Año 5 Número 6 Verano 2018

Revista de Políticas Sociales

Dispositivos de intervención del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Moreno

Candela Cabrera (Coord.), María Alejandra D'Andrea, Carolina Di Salvo, Natalia Kisman, Román Pacheco y Margarita Ussher

Docentes de la Licenciatura en Trabajo Social, UNM

candec412@yahoo.com.ar

Esta presentación surge en el marco de un trabajo de investigación e intervención que estamos desarrollando integrantes de las cátedras de Psicología de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) e integrantes de la Subsecretaría de Protección Integral de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud de la Municipalidad de Moreno¹. Se trata de un proyecto cogestivo que se propone la indagación y la reflexión en torno a los dispositivos de intervención generados en el Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Se encuadra en una modalidad cualitativa de Investigación Acción Participativa (IAP) que busca habilitar circuitos de intercambio y transferencia mutua entre la universidad y los equipos territoriales. Sus objetivos generales son relevar y analizar dispositivos de intervención tendientes a proteger derechos de niños, niñas y adolescentes (NNyA) e identificar y caracterizar los imaginarios institucionales y profesionales desde los cuales se configuran esos dispositivos. Según María Cecilia de Souza Minayo (2009), este tipo de investigación supone que: a) se interrelacionan distintos tipos de saberes, trabajando en el marco de una integración que implica la relación de conocimientos disciplinares con saberes populares, en la búsqueda de objetivos convergentes; b) se construye un marco teórico y epistemológico común; c) las personas implicadas participan en todas las etapas del proyecto; d) se socializan los resultados; e) se busca construir planes de acción en conjunto, en función de los objetivos buscados. Se procura además producir aportes conceptuales y prácticos para el diseño y la implementación de políticas públicas en este tema.

Durante el año 2017 se trabajó con los Servicios Locales (SL). El material que a continuación se desarrolla surge del trabajo grupal con esos equipos y los aportes de las coordinadoras, a quienes agradecemos su participación en esta producción². Ponemos a consideración de los equipos

territoriales y de la comunidad académica algunas aproximaciones que debemos seguir profundizando en el curso del año 2018.

Descentralización y territorialización

La ley 13.298 de la Provincia de Buenos Aires está centrada en el funcionamiento de un Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (SPyPIDN) definido como: "un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino" (artículo 14).

El Sistema Local de Moreno comenzó a construirse antes de la sanción de la Ley 13.298, por la diagramación de políticas públicas referidas a esta temática en el nivel nacional (programas de SENAF), provincial (sobre todo en la gestión de Cristina Tabolaro) y municipal (con la creación del área de Niñez en 1995), y la conformación de organizaciones comunitarias tales como el hogar "La Casita" del Padre Elvio Mettone (fundada en 1976) o la Asociación Civil "El Arca" (1986). El paradigma sostenido por la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) no es solamente una utopía. Hay ya un camino recorrido, aunque requiere aún de mucho trabajo colectivo para consolidarse.

Historizar el proceso de implementación de la Ley 13.298 permite comprender la complejidad que involucra la construcción de políticas públicas, sobre todo aquellas que implican un cambio en los imaginarios sociales vigentes. Se señala la importancia de la consolidación de recursos humanos y estructurales que permitan ir transitando procesos colectivos

^{1.} Colaboraron: Aurora Adriana Pérez Berro, Edit Abril, Mariana Arrizabalaga, Alicia Ferreyra, María Laura Giordano, Carolina Sarria, Lucía Alejandra Silvero y María Eva Villarruel

^{2.} Agradecemos especialmente el apoyo de la doctora Sonia Aiscar (subsecretaria de Protección Integral de Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventudes de la Municipalidad de Moreno) y la doctora Anahí Sancheta (coordinadora de los Servicios Locales).

tendientes a proteger y promover derechos avasallados en las poblaciones más vulnerabilizadas. El Sistema Local es visibilizado como un sistema social complejo, abierto y sujeto a múltiples tensiones. Alberga tanto actores comprometidos con tareas tendientes a consolidarlo en prácticas de protección de los NNyA, como resistencias que pujan por sostener el viejo modelo tutelar o la desubjetivación de niños y niñas en situaciones de violencias múltiples. Rolando García afirma "ningún sistema está dado en el punto de partida de la investigación" (García, 2006: 39). Investigar un sistema complejo es recortar algunos aspectos de la realidad social en función de objetivos determinados. Así, se incluyen los elementos que quardan entre sí relaciones significativas. Nuestra mirada al SPyPIDN de Moreno es desde los dispositivos de intervención de los SL, sin desconocer que hay otros elementos interactuantes que conforman el sistema o constituyen el contexto. Sabemos que ningún estudio puede abarcar la totalidad de las relaciones o de las condiciones del contexto, y que se requiere siempre estudiar su historia.

La consolidación de los procesos de descentralización de los SL en el municipio de Moreno da cuenta de la heterogeneidad de las condiciones de vida de su población y de sus características socio-demográficas, que requieren organizar estrategias de intervención diferentes para sostener condiciones de accesibilidad. Se trabaja en siete zonas: a) Moreno Centro; b) Moreno Norte; c) Moreno Sur; d) Trujui; e) Paso del Rey; f) Álvarez-La Reja; q) Cuartel V. Se configuran diferentes entramados territoriales y prácticas específicas en cada equipo. Las características de los espacios físicos en los que trabajan impactan en el quehacer cotidiano y producen imaginarios propios en cada comunidad. No es lo mismo trabajar dentro de un centro de salud que en el marco de una delegación municipal. En todas las zonas, los SL se encuentran funcionando en espacios compartidos con otras organizaciones, funcionando con diferentes niveles de equipamiento en lo que hace al aspecto edilicio o de funcionamiento. En algunas situaciones, las carencias referidas a la infraestructura marcan el malestar de los trabajadores que deben, por ejemplo, compartir un solo baño con otras áreas o aún con los usuarios de los servicios. Hay espacios sin ventilación, sin privacidad, con humedad, etcétera. La falta de mobiliario, teléfonos o computadoras marca derroteros donde la respuesta a la demanda comunitaria es solo posible a expensas de la mortificación del trabajador.

El proceso de descentralización da cuenta de un trabajo orientado por el territorio, concebido como una construcción social realizada por sujetos, individuales y colectivos, actores sociales, grupos de interés, organizaciones y movimientos sociales, instituciones o familias que generan formas de organización y acción colectiva en un espacio compartido que se articula en diferentes escalas: personal, grupal, institucional, comunitaria, regional, nacional y transnacional.

El proceso de territorialización implicó generar estas siete zonas de trabajo. Esto es percibido como una fortaleza del sistema, y al mismo tiempo puede aumentar la vulnerabilidad de los equipos. Es una fortaleza porque aumenta la accesibilidad de la población, permite trabajar más cerca de los recursos comunitarios y estimula la conformación de redes locales con las áreas de educación, salud, desarrollo social, seguridad y organizaciones barriales. Pero, al mismo tiempo, expone a los trabajadores a tener que enfrentar situaciones conflictivas o urgencias en mayor soledad y sin los recursos del nivel central, o a estar más expuestos a la violencia de la población cuando deben realizar acciones de protección o medidas de abrigo sin el acuerdo familiar.

El trabajo territorial se sostiene desde la perspectiva de intervención en red: redes con educación, con organizaciones comunitarias o con salud. Para la Psicología Social, la red es una metáfora que permite reflexionar y visibilizar relaciones sociales en múltiples dimensiones (Ussher, 2004). En estas redes se tejen relaciones de cooperación y complementación que permiten abordar situaciones complejas, y aparece también la tensión por la coexistencia de paradigmas diferentes: "hay personas que todavía piensan con el libro viejo, hablan del menor al que ponen o sacan de un lugar". "La justicia ordena, genera sobrecargas en nuestras tareas. Sus tiempos no tienen nada que ver con lo que les pasa a los niños". "Difícil incorporar a los abogados del niño. Se creen psicólogos. Los conocemos en la audiencia".

Las situaciones que demandan intervención

A partir de lo trabajado con los equipos se puede realizar una aproximación a las situaciones que demandan intervención y varían, en las diferentes zonas, en gravedad y magnitud. Podríamos enumerar: a) violencias entre adultos, violencias de género, violencias comunitarias; b) maltrato infantil; c) Abuso Sexual Infantil (ASI); d) consumos problemáticos de sustancias en niños y adolescentes; e) abandono, negligencia en los cuidados, madres o padres consumidores problemáticos; f) padecimientos



mentales graves; g) adopciones. Se utiliza el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA) creado en el marco de la legislación vigente. Allí se observa que el 58% de las situaciones que se registraron son por violencias, primando el maltrato físico y el abuso sexual. Este dato pone de manifiesto la complejidad del trabajo que se demanda a los equipos.

El registro es una de las actividades más complejas: coexisten diferentes tipos en tensión, con lógicas y funciones diferentes. Allí se evidencia la compleja relación entre la teoría que orienta la acción y las prácticas, la necesidad de responder a las normativas provinciales o municipales y de intentar ordenar una historia familiar que se va armando en el tiempo, desde actores que describen diferentes fragmentos: la escuela, el centro de salud, otras áreas municipales, la justicia. Estas situaciones son categorizadas como: "brutales", que "explotan, detonan o estallan" o "crueles". Dan cuenta de subjetividades arrasadas de NNyA y, a veces, de los adultos a cargo de su crianza. Algunas familias han vivido procesos de migración forzada o reubicación de su hogar, en pobreza persistente, carentes de recursos para cubrir necesidades básicas de vivienda, escolaridad o salud. En los casos de abuso sexual infantil (ASI) se observa mucha dificultad en llevar adelante las denuncias judiciales y se generan situaciones de culpabilización de niños y niñas. La tarea de prevención realizada en escuelas lo hace más visible, pero luego se dificulta avanzar con las causas judiciales.

Los adolescentes aparecen como los más vulnerabilizados, sin familias que contengan sus necesidades evolutivas, escuelas sin equipos de orientación que puedan acompañar las situaciones y pocos recursos comunitarios para esta edad en casi todos los barrios. La necesidad extrema produce dolor psíquico en el sujeto y obstaculiza su potencialidad: "eclipsa al sujeto como sujeto de derecho, se eclipsa al sujeto desde lo ético" (Del Cueto, 2014: 40). Con adultos arrasados, los niños y las niñas quedan a la intemperie y los adolescentes pierden la posibilidad de confrontación con un adulto, confrontación que abriría la posibilidad de cincelar el sentido de un proyecto de vida.

Las problemáticas actuales que llegan a los SL presentan dos características: mayor demanda y mayor crueldad de las situaciones. El giro en las políticas de Estado es una de las dimensiones a tener en cuenta: se percibe un aumento de las violencias sociales en lo económico, lo cultural y lo político, con caída en los recursos de protección social. Esto genera un escenario que implica un trabajo que se lleva a cabo en "condiciones de crueldad, en las que muchas veces la violencia es casi la única manera

de vinculación y forma de supervivencia posible" (Ulloa, 2012: 204). En la modernidad la violencia se "desplaza de lo visible a lo invisible; de lo directo, a lo discreto; de lo físico, a lo psíquico; de lo material, a lo mediado; de lo frontal, a lo viral. Su modo de acción ya no pasa por la confrontación, sino por la contaminación; no hay ataques directos, sino infecciones subrepticias" (Byung-Chul Han, 2017: 19). Con este cambio estructural se imponen cada vez más las violencias invisibilizadas que sobrevuelan e intentan anular todo espacio de actuación que permita realizar acciones que eviten que la cultura de la mortificación inunde el espacio vital. La violencia estalla hacia adentro de la subjetividad, en los grupos familiares, en las comunidades y en las instituciones, como una epidemia silenciada.

Los equipos: el impacto en los cuerpos

El trabajo interdisciplinario es artesanal, responde a la singularidad de las condiciones en las que llegan los niños y sus familias a las posibilidades de reparar las vulneraciones de derechos que originaron la demanda. La construcción del sistema requiere articular recursos comunitarios, familiares, educacionales y jurídicos para que operen en una sinergia de cuidado y protección de esos niños que padecen. Se genera así un dispositivo clínico complejo, multidimensional, que depende de cada situación, de las posibilidades de cada familia y de cada niño. No hay protocolos rígidos, el eje lo pone el interés superior del niño y el encuadre que genera la legislación vigente.

La intervención comunitaria en situaciones complejas lanza al equipo a una "red de relaciones comunitarias heterogéneas y complejas [que] es esencialmente pasional" (Del Cueto, 2014: 47). Surge un proceso colectivo que moviliza la afectividad y la razón, pensamientos e ideas se entretejen con sentimientos e implicaciones que se expresan frecuentemente en padecimientos de los cuerpos de quienes forman parte de la intervención.

La articulación aparece como el eje del dispositivo. No es derivación. Genera una espiral dialéctica y nuevas conexiones que van modificando las estrategias de trabajo: "el afuera nos hace ver otras cosas". "El territorio impone el tipo de trabajo que hace cada equipo". La interdisciplina es una habilidad instalada, incorporada en la cotidianeidad del trabajo. "Son discusiones viejas. Ahora ya sabemos que todos podemos hacer todo". Un psicólogo hace entrevistas en domicilio, un abogado contiene la angustia,

un trabajador social acompaña en una audiencia. El quehacer interdisciplinario requiere también del respeto y la valoración de las especificidades de cada saber. El trabajo en equipos interdisciplinarios genera una expansión del rol específico, con la integración de nuevos actores: los administrativos, los operadores comunitarios, los decisores políticos. Equipos que se arman en función de objetivos específicos, trascendiendo las fronteras de las instituciones. Equipos interinstitucionales e intersectoriales que deben articular lógicas, tiempos y tareas diferentes que se sostienen en aquellos que han podido atesorar más experiencia en el campo y comparten sus saberes con los que se incorporan, en espacios formales e informales de transmisión y construcción colectiva.

Los trabajadores de los equipos perciben que sus acciones están invisibilizadas, que sus prácticas parecen deslegitimadas. Se espera de ellos acciones inmediatas, sin reconocer que la mayoría de las veces son procesos familiares de larga data y muy difíciles de revertir sin causar en los niños nuevos sufrimientos. Perciben que deben responder cuando la demanda llega, sin paralizarse frente al espanto y sin tener miedo por las consecuencias de las decisiones. En la cadena de corresponsabilidades este eslabón no



se puede cortar sin dejar indefenso al niño. Hay que enganchar a los que faltan, decidir, actuar, aun cuando las decisiones "estarán siempre falladas", el daño sobre el niño ya está hecho y hay que reparar con el propio cuerpo: a veces "la herramienta es el abrazo", otras la denuncia, siempre el diálogo, la escucha atenta, la mirada a un niño que no está acostumbrado a ser cuidado.

Se generan diferentes procesos de mortificación: lugares de trabajo inadecuados, falta de recursos para moverse en territorios que son extensos, salarios insuficientes a pesar de la estabilidad lograda en el último tiempo. La situación de los edificios deslegitima a los equipos frente a la población. La violencia social impacta en los cuerpos de los trabajadores de los equipos. A veces los equipos son los denunciados ante las autoridades o ante la justicia: "no puede ser que no tengan baño". "Nuestro cartel está escrito en una hoja A4". "¿Usted trabaja acá, con esta humedad?". "Estos temas nos curten". "Nosotros ponemos el cuerpo. Seguimos teniendo corazón".

La cantidad de situaciones que se trabajan da cuenta de la imposibilidad de responder adecuadamente a todas ellas: en algunos servicios ingresan hasta 30 por semana. No se trabaja con una escala de posibilidades reales. Una díada no puede responder durante las horas de trabajo al diagnóstico, intervención, registro, evaluación y seguimiento de todas las situaciones que están a su cargo.

Hay que resaltar que todos los trabajadores hablan de situaciones, no de casos, legajos o expedientes. Esto da cuenta de un concepto central en el dispositivo: situación. Pensar en situación es implicarse en ella, afirmar que no puede explicarse objetivamente, sino históricamente, parcialmente, desde la complejidad (Matus, 1987).

En todos los grupos con los que trabajamos surge el sufrimiento de los cuerpos que se oponen a una violencia sistémica que vulnera, expulsa y maltrata a niños, niñas y adolescentes, sobre todo de los sectores populares. Van buscando distintas estrategias para contener ese malestar, mecanismos colectivos de cuidado entre los que señalan: supervisión, formación permanente, humor y cuidarse entre pares. Equipos con amplia mayoría femenina, mujeres que se hacen fuertes, luchadoras frente a las adversidades: "nos hicimos peleadoras".

Aparece una larga enumeración de malestares en los que el cuerpo habla su sufrimiento: insomnio; somatizaciones en las articulaciones o gástricas; angustias en las situaciones que implican; no poder faltar aunque estén enfermos; no comer, no parar; saltear las reuniones de equipo vividas

como espacios de autocuidado; dificultades para poder poner freno a una demanda que sobrepasa las posibilidades.

Una mención especial merece el lugar de las coordinadoras: son las que se encargan de la tarea de articulación territorial, participan en los encuentros de las redes locales, gestionan recursos, conducen procesos administrativos, son responsables de las decisiones, tienen una mirada sobre el funcionamiento del equipo y la conducción municipal, ven fortalezas y debilidades de cada integrante. Son pares y al mismo tiempo responsables, supervisoras, gestoras de tareas. Tienen un trabajo común en el que se encuentran periódicamente, lo que les permite sostenerse mutuamente. Son parte de la memoria del proceso de construcción del sistema local.

¿Es posible reparar la violencia contra la población infantil con violencias institucionales e invisibilizadas sobre los trabajadores y las trabajadoras? "Reclamamos por los derechos del niño y no reclamamos nuestros derechos".

Acerca de los dispositivos

A partir del relevamiento realizado podemos describir algunos componentes centrales en los dispositivos de trabajo: a) el equipo es parte central del dispositivo, interdisciplina, díadas responsables de situaciones, entrevistas con diferentes encuadres; b) primera escucha: espacio de primera evaluación que tiene en cuenta la urgencia de la demanda y la díada que se hará cargo, guardia activa telefónica; c) articulación territorial, intersectorialidad, redes y mesas de trabajo, posta de salud, interculturalidad; d) decisiones, medidas en el marco de la ley, recursos disponibles desde programas y proyectos comunitarios; e) registros y uso de diferentes tecnologías en la comunicación: Whatsapp, teléfono celular, informes subidos a la web REUNA, expedientes municipales, oficios, informes escritos, memorándum, etcétera; f) corresponsabilidad sistémica; g) objetivo central: protección de los derechos de NNyA; h) mirada estratégica, clínica comunitaria; i) herramientas para sostener y fortalecer el equipo: reuniones periódicas, formación continua, supervisión.

Las principales observaciones de estos dispositivos son: a) saturación, violencias institucionales; b) prácticas en la urgencia; c) implicación, disponibilidad, responsabilidad, pasión, ¿militancia?; d) tensiones entre teoría y práctica, entre paradigmas diferentes (lógica del patronato contra lógica del niño sujeto), entre tiempos institucionales y tiempos subjetivos, entre

derivación y corresponsabilidad, entre la mirada asistencialista y las estrategias territorializadas de promoción y protección.

Los dispositivos permitirían pensar en una clínica interdisciplinaria que parte del análisis de *situaciones* que incluyen niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados. La "clínica se ocupa de situaciones específicas que, como tales, no se pueden generalizar" (Karsz, 2007: 153). Son situaciones concretas que generan padecimientos específicos en los actores involucrados y requieren de encuadres complejos en la intervención que intenta reparar sujetos dañados en edades tempranas por entornos traumatizantes.

Un camino para seguir recorriendo

Este proyecto se propuso como una demora para reflexionar acerca de los dispositivos de intervención en el SPyPIDN de Moreno. Tiene un interés epistémico, metodológico y político. El interés epistémico se inscribe en la tradición del pensamiento crítico y de habilitar condiciones de elucidación de los conceptos y las prácticas. Repensar críticamente las disciplinas y sus concepciones teóricas desde una idea de campo de problemas permite abrir preguntas a las categorías desde las cuales se interviene. Así, por ejemplo, es central interpelar la concepción de niñez o de familia, qué se entiende por sujeto de derecho, cómo se piensa la vulneración de derechos, etcétera. También lo es habilitar condiciones para valorizar y fortalecer la caja de herramientas (Foucault, 1980) que necesariamente se despliega gradualmente en un circuito de revisión conceptual, elucidación de los dispositivos de intervención, reformulación de nociones y conceptos, e indagación de las implicaciones (Lourau, 1975; Fernández y otros, 2014). Se busca generar condiciones de reflexión respecto a las tensiones entre facilitadores y obstáculos en el proceso de institucionalidad de los dispositivos de intervención, donde resultará insoslayable una mirada implicada en el atravesamiento histórico, social y territorial.

El interés y el desafío son también *metodológicos* en dos sentidos. Por un lado, la propuesta se enmarca en la IAP que desdibuja las asimetrías propias del modo clásico de investigación y busca condiciones de horizontalidad en la producción de conocimientos. Son protagonistas las voces de los equipos que llevan adelante los dispositivos de intervención que aquí se propone elucidar. Es central un trabajo de indagación grupal participativa que permita una reflexividad respecto del *hacer*, de las prác-

ticas. Se trata de, en *situación*, en el marco de los dispositivos de trabajo, desandar la clásica división entre teoría y práctica, entre saberes académicos y prácticas territoriales, entre la universidad y la comunidad de la cual es parte. Por otro lado, implica una posibilidad valiosa en términos de habilitar circuitos de intercambio y transferencia mutua. Este proyecto se inscribe en el compromiso y la responsabilidad de la universidad pública de producir conocimientos y formar profesionales que respondan a las demandas y necesidades de la sociedad. En el caso particular de la UNM, subrayamos la importancia de llevar adelante una propuesta de educación superior anclada en las necesidades del territorio y la comunidad en la que está emplazada.

Por último, a este plan de trabajo, junto al interés epistémico y metodológico, lo justifica un *interés político* que busca producir aportes conceptuales y prácticos para el diseño y la implementación de políticas públicas que avancen en una mayor institucionalidad de los dispositivos de intervención desde los cuales se aborda la niñez y sus derechos vulnerados. Se trata de producir las mejores herramientas para avanzar en la plena implementación de la ley 13.298.

Hemos acordado seguir avanzando en el análisis de los dispositivos descriptos y acercarnos a las voces de otros actores del SPyPIDN, aun sabiendo que su complejidad no nos permitirá agotar todas las perspectivas, ni las tensiones y posibilidades de abordaje de esta problemática compleja.

Bibliografía

Byung-Chul Han (2016): *Topología de la violencia*. Barcelona, Herder.

De Souza Minayo, MC (2009): *La artesanía de la investigación cualitativa*. Buenos Aires, Lugar. Del Cueto, AM (2004): *La salud mental comunitaria*. Buenos Aires, FCE.

García, R (2006): Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica

darcia, R (2006): Sistemas complejos. Conceptos, metodo y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Barcelona, Gedisa.

Karsz, S (2007): Problematizar el trabajo social. Definición, figuras, clínica. Barcelona, Gedisa.

Matus, C (1987): Adiós, señor presidente. Buenos Aires, UNLa.

Ulloa, F (2012): Salud ele-mental. Buenos Aires, Del Zorzal.

Ussher, M (2014): "Redes sociales y complejidad. Desafíos para las políticas sociales". En *Revista de Políticas Sociales*, 4, Universidad Nacional de Moreno.

Ussher, M (2015): "Hacia la construcción de una clínica comunitaria". En ¿Interdisciplina en la intervención clínica? Buenos Aires, Laura Bonaparte.