normalización o la limitación del trastorno se pasa a la mutación de «en riesgo», «carente», hacia «sujeto de derechos». Y en esa mutación de niños, niñas y adolescentes se esconde la ausencia de mutación de las instituciones, como si fuera un problema de mera posesión de un título.

Retomando la pregunta antes indicada, ¿es posible generar condiciones de ciudadanía sin comportamientos ciudadanos de los trabajadores y de las trabajadoras? La responsabilidad personal requiere involucrarse como parte del problema: de sus posibilidades de solución y de su permanencia insoluble. Esto, hasta aquí, aparece descartado. Todo el tiempo el límite está planteado en una exterioridad de las prácticas: el contexto, la pobreza, la personalidad de niñas, niños y adolescentes asistidos. Sin embargo, desde una concepción compleja de la ciudadanía, el objetivo no es tratar con sujetos de derechos sino producir prácticas promotoras de derechos.

En este sentido, el desafío de transformación parece implicar la modificación de la lógica institucional en la dirección de suspender la meta «terapéutica», para así introducir una pregunta por la garantía y ampliación de derechos de la población.

En la medida en que se pueda introducir una pregunta por la justicia y la desigualdad, será posible iniciar el camino para suspender la primacía del control y avanzar en el sentido de los derechos.

Bibliografía

- Appleyard, S. (2002). A Rights-Based Approach to Development: What the policy documents of the UN, development cooperation and NGO agencies say. OHCHR Asia-Pacific Human Rights Roundtable, No.1 [En red]. Disponible en: <http://www.un.or.th/ahchr>.
- Bradshaw, J., Hoelscher, P. & Richardson, D. (2007). *Comparing child well-being in oecd countries: concepts and methods*. Florencia: Unicef, Innocenti Research Centre
- Cave, G. (2005). Dónde estamos actualmente. Una visión general de la evolución de la programación basada en derechos. En *Children Rights Information Network* N° 18, 2005.
- Fraser, N. (1991). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. Revista *Debate Feminista*, marzo, 1991.
- Indec (1995) *Infancia y Condiciones de Vida. Encuesta especial para el diagnóstico y la evaluación de las mestas sociales*. Buenos Aires: Indec.
- Instituto Interamericano del Niño / Save the Children: En la búsqueda de la construcción de un instrumento para la sistematización de la información sobre la aplicación de la CDN. Logros y dificultades. (En Red) Disponibles en: www.iin.oea.org [Ingreso en Abril 2007]
- Instituto Interamericano del Niño / Save the Children: Guía Regional de América Latina y El Caribe para la elaboración de Informes ante el Comité de los Derechos del Niño. (En Red) Disponibles en: www.iin.oea.org [Ingreso en Abril 2007]
- Kabeer, N. (Editor) (2004). *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*. London: Palgrave Macmillan.
- PNUD (2000). Using indicators for human rights accountability. Chapter 5, *Human Development Report 2000*. [En red]. Disponible en: www.undp.org
- Red de Información sobre los Derechos del Niño (CRIN) (2005). *Una programación basada en derechos con niños y niñas: introducción*. Newsletter N° 18, Marzo de 2005. [En red]. Disponible en: www.crin.org
- Roche, J. (1999). *Children: Rights, participation and citizenship*. En: *Childhood. Volumen 6, Número 4*. [En red]. Disponible en: <http://chd.sagepub.com/>

- Scott, C. (1999). Reaching beyond (without abandoning) DESC. En *Human Rights Quarterly*. John Hopkins University Press. [En red]. Disponible en:
http://muse.jhu.edu/journals/human_rights_quarterly/
- Unicef (1998). *Indicators for global monitoring of child rights. Summary Report*. New York: Division of Evaluation, Policy and Planning.