

BOKSER, Mirta F.: *Derechos de niñas, niñas y jóvenes. Políticas de gestión territorial*. Lumen Editorial. Buenos Aires, 2005.

Compartiendo responsabilidades (I)
Descentralizando políticas de infancia
Buscando una gestión territorial
Elaborando proyectos institucionales locales

¿Qué nos deparan las observaciones de un territorio local (nacional, provincial, municipal, barrial)?⁶

Si aproximamos nuestra mirada hacia los actores y las escenografías de distintos territorios, surgen una multiplicidad de observaciones:

- Acerca de la cantidad-calidad de "las disciplinas y las especialidades", y la distribución de los recursos humanos que, en ámbitos gubernamentales (y no gubernamentales), brindan atención, "previenen y asisten", a los miembros de la comunidad, en asuntos vinculados con sus necesidades, conflictos, daños, "riesgos" y problemas, que a menudo revisten alta o altísima complejidad.
- Acerca de la ubicación y los perfiles, acerca de la conformación y las funciones que caracterizan a los innume-

⁶ En Argentina, para el desarrollo de este ítem, estamos tomando la ciudad autónoma de Buenos Aires, el municipio de Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires, el municipio de Comodoro Rivadavia, provincia del Chubut, entre otros territorios locales,

rables "servicios", conformados por los recursos humanos antes mencionados y que se ofrecen a la comunidad local.

- Acerca de los instrumentos con los cuales los servicios gubernamentales (y no gubernamentales, en su caso) van diseñando estrategias y técnicas para "la detección", "el diagnóstico" y "el abordaje" de "conflictos familiares", de "disfunciones familiares", de "familias multiproblemáticas", de "patologías y sintomatologías de los miembros de la familia", de "violencia familiar" o "intrafamiliar", entre otros asuntos y materias objeto de su atención.

Asuntos y materias (o intereses) que -por un lado- implican ciertas definiciones y ciertos posicionamientos conceptuales, y -por otro lado- van condicionando, determinando, la decisión de incorporar e implementar ciertos circuitos, ciertas prácticas institucionales, profesionales, y no otras.⁷

La idea es ir visualizando cómo están concebidos los servicios y las distintas ofertas de prestaciones sociales, cuáles son los programas que tienen a su cargo, cómo hacen o se abstienen de hacer (omiten hacer) o cómo dan o se abstienen de dar (omiten dar), cómo es el comportamiento de los recursos humanos que van protagonizando -como actores principales y secundarios- los menciona-

⁷ "[...] El terror y la policía, pilares de estos regímenes, contribuyen a dar el toque final a la obra de destrucción. La policía tradicional utilizaba *provocaciones* para crear culpables [...]. Purgas destinadas a destruir a las personas al mismo tiempo que al aparato, desdoblamiento de cada organismo de poder (Estado más partido), psicología del agente doble, conspiración del extranjero, experiencias médicas diversas, desconfianza monstruosa, proliferación de servicios que anulan el sentido de la responsabilidad y de cualquier aptitud. [...] Lo que Arendt ausculta de este modo, a través de las peripecias de la historia, es el destino esencial de la humanidad, para diagnosticar que el daño más terrible provocado por los totalitarismos es el borramiento del ser humano." Julia Kristeva, *El genio femenino. I. Hannah Arendt*, Buenos Aires-Barcelona-México, 2000, Paidós, pp. 156-157.

dos servicios y programas, en áreas o sectores de "promoción social", de "acción social", de "desarrollo humano y comunitario", de "direcciones de infancia, adolescencia y familia" -direcciones de "minoridad"-, entre otros espacios (a los que deberíamos sumar, por ejemplo, los de salud, educación).

¿En qué consisten tales observaciones?

Retornando las líneas de pensamiento y las motivaciones que dieron lugar a un señalamiento anterior, aquí también cabría considerar la inclusión de algunas intersecciones o entrecruzamientos de aspectos conceptuales sustanciales, con elementos de procedimientos o metodológicos.

A) Por una parte, las observaciones dan cuenta de una variedad de "programas", concebidos según títulos y rótulos de temas-problemas consustanciados con la descripción, con el ordenamiento o relevamiento de "carencias" básicas (y no tan básicas); pero en definitiva, "necesidades insatisfechas", de "anormalidades o irregularidades" graves (y no tan graves), pero que en definitiva requieren "una intervención", "un tratamiento".

Se trata de *urgencias*, de *situaciones de peligro*, que hay que resolver, "hay que" solucionar, "hay que" darles cobertura satisfactoria en lo inmediato, urgidos por la emergencia: **ya**, sin admitir demora ni dilación.

Esos "programas sociales", contemplan la posibilidad de "prevenir y asistir" en "violencia familiar", "chicos de la calle" (o "chicos en la calle"), "maltrato infantil", "abandono o negligencia de los padres en el cuidado debido a sus hijos menores", "mujer golpeada", "menores en riesgo (al-

to, mediano o bajo riesgo)", "abuso sexual y otras formas de violencia intrafamiliar", "embarazo precoz", "maternidad adolescente", "drogadicción" (uso de drogas o drogodependencia), "alcoholismo", sólo por mencionar los nombres de algunas vertientes programáticas observables.⁸

De este modo, nuestra descripción asume una tridireccionalidad:

1. La gestión así programada se presenta fraccionadamente, en compartimentos estancos, no sólo entre los diversos sectores (gubernamentales y/o no gubernamentales), sino también hacia el interior de un mismo sector, de una misma dirección u organismo.

Se confunden incluso, o mejor dicho, se perciben indistintamente, por parte de los recursos humanos, "como si se trataran de una sola y misma cosa": "los programas", los recursos edilicios (las instituciones) puestos al servicio de los programas Y los objetivos junto con las actividades que podrían estar formando parte de un proyecto institucional.

Todas y cada una de esas líneas de trabajo, llegan a mencionarse como términos sinónimos.

2. Con ese diseño y su real, potencial, eventual (virtual) implementación, la gestión procura asumir un rol proveedor, erigiéndose en salvador de quienes se encuentran

⁸ Acerca de la Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia del municipio de Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires, se informa que está compuesto por: Área de Protección de Derechos, Área Programas Descentralizados, Área Violencia Familiar, Equipos de Orientación y Atención de Infancia y Adolescencia, Servicio en Adicciones, Defensoría, entre otras "reparticiones". *Diagnóstico organizacional y propuesta de reestructuración*, M. Mancebo, consultora, Unicef-Argentina, diciembre 2000.

afectados (*afligidos*) por problemas críticos, crónicos, graves o no tan graves, que en ese sentido lo demanden o que no lo demanden.

3. Con una base inspiradora, con el afán y a la vez la meta, de "salvar y proteger", las personas a quienes los programas se dirigen, son llamadas "destinatarios""beneficiarios" y las mejores (o las únicas) probabilidades de ser incorporados en tal carácter es destacando, minuciosa y detalladamente, las mayores cantidades y calidades de carencias, falencias, privaciones, disfuncionalidades (...) de los seres humanos y de los grupos familiares de los cuales ellos son miembros.⁹

B) Por otra parte, las observaciones dan cuenta de una apertura de ventanillas, donde los agentes-efectores a cargo, van replicando (y repitiendo) la dispersión, la fragmentación y los fraccionamientos programáticos que solemos encontrar sobre un mismo tema-problema.

Los criterios de atención, por parte de profesionales, grupos de profesionales, "equipos interdisciplinarios" están fuertemente impregnados de una ideología y una metodología tutelar, donde la dependencia va originando la

⁹ Luego, o simultáneamente, tales detalles, datos y revelaciones -a menudo constitutivos de verdaderos despojos, consecuencias de amenazas y/o violaciones de derechos sociales, económicos, culturales- pueden volverse en contra de esas mismas personas, respecto de quienes fueron esgrimidos tales argumentos, a fin de que tramiten la posible obtención de "un beneficio", "un subsidio". ¿Por qué?, porque esos mismos motivos, esas mismas razones, servirían como presupuesto válido para que un equipo de salud, por ejemplo, elaborara su informe y denunciara judicialmente un *abandono material, descuido o trato negligente*, formulando el pedido de "protección de persona" que al juez "le compete otorgar al menor o a la menor".

expropiación del conflicto y no sólo anula-paraliza la subjetividad, sino que reproduce una gama de modalidades de interacción social, representativas de "usos sociales de los seres humanos o disposición de vidas ajenas" (D. Prieto Castillo).

Tal como venimos describiendo y analizando, en cada una de las zonas, distritos, barrios (o como denominemos) las distintas áreas geográficas locales de la ciudad, el partido, el municipio existe un conjunto de instituciones, cuyos recursos humanos prestan diferentes servicios vinculados a demandas, necesidades, problemáticas referidas a niños, niñas, adolescentes y sus familias.

Esas instituciones, gubernamentales o no gubernamentales, formales o informales, oficiales o privadas (involucradas al principio y al fin en intereses públicos): club social y deportivo, hospital, centro de salud, jardines maternos, jardines de infantes, centros de acción (o de fortalecimiento) familiar, comedores comunitarios, escuelas, entre otras, llevan a cabo una multiplicidad de acciones en las cuales están comprometidos intereses subjetivos, intersubjetivos-familiares-sociales (...) de los miembros de la comunidad, entre quienes se encuentran niños, niñas, jóvenes.

A menudo, algunas de esas acciones son coincidentes o se superponen, o por el contrario se van produciendo sucesivas "derivaciones" y, como consecuencia de ello, ¿qué ocurre?

Ocurre que hay personas o grupos familiares cuyos intereses, asuntos, conflictos o problemáticas aparecen con el atravesamiento de "intervenciones" iguales o similares-repetitivas (¿o acaso contradictorias o configurativas de *ingerencias ilícitas*?) que pueden provenir de distintos lugares y que pueden provocar diversas "revictimizaciones", en forma simultánea o a modo de secuencias, causando un cúmulo de daños y de sufrimientos, a la vez que, dispendios, quizá, evitables.

Ante la heterogeneidad y/o la masificación de las propuestas, se incrementa el desconcierto y se reducen -hasta dejar de existir- las horizontalidades en el propósito de "aunar criterios de intervención para generar los cambios que el caso exige".

Cabría preguntarse, por ejemplo, ¿qué relación hay entre derivación, articulación, reticulación?; o ¿cuáles son los presupuestos de una intervención?; ¿en qué consiste intervenir y en qué consiste actuar?¹⁰

Las derivaciones implican y tienen por consecuencia la desarticulación (*tengo el dato de quién se puede ocupar, le paso el caso y me lo saco de encima*).

En lugar de una vinculación que organiza y distribuye los aportes de los distintos actores protagonistas u otros operadores, se produce un corte, un quiebre en las conexiones que -precisa y paradójicamente- requieren o -en ciertas circunstancias- pueden exigir, los padecimientos o las demandas de los miembros de la comunidad)¹¹

¹⁰ "Documento-Propuesta", cuya discusión fue sugerida durante el Encuentro Preparatorio del Ateneo (Foro) zonal-barrial que se realizaría en Fiorito, Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires. M. F. Bokser, consultora, Unicef-Argentina, noviembre, 2000. Puede consultarse en el Anexo de *Legalidades ilegítimas. Derechos humanos y prácticas social/es*, Mirta F. Bokser, Colihue, Buenos Aires, 2002.

¹¹ "Los EOE (Equipos de Orientación Escolar) hacen pruebas diagnósticas (*tests*) y de acuerdo con los resultados derivan los casos a las escuelas de educación especial, habitualmente rechazadas por los padres por ser *escuelas para deficientes*. Los EOE no participan de la vida escolar, no van al aula, sacan al chico para los *tests*. Tampoco orientan al docente para la elaboración de estrategias que estimulen o sostengan la integración infantil o adolescente. En algunas ocasiones, los EOE derivan los casos para atención psicológica. Pero las madres no pueden llevarlos. En los casos de psicosis, se recurre al juzgado de menores para su judicialización" *Diagnóstico organizacional*, M. Mancebo, consultora, Unicef-Argentina, noviembre, 2000.

¿Por qué pensar en *unidades de gestión territorial*?

Porque pensar y actuar en términos de los recursos y los mecanismos que aquí denominamos unidades de gestión territorial, tiene -entre otros- los siguientes ejes inspiradores, ordenadores, de orientación y de organización:

1. La efectivización y la protección de derechos -refiriéndonos puntualmente en este trabajo a la Convención de los Derechos del Niño (CDN)- encuentran en-y-con estos dispositivos: unidades de gestión territorial, un campo de implicancias, de significaciones y consecuencias que supone y genera ir compartiendo la construcción de una corresponsabilidad.

2. De ese modo, se ven motorizados y promovidos los arreglos institucionales, la revisión, las adecuaciones y coherencias de las prácticas profesionales, de las prácticas sociales e institucionales, según los criterios, los principios y las pautas de los distintos instrumentos sobre reconocimiento de derechos humanos. Al respecto, podríamos hablar hoy, por ejemplo, de "indisciplinas corresponsables".

3. La lógica y los circuitos operativos que inspiran la creación de estas unidades de gestión territorial -y que a la vez van impulsando su desarrollo-, son vehiculizadores y facilitadores de:

- una resignificación y un redimensionamiento de las formaciones y las tramas, que tienden y extienden hilos, nudos y agujeros de las "redes sociales";
- una reformulación de las vinculaciones que pueden plantearse y que pueden ofrecer la teoría (los variados

marcos teóricos de un abanico de formaciones académicas "disciplinarias") y las consecuentes prácticas sociales, que -entre otras expresiones- se reflejan en las miradas que reciben la subjetividad, las relaciones e interacciones sociales, los conflictos, las penurias, las injusticias y las realizaciones humanas.

"Así, en la cultura hipócrita de la seudoprotección, de un lado están los teóricos que se preocupan por las leyes, y del otro los prácticos que se preocupan por los niños. Entre otras muchas cosas, Guaymallén constituye un momento fundamental para la evaporación de este mito [...]. La realidad es terca. Ya caben pocas dudas de que una política nacional para la infancia en el sentido sugerido por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, sólo podrá surgir, no de la mera suma, pero sí de la existencia de un número considerable de políticas municipales como la de Guaymallén" (García Méndez, 1999).

Pensamos y proponemos estas unidades de gestión territorial como punto de partida, a la vez que como hito parada-estación configurativa de un posible punto de llegada, en el trazado de itinerarios (a menudo laberínticos), donde tengan cabida cotidiana las fuentes de legitimidad; es decir, las fuentes de aquellas acciones y omisiones legítimas, a cargo de actores sociales y miembros de la comunidad local de la cual se trate.¹²

¹² "Esto significa que el interés del niño posibilita distinguir la legitimidad o ilegitimidad de una actuación estatal [...]. Es indispensable el reconocimiento de los derechos del niño por el adulto y la comunidad en su conjunto, peldaño esencial para modificar ideas muy enraizadas en la sociedad. Los derechos humanos que las normas obligan y comprometen, sólo constituyen un marco de referencia. La real dimensión aparece en la práctica concreta." Cecilia P. Grosman, "Significado de la Convención de los Derechos del Niño en las relaciones de familia", revista jurídica *La Ley*, tomo 1993 B, Secc. Doctrina, Buenos Aires. p. 1089 y ss. Con este aporte y en el marco de esa Convención, podríamos debatir y reflexionar -conceptual mente- acerca de la vinculación que ofrecen "las relaciones de familia" y "las relaciones familiares".

Fundamentos y justificación: una breve referencia

Este planteo tiene base, sustento y proyección en los instrumentos (sistema y subsistemas) normativos de Derechos Humanos, concebidos esencialmente como instrumentos jurídicos. Es decir, cuerpos normativos legales que instituyen e institucionalizan un campo de legalidad para *la programación y la operativización sociales*.

Como anunciábamos en los comienzos de este aporte, hablar de unidades de gestión territorial significa referirse a una propuesta de trabajo configurativa de una "medida" (de acción positiva, entre otras medidas, cuya naturaleza social, educativa y de Otra índole) participa de la integralidad que reclaman -a la vez que nutren e inspiran el respeto, la efectivización y -en su caso- la protección de los derechos de las personas.

Es importante destacar, como primera aproximación para tener en cuenta, que las *medidas de acción positiva*, son entendidas como *políticas públicas* gubernamentales y/o no gubernamentales, respecto de las cuales cabe al Estado una responsabilidad indelegable.

En lugar de "disponer de las personas" definiendo-decidiendo (discrecional y tutelarmente) sobre su situación, o sobre temas, problemas, cuestiones para programas, políticas sociales, capacitación, se trata de incorporar la noción de derechos humanos que implica, significa y propone "disponer de recursos" para garantizar el disfrute, el goce y el ejercicio de esos derechos a los seres humanos.

"La Declaración Universal de Derechos Humanos abarca todos los derechos fundamentales de la persona humana, incluyendo los de carácter civil, político, social, económico y cultural. Posteriormente, como es sabido, con la elaboración del los primeros grandes tratados en la materia, se efectúa una separación de los derechos humanos en dos grandes catego-

rias: una que comprende los derechos civiles y políticos, y otra los derechos sociales, económicos y culturales [...]. En general la Convención pretende definir los derechos del niño frente a la sociedad más que frente a la familia. La Convención y su contenido no debe ser analizado como hecho aislado, sino en su contexto, como un aporte a un *corpus juris* existente, o sea, al derecho internacional de los derechos humanos" (Daniel O'Donnell).¹³

Si hablamos de los fundamentos y la justificación de unidades de gestión territorial para la efectivización y protección de derechos, es medular que destaquemos algunas facetas-premisas y reflexiones:

- La Convención de los Derechos del Niño se visualiza en el contexto del sistema o des-orden jurídico de derechos humanos. Es sólo uno de los instrumentos de ese sistema, en el cual también podemos encontrar el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Parte 11, arto 2), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Parte II, arto 2, incisos 1, 2 y 3), el Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana sobre Derechos Humanos (preámbulo y artículo 26), las Directrices de Riad, entre otras expresiones jurídico-normativas.¹⁴

¹³ Expresa este autor que adquieren especial relevancia para la Convención dos derechos ampliamente reconocidos: el del niño y el de la familia a protección -en particular- contra injerencias arbitrarias e ilegales. "Podemos considerar que la interacción de esos dos derechos fundamentales determina la legitimidad de una injerencia del Estado o del derecho, en la vida familiar." Tal criterio "ayuda a entender que el Propósito del artículo sobre libertad de expresión, por ejemplo, no es el de permitirle a un niño demandar a su padre ante la justicia por haberle negado el derecho de expresarse libremente durante la cena, sino el de recurrir ante la justicia cuando es expulsado del liceo por haber expresado sus opiniones sobre cuestiones sociales o políticas". Daniel O'Donnell, "La Convención sobre los Derechos del Niño: estructura y contenido", en *Infancia*, Boletín del Instituto Interamericano del Niño, N: 230, 1990.

¹⁴ En Argentina, esos instrumentos, entre otros, están incorporados a la Constitución nacional, en su artículo 75, inciso 22. Para enriquecer estas fuentes, Podríamos mencionar -por ejemplo- la "Declaración de Principios Fundamentales de Justicia, relativos a las Víctimas de Delitos y Víctimas de Abuso de Poder", adoptada por el Séptimo Congreso de Prevención del Delito y Tra-

• Con la meta, a la vez que con el anhelo y el desafío de que se establezca *un orden social*, en el que los derechos y libertades proclamados se *hagan plenamente efectivos*, se refleja y se va incorporando una convocatoria a la conjugación y a la armonía (adecuación) de ciertos componentes: libertad, autodeterminación, participación, deliberación, consensos, personalidad, comunidad y deberes, o mejor dicho, responsabilidad.¹⁵

De ese modo, no solamente nos contactamos con un conjunto de palabras clave, sino que vamos compartiendo (también) el espíritu y las finalidades de una vuelta de tuerca, en los procesos -visibles o invisibles, previsibles o imprevisibles e inimaginables- de génesis, producción, transformación, distribución y administración de justicia.

Cómo pensar y diseñar la construcción de una corresponsabilidad

Los fundamentos y la justificación que recién referenciábamos, muy brevemente, son la brújula que va brindando el rumbo tanto en la búsqueda de "buenas praxis", como en la travesía por recorrer o en el proceso por tramitar, compartiendo la construcción de una *corresponsabilidad*.

Pensar (y decir) que niños, niñas y adolescentes son *sujetos titulares de derechos*, o que *los seres humanos tene-*

tamiento del delincuente: (Naciones Unidas, 1985) -Ilanud-; las directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), en especial el punto 8 del apartado II, Alcance de las Directrices; los puntos d) y f) del apartado III, Prevención General; y los apartados IV y V, dedicados a Procesos de Socialización y Política Social.

¹⁵ Consideramos aquí, particularmente, los artículos 28-29 y concordantes de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

mas derechos (actuando u omitiendo actuar en consecuencia) implica pensar en una apertura, en una convocatoria que pueda lograr reflejarse en reconocimientos y entrecruzamientos, en confluencias y modalidades de organización de diferentes miradas, recursos, saberes, disciplinas -pertinencias, incumbencias y competencias- con el propósito de ir alcanzando la superación de patrimonios exclusivos, hegemonías y fragmentaciones.

He aquí, tal vez, una de las claves esenciales para que podamos distinguir *la interdisciplina de una corresponsabilidad*.

La denominada interdisciplina designa, habitualmente, la forma de trabajo, o el criterio para conformar los equipos, los servicios, los grupos, integrados, principalmente, por profesionales de diferentes disciplinas. O designa -también a menudo- la cadena de derivaciones observable, cuando las características y alcances de un caso aparecen reclamando su pase a otro lugar, a otro profesional que entienda en su resolución, o es la palabra utilizada para identificar el abordaje que -según se afirma- requieren ciertos conflictos.

Cuando hablamos de una corresponsabilidad, estamos designando formas de convergencia, de deliberación, de concertación, de canales de comunicación, de circuitos de problematización, atención, abordajes, de programación-planificación monitoreo y evaluación que puedan constituir respuestas favorables a las interpelaciones y demandas que formula el sistema de derechos humanos; y que, a priori, resultan indescriptibles, indefinibles e innumerables, además de no taxativas en cuanto queramos intentar alguna enunciación o algún esquema que pretenda ser completo y abarcativo.

La nomenclatura de derechos humanos y corresponsabilidades es-y-está abierta e inconclusa.

Pensar en el lenguaje y en las representaciones jurídicas, como un universo que comprende "lo legal" (en tanto "lo legislativo") aunque no se agota en ello, significa pensar que la otra cara de los que se denominan derechos humanos para: la- realización y el despliegue de la personalidad humana, tiene los rasgos sustanciales de la responsabilidad. Avanzando sobre las nociones de obligaciones y deberes, el criterio estaría motivado-sustentado a la vez que vigorizado por la noción de corresponsabilidad.

Apelar a un dispositivo como las unidades de gestión territorial, que aquí nos ocupan, tiene el propósito de ir generando y replicando espacios para el debate, la reflexión, el intercambio, la transferencias de tecnologías, el arribo a construcciones colectivas -inclusivas y comprensivas-, compuestas de consensos y disensos.

De-y-con este modo, los instrumentos de derechos humanos son normas legales a la vez que herramientas de trabajo que vienen a redimensionar las prácticas sociales, en las áreas de educación, salud, cultura, comunicación, promoción social (...); y en los ámbitos tribunales y judiciales.

El desafío y la interpelación están puestos en las búsquedas y en los encuentros de aquellos contenidos, formas y alcances que hagan viable una buena praxis.

Con las unidades de gestión territorial, procuramos propiciar y dar lugar a una existencia verdadera, cotidiana y palpable de las respuestas que las necesidades y los deseos, las iniciativas y los anhelos, los sentimientos, las emociones y la voluntad, las inquietudes y los proyectos de los seres humanos, demandan o exigen en su perspectiva dinámica y desde ella. Es decir, en el acontecer de las interacciones-interrelaciones subjetivas, propias de los vínculos, de los contextos y escenarios familiares, institucionales, sociales.

Las aquí designadas unidades de gestión territorial, tanto en su conformación como en su operatividad y desarrollo, suponen y conllevan algunas condiciones y variables favorecedoras-ventajosas y otras que constituyen verdaderos obstáculos y dificultades, a menudo insuperables.

Insisto, se trata de uno de los dispositivos posibles, sólo uno de los recursos que pueden ser aplicados, implementados al compartir la construcción de una corresponsabilidad, en la comunidad local que así lo emprenda y se lo proponga.

Y ello, en tal sentido, haya o no haya "medida legislativa" de adecuación a la Convención de los Derechos del Niño (CDN) entre otros instrumentos sobre derechos humanos.

Evidentemente, habiendo normas legislativas de adecuación -tal como veremos más adelante- estas *unidades* podrían estar allí previstas y establecidas.

Sin embargo, la integración, la ubicación, el funcionamiento y el hecho de que esas unidades de gestión territorial para la efectivización y protección de derechos puedan crearse y ser replicadas -adoptando diversas modalidades y distintos nombres- no requiere, necesariamente, una medida legal (en realidad legislativa para darle técnica y estrictamente la denominación correcta), porque la fuente para pensar en ellas e instalarlas es el sistema -un desorden- de la legalidad, que instituye el llamado "derecho" de los derechos humanos .

Es precisamente en ese sistema, donde anidan implicancias, significaciones y consecuencias recíprocas de derechos humanos y corresponsabilidad.

Más que la constatación y el control de la vigencia y la observancia de las normas legislativas, atendiendo princi-

palmente a las condiciones de su validez formal (mientras otras pautas, reglas y normas son consideradas usos y costumbres), la idea sustancial a la vez que el eje medular, aquí, es la búsqueda y el logro de condiciones de presencia, eficiencia y eficacia de los distintos sistemas normativos, cualesquiera sean sus afluentes y poderes, gubernamentales y/o no gubernamentales, de donde ellos provengan.

En las aplicaciones de esos sistemas normativos – políticamente hablando, por ejemplo, un reglamento de convivencia escolar- están comprometidas aquellas prácticas sociales que, sin ser judiciales, ni de abogados, ni de legisladores, son denominadas "prácticas jurídicas" debido a que uno de sus objetivos (una de sus finalidades, metas, misiones) es la prevención de, daños y padeceres de las personas, en términos de amenazas y/o violaciones de derechos.¹⁶

De este modo, procurándose garantizar una igualdad real de trato y oportunidades en el disfrute, goce, ejercicio y exigibilidad de los derechos, se trata de afianzar el cumplimiento de lo estipulado, o la observancia de una obligación o promesa; y en ese sentido, el garante es "la persona que se constituye en responsable del cumplimiento de lo prometido por otro en un pacto, convenio o alianza"¹⁷

¹⁶ Este cumplimiento efectivo de las normas sobre derechos humanos, se manifiesta tanto en la sanción de leyes para ajustar nuestro derecho interno a su contenido, como en las disposiciones administrativas, educativas, de salud, en las políticas sociales y en los fallos judiciales destinados a asegurar los derechos reconocidos. (C. P. Grosman, art. cit.).

¹⁷ Del *Diccionario Larousse*, Planeta, 1982.

¿Dónde se ubican las unidades gestoras con miras a efectivizar y proteger derechos?

¿Quiénes las integran? ¿Cómo trabajan? ¿Cuáles son las funciones que desempeñan y las tareas que tienen a su cargo?

Éstas, entre otras, son las cuestiones, las dudas y los interrogantes que pueden plantearse a la hora de pensar y proponer el diseño, las características y la metodología de trabajo para estos dispositivos.

Iremos paso a paso, recorriendo pausadamente cada una de las preguntas que nos formulamos.

Por empezar: ¿dónde se ubican?·

Podrían ubicarse, por ejemplo, en la órbita de cualesquiera de los sectores o áreas gubernamentales de un estado municipal. En este sentido, la localización de estas unidades de gestión, podría particularizarse por una tridimensionalidad:

1. Con una ubicación centralizada a la vez que descentralizada.

De acuerdo con el número y los perfiles de quienes las conformen, podrán instalarse unidades de gestión en un espacio central (edificio del municipio, a veces todavía designado "palacio municipal") y, simultáneamente, en otros espacios de los barrios, las zonas o distritos de ese mismo territorio.

Por ejemplo, los datos, las fuentes de información, las investigaciones, las pautas regulatorias del trabajo para desplegar por los distintos recursos humanos, tendrían su base de operaciones en una "sede central".

Descentralizadamente, se llevarían a cabo diversas líneas de actividades y vinculaciones con otros actores del ámbito local del cual se trate: jornadas, ateneos ("de casos"), talleres barriales, seminarios, entre otros, serían algunos de los encuentros para compartir.

Sin necesidad de que haya una unidad de gestión específicamente conformada, para instalarse en cada una de las zonas o de los barrios, aquella unidad para la cual se decida su ubicación central, podría ser itinerante, con el plan de circular por todo el territorio que así lo demande. Rotativamente, podría ubicarse en una escuela, en una sociedad de fomento, en un hospital, en una universidad, en una unidad sanitaria, en un organismo no gubernamental, en un centro cultural o en un club deportivo.

2. En otra dimensión, si nos referimos a la ubicación, estas unidades de gestión podrían estar vinculadas directamente con el poder ejecutivo (por ejemplo a través de un consejo de derechos, como se da en la ciudad de Buenos Aires) o con el poder legislativo; en ambos supuestos, del estado municipal.

Pensando en una pertenencia indirecta y teniendo en cuenta las dosis de un libre ejercicio de autonomía y/o autarquía que pudiesen adjudicárseles o habilitárseles, podría suceder que estos dispositivos se ubicaran en dependencias de alguno de los sectores o áreas gubernamentales: salud, acción social, desarrollo humano, dirección de infancia, educación, etc. Procurando evadir o superar los escollos *burocráticos* (que a menudo disfrazan profundas diferencias-hostilidades y vallas ideológicas), las iniciativas de estas unidades podrían canalizarse a través de las autoridades ubicadas en las respectivas "cadenas decisionales".

Por otra parte, con el mismo criterio señalado en el punto anterior, se podrían combinar simultáneamente las radicaciones central y descentralizadas.¹⁸

3. Finalmente, una tercera dimensión de nuestros aportes, se refiere a la posibilidad de que las unidades de gestión, conformen micro-organismos, tal vez, incluso, autogestivos, cuya ubicación sea, simplemente, aquella que pueda (y logre) optimizar la eficiencia, la calidad de los recursos humanos, en términos de construcción de una corresponsabilidad.

Sin embargo, no podemos perder de vista que "el proceso de descentralización es complejo y conflictivo ya que no sólo supone cambios en los -procedimientos, las culturas institucionales y los comportamientos de las personas, sino sobre todo porque conlleva un "cambio" en la distribución del poder. Y ello exige una voluntad y un comportamiento político sin vacilaciones".¹⁹

¹⁸ "En la órbita comunal, pueden desenvolverse con especial eficacia las tareas sociales de ese tipo, dada la ventaja que supone la mayor proximidad de los funcionarios con los niños que requieren protección y con sus núcleos familiares." "Minoridad: descentralizar la gestión", artículo editorial, diario *La Nación*, Buenos Aires, domingo 30 de julio, 2000.

¹⁹ "Desde nuestro punto de vista, la descentralización no constituye un fin en sí mismo, sino un proceso orientado a facilitar el desarrollo de la capacidad de resolución local con modalidades participativas para mejorar la relación servicios-personas y adecuar los servicios que se brindan a las necesidades y expectativas de la gente (...). Para mantener la unidad del sistema, la gestión central no podrá prescindir de su función reguladora, fiscalizadora y evaluadora." Oiga Nirenberg y Néstor Perrone, "Organización y gestión participativas en los sistemas locales de salud", *Boletín Oficina Sanitaria Panamericana*, 109 (5-6), 1990.

¿Quiénes integran esas unidades de gestión territorial? ¿Cómo están formadas?

Una segunda **cuestión** que planteábamos hace unos momentos, expresa ¿quiénes integran estas unidades de gestión territorial? ¿Cómo están conformadas?

Cualquiera sea la ubicación que tengan estas unidades resulta prioritario y fundamental que ellas reflejen y representen, con su integración, la integralidad que implica, que significa y que tiene por consecuencia pensar y operativizar una corresponsabilidad.

Es decir, la conformación de las unidades de gestión, ha de ser multifacética, plurisectorial, multidisciplinaria, convocante, sobre todo, de un abanico de miradas y de escuchas.

Sus integrantes podrían organizarse de diversos modos: por ejemplo con un equipo técnico, un órgano consultivo y un área administrativa.

Ese equipo técnico podría contar con profesionales de la salud, de la psicología, del trabajo social, de la abogacía, con promotores de derechos y/o con promotores comunitarios. Podrían ser no menos de tres ni más de cinco.

El mencionado órgano consultivo abriría un espacio (o en su caso, tal vez un intersticio) a la representatividad de organismos no gubernamentales formales: fundaciones, asociaciones con personería jurídica, e informales: sociedad de fomento, como también un espacio para la participación de vecinos, de jóvenes de la comunidad.

La idea es que las opiniones que emitan los órganos consultivos, puedan incluso llegar a ser vinculantes. Es decir, las decisiones que adopte una unidad gestora territorial, puedan resultar de ciertos debates y consensos; prescindiéndose de llevar a cabo acciones (u omisiones)

que sólo sean fruto de elecciones discrecionales, por ejemplo, de ciertos vecinos que se muevan y conecten con criterios clientelares o políticos-partidarios: para ganar votos, o del equipo técnico interdisciplinario que ha decidido implementar ciertas estrategias de trabajo y no otras.

Tanto las deliberaciones Y las reuniones como el arribo a decisiones podrían instrumentarse a través de asambleas (ordinarias o extraordinarias) y/o de audiencias públicas, donde ciertas resoluciones pudiesen, incluso, quedar supeditadas a la consulta popular.

"De lo que se trata es de generar espacios crecientes de deliberación y concertación. Para ello es necesario impulsar Y fortalecer los desarrollos organizativos de la oferta, subrayando los procesos de regionalización y microrregionalización y descentralizando claramente las funciones centrales, zonales y locales [...]. Dentro de este esquema se incluyen dos modalidades de participación: la directa o cara a cara, o por representaciones. La forma directa será posible exclusivamente en el nivel local, en las unidades de acción [...] que se constituirán en grupos responsables o comités de gestión y cuya actividad se desarrollará en forma continua en el tiempo."²⁰

Acerca de algunas dificultades y facilidades

Los procesos para la formación y el desarrollo de estas unidades de gestión territorial, presentan componentes, facto-

²⁰ "De ahí la importancia de adoptar un método que, a partir de problemas concretos, proponga una secuencia lógica de actividades -las etapas de planificación- y una estrategia operativa e interactiva de grupo que permita construir escenarios de articulación social que incluye a un número cada vez mayor de actores." O. Nirenberg y N. Perrone, art. cit.

res, condiciones que los dificultan u obstaculizan (y hasta podrían impedirlos) junto a otros que los facilitan, simplifican (y hasta los promueven).

El campo de la legalidad y de la juridicidad que extiende y comprende el des-orden jurídico de derechos humanos va más allá de los patrimonios exclusivos, de los cotos de dominio hegemónicos de abogados, legisladores y jueces.

Ese campo se irradia (o procura irradiarse), generando y potenciando roles protagónicos de la subjetividad, de las relaciones sociales, de las políticas públicas y de las prácticas sociales-profesionales e institucionales.

Estos procesos van conjugando las particularidades propias de los conflictos de poder y participan de su tramitación un conjunto considerablemente mayor de dificultades, que de elementos y condiciones que los faciliten.

¿Dónde radican algunas de las dificultades que estamos anunciando?

A las observaciones de las cuales nos ocupamos, cuando en los inicios de este aporte orientamos nuestra mirada hacia *el territorio*, vienen a sumarse estos señalamientos que dan cuenta de algunas dificultades, complicaciones, adversidades, que a menudo logran constituir impedimentos para conformar y desarrollar unidades de gestión territorial para la efectivización y/o protección de derechos.

Sólo mencionaremos algunos ejemplos:

- Por diversos motivos, intereses en juego, incidencias condicionantes o determinantes (que no es del caso puntualizar ni analizar en esta ocasión), se presenta -remando en contra- una corriente de modelos de atención, ti-

pos de servicios, estrategias de abordaje, informes socioambientales, evaluaciones, tratamientos y *tests* psico-diagnósticos (entre otras prestaciones) que significan y van resignificando más de lo mismo.

Se esgrimen "los avales que devienen de la amplia trayectoria recorrida" y se argumenta -sobre todo- "la larga data de un profundo reconocimiento en el ambiente por el cual se mueven".

- Otras dificultades pueden visualizarse en los síndromes y las reacciones que se instalan y se reinstalan renovadamente ante "los cambios" y "las pretensas transformaciones" que los recursos humanos (de distintos servicios, equipos, proyectos, programas, etc.) perciben como fantasmas, como reiteradas amenazas a la estabilidad laboral, como "indicios de que algo puede pasar y no ha de ser bueno", porque "seguramente nos van a correr del lugar que ocupamos" o "del cargo que tenemos" o "del valioso trabajo y las ricas experiencias que venimos realizando con tanto esfuerzo".

Se producen y se reproducen los pliegues y los repliegues propios de posicionamiento s consustanciados con "el que se fue de la villa perdió su silla". El cuidado está centrado (aparece puesto) en el puesto o el cargo, en la silla por asignación o por elección, y la cuestión es no perderlo, aunque a esos fines haya que incorporar un discurso ("como si") que hable de derechos humanos, pero vacío de contenido y de compromiso.

- Algunas dificultades vienen de la mano de las resistencias, las negativas e insistentes renuencias y oposiciones de funcionarios, profesionales, técnicos, coordinadores, vecinos, ante las implicancias y las consecuencias de cualquier movida que procure revisar y/o reformular el "más vale lo malo conocido que lo bueno por conocer".

Tales cuadros se originarían por una multiplicidad de variables y factores:

- pueden ser los miedos, los temores (y pánicos) a los cambios, a emprender procesos de transición, cuyos contenidos y alcances "aparecen de antemano como desconocidos e ignorados";
- pueden ser el resultado de la desinformación acerca de los fundamentos, los objetivos y la metodología de la propuesta;
- o pueden encontrar sus orígenes en las tensiones y presiones provocadas por luchas de poder e ideologías, cuando entran a jugar la vinculación y/o el enfrentamiento entre ciertos intereses corporativos y los intereses de la comunidad.

De todos modos, si hablamos de dificultades, ellas están incluidas en el panorama que ofrecen los pueblos, las / comunidades, las ciudades, las sociedades, las naciones, los municipios, que en todos los países del mundo albergan a "niños que viven en circunstancias excepcionalmente difíciles" por las cuales "esos niños necesitan especial consideración" (Preámbulo de la CDN).²¹

¿Cuáles son algunas de las ventajas cuando pensamos y proponemos estas "unidades de gestión"?

A partir de las notas un tanto pesimistas y escasamente halagüeñas que referenciábamos en los párrafos anteriores, tomaremos un poco de distancia y oxígeno.

²¹ Por un lado, "lo significativo no es tanto la referencia al concepto como tal (circunstancias excepcionalmente difíciles), sino el reconocimiento de que las violaciones graves de los derechos del niño no son monopolio de ningún grupo de países, sino un fenómeno tristemente universal". Por otro lado, íntimamente conectado con esas afirmaciones, "la crisis económica que afecta a gran parte del mundo desde más de una década, y cuya solución para muchos parece más remota que nunca, es ampliamente conocida. Sus consecuencias para la política social y para la niñez también han sido ampliamente documentadas" (Daniel O'Donnell, art. cit.).

En primer lugar, una de las ventajas que opera a modo de facilitador y que se caracteriza porque su presencia es insustituible e indelegable y no admitiría comparación con otras variables ni otros factores, está dada por la decisión política de funcionarios o autoridades gubernamentales, en el sentido de que puedan ir procesándose la conformación y el desarrollo de estos dispositivos.

Una segunda ventaja está dada por el hecho de que las unidades de gestión territorial significan una propuesta y una habilitación de vías o canales para ir desplegando diferentes experiencias creativas, innovadoras, que puedan reflejar *el hacer de un decir pensado*, traducir el compromiso (discursivo-ideal-abstracto e ilusorio) que invade y atraviesa a ciertas personas (vecinos, profesionales, técnicos, recursos humanos gubernamentales o no gubernamentales).

Con-y-en las "unidades de gestión...", esas personas tienen o reciben una clara oportunidad (imperdible) para ejercer su responsabilidad; y en ese sentido, generar y producir respuestas ante las demandas tanto visibles y explícitas como cautivas-invisibles e implícitas (a menudo motivos de hallazgos), de quienes conviven en esa comunidad local.²²

Finalmente, vale la pena que mencionemos como otra de las ventajas, aquella sustentada en el hecho de que es-

²² "En tercer lugar, nos parece que el municipio -como aparato administrativo y de gobierno- tiene todavía un rol importante que jugar como disparador de iniciativas innovadoras. Cuando articula su acción con los demás actores sociales en el marco de proyectos que suponen cambios en las pautas tradicionales de gestión, se genera un círculo virtuoso que desmiente en la práctica aquello de mejor malo conocido". Gustavo C. Badía, "Sobre la innovación en la gestión local". En *Experiencias positivas en gestión local*, D. Cravacuore, G. Badía (compiladores), Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de General Sarmiento, IDI, Argentina, 2000, p. 54.

tas unidades de gestión suponen un encuentro de las personas con la oportunidad (imperdible) de ser protagonistas activos en las tareas Y en las escenas, en los acontecimientos Y en los procesos de relevar, pensar, buscar e identificar recursos que puedan hacer viable la satisfacción de sus necesidades, de sus aspiraciones, de sus realizaciones personales, de la resolución de problemas que los afectan e involucran. De arribar a sus propias elecciones y decisiones.

Estas unidades de gestión territorial configuran uno de los mecanismos para operar una significativa metamorfosis en el campo jurídico y en el de la juridicidad: el pasaje del "Estado de derecho a un Derecho en otro estado."

Ciertas previsiones legislativas de dispositivos específicos

Antes de ahora, hemos afirmado ya que -no necesariamente- las unidades de gestión territorial requieren la preexistencia de una medida legislativa de coherencia (adecuación), en este caso, a la Convención de los Derechos del Niño.

Dijimos también allí, que tales dispositivos podrían obtener inspiración, sustento y desarrollo en-y-desde cualesquiera de las decisiones que están llamadas a confluir en términos de efectivización y/o la protección integral de derechos humanos.²³

²³ Por ejemplo, en Argentina, pueden mencionarse las agencias de derechos, pensadas en y desde una Secretaría del Poder Ejecutivo, en la provincia de Misiones; o las defensorías de los derechos de niños, niñas y adolescentes, creadas hacia 1996, en áreas de la Dirección de Minoridad Y Familia del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con anterioridad a la "ley de Protección Integral de los Derechos..." N: 114, diciembre, 1998.

Cuando las "previsiones" legislativas son las que establecen e incorporan algún dispositivo de esta naturaleza específica, por ejemplo en calidad de "organismos de aplicación" o de "unidades descentralizadas de ejecución de políticas públicas", tales regulaciones pueden asumir diferentes modalidades:

- A partir de la ley de adecuación legislativa para la Protección Integral de Derechos y aun sin designación específica, se instrumentan oficinas, servicios, equipos, dedicados a la implementación de dichas normas legislativas. En Argentina, sería, por ejemplo, el caso de la experiencia en el municipio de Guaymallén, provincia de Mendoza, con la ley N° 6354, 1995.

- Otra opción se da con las medidas legislativas de adecuación que no solamente nombran de una manera u otra estos dispositivos específicos, sino que también contemplan minuciosa y detalladamente su conformación, su funcionamiento, las atribuciones que tienen y cómo han de operar en tal o cuál situación. En Argentina, como ejemplos de esta alternativa, podemos citar "los servicios de protección de derechos" creados por la ley de. Protección integral... N° 12.607 de la provincia de Buenos Aires, 2000 (hoy, sustituida por la ley 13.298, 2004); y las "defensorías de los derechos de niños, niñas y adolescentes" que - existiendo con anterioridad en virtud de una "medida administrativa del área de promoción social"- fueron recepcionadas para su institucionalización legislativa por parte de la ley N° 114 del Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires (año 1998).

- Por último, una tercera modalidad está dada por las previsiones de dispositivos específicos en las normas que componen la reglamentación de una *medida de adecuación legislativa*; es decir, cuando se regulan los aspectos Vinculados a la interpretación, al cumplimiento, a la difu-

sión, a la aplicación de esas expresiones del poder legislativo. Tal sería el caso, en Argentina, de la reglamentación de la ley N° 4347 de Protección integral, de la provincia del Chubut (1997)²⁴

Algunas experiencias gubernamentales y no gubernamentales que han surgido "por generación espontánea"

Llamamos por generación espontánea aquellas situaciones en las cuales estas unidades... han comenzado su andar, prescindiendo de la previa previsión legislativa o de la previa resolución administrativa de los respectivos poderes del Estado que, en tal sentido, las establezcan e instituyan.

Sin tener siquiera un nombre que las identifique como espacios de esta índole, se trata de líneas de trabajo que se llevan a cabo en el marco de programas (temáticos, problemáticos,...) gubernamentales, o en el contexto de iniciativas que emprenden organismos no gubernamentales y que, en ambos casos, van adoptando espontáneamente, un rumbo similar o análogo al que aquí planteamos para' las unidades de gestión territorial...

Es el caso de las versiones o revisiones que resultan de ciertos reciclajes (o virajes) que producen algunos equipos técnicos, a los cuales se les ha asignado, por ejemplo, la atención de "la violencia familiar" o más especializada aún, la atención del "abuso sexual". Si bien conservan esos nombres de los programas donde se inscriben las tareas que realizan, van incorporando, sin embargo,

²⁴ De todos modos, tal como lo expresa Mempo Giardinelli, hasta se podría "legislar contra la ley". "De contubernios y monopodios", *Página/12*, Buenos Aires, 6 de diciembre de 2001.

herramientas y procedimientos consustanciados con nociones y criterios conceptuales y metodológicos de los instrumentos sobre derechos humanos.

Es también el caso, por ejemplo, de fundaciones, de asociaciones civiles, con personería jurídica (adjudicada o en trámite) que, dedicadas a "la infancia, la adolescencia y la familia", desenvuelven distintos objetivos y actividades con miras a efectivizar y/o proteger derechos.

Estas experiencias de instituciones y recursos humanos no gubernamentales también son medidas de acción positiva, que podrían lograr su institucionalización formal legislativa por medio de normas provinciales o de una ordenanza municipal.

Cabe mencionar, por otra parte; que organismos de estas características, con una rica, valiosa y significativa trayectoria en algunas comunidades, pueden estar vinculadas a ámbitos gubernamentales o internacionales (afines), con la celebración de una amplia gama de convenios.²⁵

²⁵ Con respecto a esta descripción y sólo por referir algún ejemplo de cada uno de los supuestos comentados, se me ocurre citar el Programa Vínculos (PROVI), como experiencia gubernamental (1996-1998), y sobre la cual puede consultarse *Experiencias positivas en gestión local*, publicación ya citada; y El Arca, como iniciativa no gubernamental. Ambas localizadas en Moreno (provincia de Buenos Aires). En la ciudad de Buenos Aires, podríamos mencionar Huellas, un organismo no gubernamental. De todos modos, es importante recordar que cuando digo *convenios* estoy hablando de uno de los mecanismos (procedimientos) para acordar líneas de apoyo y/o cooperación técnica de diversa índole y que suelen llevarse a cabo entre organismos nacionales gubernamentales o no gubernamentales e internacionales.