

PRÁCTICAS Y SABERES

**LOS SISTEMAS DE REGISTRO DE INFORMACIÓN
COMO INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
EL CASO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Cristina Erbaro

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UBA

Verónica Lewkowicz

CONSEJO DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES –
GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

RESUMEN

El compromiso asumido por la Argentina, como Estado Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, y las leyes nacionales y locales de protección integral de derechos requieren del seguimiento de su implementación en las políticas públicas. En ese marco, una de las tareas más importantes es la construcción de sistemas de registro que brinden información sobre el acceso a los derechos de niñas, niños y adolescentes. En el presente trabajo se reflexiona sobre el Legajo Único Electrónico, primer sistema para el registro de situaciones de amenaza o vulneración de derechos, de uso exclusivo de todos los servicios y programas de atención directa del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Palabras clave: infancia - adolescencia - derechos - sistemas de registro - políticas

ABSTRACT

Both the commitment assumed by Argentina as State Part of the Convention on the Rights of the Child and the national and local laws on comprehensive protection of rights require that their implementation in public policies should be followed up. Taking all this into consideration, one of the most important tasks is the drawing up of register systems that could provide information on the access of children and adolescents to their rights. The present work debates the Unique Electronic Personal Record, first system for the registration of situations of threat or violation of rights,

which is used exclusively by all the direct services and programmes of the Council for Children and Adolescents Rights, Government of the City of Buenos Aires.

Key words: childhood - adolescence - rights - register system - policies.

Recibido: 16/12/2017 / Aceptado: 20/12/2017

INTRODUCCIÓN

Es esperable que las políticas públicas se adecuen a la letra de la ley. Sin embargo, coincidimos con Konterllnik y Fraccia (2015: 80) en que “el cambio de la legislación para la infancia ha sido condición necesaria aun cuando no suficiente para el desarrollo de estos procesos de cambio institucional y reorientación de las políticas” (80).

En nuestro país, con la incorporación en el derecho interno de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el año 1990 –Ley 23.849–, la sanción de leyes provinciales y, en el año 2005, de la Ley Nacional 26.061, se han producido ciertos avances hacia la consolidación del enfoque de derechos, pero, fundamentalmente, en el nivel de la formulación de las políticas. Así, las adecuaciones organizacionales alcanzadas hasta ahora han sido producto de un proceso plagado de tensiones entre el paradigma de derechos humanos y resabios de la mirada tutelar sobre niñas, niños y adolescentes de la Ley 10.903/19, derogada en el año 2005. También, por una legitimada fragmentación en la construcción de las problemáticas y en el armado de las respuestas para su abordaje.

Lo que define la legislación de derechos humanos para las políticas públicas para niñas, niños y adolescentes no son solo reorientaciones, sino que constituyen un cambio conceptual y, como tal, apuntan “a la transformación de estructuras administrativas, judiciales, presupuestarias y programáticas así como de prácticas organizacionales y sociales.” (Konterllnik y Fraccia, 2015: 15).

Por ello, para el monitoreo de su cumplimiento, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas planteó la necesidad de desarrollar indicadores que permitan mensurar el proceso de aplicación. En nuestro país, por razones de diverso orden, existe todavía una apreciable distancia entre la real situación de las niñas, los niños y los adolescentes, especialmente de algunos sectores sociales, y los estándares propuestos por la legislación vigente.

El presente artículo se centra en una revisión del diseño conceptual y del proceso de implementación del Legajo Único Electrónico (LUE) como sistema de registro, desarrollado por el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNYA), organismo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), responsable administrativo de las políticas de infancia y garante del ejercicio de derechos de la población menor de edad.

La importancia que tienen los registros para la gestión reside, fundamentalmente, en que es posible revisar y evaluar las políticas, programas y proyectos en sus aspectos conceptuales, en la medida en que brindan o pueden brindar información desagregada del acceso a los derechos y las estrategias para su restitución. En términos de Cora Escolar (2012: 197) “los datos empíricos’ en sí no dicen nada, se deben analizar en función de identificar el lugar desde el cual fueron construidos” (2012: 197).

El enfoque conceptual para este análisis es la perspectiva de los derechos humanos que considera los derechos indivisibles e interdependientes y la integralidad, en tanto principio de la CDN y eje ordenador de las políticas del sistema de protección integral de derechos.

INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS

La producción de datos en marcos institucionales opera como un poderoso insumo, a partir del cual es posible conocer “las potencialidades y limitaciones del ‘hacer’” (Escolar, 2002: 1).

No consiste en una mera recolección de información que está dada en la realidad, sino que se trata de un proceso de construcción a partir de la perspectiva teórico metodológica por la que se haya optado, que permite comprender acontecimientos sociales en cada contexto (Escolar, 2002). Ello requiere de indicadores previamente construidos.

Según Simone Cecchini (2005: 11):

en términos generales se puede denominar indicador a un instrumento construido a partir de un conjunto de valores numéricos o de categorías ordinales o nominales que sintetiza aspectos importantes de un fenómeno con propósitos analíticos. [...] son instrumentos analíticos que permiten mejorar el conocimiento de distintos aspectos de la vida social [...] Gracias a la información que proporcionan, los indicadores sociales ayudan entonces a dar respuestas a problemas sociales y a tomar decisiones de políticas públicas sustentadas en la evidencia empírica.

Los indicadores sociales no son instrumentos neutrales y, debido a que no existe correspondencia entre conceptos y observaciones, “se requiere la existencia de una ‘teoría auxiliar’ [...], que especifique en cada caso el modo de relación de un indicador determinado con una variable teórica determinada” (Blalock, 1968, en Escolar, 2002: 2).

Es así que, en la formulación y ejecución de las políticas públicas para niñas, niños y adolescentes, se debe considerar la perspectiva de los derechos humanos, defi-

nidos como universales, indivisibles, interdependientes e inalienables, y los principios de la CDN, que refieren al conjunto de las políticas, de la conceptualización de las problemáticas y de las intervenciones.

Para este análisis vamos a considerar la interdependencia de los derechos y el principio de integralidad de la CDN, que consiste operativamente en la articulación de las acciones que tengan como resultado el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Señala Víctor Abramovich (2006: 43) que “el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define”. Los estándares surgen de la interpretación de las normas y refiere a resultados esperados pero que se verifican o comprueban a través de indicadores, los cuales deben complementarse con otros que den cuenta del acceso a derechos a través de los “mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidad con que cuenta la población para exigirlos” (Cecchini, 2010: 94, en Pautassi y Royo, 2012: 14).

INTERDEPENDENCIA DE LOS DERECHOS E INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS

La interdependencia de los derechos y el principio de integralidad de la CDN le dan sustento al planteo de sistema para pensar las políticas para la infancia y adolescencia, a la construcción de situaciones problemáticas y a las intervenciones ante la vulneración de derechos.

La integralidad encuentra dificultades para afianzarse en la implementación de políticas de protección y, por lo tanto, se establece como un adjetivo con calificación residual en las prácticas institucionales. El correlato de la integralidad es la corresponsabilidad, una no es posible sin la otra y ambas son la garantía del sistema de protección integral de derechos (Erbaro y Lewkowicz, 2011).

En el nivel de la formulación de las políticas se refleja la normativa vigente, en la medida en que muchas de aquellas toman los principios del enfoque de derechos que orientan las estrategias para las intervenciones (Asesoría General Tutelar, AGT, 2013). O sea que las dificultades a las que se hizo referencia anteriormente se encuentran, fundamentalmente, en la ejecución. Como ya se mencionó, esta situación se relaciona, en parte, con la permanencia de concepciones que miran o caracterizan la realidad en forma parcializada, por lo que las respuestas se presentan a modo de compartimentos no relacionados, sin una lógica articuladora del conjunto como parte del sistema de protección. De lo que se trata entonces es de mejorar la calidad institucional, lo cual requiere “que la pluralidad de acciones del gobierno confluya en políticas integrales” (Acuña, 2010: 7).

La idea de responsabilidad compartida o corresponsabilidad del conjunto de actores que se encuentran en lugares de decisión e intervención importa la necesidad de alcanzar acuerdos con relación a marcos conceptuales generales que comprendan la construcción de las problemáticas, modalidades de abordaje e instrumentos compartidos.

ANTECEDENTES DE SISTEMAS DE REGISTRO DE INFORMACIÓN

El escenario que definen las normas de derechos humanos hizo que distintas organizaciones y organismos internacionales comenzaran a desarrollar proyectos destinados a ampliar y consolidar su lugar en tanto encargados de la vigilancia y monitoreo social de las políticas de los Estados.

A nivel internacional, podemos nombrar el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Instituto Interamericano del Niño (IIN) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como organizaciones no gubernamentales: Childwatch International (CWI), CARE, Save The Children, Children Rights Information Network (CRIN).

A nivel nacional se encuentra el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) y el Sistema Integrado de Información sobre las Políticas Públicas dirigidas a la Niñez, la Adolescencia y la Familia (Siippnaf), creado en el año 2009 por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Un año más tarde se creó, en la provincia de Buenos Aires, el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (Reuna) y, en la Ciudad de Buenos Aires, la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda y el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dependiente de Jefatura de Gobierno.

EL CONSEJO DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES - GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La sanción de la Ley 114 de la Ciudad en el año 1998 y, fundamentalmente, de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, 26.061, en el año 2005, pueden considerarse hitos destacados del proceso que obliga a los gestores de las políticas públicas a la adecuación constante de los aspectos de estas que no se encuentren en concordancia con tales normas.

Es así que, en virtud de la perspectiva de los derechos y el principio de integralidad consagrados en las normas, tal adecuación impone la generación de un conjunto de metodologías de recolección e instrumentos nuevos, aun en contextos donde

persisten las políticas públicas fragmentadas como las actualmente vigentes. Algunos autores enfocan el problema de la interdependencia no solo en el plano de los derechos, sino también en el plano de los sujetos (Scott, 1999). Esta dimensión de interdependencia de las personas resulta central en niñas, niños y adolescentes, debido a que están socialmente posicionados en relaciones de dependencia –de padres, maestros, etc.– (Erbaro, Lewkowicz, Llobet, 2008).

En el año 2000 se forma el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con los integrantes de la Red de Defensorías y se continúa con la misma perspectiva conceptual en la consideración de los motivos de atención y registro de información. Este es un organismo integrado por diversos programas y servicios y depende de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad. Posee autonomía técnica y administrativa para cumplir con su misión: acordar entre las distintas áreas gubernamentales y no gubernamentales todas las acciones relacionadas con niñas, niños y adolescentes.

SISTEMAS DE REGISTRO. PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN

El proceso de construcción de registros en el marco conceptual de la protección integral de derechos, en base a la CDN, comenzó en la Red de Defensorías del Ministerio de Desarrollo Social¹ de la Ciudad. Se caracterizó por horas de debate y estudio entre integrantes de diferentes disciplinas y el conjunto de áreas de la Red y puede considerarse como el inicio del acercamiento del cuerpo conceptual de derechos a un instrumento de recolección de información.

Las categorías existentes hasta ese momento reflejaban una visión de la infancia y la adolescencia entendida como “objeto de protección y control”, que solo permitía abordar la realidad de niñas, niños y adolescentes desde una perspectiva que, en principio, no estaba pensada desde sus derechos.

Entonces, el primer paso consistió en construir categorías que dieran cuenta de la demanda de los niños y adolescentes como sujetos de derechos. Para ello se tomó como marco conceptual el articulado de la CDN, perspectiva con la que aún se trabaja.

Así, una de las primeras tareas desarrolladas por el equipo de investigación,² a cargo de la sistematización de la información producida y registrada por los equipos interdisciplinarios, fue la de conocer las características de la población que llegaba a las Defensorías Zonales y el tipo de consultas que realizaban y eran atendidas. Paralelamente, el área construyó categorías o variables que dieran cuenta de la demanda/consultas de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Esta tarea ya venía tomando forma en un trabajo articulado con los equipos de atención.

¹ Actualmente Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat.

² Actualmente Dirección de Políticas Públicas e Investigación.

Estos criterios de trabajo tendían a homogeneizar conceptualmente la Red y a favorecer la carga por los equipos de atención.

No fue un camino de fácil recorrido, debido a que la carga solía ser considerada una tarea secundaria, que nada tenía que ver con los aspectos conceptuales de las políticas y que, por ende, no ayudaba en las acciones cotidianas. Su concreción insumió años de intercambios y debates que sirvieron para sembrar la idea de su utilidad y necesidad. Los primeros instrumentos fueron rudimentarios, pero permitieron ir agregando campos de registro que posibilitaron alcanzar una mayor complejidad y mejorar la construcción de los datos.

Concretamente, los motivos de consulta se convirtieron en derechos vulnerados o amenazados, como producto de trabajo colectivo con integrantes de la Red de Defensorías Zonales, en primer término, y luego con los de todos los equipos del Consejo –sociólogos, abogados, antropólogos, psicólogos, trabajadores sociales, operadores–.³

Los artículos de la CDN actuaron a modo de grandes categorías que, desagregadas en otras de menor nivel de abstracción, más operativas, se constituyeron en indicadores. Este conjunto de variables e indicadores fueron la base de un sistema de información con la característica destacada de que permitía leer el acceso, la vulneración y la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Desde los comienzos como Red y luego como Consejo, se consideró a los registros un instrumento esencialmente dinámico, por dos cuestiones centrales. Primero, y como ya se dijo, por la necesidad de una revisión constante que permita la detección a tiempo de cambios producidos por la incorporación de profesionales, por nuevos motivos de atención y una mayor complejidad en los que ya venían trabajándose, por desactivación de recursos y generación de nuevos, entre otras cuestiones. Segundo, por las propias dificultades de la práctica de atención, que hace que se produzca un corrimiento de lo formulado en la definición de cada programa o servicio. Esto se debe a que la ejecución y las intervenciones concretas con la población son materia de negociaciones constantes, en parte por los actores involucrados y, también, por los recursos de los que se dispone. Por lo tanto, es indispensable tener una actitud de vigilancia en relación con los desvíos conceptuales. Según Cora Escolar (2012: 197), “estar atento a la diversidad de subjetividades que intervienen en todo el proceso que recorre una y otra vez la construcción de distintas matrices de datos que se constituyen en fuentes de información básica para el trabajo de sistemas de información”.

Además de las categorías/derechos, desde un principio fue necesario contar también con subcategorías, dado el alto nivel de abstracción de los derechos y la diversidad de la demanda.

³ No es este el espacio para su desarrollo, pero la perspectiva de género permitiría explicar la composición del organismo.

A modo de ejemplo, se incluyen los siguientes derechos/categorías y sus definiciones:

<p>Familia/Cuota alimentaria: consultas referidas a reclamos de cuota alimentaria a sus padres, responsables o tutores.</p>
<p>Derecho a la Convivencia Familiar: Vinculado al derecho que tiene todo niño a vivir con su familia y que el Estado debe garantizar.</p>
<p>Desarrollo humano/Autonomía: Relacionado con la formación de las niñas, niños y adolescentes en su calidad de personas y en su condición de ciudadanos.</p>
<p>Nivel de vida adecuado: Relacionado con todas las obligaciones que frente al niño tienen los Estados, en tanto garantizadores de la convivencia social y del bien común. Desde esta perspectiva, podemos describir el acceso a los bienes sociales de las niñas, los niños y los adolescentes que tiene como único obligado al Estado.</p>
<p>Medidas de protección contra situaciones de violencia: El Estado debe a los niños la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y las obligaciones de sus padres, tomando las medidas adecuadas para ese fin. La protección que se les debe es contra toda forma de perjuicio, descuido o trato violento o negligente, malos tratos, explotación sexual, abuso físico y mental, mientras los niños se encuentren bajo la custodia de sus padres u otros.</p>
<p>Medidas de protección especial de derechos: Comprende las medidas tendientes a la recuperación del ejercicio de los derechos cuando estos han sido vulnerados por distintas agencias del Estado, ya sea porque se ha judicializado una situación de pobreza, se dictó una medida de privación de libertad o se produjeron situaciones de violencia institucional (solo para víctimas).</p>
<p>Identidad: Incluye el derecho que tiene todo niño a tener un nombre y una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. Está relacionado con la obligación que tienen el Estado y la comunidad toda de preservar la historia biológica y socio-cultural de todos los niños y adolescentes.</p>
<p>A no ser discriminado: Vinculado a la obligación que tienen los Estados partes de asegurar que ningún niño sea discriminado en función de características personales ni por la condición de sus padres.</p>
<p>Defensa: Refiere a la obligación del Estado de brindar patrocinio gratuito a todo niño acusado de delito (infractores/supuestos infractores), expresada en la CDN y en nuestra Carta Magna.</p>
<p>A ser informado: Comprende el acceso de todo niño a la información sobre cualquier tema que sea de su interés y, por lo tanto, la obligación de quienes poseen dicha información de brindarla. Incluye la información necesaria sobre los derechos que le asisten y la forma de ejercerlos.</p>

El CDNNYA pasó por diferentes momentos y modos de registro de la información, como la mayoría de los organismos de la administración pública, los cuales, a medida que fueron incorporando las nuevas tecnologías, iban desarrollando mayor y mejor calidad de datos.

Desde una mirada retrospectiva sobre la construcción de los instrumentos de recolección de información en el organismo, es posible establecer tres dimensiones de análisis: la temporal (modificaciones en la forma de registro a lo largo del tiempo), la tecnológica (utilización de nuevas tecnologías y el desarrollo de saberes específicos en el organismo –Excel, sistemas estadísticos, sistemas de registro en línea para carga y para extracción de información)– y la institucional (cambios en el organismo).

Esta última dimensión refiere al crecimiento del CDNNYA, que actualmente alcanza a la totalidad de la jurisdicción territorial con al menos una Defensoría Zonal por Comuna. Alcanzado este objetivo previsto en la Ley 114, se implementaron otros programas/servicios que trabajan en forma articulada con aquellas y entre sí: Departamento de Intervenciones Especiales, Centro de Atención Transitoria, Guardia Jurídica Permanente, Registro de Chicos Perdidos, Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines de Adopción, Programa Contra Toda Forma de Explotación. Este cambio en la estructura del organismo obviamente planteó la necesidad de construir un registro por servicio, debido a las diferencias de las tareas desarrolladas. Por lo tanto, el registro de información en ese momento se componía de bases diferenciadas, con variables específicas para cada uno de ellos. A continuación se incluye una breve definición de las responsabilidades de cada uno.

Defensorías Zonales

De 14 en el año 2009 pasaron a 17 en la actualidad. Las integran equipos de profesionales psicólogos, trabajadores sociales y abogados y tienen como responsabilidad la promoción, protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, en forma descentralizada en el ámbito de la CABA.

Línea 102

Es un servicio de atención telefónica gratuita que funciona durante las 24 horas, durante los 365 días del año. Asesora y deriva consultas a los diferentes servicios del Consejo o a las áreas de gobierno que corresponda relacionadas con cualquier situación que involucre a niñas, niños y adolescentes.

Guardia Jurídica Permanente

Está integrada por abogados que atienden las 24 horas, durante todo el año. Tiene a su cargo la recepción de consultas y denuncias institucionales vinculadas a situaciones de amenaza o de violación de derechos e interviene realizando asesoramiento, patrocinio y derivación.

Centro de Atención Transitoria

De régimen abierto, aloja a niñas, niños y adolescentes que, por distintas razones, se encuentran alejados de sus familias o en conflicto con ellas. La derivación es realizada por la Guardia Jurídica Permanente ante situaciones de emergencia. Cuenta con un equipo integrado por trabajadores sociales, psicólogos, abogados y operadores sociales.

Registro de Chicos Perdidos

Tiene como objetivo registrar, brindar información y orientar a la localización de las niñas, los niños y los adolescentes que se hayan extraviado en el ámbito de la CABA. Toda denuncia realizada en sede policial debe ser comunicada al CDNNYA.

Registro Único de la Ciudad de Buenos Aires de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos

Se crea a partir del 1 de enero del año 2005, en cumplimiento con la Ley 1417 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Programa Contra Toda Forma de Explotación

Tiene la responsabilidad de detectar, prevenir y erradicar toda forma de explotación de niñas, niños y adolescentes.

Departamento de Intervenciones Especiales (DIE)

Interviene en situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes cuya complejidad requiere el apoyo de un operador.

Esta heterogeneidad de servicios/programas y, por ende, de modalidades de atención, de tipos de acceso y prestaciones, que realizaban multiplicidad de registros de datos no integrados, dio origen a la idea de componer un Sistema de Medición de Derechos. Para su armado se conservaron las categorías/variables e indicadores principales, a lo que se sumó un glosario terminológico con el objetivo de tener un piso común para la lectura de la información recogida de manera diferenciada y reunida analíticamente. Como corolario de este proceso, se crea un instrumento único para recolección de la información primaria, en una plataforma electrónica y con accesibilidad en línea para todos los servicios/programas de atención directa de niñas, niños y adolescentes: el Legajo Único Electrónico.

Se trabajó en base a la definición de un sistema como un conjunto de elementos significativos, ordenados y relacionados, en este caso información sensible sobre niñas, niños y adolescentes. La idea fue que esta nueva propuesta tuviera los campos necesarios y suficientes para que, al hacerlos interactuar, pudieran dar cuenta de la situación de niñas, niños y adolescentes y así facilitar, con información confiable, la toma de decisiones en materia de políticas.

Otra cuestión que se tuvo en cuenta fue su diseño, la accesibilidad o facilidad en su uso. La construcción requirió de un diagnóstico previo que identificara los recur-

sos disponibles, necesidades y posibles obstáculos. Por otro lado, además, la implementación en relación con su funcionamiento y uso devino en una cuestión de especial relevancia, en la medida en que la buena carga de información requiere de recursos materiales y de profesionales, operadores y personal administrativo bien capacitado.

El LUE se constituyó en un sistema en el que los programas y servicios realizaban su carga y la Dirección de Políticas Públicas e Investigación se ocupaba de su sistematización. Entre las líneas de acción de esta dirección se encontraban las de desarrollar y mantener actualizado un mapa de las políticas, programas y servicios de la Ciudad; analizar, evaluar y monitorear las políticas públicas de infancia y adolescencia a fin de proponer los cambios necesarios en el marco de la protección integral; promover la producción y circulación de información demográfica y social apropiada para la formulación y desarrollo de políticas de infancia en la Ciudad; desarrollar trabajos de investigación sobre aspectos relevantes de la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes y, por supuesto, la producción y análisis de información estadística de los servicios del organismo.

EL LEGAJO ÚNICO ELECTRÓNICO (LUE)

En el año 2010 el Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes comenzó el diseño del LUE, como primer instrumento de registro de información sobre niñas, niños y adolescentes a ser utilizado por todos los servicios y programas del organismo de gobierno de manera unificada en un instrumento y con modalidad en línea.⁴

El LUE es el sistema de registro administrativo de las intervenciones de distintos servicios y programas del CDNNYA. Permite, con el uso de otro programa informático, asistir en el análisis y presentación de los datos almacenados. Se encuentra dentro de la red interna del Gobierno de la Ciudad, por lo que es posible acceder desde cualquier dispositivo de la red y, en la medida en que admite el acceso a la información registrada hasta la noche anterior, se accede a datos privilegiados sobre la situación de niñas, niños y adolescentes con derechos vulnerados que hayan sido registrados, tanto desde el nivel central como desde las áreas descentralizadas del organismo.

Entre sus particularidades se encuentra el acceso diferenciado por tipo de tarea y jerarquía, en función de criterios institucionales y propios del Sistema de Protección de Derechos. Tiene como características principales la identificación de los derechos involucrados en las consultas y la identificación de recursos disponibles, como

⁴ Resolución N° 644/2011. Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

son los servicios de atención propios del GCBA, la comuna de residencia de la niña, el niño o el adolescente, así como la singularización de los lugares de alojamiento que pueden ser solicitados por los efectores. De esta manera, se coloca como un registro propio acorde a cada jurisdicción y a las particularidades del Organismo.

PROCESO DE CONSTRUCCIÓN

Fue desarrollado en varias etapas. Comenzó con una estructura que constaba solo de algunos campos categorizados y muchos campos abiertos. Por lo tanto, la sistematización de lo registrado arrojaba datos mínimos de la población sobre la que se intervenía, pero no sobre el curso de la intervención de los servicios y programas del organismo ni sobre el resto de las políticas para las niñas, niños y adolescentes en la Ciudad.

En el año 2012 cambiaron las autoridades –presidencia y vicepresidencia– del organismo y con ello se reforzó la idea de contar con información primaria confiable. Así, se decidió avanzar sobre esa misma estructura pero con la incorporación de otros campos que ampliarían la información que aquella brindaba. Es válido aclarar que esta buena decisión política estuvo condicionada por tres importantes variables: tiempo, perspectiva conceptual y presupuesto.

Las dos primeras variables se presentaron íntimamente relacionadas. Si bien el tiempo apremiaba, se priorizó la calidad conceptual del instrumento, por lo que fue necesario deconstruirlo y volverlo a armar. Se le dedicó el tiempo que los dos equipos de trabajo consideraron necesario: el del Consejo a cargo de los aspectos conceptuales y en parte del diseño y el otro, de la Agencia de Sistemas de Información del Gobierno de la Ciudad responsable del desarrollo informático.

La herramienta debía cumplir una doble función. Por un lado, ser útil a los servicios y programas en lo cotidiano de las intervenciones y, por otro, permitir la obtención de datos sobre el funcionamiento de las políticas y el acceso a los derechos de niñas, niños y adolescentes en una lógica de adecuación a la normativa vigente. Para ello se profundizó, además, en la selección de otros y mayor cantidad de indicadores.

Si bien la experiencia de uso del sistema facilitó la identificación de ciertos déficits o falencias operativas y, también, la falta de algunos indicadores sobre problemáticas que no fueron tenidas en cuenta en un comienzo, como el registro de las situaciones de adopción, es posible decir que se logró cumplir con los objetivos propuestos. Se implementó un instrumento registral institucional que cambió la lógica de una mirada excluyente sobre el sujeto y su problemática, para registrar los derechos vulnerados y las respuestas estatales.

El sistema es accesible e interactivo; contiene campos obligatorios y otros de carga optativa. Muchos campos contienen desplegables para facilitar su uso y, además,

permite grabar parcialmente la información en cada pantalla con el fin de no perderla, si es que no se puede registrar la totalidad de los datos. Estas posibilidades fueron pensadas para estimular la carga de información y el posterior uso, en camino de la despapelización que la administración pública promueve.

La estructura del LUE contiene campos agrupados en grandes dimensiones que brindan información sobre:

Datos personales y vinculares de niñas, niños y adolescentes

En esta dimensión se registran los datos identificatorios de la niña, el niño o el adolescente, información sobre vínculos familiares y vínculos significativos y de referencia, información sobre la situación educativa y de salud. Esta última se utiliza especialmente en los casos en que el derecho vulnerado o amenazado estuviera vinculado a la falta de acceso a una política de atención sanitaria o impactara en ese derecho.

Acceso a la política pública

Esta dimensión reúne información de la intervención iniciada por el servicio o programa tal como fecha de inicio; derechos vulnerados; vínculo entre el consultante y la niña, el niño o el adolescente; procedencia de la consulta, que incluye como referencia la jurisdicción de la que es originario, el organismo o el ministerio que la realiza o se identifica si es una demanda espontánea.

Tareas y resultados de la intervención

Para caracterizar la intervención se seleccionó un conjunto de tareas que los equipos de atención directa pueden realizar acorde al Sistema de Protección de Derechos, según lo descrito en la Ley 114 de CABA. Se definieron tres tipos de tareas: *acciones* (entrevistas, consultas, etc.): fecha de realización y tipo; *recursos*: fecha de solicitud, tipo de recurso, nombre del programa o servicio, fecha de reiteratorios y fecha y respuesta a la solicitud; *medidas de protección excepcional*:⁵ fechas que involucra la toma de una medida –fecha de elevación, de adopción, de efectivización, de las prórrogas– fecha y motivo de cese, juzgado interviniente. Además, se debe consignar, en el caso de una institucionalización, la información sobre las fechas de ingreso y egreso de la institución y el tipo y nombre de esta.

El conjunto de dimensiones, variables e indicadores que conforman el LUE hacen de este un instrumento de registro pensado desde de la lógica del Sistema de Protección Integral de Derechos, debido a que promueve definiciones para la medición de situaciones de vulneración y restitución de derechos, de los modos de intervención y de los dispositivos disponibles. También porque los servicios locales o

⁵ Las medidas excepcionales refieren a la separación de un niño, niña o adolescente de su familia y su alojamiento en una institución. Deberán ser tomadas como último recurso y por el menor tiempo posible.

descentralizados en las Comunas y la Guardia Jurídica Permanente –como servicio de protección en la emergencia– son las áreas responsables de las intervenciones (protección y restitución de derechos) y el resto de los servicios y programas – PCTFE, DIE, CAT, RCHP– intervienen junto con las áreas responsables, pero sobre temáticas particulares con sus saberes específicos.

Esta descripción somera y acotada permite dar cuenta de los principales rasgos del LUE, en cuanto a que posibilita caracterizar las intervenciones del organismo administrativo, en términos de: el tiempo que duran las intervenciones con la identificación del inicio y finalización, los obstáculos que pueden demorar el desarrollo de una estrategia y la falta de respuesta de quienes deben intervenir a fin de evitar las situaciones de vulneración y garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes.

Con relación a la perspectiva integral que se mencionó al inicio, es importante, en primer lugar, recordar que la adecuación de las políticas al enfoque de derechos ocurre, fundamentalmente, en el nivel de la formulación. Y, en este sentido, el valor de este tipo de instrumentos reside en que reflejan los aspectos prioritarios del funcionamiento de las políticas, adecuadas o no a la lógica de la integralidad y la articulación en la implementación.

Más allá de estas limitaciones de la ejecución, es importante tener en cuenta que, sin revisiones críticas sobre lo que implica un instrumento de registro y recolección de información y su capacidad real de medición, la discusión sobre los derechos humanos se circunscribe a aspectos estrictamente declarativos y se limita su capacidad de producción de datos y, por lo tanto, de conocimiento sobre las políticas públicas y la razón de las intervenciones del Estado.

A MODO DE SÍNTESIS

- Cuenta con la posibilidad de registrar todos los derechos que los equipos de atención consideran vulnerados o amenazados.
- Las grandes dimensiones que lo estructuran –datos personales y vinculares de la niña, el niño y el adolescente, acceso a la política pública y tareas y resultados de la intervención– son consideradas indispensables y suficientes para pensar estrategias de restitución de los derechos.
- Del registro de las medidas de protección integral que se desarrollan en función de una estrategia de intervención, permite conocer las respuestas de las áreas en el marco del trabajo intersectorial o corresponsabilidad. No solo desde que se inicia la consulta o intervención al organismo, sino también desde su área de procedencia o derivación.
- La incorporación de campos para el registro de fechas visibiliza los tiempos de las respuestas efectivas de las políticas.

- Muestra las situaciones de vulneración de derechos en las que se hace efectiva una medida excepcional y los tiempos de institucionalización y sus prórrogas.
- Acorde con la perspectiva del respeto a la diversidad, el organismo decidió el reemplazo de la clásica variable dicotómica sexo por *género*. Las categorías del indicador se establecieron como “femenino, masculino, travesti”, dando cuenta de la identidad de la población que en ese momento concurría al Consejo.
- La no obligatoriedad de registrar la fecha de nacimiento de niñas, niños y adolescentes, debido a la situación o circunstancias de una porción de la población atendida, se transformó en un obstáculo para conocer la población, sus necesidades y las estrategias de intervención.
- En la dimensión “Acceso a las políticas”, donde se contemplan los derechos y motivos de consulta, se incluyó la categoría “otro” a modo de derecho, lo cual sesgó el indicador.
- No estuvo incluido el seguimiento del proceso de adoptabilidad. Solo se consideró la solicitud de adoptabilidad inicial y el egreso de un lugar de alojamiento por adopción. Se perdieron las vinculaciones de las niñas, niños y adolescentes con pretensos adoptantes.
- Además de su aporte a la producción y difusión de datos a nivel gubernamental en la CABA, el instrumento es parte de la construcción de un cuerpo metodológico y conceptual específico del Sistema de Protección Integral de Derechos. En este marco conceptual, las niñas, los niños y los adolescentes, como un actor social más, establecen una nueva relación jurídica con el Estado pero, al mismo tiempo, con la sociedad.

COMENTARIOS FINALES

El Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes implica un cambio de reglas y relaciones para estos sujetos. Representa, también, la creación de un marco institucional y jurídico propio destinado a garantizar la protección de este actor socialmente resignificado (Unicef, 2008).

El proceso de cambio hacia el nuevo armado institucional que requiere la protección de derechos se presenta complejo y está caracterizado por tensiones y disputas de poder entre dos paradigmas convivientes, lo cual hace que se constituya un escenario de políticas fragmentadas y una dificultosa articulación para la concreción de respuestas integrales, pero esto no impide la construcción de instrumentos que, como el LUE, puedan proveer insumos para revisar y replantear las políticas públicas para niñas, niños y adolescentes.

El LUE tuvo como presupuesto de trabajo que aquello que se fuera a registrar tenía que permitir conocer las estrategias desarrolladas por las políticas públicas. A partir de las características poblacionales y derechos vulnerados, los servicios y programas definen intervenciones en articulación con otros efectores o no. Las tareas desarrolladas constituyen la materia prima para la elaboración de informes o diagnósticos sobre la situación en que se encuentran los derechos de niñas, niños y adolescentes en la CABA. Si bien el proceso de desarrollo de la herramienta no fue lineal, estas lecturas sí fueron posibles y constituyó uno de los primeros sistemas de registro de intervenciones y desde los derechos. ■

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la Cepal* N° 88, abril 2006.
- ABRAMOVICH, V. y Pautassi, L. (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- ACUÑA, H. (2010). "Proyecto de Modernización del Estado. Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina". Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- ASESORÍA GENERAL TUTELAR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (AGT) (2013). *La construcción del fortalecimiento familiar. Aportes para el análisis de los programas de la Ciudad de Buenos Aires*. Colección de incapaces a sujetos de derechos. Eudeba, Ministerio Público Tutelar. Argentina. Diez.
- ERBARO, C. y LEWKOWICZ, V. (2015). "La retórica de la integralidad en las políticas con enfoque de derechos". En: Carpio, J. y Minujin, A., *Ciudades divididas. Infancia e inequidad urbana*. Buenos Aires: Eduntref.
- ERBARO, C.; LEWKOWICZ, V. y LLOBET, V. (2008). "Sistema de información y monitoreo sobre la situación de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Trabajo Final Integrador Escuela de Posgrado. Universidad de San Martín. Organización de Estados Iberoamericanos.
- ESCOLAR, Cora (2002). "El Proceso de 'Gestión de Datos'. Construcción, medición y evaluación de los datos". *Cinta de Moebio*, Universidad de Chile. Santiago. 196-199 Recuperado de: www.moebio.uchile.cl/14/escolar.htm.
- KONTERLLNIK, I. y FRACCIA, C. (2015). *Infancia: Transitando nuevos caminos. Lecturas y propuestas en torno a la Ley de Protección Integral de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (1ª ed.). Buenos Aires: Biblos.
- PAUTASSI, L. y ROYO, L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición*. Unicef/Cepal.
- SCOTT, C. (1999). "Reaching Beyond (Without Abandoning) the Category of 'Economic, Social and Cultural Rights'". *Human Rights Quarterly* 21(3), 633-660. The John Hopkins University Press. Retrieved December 4, 2017, from Project MUSE database. Recuperado de http://muse.jhu.edu/journals/human_rights_quarterly/toc/hrq21.3.html.
- VILLALTA, C. y LLOBET, V. (2015). *Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina*. En: *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13 (1), pp. 167-180.

Legislación

Convención sobre los Derechos del Niño - Ley 23.849/90.

Ley de creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1417/04.

Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 114/98, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, 26061/05.