

Grupo de Trabajo 14: “Políticas sociales en Argentina contemporánea: rupturas, tensiones y continuidades”.

Título de la ponencia: Percepciones de los usos y prácticas de los actores implicados en la política social de Niñez en relación al Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A) en la Provincia de Buenos Aires.

Autora: Mariana Cecilia Ortale, Lic. en Sociología (FaHCE – UNLP). Especialista en Ciencias del Territorio (FAU – UNLP). Especialista en Políticas Sociales (FTS – UNLP)

Mail: marianaortale@gmail.com

Pertenencia institucional: Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Título de la ponencia: Percepciones de los usos y prácticas de los actores implicados en la política social de Niñez en relación al Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A) en la Provincia de Buenos Aires.

La conceptualización y definición de la Niñez en las escalas internacional, nacional y provincial, ha transitado a lo largo de la historia reciente por distintas configuraciones, dando lugar a diversas políticas y estrategias de atención públicas.

Este proceso en la actualidad está en una etapa marcada por un cambio de paradigma: del anterior esquema donde la Niñez *problemática* era abordada bajo la visión de los “menores delincuentes” como objeto de derechos, a la actual conceptualización de la promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes (NNyA) como sujetos de derechos. El paradigma actual se considera “el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos y reconocer que ellos son titulares de derechos. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich, 2006: 35).

En la provincia de Buenos Aires, la Ley 13.298 que define el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos del Niño desde el año 2007 y su modificatoria Ley 13.634¹, tiene las dificultades propias de un cambio de normativa cuyo paradigma anterior predominó en nuestro país y en la provincia por décadas. No sólo han cambiado los protagonistas (del poder judicial como eje, al poder ejecutivo como actor inicialmente central en un contexto de corresponsabilidad de todos los actores que

¹ Esta Ley define los Fueros de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil en la Provincia de Buenos Aires que acompaña a la Ley 13.298 de Promoción y Protección de Derechos.

rodean la vida de los NNyA) sino que se está en presencia de una nueva manera de entender la gestión y el diseño de las políticas de Niñez.

El Registro Estadístico Unificado de Niños y Adolescentes (R.E.U.N.A) se ofrece como un recurso de gestión administrativa novedoso, que se adapta a la nueva conceptualización de la Niñez². Es un sistema de registro, almacenamiento y procesamiento de datos que funciona mediante Intranet del sistema provincial e Internet. Está activo en los organismos provinciales dependientes de la Secretaría de Niñez y Adolescencia (SNyA) y en un elevado número de municipios. Con el Registro, cada NNyA con derechos vulnerados por el que se interviene, posee un legajo digital con las acciones desplegadas por los diferentes actores del Sistema en pos de restituir sus derechos³.

La informatización de estas acciones habilita la consulta permanente, la posibilidad de obtener estadísticas, conocer la situación de la Niñez en el territorio y dimensionar el propio trabajo, con la posibilidad además de diseñar y evaluar políticas públicas territoriales por la base de datos resultante.

En este sentido, y como objetivo central de este trabajo, es que resulta de interés poder conocer cuestiones vinculadas al R.E.U.N.A a través de la indagación de las percepciones de los usos y prácticas de esta herramienta en la Provincia de Buenos Aires en 2013 que tienen los actores implicados en la política social de Niñez, todos ellos efectores del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

Lo que se pretende con esta investigación es profundizar sobre aspectos sustantivos respecto de la lógica de implementación del R.E.U.N.A, en el marco de sus fortalezas y debilidades, considerando también sus obstáculos y amenazas.

El trabajo se desarrolla así como un medio de acercamiento de una dimensión de la evaluación de políticas públicas⁴, en particular de políticas sociales.

El producto de esta investigación pretende esbozar “posibles líneas de acción a seguir respecto al programa o política evaluada, cambios propuestos en el programa o cosas a mantener en el mismo o consejos para la mejora dirigidos a los patrocinadores, responsables y/o profesionales del programa” (Bustelo, 1999: 25).

² Se encuentra en funcionamiento formalmente desde diciembre de 2011 y responde al artículo 16 inciso 5 del decreto reglamentario 300/05 de la Ley 13.298 el cual señala que la autoridad de aplicación deberá “Implementar un Registro Unificado de todos los destinatarios que sean atendidos por el Estado Provincial, los municipios y las organizaciones no gubernamentales en el territorio provincial. Dicho Registro contendrá todas las acciones realizadas con cada niño y su familia, y servirá de base de datos para la planificación y seguimiento de las intervenciones que sean requeridas de cada instancia gubernamental y comunitaria.”

³ De acuerdo a información provista por el Equipo R.E.U.N.A., desde su inicio hasta diciembre de 2012, las bases de datos incluían más de 138.000 intervenciones (73.800 fueron cargadas solo en 2012, implicando una carga de aproximadamente 1.300 intervenciones por semana). Los legajos que representan a cada uno de los NNyA sobre los que se interviene que se encuentran incorporados en el Registro ascienden a 37.000.

⁴ La investigación se aborda con la definición de **políticas públicas** entendida como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. (Tamayo Sáenz, 1997:25).

La investigación es de tipo evaluativa, y tiene como ánimo acercar a los gestores información sobre el diseño, la implementación y los usos que se le asignan al R.E.U.N.A a partir del análisis y la comparación de los diferentes actores.

El fin es “producir información para orientar los nuevos procesos de decisión, introduciendo modificaciones a la política o la sucesión de ésta por una más adecuada” (Tamayo Sáez, 1997: 306 y s).

Se puso en práctica la definición de la evaluación de programas y proyectos sociales acuñada por Nirenberg, quien la define como “una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura” (Nirenberg, 2000: 32).

De los tipos de evaluaciones existentes, la que aquí se despliega es la “evaluación social” ya que su objetivo es conocer “los problemas o dificultades de la implementación a partir de la evaluación que realizan los diversos actores, es decir está enfocada en la perspectiva de los actores del programa desde sus diversos roles, ya sea como beneficiarios directos, indirectos, técnicos u organismos responsables. Por lo que podemos sostener que es una evaluación que pretende identificar los efectos del Programa desde la perspectiva de los propios intervinientes, y a partir de allí analizar el proceso de implementación.” (García Puente, 2003:12)

En este contexto, una indagación de estas características para abordar el R.E.U.N.A. requiere reconocer como dimensiones centrales a las percepciones (entendidas como las evaluaciones de rasgos tanto generales como específicos vinculados a la herramienta, centralmente en torno a las prestaciones, características y dispositivos disponibles a través del Registro, concretos y/o imaginados) y las prácticas (como aquellas acciones que efectivamente se llevan a cabo en el R.E.U.N.A.).

El R.E.U.N.A. en el marco de la política de Niñez de la provincia, se puede vincular con los diversos usos que ofrece respecto de:

- La *atención de los NNyA* con derechos vulnerados: como herramienta inmediata para conocer la condición y situación de cualquier NNyA por el que se solicite intervención; esta información evita superposición de acciones ya que se puede contar con los antecedentes (si los hubiera).

- La *tarea cotidiana de los efectores/trabajadores*: como tecnología de la información, agiliza la tarea de los trabajadores (cuando se encuentran cubiertas las condiciones mínimas de equipamiento tecnológico y de conectividad).

- Extracción de *estadísticas sobre la Niñez en territorio y articulación de acciones* a nivel local: como registro que permite extraer estadísticas barriales se encuentra entonces vinculado con la gestión y elaboración de políticas públicas locales.

- *Evaluación de políticas públicas* y gestión de recursos: el aportar a la generación de conocimiento estadístico confiable y actualizado que pueda ser utilizado en los diferentes niveles de gestión para generar y evaluar políticas de modo corresponsable con los diversos actores tanto provinciales (Ministerio de Salud, Dirección General de Cultura y Educación, Ministerio de Seguridad y Justicia, entre otros) como municipales.

La estrategia de producción de información primaria recayó en la construcción de encuestas auto administradas y semiestructuradas, con módulos en común y módulos específicos.

La operacionalización de los intereses cognitivos se organizó siguiendo las premisas definicionales de la estrategia analítica de factores intervinientes externos e internos. Estos últimos se especificaron en dos pares de criterios ordenadores: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. A partir de ellos se establecieron y determinaron los indicadores asociados a cada dimensión de percepciones y prácticas abordadas por la investigación, ajustadas a cada grupo relevado.

El trabajo de campo abarcó desde el 9 de mayo al 29 de julio de 2013. El relevamiento global (“Encuesta Percepciones Usuarios R.E.U.N.A 2013”) fue de 180 encuestas efectivas.

Se planteó un muestreo estratificado según el vínculo existente con el Registro teniendo como resultado la identificación de tres grupos específicos:

- 1: efectores que no poseen experiencia en la herramienta pero que en breve la usarán.

- 2: personal municipal y provincial que llevan más de 3 meses utilizando el Registro.

- Grupo 3: miembros del Equipo del R.E.U.N.A de la SNyA.

Una vez realizado el relevamiento, el tipo de análisis producido se ancla en el uso de la estadística descriptiva e inferencial.

Como parte de los resultados, se destaca la importante feminización del personal, con un perfil joven y elevada formación académica, con profesiones vinculadas con el tipo de actividad realizada. La antigüedad que tienen en sus funciones son particulares, pues quienes no poseen el Registro hace menos de 1 año que ingresaron y entre quienes lo usan, casi la mitad tienen una importante antigüedad (desde el inicio de la implementación de la Ley 13.298). Este perfil da cuenta del avance de la nueva política de Niñez, encaminada también por personal con características que potencian su implementación. De todas maneras, siguen existiendo trabajadores cuya formación

está asociada en el Patronato (Técnicos en Minoridad), dando cuenta así de que el proceso continúa siendo gradual.

Entre quienes aun no lo usan, la apreciación sobre la herramienta es considerada como de mucha utilidad y necesaria para la labor cotidiana, siendo positivas sus expectativas.

Respecto de las percepciones sobre los usos, hay una generalizada aprobación por parte de todos los grupos en que el Registro permite mejorar la calidad en la atención de los NNyA en la tarea cotidiana de los trabajadores. Sobre el uso que da cuenta de la posibilidad de realizar estadísticas y poder evaluar políticas públicas de Niñez en los diferentes territorios, además de no ser una función muy utilizada (por los grupos 2 y 3), no se percibe como potencial facilitador de información para lograr mayores recursos para la Niñez.

En cuanto a las oportunidades, se visualiza cierto descreimiento en el avance de la implementación general de la institucionalidad del paradigma vigente, siendo esto más marcado para quienes usan el Registro. Esto es acompañado por las debilidades percibidas respecto de contar con la información cargada sensible, con los conocimientos de informática y de la herramienta en sí que se presentan como deficitarios, en un marco de insuficiente infraestructura informática (en cuanto a la cantidad y calidad de equipamiento). Si bien además se estiman como posibles amenazas al funcionamiento óptimo del Registro, se refleja una confianza en que el R.E.U.N.A. continuará existiendo a pesar de estas limitantes.

Las percepciones sobre las prácticas (aplicación y frecuencia) de los grupos 2 y 3, nuevamente aparecen los usos asociados a la mejora en la calidad de la atención de los NNyA y la labor propia de los trabajadores, como aquellos puestos en práctica con mayor frecuencia. Desde la SNyA conciben esta situación más habitual, visión ésta positiva que se mantiene en la totalidad de las prácticas llevada a cabo. No ocurre lo mismo con las acciones que derivan en la elaboración de estadísticas y la posibilidad de evaluar políticas públicas de Niñez, las que son llevadas a cabo centralmente por el nivel central de la SNyA y prácticamente sin uso desde los equipos territoriales.

La diferenciación en la intensidad de las percepciones, teniendo un sesgo marcadamente positivo de la SNyA respecto de los otros usuarios, se confirma también por la identificación positiva de las oportunidades del contexto exterior. El estar en el espacio de la gestión de la política general brinda información de primera mano que permite esta clara definición.

Las debilidades aquí también se relacionan con el deficitario estado del equipamiento informático y la conectividad. Las amenazas en este caso tienen que ver con cuestiones de tipo estructural (la falta de un servidor propio, de computadoras y conexión, entre otras).

La evaluación general que se hace sobre la herramienta es positiva en cuanto a que habilita los usos previstos y sobre los que se diseñó e implementa el Registro.

Para todos los grupos, aún a pesar de las debilidades y amenazas consideradas con intensidades y grados diferentes, existe una importante confianza en el Registro. De todas maneras lo ubican en sintonía con las condiciones estructurales en pleno proceso de implementación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos en la Provincia de Buenos Aires.

Este conjunto de apreciaciones permiten, realizar una serie de propuestas:

- Para reforzar los aspectos positivos, resulta conveniente avanzar en la consolidación del Sistema de Promoción y Protección de Derechos en su arista institucional.

- Para aminorar las debilidades, es necesario el sostenimiento de las capacitaciones para sensibilizar a los usuarios en la importancia de lograr una carga robusta, avanzar en aquellas partes del Registro de las que se desconoce su existencia o es mínimo su uso.

- Para redireccionar las debilidades y las amenazas identificadas, se requiere de la incorporación de equipamiento informático y de garantizar conectividad a internet de calidad.

El R.E.U.N.A como una parte de la política general que atiende a la Niñez, resulta un buen indicador del grado de avance e implementación de la normativa vigente en la provincia de Buenos Aires. Sería interesante continuar con este tipo de evaluaciones que habiliten la comparación temporal y así incorporar aquellos puntos débiles, redirigiendo las acciones en materia de gestión que sean necesarias.

Bibliografía:

-ABRAMOVICH, Victor. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* N°88, Santiago de Chile.

-BUSTELO, María (1999). Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N° 4. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid.

-GARCIA PUENTE, María Jimena. La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis en torno a los actores. 2003 [en línea]. [consulta 10 de diciembre 2012]. <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresossaap/VI/areas/04/garcia-puente.pdf>>

-NIRENBERG, Olga; BRAWERMAN, Josette y RUIZ, Violeta (2000) *Evaluar para la transformación*. Buenos Aires: Paidós.

-TAMAYO SAEZ, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y E. Carrillo (comps), *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.