Universidad Nacional de Entre Ríos
Facultad de Trabajo Social
Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia. Resol. "C.S" 320/11, 324/12.
Sede: San Juan – Universidad Nacional de San Juan – Facultad de Ciencias Sociales

ENTRE LO DICHO Y LO HECHO

ANÁLISIS DE CONTENIDOS DEL PROGRAMA SERVICIOS LOCALES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

Especializando: Psicopedagoga Paula Escudero

- Tutora: Dra. Mariela López
- Directora: Lic. en Sociología María Jimena Sancho

San Juan, Marzo de 2017

INDICE

- Resumen…….....3
- Introducción……..….4
- Capítulo I : Marco Contextual……....6
- Capítulo II: Enfoque Conceptual

  2.1 El cambio de Paradigma y el impacto de la reforma legislativa…….…..….....…7

  2.2 El Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: Una nueva institucionalidad……..…12

  2.3 El nuevo rol de las Políticas Sociales: Políticas Públicas de Infancia para una Nueva Institucionalidad…….……15

- Capítulo III: Consideraciones Metodológicas…….…..19
- Capítulo IV: La construcción de una nueva institucionalidad en la provincia de San Juan.

  4.1 La infancia en la agenda pública en la provincia de San Juan…….…….21

  - ✓ 4.1.1 La cuestión de la infancia en la agenda legislativa..……...21
  - ✓ 4.1.2 La agenda institucional: Reformas en la “arquitectura institucional”…….22

  4.2 Hacia la construcción de un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la provincia de San Juan……...24

  - ✓ 4.2.1 Primera experiencia de “descentralización”…….….26
  - ✓ 4.2.2 Centros Comunitarios para el Fortalecimiento Familiar (2005)…….….27
  - ✓ 4.2.3 Centros Comunitarios para el Fortalecimiento Familiar y Comunitario (2006-2008)…….……..…30
  - ✓ 4.2.4 Dispositivo Departamental de Promoción y Protección Familiar (2009)…….…..….32
  - ✓ 4.2.5 Dispositivos Territoriales de Orientación y Apoyo Familiar y Comunitario (2010-2013)……...….33
  - ✓ 4.2.6 Servicios Locales de Protección y Promoción de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014)…….34

  - Reflexiones Finales…….……....38
  - Bibliografía……...…….40

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es describir el contenido del programa Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SLPPD), las transformaciones suscitadas durante un período de diez años comprendidos desde el 2004 al 2014, en la provincia de San Juan.

Con especial interés en el impacto que tuvo en dicho programa las trasformaciones y las tensiones ocurridas producto de la consolidación del paradigma de la Protección Integral, de la política pública como constructora de una nueva institucionalidad y del rol de los municipios en la construcción del Sistema de Protección Local.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es sistematizar y analizar el recorrido, desde la descripción de los documentos que le han dado marco al programa Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con el afán de vislumbrar las tensiones y el entramado de los distintos procesos de transformaciones que incluyen aspectos jurídicos, políticos y sociales.

A nivel nacional sucedieron diversas transformaciones que concluyeron en el diseño de políticas públicas dirigidas a la infancia, desde el denominado Enfoque de Derechos, orientadas a la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Desde la adhesión de Argentina a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989, con su posterior incorporación a la Constitución Nacional en 1994, que posibilitó el denominado cambio de paradigma a la hora de pensar y diseñar las intervenciones sociales con niñas, niños y adolescentes, hasta la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que crea el Sistema de Protección Integral de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y deroga la Ley 10.903 y la figura del Patronato de Menores.

La situación de la infancia en la provincia de San Juan, no fue ajena a dichas transformaciones, fue abordada en los últimos años con la puesta en práctica de políticas públicas desde el Paradigma de la Protección Integral. Como consecuencia se diseña una propuesta de territorialización de las políticas públicas de infancia, generando desde el año 2004 un programa cuyo objetivo principal fue generar acciones a través de equipos técnicos municipales, tendientes a garantizar los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, desde una perspectiva de construcción de ciudadanía y un enfoque territorial, fortaleciendo mecanismos de descentralización. Dicho programa fue transformándose, cambiando su denominación desde su puesta en marcha, hasta que, en el último trayecto, desde el año 2014 se denominó Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

El año 2004 ha marcado en la Provincia de San Juan un hito en la cuestión de infancia. Dicho año puede considerarse como el inicio de un periodo en el que, a través de diversos documentos públicos, convenios, publicaciones institucionales y desde el diseño de programas y proyectos específicos, se incorpora, de manera recurrente, términos arraigados al paradigma de la Protección Integral.

Convirtiéndose la infancia en una cuestión pública, el gobierno le da prioridad como parte de su agenda pública, agenda que se define en el marco de un contexto y como resultado de un proceso.

Se realizará un recorrido descriptivo del programa SLPPD, tomando como referencia los documentos públicos, cuya selección será analizada desde el contexto legal que la resguarda.

Dimensiones que posibilitarán describir y contemplar la oportunidad de los documentos públicos provinciales con el marco jurídico coetáneo, bajo la luz del paradigma de la Protección Integral.

En el primer capítulo del trabajo se realizará una breve contextualización a fin de adentrarnos a la realidad provincial y al escenario organizacional que configura nuestra unidad espacial.

El segundo capítulo exponemos los lineamientos centrales referidos a la construcción de nuestro marco teórico adoptado.

El tercer capítulo presentamos las consideraciones metodológicas que guiaron el presente trabajo.

Presentaremos el programa, sus orígenes, fundamentación, objetivos, para adentrarnos en el análisis de distintas dimensiones que hacen a la sistematización del proceso transformador que se pretende documentar.

Finalmente se presentarán algunas reflexiones a modo de conclusión y una serie de preguntas que fueron surgiendo en desarrollo del presente trabajo y podrían, luego de ser desarrolladas acompañar una mirada sobre los procesos de cambio en las transiciones de un paradigma a otro, tal como se ha enunciado

CAPITULO I

Marco Contextual

La provincia de San Juan está situada en el centro noroeste de la República Argentina, en la región de Cuyo, posee una superficie de 89.651 km su superficie representa el 2,4% del total de extensión de la Argentina. San Juan está dividida en 19 unidades administrativas denominadas departamento, cabe destacar que los departamentos y municipios responden a la misma entidad.

El censo nacional que se realizó en el año 2010, arrojó que la población total de la provincia de San Juan es de 680.427. Si comparamos el censo del año 2001 con el del año 2010 observamos un aumento poblacional de 60.404 personas (INDEC: 2010).

La mayor parte de la población se concentra en el oasis de Tulum, valle donde se asienta la Ciudad Capital de San Juan , siendo el núcleo político administrativo y el área más urbanizada, en el mismo valle se ubica el Gran San Juan, núcleo urbano que concentra más del 60 % de la población total de la provincia. El resto de los departamentos suelen agruparse en zonas en función a su distancia de la Ciudad Capital.

CAPITULO II

Enfoque Conceptual

2.1 El cambio de Paradigma y el impacto de la reforma legislativa

La construcción de la infancia como categoría social responde al reconocimiento, conocimiento y valoración de este grupo particular desde el contexto social más amplio, se establece entonces un discurso social de la infancia, que delinea y define las relaciones legitimadas desde y hacia este grupo y se materializan en determinadas prácticas sociales.

Cabe destacar que la categoría *infancia*, se contextualiza en un marco socio histórico particular en función de una posición determinada dentro de la estructura social en la cual se encuentra inserto, posición que determina la posibilidad de acceso a los bienes sociales, culturales, económicos; y que también condiciona las prácticas y construcciones sociales acerca de este grupo. Es importante reafirmar a la infancia en tanto construcción social, dinámica y en permanente transformación.

En este sentido, es oportuno pensar los discursos sobre la infancia como aquellos sentidos otorgados a la niñez en una sociedad y en un momento histórico, que los constituyen en sujetos, en palabras de S. Carli (2002) la infancia se construye como objeto del discurso en tanto se torna objeto de significación social, si bien los niños – en un sentido etario- existieron siempre (S. Carli, 2002: 25).

Por otro lado, es preciso definir la idea de paradigma como aquellos modelos conceptuales que importan una ideología que informa a estos cuerpos normativos; de principios rectores, de directrices políticas, etc. que luego deberán orientar la labor de las decisiones jurídicas, las prácticas de los operadores sociales y la actividad de la doctrina.

Así, los paradigmas que direccionaron las políticas públicas de infancia delinean una concepción de niño, en tanto sujeto; concibiendo que todo sujeto es un “sujeto político”, allí entra en juego una significación política, como así también posiciones de poder, sobre todo porque la infancia no tiene que ver solo con aspectos de la vida privada sino también lo público.

En el año 1919 fue sancionada, en la Argentina, la Ley 10.903, también llamada Ley Agote o Ley de Patronato de Menores; una verdadera ley tutelar penal. La misma respondía a lo que M. Belloff (1999) denomina un “modelo tutelar”, “filantrópico” “de la situación irregular” o “asistencialista”, y que tenía como punto de partida la consideración del menor como objeto de protección, circunstancia que legitimaba prácticas penocustodiales y represivas encubiertas (Beloff, 1999: 2).

En este marco, las políticas de intervención estatal estuvieron asociadas a los conceptos de asistencia e institucionalización, sustentadas en las figuras jurídicas de “abandono y peligro material y moral”, lo cual permitió a los jueces decidir arbitrariamente sobre la vida de las personas menores de 18 años y a las instituciones del Estado en organizaciones sustitutivas de la familia y el entorno comunitario.

Luego de años de vigencia el modelo tutelar o doctrina de la situación irregular entra en crisis entre las décadas del 60 y 80. Sin embargo, es con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989, donde se genera una ruptura en el paradigma vigente en ese momento y comienza a imponerse el paradigma de la protección integral. De este modo, la CDN marca un hito que “inaugura una era de la ciudadanía en la infancia”, concibiendo a los niños, niñas y adolescentes como Sujetos de Derechos, sujetos activos portadores de la condición de ciudadanía.

En este nuevo paradigma la mirada pasa de estar centrada en el asistencialismo y la tutela a la protección en términos de ciudadanía y derechos para niños y adolescentes. La nueva lógica en las intervenciones del Estado radica en la elaboración de políticas públicas para todo el universo de la infancia.

A propósito de lo antes mencionado, M. Beloff plantea que los niños son ahora definidos de manera afirmativa, como sujetos plenos de derechos. Ya no se trata de “menores”, incapaces, personas a medias o incompletas, sino de personas cuya única particularidad es que están creciendo. Por eso se reconocen todos los derechos que tienen los adultos, mas derechos específicos precisamente por reconocerse esa circunstancia de estar creciendo (M. Beloff, 1999:21).

Al respecto G. Lerner (2006) sostiene que el principal impacto que la CDN ha tenido en el plano jurídico es el cambio sustancial del lugar que el niño ocupa dentro de la sociedad, la familia y el Estado. Al cristalizarse de manera explícita el reconocimiento del niño como Sujeto de Derecho – en oposición a la idea predominante del niño definido a partir de su incapacidad- lo convoca a nuevos roles en los ámbitos en los que se desenvuelve – la familia, la comunidad, los servicios públicos-, reclamando en consecuencia una redefinición de sus relaciones con sus pares y con los adultos (G. Lerner, 2006: 1).

El niño es titular de derechos fundamentales, que las constituciones, los instrumentos internacionales y las leyes reconocen a todas las personas, y goza además de protección específica a sus derechos que se encuentran en instrumentos especiales y también en diversos instrumentos generales de derechos humanos, tanto de alcance universal como regional (M. Cillero Bruñol, 1999: 1).

Asimismo, las diferencias centrales no solo están relacionadas con la concepción de niño, niña y adolescente sino también con el rol del Estado.

Miguel Cillero Bruñol expresa que la CDN representa el consenso de las diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad en aspectos tan esenciales como la relación del niño con la familia; los derechos y deberes de los padres y del Estado; y las políticas sociales dirigidas a la infancia (Miguel Cillero Bruñol, 1999: 2).

La Convención conlleva no solo cambios en el orden jurídico, sino también en el social y político, justamente porque los Estados Partes están obligados a cumplir, a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella. En el artículo 4 define que Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

En 1990 en Argentina se ratificó la CDN a partir de la Ley 23.849 y luego fue incorporada en la Constitución Nacional en su Art. 75 Inc. 22 de la reforma Constitucional de 1994.

Si bien la aprobación por nuestro país de la Convención generó un posicionamiento inicial favorable al nuevo modelo, surgieron resistencias y dificultades dada la coexistencia de una legislación interna, tanto nacional como provincial, que respondía al paradigma de la situación irregular.

En el campo del sistema internacional de los derechos humanos al que adscribe nuestro país en especial tras la reforma constitucional de 1994 (conf. Art. 75 inc. 22) las deficiencias argentinas en la implementación concreta del modelo de la protección integral de derechos ya fueron puestas de resalto mediante las Observaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño en el año 2.002. En dichas consideraciones el Comité muestra como motivo de preocupación- entre tanto otros- que “la ley vigente relativa al niño, a saber, la Ley Nº 10.903 (Ley de patronato) se remonte a 1919 y se base en la doctrina de la `situación irregular´, en lo cual los niños son objeto de protección judicial (…) de manera que no existe ninguna ley nacional vigente en que se considere que el niño es sujeto de derechos”. Ante ello, el Comité recomendó al Estado argentino que “Tomé las medidas necesarias para que el Congreso apruebe sin tardanza el proyecto de ley de protección integral de los derechos del niño y el adolescente (M. Fama, M. Herrera, 2005:3).

De esta manera, en Argentina se dio un arduo trabajo de transformación llevada a cabo por distintas instituciones y organizaciones vinculadas a la infancia para impulsar en todo el país las reformas necesarias, a fin de superar la situación anacrónica de las normativas. En tal sentido, M. Murga y M. Anzola (2011) sostienen que esta situación planteó fuertemente la necesidad de la adecuación normativa interna a nivel nacional y provincial, dando inicio a un proceso que comienza en el año 1995 en la provincia de Mendoza, que

sancionó la primera Ley Provincial de Protección Integral de Niños y Adolescentes y se continuó en otras provincias como Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego, Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires – entre otras- , culminando con la sanción de la Ley Nacional 26.061 en Septiembre del año 2.005 (M. Murga y M. Anzola, 2011: 23)

La sanción de la Ley N ° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en el año 2005, reglamentada por los Decretos Reglamentarios Nacionales N ° 415/06 y 416/06 en el mes de abril del año 2006; finalmente derogó la Ley de Patronato de Menores N ° 10.903, luego de más de 15 años de vigencia simultánea con la CDN y leyes provinciales en concordancia con esta.

De ahí que la Nación Argentina dio respuesta así al compromiso asumido con la CDN en la protección de los derechos humanos de los niños, a través del diseño y ejecución de políticas públicas y medidas de protección que, contemplando formas de participación comunitaria, reconocen el protagonismo esencial del niño y su familia y promueven el efectivo respeto y satisfacción de sus derechos (M. Murga y M. Anzola, 2011: 23)

Este nuevo sistema de derechos contempla la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte. (Artículo 1, Ley 26.061).

La nueva legislación permite:

- Incorporar la perspectiva de derechos en la atención y asistencia de los niños y sus familias.
- Desjudicializar los problemas sociales que pasan a ser abordados en forma prioritaria por las políticas públicas, evitando la estigmatización y exclusión de grupos sociales vulnerables.
- Profundizar el diseño, la planificación y la ejecución de políticas públicas para la infancia en clave de derechos humanos, promoviendo la construcción de ciudadanía y la inclusión social para los niños y familias argentinos.
- Otorgar sustentabilidad al proceso de descentralización de programas y recursos para la atención de la infancia, adolescencia y la familia.
- Promover la gestión asociada y corresponsable entre los Estados Nacional, Provincial y Municipal, en sus diferentes áreas y las organizaciones de la sociedad civil (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2004: 37)

En definitiva, esta normativa resalta el rol protagónico del poder administrativo sobre el judicial, ya que el primero tiene la gran tarea de implementar los

mecanismos, políticas y recursos adecuados para satisfacer efectivamente los derechos consagrados para niñas, niños y adolescentes.

La Ley 26.061 asume así los principios consagrados en la CDN desarrollados en su apartado 2, y los vuelca en su articulado de la siguiente manera:

- Principio de Integralidad, Universalidad y No Discriminación: art. 2, art. 1 art. 2 orden público, irrenunciables, interdependientes indivisibles e intransigibles;
- Protección Específica: medidas de protección integral art. 33 y ss. y medidas excepcionales art. 39 y 40;
- Interés Superior del Niño: art. 3 definición pautas “centro de vida” art. 1 sustento de los derechos. Su aplicación en instituciones del derecho de familia. Conflicto de intereses;
- Garantía de Prioridad: art. 5 responsabilidad gubernamental;
- Principio de Efectividad: art. 29 art. 1 máxima exigibilidad, medidas expeditivas y eficaces, deber de comunicar art. 30 y recibir denuncias art. 31;
- Principio de Co-Responsabilidad: responsabilidad indelegable del Estado art. 5 art. 6 participación comunitaria art. 7, responsabilidad familiar responsable en forma prioritaria. (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2004: 37).

En síntesis, la ley es un marco normativo necesario para iniciar los procesos de cambio, es así que la Ley Nacional N ° 26.061 sistematiza un conjunto de derechos y garantías mínimas y relacionadas, y delinea un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes que incluye múltiples actores, además profundiza en diseño e implementación de políticas públicas y las consecuentes medidas, todo esto con el fin de garantizar la intervención estatal en el marco del respeto por los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Siguiendo con esta línea argumentativa G. Lerner (2006) sostiene; que de la interpretación armónica del texto legal en su conjunto se desprende que la exigencia de respeto al enfoque de derechos, lejos de limitarse a las intervenciones puntuales frente a situaciones de amenaza o vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes, se extiende al conjunto del sistema, tanto en el diseño, como en la implementación, ejecución y evaluación continua de políticas públicas de aplicación o transferencia directa a toda la infancia, adolescencia y sus familias (G. Lerner, 2006:3).

En la provincia de San Juan la adecuación normativa a la Convención se procuró con la sanción de la Ley N ° 7.338 Ley de Infancia, sancionada el 29 de octubre de 2003. Posteriormente se sancionó la Ley 7.511 el 12 de Agosto de 2004, modificatoria de la Ley 7.338, mediante la cual se derogan y suspenden gran parte de las adecuaciones realizadas.

Con la Sanción de la Ley de Infancia y Adolescencia Provincial se derogó la Ley 1.156/47 que respondía al modelo de la Ley Nacional de Patronato, caduca desde los plexos internacionales de legislación, producción intelectual, necesidades sociales y demandas poblacionales.

En este contexto, las leyes provinciales de infancia bajo el paradigma de la protección integral, se encontraban limitadas y condicionadas por la convivencia a nivel nacional de normativas tutelares como la Ley N ° 10.903.

Finalmente, el 8 de Mayo de 2008 fue sancionada la Ley 7.889 por la cual la Provincia de San Juan adhiere, en todos sus términos, a la Ley Nacional N° 26.061. Sin embargo, como sostiene M. Murga y M. Anzola (2011) a los fines de una real adecuación normativa provincial no resulta suficiente la mera adhesión formal a la CDN y/o ley 26.061 si la misma no se proyecta en la redefinición del rol y funciones de los organismos administrativos encargados de su aplicación y en la concreción de mecanismos que aseguren la operatividad de sus lineamientos y principios (M. Murga y M. Anzola, 2011:35).

2.2 El Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: Una nueva institucionalidad

Uno de los desafíos que se planteó de manera sistemática, tanto en la legislación como en las propuestas programáticas en materia de infancia, fue el desarrollo de una nueva institucionalidad. En términos generales, ello implica adecuar las políticas públicas de infancia al paradigma de la protección integral tras casi 100 años de vigencia de patronato.

Se erigió como un desafío en tanto irrumpe con las lógicas establecidas y sostenidas e implica un reacomodamiento de todos los actores que se desempeñan en el campo de las políticas públicas de infancia.

La Ley 26.061, como se mencionó en el apartado anterior, obliga a pensar modificaciones en el diseño de la organización administrativa y judicial del Estado, que permitan afrontar desde esta nueva perspectiva las relaciones de éste con niñas, niños y adolescentes y con la sociedad civil involucrada en la temática.

En relación con lo dicho anteriormente, la nueva institucionalidad que se promulga gira en torno al diseño e implementación de política públicas de fortalecimiento familiar, de redes comunitarias e institucionales de protección a la familia y de garantía del cumplimiento de los derechos consagrados para niñas, niños y adolescentes. También apunta a la modificación de la modalidad de trabajo a partir de la creación de procedimientos y estrategias tendientes a fomentar la desjudicialización, desinstitucionalización y la descentralización de la intervención del Estado en relación a la niñez y adolescencia.

Asimismo, puede afirmarse que la institucionalidad creada por la Ley no es un capricho de algunos, organiza reglas de juego, procedimiento, actores y relación entre éstos que corporizan obligaciones del Estado con los niños a partir de principios establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) así como de una variedad de recomendaciones por parte del Comité de los Derechos del Niño y nuevas normativas y compromisos internacionales que, en forma complementaria con la CDN, hace tiempo, han concedido pistas claras para orientar transformaciones jurídicas e institucionales que permitirán ir más allá de la retórica en la relación del Estado con los niños. (I. Konterllnik, 2005:1).

En tal sentido I. Konterlink afirma que las obligaciones que contraen los Estados no son declaraciones, deben tener una expresión concreta en: normativas, instituciones, medidas, estrategias, procedimientos y otras iniciativas que den cuerpo a las nuevas reglas de juego y a los mecanismos y procedimientos para demandar cuando los derechos son amenazados o violados (I. Konterlink, 2005:4).

En síntesis, lo que se denomina nueva institucionalidad, implica cambios en la planificación, diseño y modalidades de trabajo del Estado y de la sociedad civil, adaptándose a las nuevas formas de pensar y hacer que dichas normas definen.

Cabe destacar que los cambios en la legislación son una condición necesaria aunque no suficiente para el desarrollo de estos procesos de cambio institucional y reorientación de las políticas públicas, implica mayor complejidad; planificar, crear, poner en marcha una nueva “arquitectura institucional”.

La nueva institucionalidad propuesta por la ley, establece la conformación del denominado Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, mecanismo que reúne todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan, y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinadas a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los principios, derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la CDN y demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado Argentino.

Sobre la conformación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, el artículo 32 de la Ley 26.061, dispone que el sistema debe contar con los siguientes medios:

a) Políticas, planes y programas de protección de derechos
b) Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos
c) Recursos económicos

d) Procedimientos
e) Medidas de protección de derechos
f) Medidas de protección excepcionales de derechos

Mientras que artículo 42 de la misma norma nacional define los niveles que conforman dicho Sistema de Protección Integral se conforma por los siguientes niveles:

- Nacional: Es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional
- Federal: Es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la Argentina
- Provincial: Es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de niñez, cuya forma y jerarquía determinara cada provincia y la CABA, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes.

Desde este marco normativo se prevé la conformación de un organismo provincial, considerando las atribuciones propias que este tiene para celebrar convenios con sus municipios con el fin de garantizar la constitución y operatividad del sistema de protección.

Justamente porque el paradigma de la Protección Integral, se organiza y funciona con la lógica de un sistema, en todo sistema los actores que lo conforman interactúan entre sí con un objetivo común, Konmterllnik Irene (2005) profundiza la idea caracterizándolo como “Un sistema de naturaleza política y social que bien puede definirse como un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tienen los actores”.

Es importante destacar que los sistemas dirigidos a la infancia existentes, es decir bajo el paradigma de la situación irregular imperante, para transformarse en verdaderos sistemas de protección integral deben re diseñarse desde una nueva mirada que logre desde un Enfoque de Derechos visualizar la integración desde los elementos que lo componen.

Este proceso de transformación está estrechamente vinculado con lo que afirma A. Arbuatti (2008), quien sostiene que en el devenir histórico de las instituciones, se da un proceso dialéctico entre lo instituido y lo instituyente que produce transformaciones de sus condiciones estructurales. Lo instituido sería el sistema de normas que se reproducen en el plano material simbólico de la institución, lo instituyente responde a los procesos que interpelan el funcionamiento de dicho sistema en la historicidad de su despliegue (Lourau 2.001). Lo instituyente tiende a ser síntoma, resistencia o exclusión de lo instituido, necesitando de procesos políticos organizativos que apoyen su movimiento, para que se produzcan instancias superadoras de institucionalización. En este sentido la Ley 26.061, intenta desde el Estado,

apoyar procesos instituyentes, a partir de la “intervención” o de la creación de un nuevo lugar para la niñez y la familia en la vida de las instituciones (A. Arbuatti, 2008:28).

En definitiva, la nueva institucionalidad vino a interpelar las prácticas, y a crear o transformar las distintas instituciones, estos movimientos se replican en la totalidad de sucesos que devinieron con el nuevo paradigma y aún más con la sanción de la legislación nacional.

2.3 El nuevo rol de las Políticas Sociales: Políticas Públicas de Infancia para una Nueva Institucionalidad.

Como venimos desarrollando en los apartados anteriores la Ley 26.061 está centrada en la protección de derechos, lo cual marca una nueva lógica en las intervenciones del Estado en la elaboración de las políticas públicas de infancia, las que deberán ordenar las intervenciones antes de que se verifiquen situaciones que obliguen a garantizar o restituir derechos allí donde se han violado.

La implementación de políticas públicas de infancia desde el Enfoque de Derechos es constructora de una nueva institucionalidad, se enmarca dentro de una política universalista, la prepuesta consiste en coordinar acciones, evitando la dispersión de esfuerzos, tanto económicos como humanos, logrando orientar la protección de la niñez y adolescencia a través de programas globales, públicos, de gestión estatal o privada.

El enfoque de derechos exige considerar las políticas públicas, como una herramienta para satisfacer en forma integral los derechos sociales, económicos y culturales, que junto con los derechos civiles y políticos titularizan todos los ciudadanos, que deben ser considerados como tales y no como beneficiarios de planes o ayudas sociales concebidas con criterios asistencialistas (Murga y Anzola, 2011: 50).

Por su parte la ley nacional establece pautas en su artículo 4 de acuerdo a las que se elaborarán las políticas públicas:

a) Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;
b) Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
c) Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;
d) Promoción de redes intersectoriales locales;
e) Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el artículo 5 de la misma norma nacional deja expresada la obligación estatal de controlar y garantizar el cumplimiento de políticas públicas de carácter federal, deben tener como guía el Interés superior del Niño, la asignación de recursos públicos que garanticen esas políticas y como prioridad el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En estas instancias es necesario definir a las políticas públicas en el sentido que las concibe, Ozlack (2006) como la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas. Si las políticas públicas son un modo de articulación entre el Estado y la sociedad, esto significa que tiene la capacidad de modificar las relaciones allí presentes, orientándolas en función de otra composición y reorganizándolas en relación con los grupos sociales. , (Ozlack, 2006:4).

En consecuencia la integralidad y articulación son momentos intrínsecos necesarios en el proceso de selección, conformación y puesta en marcha de los objetivos de las políticas sociales, si a esto le sumamos el carácter sistémico de las políticas públicas de infancia concluimos que los actores intervinientes en su formulación y ejecución son el Estado, la Sociedad Civil y las Organizaciones.

Una de las formas en las que el Estado y las instituciones intervienen en determinadas problemáticas, en este caso las relacionadas a la infancia, es mediante la elaboración de políticas públicas, dando cuenta de un Estado en movimiento. Convirtiéndose las problemáticas de infancia en cuestiones públicas a la que el gobierno debe atender, y lo hace situándolas como parte de su agenda pública.

Cabe destacar que la formación de la agenda no es algo casual, se define en el marco de un contexto y como resultado de un proceso, es así como las nuevas demandas sociales están profundamente relacionadas con la construcción de dicha agenda.

En este sentido, son valiosos los aportes que realiza L. Aguilar Villanueva (1993) respecto a la conformación de la agenda pública, la que define como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (L. Aguilar Villanueva, 1993:29).

Además, haciendo referencia al tema, Oszlak (2006) afirma que sin una agenda el Estado y su burocracia serían innecesarios. Se deduce de su lectura que la burocracia está determinada por la naturaleza y contenidos de las políticas públicas, y que a su vez éstas son la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado en relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública (Oszlak, 2006:5).

Como destacan M. Murga y M. Anzola (2011) la base de todo el sistema de protección integral está conformada por las políticas públicas universales o de alcance masivo que tal como establece la ley 26.061 deben ser implementadas mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios (M. Murga y M. Anzola, 2011: 50).

De igual modo y en estricta relación con dicho anteriormente, las políticas sociales deben ser diseñadas e implementadas con equidad territorial, porque hay que respetar y considerar las particularidades de cada región y sus posibilidades de desarrollo, como el acceso de la gente a las oportunidades (M. Murga y M. Anzola, 2011: 50).

Dichas políticas se basan en procesos de descentralización y promoción de la participación ciudadana que permiten mayores posibilidades de dinamismo, flexibilidad y agilidad a la respuesta estatal. Desde esta perspectiva se comprende que es necesario acercar las instituciones a la gente, facilitar y conocer el entorno y la realidad de cada comunidad y el de las instituciones, como también evidenciar el potencial y las capacidades de la comunidad.
Para profundizar en la conceptualización de descentralización destacamos los aportes de M. Siede y G. Beutel (2011) quienes la definen como la transferencia a instancias locales de la capacidad de decisión respecto a la provisión de bienes públicos, posteriormente agregan que incluye un modelo de gestión que impone el desafío de construir la agenda pública y la creación de una nueva conciencia ciudadana, que reivindica mayor participación en los procesos de gestión (Siede y G. Beutel, 2011:23).

Conlleva también el desarrollo local, y este implicaría necesariamente la descentralización de recursos, funciones, atributos y poderes en la toma de decisiones desde el nivel central a los ámbitos locales; la articulación de distintos actores y la participación a través de instancias formales e informales.

En la provincia de San Juan, la actual Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia es el organismo administrativo a nivel provincial, y avalado por el artículo 42 de la ley nacional celebra convenios con los municipios que conforman el territorio con el objeto de asegurar la constitución y operatividad del sistema local de protección integral.

Fundamentado también en el principio de co responsabilidad de todos los sectores implicados en la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

A partir de los enunciados de la CDN, la responsabilidad en la protección de los derechos reconocidos a la infancia no sólo recae sobre los padres o responsables directos del niño, sobre un área del ejecutivo con competencia en infancia o sobre la justicia especializada sino que, aún con diferentes grados, la protección integral de la infancia convoca a diferentes actores, gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito de su competencia

especifica y de conformidad al principio de participación comunitaria, en virtud del principio de co – responsabilidad (M. Murga y M. Anzola, 2011: 20).

Asimismo, Danieli (2012) sostiene que; los Municipios, último eslabón de la institucionalidad y primeros como instancia administrativa cercana al ciudadano, serán la unidad de desarrollo local donde se cristalizarán la gestión y la calidad de los servicios de todas las áreas. En esta instancia se desarrollan y se deben potenciar los dispositivos locales (Danieli y Otros 2012:109).

Las concepciones desarrolladas en el presente capítulo permitirán adentrarnos en el análisis que nos convoca, sistematizando y analizando el recorrido histórico del Programa Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SLPPD).

CAPITULO III

Consideraciones Metodológicas

En este apartado se pretende describir el procedimiento que se ha llevado a cabo para la realización del presente trabajo final.

El trabajo desarrollado tiene carácter descriptivo, se utilizará una metodología en la cual se aplicarán los conceptos y fundamentos teóricos a través del análisis de contenido de los documentos producidos por organismos del Estado para el abordaje de la infancia de la provincia de San Juan.

Cimentados en la idea de que dichos documentos son el emergente de un contexto, una vez realizada la selección de los documentos elaborados desde la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia para delinear su política de infancia o establecer acuerdos con los municipios se fue enmarcando en el desarrollo de la legislación o normativa, en el intento de describir las variables que determinaron la conformación del programa Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

De este modo, a lo largo del texto, se han ido imbricando los contenidos legales, convenios, planes y programas que han dado un marco a la territorialización de las políticas públicas de infancia con el propósito de describir e ilustrar de qué manera fueron transformándose dichas políticas.

En este sentido, se irá efectuando un análisis de contenido tomando como referencia los documentos públicos provinciales donde se manifiesta la voluntad política de concretar la territorialización de las acciones en torno a infancia y la adolescencia que a continuación se enumeran:

- Plan de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, del año 2004.
- Protocolo de Actuación de los Municipios por los Derechos de Niños y Adolescentes de los años 2005, 2007, 2008 y 2012.

Esta selección de documentos será analizada desde el contexto legal que la resguarda, constituida por las siguientes normas:

- Convención Internacional por los Derechos de los Niños (1989)
- Ley N ° 26. 061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2005)
- Leyes Provinciales N ° 7.338 Ley de Infancia (2003) y su modificatoria Ley N° 7.511 (2004)

La selección de la documentación y publicaciones institucionales se realizó en la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de la provincia de San Juan, consultando archivos y bibliotecas.

Finalmente, se considera pertinente explicitar la posición laboral que quien está llevando adelante este trabajo tiene en términos laborales, actuales y su trayectoria en relación al trabajo con y por la infancia y la adolescencia. Explicitando que cumplió distintas funciones en el programa Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como integrante de un equipo técnico departamental y posteriormente como coordinadora provincial. Esta trayectoria permitió observar las trasformaciones suscitadas, durante el período definido en el trabajo.

CAPITULO IV

La construcción de una nueva institucionalidad en la provincia de San Juan

4.1 La infancia en la agenda pública en la provincia de San Juan

Desde la perspectiva que venimos desarrollando, apoyada en construcciones teóricas y un marco normativo, podemos afirmar que la conformación de la agenda no es algo casual sino que deviene en el marco de un contexto y como resultado de un proceso.

A continuación expondremos bajo dos categorías la cuestión de infancia en la provincia de San Juan, una responde a la situación legislativa y la otra al cambio en la agenda institucional.

4.1.1 La cuestión de la infancia en la agenda legislativa

En el presente apartado se ilustrará la situación legislativa en materia de infancia en la provincia de San Juan. Cabe destacar que el proceso de adecuación legislativa comenzó en el año 2002, con plena vigencia constitucional de la CDN, pero sin haber sido aún sancionada la Ley Nacional 20.061.

En la provincia de San Juan, con la Sanción de la de la Ley N ° 7.338 Ley de Infancia y Adolescencia Provincial se derogó la Ley 1.156/47 normativa que respondía al modelo de la Ley Nacional de Patronatos. Aquella, constituyó una propuesta de avanzada en un contexto nacional poco favorable para el acompañamiento del cambio de paradigma y la reforma institucional que la ley implicaba. La particularidad de esta situación radica en que la discusión en torno a la adecuación a la legislación con los parámetros de la CDN, se desarrolló primero a nivel provincial que a nivel nacional, tal como sucedió en otras provincias del país.

Los documentos consultados sobre el tema argumentan que “Dicha norma, al igual que otras coexistentes en el tiempo, se encuentran suspendidas en su aplicación por la ley de emergencia N ° 7.459, dado los cambios que esta introducía a nivel del Poder Judicial y Ejecutivo Provincial. Posteriormente se sancionó la Ley 7.511 el 12 de Agoto de 2004, modificatoria de la Ley 7.338.”

En el estado del arte no se ha encontrado bibliografía que dé cuenta del recorrido legislativo en el tema de infancia y el análisis de éste en la provincia de San Juan. Sin embargo, en un documento de cátedra la Lic. Silvia Mabres afirma : “En San Juan la adecuación normativa se realizó en 2002, mediante la sanción de la ley 7.338 y en el 2004 se modifica por la ley 7.511 por la que se derogó y suspendió gran parte de las adecuaciones realizadas. La modificatoria

hizo tangible una fuerte disputa política y de sentidos entre los actores involucrados en la atención de esta problemática resultando triunfante la corporación judicial."
A dicha interpretación se puede agregar que las leyes provinciales de infancia bajo el paradigma de la protección integral, se encontraban limitadas y condicionadas por la convivencia a nivel nacional de normativas tutelares como la Ley N ° 10.903.

En términos históricos, el 8 de Mayo de 2008 se sanciona la Ley 7.889 por la cual la Provincia de San Juan adhiere en todos sus términos a la Ley Nacional N° 26.061. Sin embargo como sostiene M.E Murga y M.G Anzola (2011) a los fines de una real adecuación normativa provincial no resulta suficiente la mera adhesión formal a la CDN y/o ley 26.061 si la misma no se proyecta en la redefinición del rol y funciones de los organismos administrativos encargados de su aplicación y en la concreción de mecanismos que aseguren la operatividad de sus lineamientos y principios (M.E Murga y M.G Anzola, 2011:35).

4.1.2 La agenda institucional: Reformas en la "arquitectura institucional"

Tal como se ha enunciado, la existencia de leyes y de la CDN resultan ineficientes e ineficientes si no son apoyadas por políticas públicas activas que protegen y promueven los derechos de los niños y adolescentes. Como es sabido, el advenimiento de un nuevo paradigma impone realizar modificaciones en las instituciones encargadas de llevar a cabo las políticas de infancia, así, en la provincia de San Juan el año 2004 aparece como un año en el que se van consolidando las primeras adecuaciones al paradigma de la protección integral, de dónde resulta el diseño y puesta en marcha del Plan de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de San Juan, elaborado por la Dirección de Protección al Menor.

En este sentido Oszlak (2006), enuncia en relación a que la agenda genera una tensión, el Estado debe tomar una posición ante el tema, los cursos de acción adoptados implican, al menos, dos cosas diferentes: (1) que las soluciones a las cuestiones han sido identificadas, lo cual supone una relación causa-efecto entre la utilización de ciertos instrumentos y la obtención de determinados resultados esperados; y (2) que existe el compromiso de crear agencias o unidades gubernamentales que pueden contribuir a resolver la cuestión o, en caso de que ya existan, de asignarles los recursos necesarios para que puedan cumplir sus respectivas misiones. Por lo tanto, (1) la incorporación de asuntos o problemas sociales que el Estado elige o por los cuales el Estado es forzado a responsabilizarse, y (2) las posiciones tomadas por los individuos o agencias que asumen la representación del Estado, son los principales generadores de organizaciones burocráticas, que son creadas y/o dotadas con recursos para manejar y resolver tales cuestiones (Oszlak, 2006:5).

En el texto del Plan pueden observarse referencias que exhiben una posición ante el tema y cursos de acción de la infancia desde paradigma de protección integral:

> *"Se constituye en una agenda de acciones que prioriza y brinda carácter preponderante a las políticas integrales de protección a la niñez y la adolescencia, en el marco de las políticas sociales locales y desde la perspectiva de la Convención de los Derechos de los niños y adolescentes" (Plan de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia 2004:1).*

> "*Una reforma basada en los Derechos Humanos no es una decisión técnico administrativa, sino política, significa que se coloca la cuestión de la niñez y la familia en la agenda política. En nuestro país podemos observar en esta última década una definición política en torno al tema de la niñez y adolescencia" (Plan de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia 2004:8).*

> *"El gobierno de la provincia de San Juan se propone iniciar un proceso de reforma institucional, en los órganos técnicos administrativos del estado responsables de la gestión de programas de atención a niños y adolescentes, con el propósito de modificar las tradicionales formas de intervención y las viejas estructuras de funcionamiento institucional. Esta gestión se ha planteado iniciar un profundo rediseño organizacional que intenta dar respuesta a la deuda pendiente con la infancia que aún tiene el Gobierno Provincial" (Plan de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia 2004:9).*

Así, podría inferirse a la luz de lo sugerido por Oszlak, que el contenido del Plan da cuenta que se identificaron las problemáticas de infancia desde el Paradigma de la Protección Integral y como consecuencia se diseñó una primera propuesta de adecuación materializada en el Plan mencionado.

En relación con lo que se viene argumentado, no constituye un dato menor el hecho de que el organismo que diseña y está a cargo de poner en funcionamiento el Plan era la "*Dirección de Protección al Menor*". Esta realidad evidencia la convivencia de ambos paradigmas, en tanto el término "menor" nos remite indefectiblemente al paradigma de la situación irregular.

La Dirección de Protección al Menor mantuvo esa denominación hasta la sanción de la Ley Provincial N° 7.511 el 12 de Agosto de 2004, meses posteriores al lanzamiento del Plan. Dicha norma postula en su artículo 1°; sustitúyase el artículo 64 de la Ley N° 7.338 por el siguiente que entrará a regir a los noventa (90) días de la publicación de la presente; Artículo 64: Crease en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, o el que lo sustituya en el futuro la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia sobre la

base de la actual Dirección de Protección al menor, con la autonomía y autarquía que la Ley N°1.156 le reconocía a esta.

Bajo el título *"Estrategias para la reforma institucional"*, el Plan analizado, expresa la meta de lograr una adaptación conceptual y metodológica de las estructuras de la institución, que permita una real adecuación de las modalidades de intervención a la protección integral de derechos de niños ya adolescentes.

En otros términos, la propuesta consistía en impulsar reformas en lo que se denomina "arquitectura institucional", la institución y sus prácticas son interpeladas, entran en jugo el proceso dialectico entre lo instituido y lo instituyente, términos que ya fueron profundizados en el marco conceptual según la definición realizada por A. Arbuatti (2008).

De todo lo expresado se puede discurrir que la institucionalidad creada por el patronato se siguió sosteniendo porque fue legitimada por mecanismos sociales y culturales, por lo tanto se suceden procesos de de-construcción y construcción o rupturas de percepciones previas, culturales, practicas organizacionales y procedimientos formales e informales establecidos a lo largo de los años, procesos de cambios en los que se carga de nuevos significados las instituciones y las practicas.

Por lo desarrollado hasta el momento se evidencia que en la provincia de San Juan las problemáticas de infancia se convierten en cuestiones públicas a la que el gobierno debe atender, y lo hace situándolas como parte de su agenda.

Junto a L. Aguilar Villanueva (1993) se concibe respecto a la conformación de la agenda pública como aquella que define como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (L. Aguilar Villanueva, 1993:29).

A partir de entonces se instala una nueva lógica en las intervenciones del Estado en la elaboración de las políticas públicas.

4.2 Hacia la construcción de un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la provincia de San Juan

En el presente apartado analizaremos las modificaciones en el diseño del programa SPLLD, siguiendo con la línea hasta aquí sostenida que argumenta que los organismos ejecutores de las políticas de niñez y la adolescencia atravesaron una etapa de transición, con el objetivo de diseñar, adaptar y reconvertir las políticas de infancia de acuerdo al nuevo paradigma y a las legislaciones vigentes.

A continuación, antes de avanzar en el análisis se enlistarán algunas acciones que acompañan de manera constante y reflejan un modo de gestión y de puesta en marcha de las políticas públicas en San Juan, que caracterizaron todo el período estudiado

- La provincia recibió aportes a través de la Secretaria Nacional de Niñez, adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- El marco legal mediante el cual la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia formalizó las articulaciones con los municipios fue a través de Convenios de Cooperación.
- La Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia descentralizo fondos a las municipalidades para el pago de honorarios de los equipos técnicos, y algunos años para recursos materiales. También en dicha dirección definía cantidad y perfil de profesionales.
- La coordinación del programa se realizó desde la dirección de Niñez, Adolescencia y Familia.

Otro dato que se considera relevante mencionar es que la reorganización territorial de la política de infancia fue guiada, durante todo el proceso desde el órgano central, Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia; legitimada a través de la firma de convenios de cooperación con los Municipios.

Volviendo a descripción de los contenidos de los documentos estudiados, a lo largo del periodo observado el Programa Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes cambió su denominación, como se lista a continuación:

- ✓ 2004; Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo ProAme.
- ✓ 2005; Centros Comunitarios para el Fortalecimiento Familiar
- ✓ 2006-2008; Centros Comunitarios para el Fortalecimiento Familiar y Comunitario
- ✓ 2009; Dispositivo Departamental de Promoción y Protección Familiar
- ✓ 2010- 2013; Dispositivos Territoriales de Orientación y Apoyo Familiar y Comunitario
- ✓ 2014; Servicios Locales de Promoción y protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

En este sentido, partimos del supuesto de que las variaciones en el “nombre” del programa se debe a la dificultad para encontrar “nuevos nombres” que reflejen nuevos sentidos, en el contexto dinámico y repleto de tensiones por el que atraviesan las políticas públicas de infancia, entendiendo además que en el acto de nombrar queda plasmado el sujeto al que van dirigidas las mismas.

Luego, en cada una de las formas que tomó el programa se irán recogiendo contenidos que den cuenta de las transformaciones que se fueron suscitando en el proceso.

4.2.1 Primera experiencia de “descentralización”

Desde el mes de mayo del año 2004 a enero del año 2005, se produjo en la provincia lo que se podría llamar la primer experiencia de articulación entre *la Dirección de Protección al Menor* y los municipios mediante la ejecución del *Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo* ProAme, en articulación con el Consejo Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (CONAF), y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En esta oportunidad participaron 17 de los 19 departamentos de la provincia y los objetivos del Programa fueron los que se citan a continuación:

- *“Fortalecer los organismos gubernamentales vinculados a las áreas de niñez y adolescencia mediante acciones de capacitación que posibiliten la reestructuración técnico administrativa de la Dirección de Protección al menor y de los municipios.”*

- *“Lograr la descentralización de la gestión social mediante la creación de Áreas de Niñez y Adolescencia y/o Consejo de Protección a la Niñez y Adolescencia, en los municipios.”* (Sistematización y Evaluación del Plan de Protección a la Niñez y Adolescencia, Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, 2004)

Sumado a los objetivos antes mencionados, una de las líneas de acción del programa estaba dirigida a la *“creación de órganos municipales para la atención de la niñez y adolescencia”* y contemplaba entre sus objetivos “*lograr el compromiso de los Municipios en la generación de una red social de atención de la problemática de niñez y adolescencia”.*

Es conveniente subrayar que el marco normativo que guiaba el diseño del Proame fue la CDN, la sancionada ley provincial 7.338, promoviendo una institucionalidad diferente, vale aquí aclarar que a nivel nacional aún estaba vigente la ley 10.903, más conocida como Ley Agote. En este contexto, las leyes provinciales de infancia bajo el paradigma de la protección integral, se encontraban limitadas y condicionadas por la convivencia a nivel nacional de normativas tutelares como la Ley N ° 10.903.

Finalmente, el 8 de Mayo de 2008 fue sancionada la Ley 7.889 por la cual la provincia de San Juan adhiere, en todos sus términos, a la Ley Nacional N° 26.061. Sin embargo, como sostiene M. Murga y M. Anzola (2011) a los fines de una real adecuación normativa provincial no resulta suficiente la mera adhesión formal a la CDN y/o ley 26.061 si la misma no se proyecta en la redefinición del rol y funciones de los organismos administrativos encargados de su aplicación y en la concreción de mecanismos que aseguren la operatividad de sus lineamientos y principios (M. Murga y M. Anzola, 2011:35).

Habiendo observado estos contenidos programáticos la descentralización, "*lo local"* y la nueva institucionalidad son ideas que comienzan a tomar fuerza en plano discursivo de las políticas de infancia en San Juan.

A pesar de ello, el nombre del programa: *Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo;* contiene explícitamente una mirada de política social fragmentada, pues está dirigido a niños en situación de *"riesgo social"*.

Aquí las categoría de *riesgo*, como en algún momento fue la de *peligro*, funcionan como legitimadoras de intervención en las familias. Devienen en construcciones culturales basadas en ideas de moral y de justicia. Es así como riesgo o vulnerabilidad señalan a determinados grupos pasibles de intervención y control social, en definitiva el Estado interviene ante las demandas de estos grupos vulnerables y no hacia todo el universo de la infancia.

Se deduce que esta primera experiencia de articulación con los Municipios más que iniciar un proceso de descentralización, tenía como fin último instalar la temática de infancia en la agenda municipal, ya que no se descentralizó ningún tipo de responsabilidades ni funciones respecto a las intervenciones en el campo de la niñez y adolescencia. La estrategia elegida fue la modificación de la organización institucional, dado que la principal línea de trabajo fue la creación de un área de niñez en la estructura organizacional de los municipios.

En la misma publicación institucional que se citó anteriormente, se especifica que se desarrollaron diagnósticos locales sobre problemáticas de la niñez y adolescencia, y en base a estos posteriormente se desplegaron proyectos preventivos y promocionales. Asimismo destaca que; *"En el mes de septiembre se concretaron la creación de Áreas, Oficina y/o Consejos de Protección a la Niñez y Adolescencia".* A su vez despliega los resultados alcanzados al respecto, recordemos que fueron 17 los municipios con los que se firmo Convenio. En 7 se crearon áreas de niñez municipales, en 4 consejos de protección a la niñez y adolescencia, mientras que en los 6 restantes no se pudieron concretar ninguna de las opciones formuladas.

Se podría decir entonces, que el programa instala una modalidad de articulación entre la sociedad civil, las instituciones, la comunidad y el Estado. Donde éste, desde el ámbito más próximo a los ciudadanos, el Municipio, se posiciona como el eje de la dinámica, ejecutando políticas públicas que contemplen formas de participación comunitaria.

4.2.2 Centros Comunitarios para el Fortalecimiento Familiar (2005)

En el año 2005 se implementa el programa SLPPD con el nombre de: "*Programa Centros Comunitarios para el Fortalecimiento Familiar"*, en esta etapa el programa se complejiza, en comparación a la experiencia relatada del año 2004, ya que además de promover acciones bajo la línea de fortalecimiento y/o creación de nueva institucionalidad, incorporó el abordaje de

situaciones problemáticas, con el fin de prevenir y dar respuestas efectivas a situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en sus familias.

Según una publicación institucional del 2005 el objetivo del programa consistía en "*Impulsar o reforzar la creación de Áreas de Niñez y adolescencia Municipales; brindando a las mismas soportes técnicos para su conformación y funcionamiento" A*grega "*Fortalecer a las familias como ámbitos de generación de valores; preservar la identidad cultural; promover el cumplimiento de los derechos del niño; fortalecer a los efectores de la comunidad para promover y proteger los derechos individuales, colectivos y difusos"*

En la misma publicación se expresa que el programa se apoya en cuatro líneas de acción: *fortalecimiento familiar, inserción comunitaria, promoción de derechos y fortalecimiento de efectores sociales.*

Antes de avanzar en el análisis de contenido es necesario indicar que la sanción de la ley nacional 26.061 fue en el año 2.005 y que si bien la provincia de San Juan, recién en el año 2008 adhiere en todos sus términos, no es casualidad que el programa analizado amplié sus líneas de acción en dicho año, el auge del cambio de paradigma y los albores de la sanción de la Ley 26.061 marcan un momento histórico que pone en cuestión las políticas de infancia desarrolladas hasta el momento. Con la sanción de la misma, se inaugura una nueva etapa en el accionar de lo público respecto a la infancia.

Dicho lo anterior, debe considerarse que la lógica de funcionamiento de la institución, en este caso Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, también es interpelada, ahora bajo la luz de la nueva ley nacional y la propuesta de nueva institucionalidad, por lo que comienza a generar intercambios sucesivos mediante la figura legal de convenios de cooperación con los 19 municipios que conforman el territorio provincial, además de la firma de los Protocolos de Actuación de los Municipios por los Derechos de Niños y Adolescentes.

Como señala Anzola y Murga (2011) la base de todo el sistema de protección integral está conformada por las políticas públicas universales o de alcance masivo que tal como establece la ley 26.061 deben ser implementadas mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios (Anzola y Murga, 2011: 50).

Durante el mismo año se firma un *Protocolo de Actuación de los Municipios por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*, impulsado por la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, promoviendo la firma de todos los intendentes de la provincia.

Dicho protocolo insta a los municipios a crear áreas especializadas de niñez, las cuales tendrán como prioridad brindar protección integral a niños,

adolescentes y familias en sus respectivos departamentos, destaca entre otras cosas el rol de la familia, lo comunitario y el trabajo en red, en definitiva delinea los primeros esbozos para la construcción de un sistema de protección integral y de una nueva institucionalidad.

En este contexto las políticas públicas de infancia en la provincia de San Juan responden sobre todo a las siguientes pautas señaladas en el artículo 4 de la Ley 26.061, donde establece las pautas para la elaboración de las políticas públicas:

- Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;
- Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y Programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
- Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;
- Promoción de redes intersectoriales locales;
- Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Si se considera la siguiente cita del mencionado documento:

> *"Los Municipios, por medio de estas Áreas especializadas, se comprometen a articular y colaborar con las demás organizaciones de la comunidad: Estatales (Centros de Salud, Escuelas, Policía, Juzgados, etc.) y Organizaciones de la Sociedad Civil (Iglesias, Comedores, Uniones Vecinales, etc.), a fin que se constituyan en espacios eficaces para contribuir a la contención, protección y promoción de los derechos de niños y adolescentes y sus familias en los Departamentos."*

En este párrafo la articulación con los municipios tiene sustento en la nueva legislación y en el diseño de las políticas públicas acordes al paradigma de la protección integral.

Desde esta lógica, los Municipios se conforman como último eslabón de la institucionalidad y primeros como instancia de intervención cercana al ciudadano, como fue conceptualizado anteriormente desde lo aportes de Danieli (2012), además de posibilitar la inmediatez y la sustentabilidad en los abordajes.

La integralidad y articulación son momentos intrínsecos y necesarios en el proceso de selección, conformación y puesta en marcha de los objetivos de las políticas sociales. Los actores que intervienen en su formulación y ejecución son el Estado, la sociedad civil y las organizaciones sociales.

Con respecto al año anterior, se evidencia un cambio significativo, en los términos en los que se planean los documentos citados se deduce que

prevalece el criterio de universalidad, ya que está destinada a todos los niños y el de integralidad, pone énfasis en la articulación de la prevención y asistencia para garantizar el acceso igualitario a todos los derechos.

4.2.3 Centros Comunitarios para el Fortalecimiento Familiar y Comunitario (2006 – 2008)

Ya en vigencia la Ley 26.061 todos los organismos ejecutores de las políticas públicas para la niñez y la adolescencia se encuentran en una etapa de transición, con el objetivo de diseñar, adaptar y reconvertir toda una política social hacia la niñez.

Es importante, retomar la idea que los sistemas dirigidos a la infancia existentes, es decir bajo el paradigma de la situación irregular imperante, para transformarse en verdaderos sistemas de protección integral deben re diseñarse desde una nueva mirada que logre desde un Enfoque de Derechos visualizar la integración desde los elementos que lo componen.

El programa *Centros Comunitarios para el Fortalecimiento Familiar*, vigente en el año 2005, cambia su denominación a *Centros Comunitarios para el Fortalecimiento Familiar y Comunitario*, manteniéndose de este modo hasta el año 2008.

Aquí se pone en evidencia la revalorización de la familia y la comunidad en el diseño de las políticas públicas.

Se puede afirmar que es posible pensar al Estado no solo como garante de derechos, sino como un actor presente y articulador. Si bien el Estado tiene el lugar de máxima responsabilidad para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, lo debe hacer en el marco de intervenciones que estén dirigidas al fortalecimiento y/o acompañamiento de la familia y su comunidad.

Esto es así porque el nuevo paradigma reconoce el principio de la co - responsabilidad social en el pleno disfrute y goce de los derechos de los niños y en la prevención de cualquier vulneración de los mismos.

A partir de los enunciados de la CDN, la responsabilidad en la protección de los derechos reconocidos a la infancia no sólo recae sobre los padres o responsables directos del niño, sobre un área del ejecutivo con competencia en infancia o sobre la justicia especializada sino que, aún con diferentes grados, la protección integral de la infancia convoca a diferentes actores, gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito de su competencia especifica y de conformidad al principio de participación comunitaria, en virtud del principio de co – responsabilidad (M. Murga y M. Anzola, 2011: 20).

Si lo pensamos desde las intervenciones en el campo de la infancia, se reconoce que las organizaciones de la comunidad en articulación con las

instituciones del Estado, ya sea; nacional provincial o municipal, son significativas y valiosas en la lectura de las problemáticas y alternativas de solución además de conocer de manera más profunda los recursos y redes disponibles. Por lo tanto es el necesario compromiso mutuo en la definición, ejecución y evaluación de acciones necesarias a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos consagrados para niñas, niños y adolescentes.

La revalorización de la familia y de la comunidad no es una novedad que introduce la Ley Provincial N ° 7. 338 o la Ley Nacional N ° 26. 061, no es un dato menor la amplitud con la que se concibe a la familia en le legislación nacional en los artículos 33, 37 y 41 inciso a, la CDN desde su preámbulo, le otorga esta relevancia.

Dicho lugar privilegiado a la familia y la consideración de ésta como el ámbito más apropiado para el completo desarrollo psíquico, físico, afectivo, moral, cultural del niño impregnan el nuevo paradigma, es en ella donde resulta más adecuado que el niño alcance el máximo desarrollo de sus potencialidades. Así, las políticas públicas están orientadas al apoyo y acompañamiento de las familias, a fin de preservar la garantía de convivencia del niño en su ámbito familiar y de allí la prohibición expresa tanto en la ley nacional como en la provincial de adoptar medidas que signifiquen la separación del niño de su familia basados únicamente en la carencia de bienes materiales.

En los años 2007 y 2008 se firman *Actas Complementarias del Protocolo de Actuación de los Municipios por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*, estos nuevos documentos plantean que la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia y los Municipios *"Se comprometen a prestarse recíproca asistencia para la conformación de un dispositivo departamental único de intervención técnica en el campo de la familia y la comunidad, integrando las áreas y oficinas municipales vinculadas a las problemáticas de Niñez, Mujer, Juventud, Adultos Mayores y Personas con Capacidades Especiales, los Consejos Departamentales de Niñez, y articulando los recursos institucionales, comunitarios y de la Sociedad Civil".*

Se plantean claramente el objeto de los mismos, y en ellos se vislumbra un trasfondo vinculado a la lógica de intervención que se viene desarrollando, durante estos años los objetivos estuvieron compuestos por dos ítems:

"Fortalecer las respuestas temáticas de la familia en los niveles locales, basándose en criterios de articulación e integración, equidad y enfoque de derechos."

"Potenciar los procesos de descentralización de las políticas de infancia y familia ya iniciados desde la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia."

El principio teórico que sostiene la interpretación de los documentos, entendiendo que la ley nacional define un sistema de protección que incluye a distintos actores, respecto Konmterllnik Irene (2005) sostiene "En dicho sistema

el principal garante es el Estado, tanto de las políticas públicas básicas universales como de las de protección especial que aseguren el cumplimiento efectivo de los Derechos. La Familia y la comunidad son corresponsables en la promoción, protección y defensa de los mismos. Por lo cual podemos concluir que en este modelo el Estado, la familia, la comunidad son quienes tienen la obligación de garantizar y asegurar el cumplimiento de cada uno de los derechos asegurando el Interés Superior del Niño, entendiéndolo como el sistema integral de todos y cada uno de los Derechos que lo constituyen, aplicando su máxima satisfacción integral y simultánea, y mínima restricción"

Con todo esto, estamos en condiciones de afirmar que, en la provincia de San Juan se le adjudicó un nuevo rol a las Políticas Públicas de Infancia, en tanto se observa una coherencia con la legislación nacional que postula la integralidad, articulación y un carácter sistémico.

4.2.4 Dispositivo Departamental de Promoción y Protección Familiar (2009)

En el año 2009 cambia nuevamente en nombre del programa que se está estudiando, pasa a ser *Dispositivo Departamental de Promoción y Protección Familiar*. Con el nuevo paradigma y la plena vigencia de la ley nacional los dispositivos cobran otra legalidad, se parte de la premisa de la promoción y protección de los derechos de los niños y no de la persona de los mismos. Así, el nuevo paradigma plantea romper con la lógica de judicialización de casos asistenciales y penalización de la pobreza.

Las intervenciones en el marco del programa se orientan en acciones de promoción y protección. Estas dos nuevas acciones contempladas en el título del programa, nos permite pensar que el componente de promoción aumenta la participación en las decisiones mejorando su posición prioritaria en la agenda del estado, mientras que la protección está dirigida al resguardo y restitución de derechos de niños adolescentes y familias.

Coherentemente con lo postulado en el artículo 32 de la ley 26.061, en tanto las políticas públicas deben estar destinadas a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de derechos.

Enunciado bajo esos términos se deduce también que los equipos técnicos que conforman los "Dispositivos", tienen la tarea de desplegar acciones tendientes a las medidas de protección contempladas en los artículos 33 al 41 de la legislación nacional.

La protección se identifica con la protección de los derechos de los individuos, lo cual se vincula con el principio de legalidad, según el cual la intervención estatal sólo se justifica en supuestos legalmente previstos, que estarían dados por las situaciones que amenacen o vulneren los derechos de los niños. Se deslegitima de esta manera cualquier otra intervención que no se fundamente y oriente en este principio (Anzola y Murga, 2011: 18).

La estrategia adoptada en la provincia es el camino de la profundización del trabajo articulado entre la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia y los municipios, involucrando de esta manera a estos últimos en la protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes, diseño y ejecución de políticas públicas en el nivel provincial y municipal.

4.2.5 Dispositivos Territoriales de Orientación y Apoyo Familiar y Comunitario (2010-2013)

Continuando con la cronología del programa durante el período comprendido por los años 2010 a 2013 se desarrollan las acciones bajo el nombre de *Dispositivos Territoriales de Orientación y Apoyo Familiar y Comunitario.*

La territorialización de políticas de infancia implica un proceso de descentralización de las mismas, en donde los dispositivos emergen como instancias prioritarias. Aludir a la territorialización supone integrar el territorio y la comunidad como espacios dinámicos de pertenencia local, donde se potencian las redes de proximidad y contención, generando procesos de ampliación de derechos. El espacio local emerge entonces como referente central ya que allí hallamos a quienes están en mejores condiciones para responder -en una primera instancia- a las demandas que se presenten y para coordinar los diferentes recursos y actores sociales existentes.

En la fundamentación del programa expresa que; se da continuidad a los dispositivos técnicos de niñez en los 19 departamentos en el marco del programa que se viene ejecutado en la provincia bajo otra denominación desde el año 2005, con el objeto de dar respuestas concretas e inmediatas a las problemáticas de niñez, adolescencia y familia de cada departamento que conforma el territorio provincial,

Según las líneas de acción del programa, se considera como eje prioritario del programa el fortalecimiento y/o creación de nueva institucionalidad, como necesidad de fortalecer las líneas de trabajo de años anteriores, y se considera necesaria la profundización de actividades de promoción de derechos.

El mismo documento fundamenta las acciones enmarcadas en la línea de acción *de fortalecimiento y/o creación de nueva institucionalidad,* como una tarea tendiente a apuntalar el proceso de conformación del Sistema Local de Protección de Derechos (SLPD), ampliando el ámbito de aplicación de las políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo el enfoque de derechos e incrementando la capacidad de gestión y abordaje en el territorio. Consolidar los SLPD permite superar la instancia de la individualidad hacia lo colectivo.

Un principio fundamental en la intervención de los dispositivos es la contención de los niños en el ámbito familiar, entendiendo esta como la familia nuclear,

extensa así como los vínculos con la comunidad de origen, se entiende desde la fundamentación del programa "*el fortalecimiento de la familia y la comunidad como un complejo tejido de relaciones que se entrecruzan*".

Desde su fundamentación expone; "*A través de los Dispositivos Territoriales de orientación y apoyo familiar y comunitario se pretende otorgar una nueva institucionalidad, potenciar las políticas de niñez en el ámbito municipal, generando proyectos locales de atención integral a la niñez, acordar la descentralización de facultades en relación a las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal. Para de este modo ir más allá de una derivación de demandas recepcionadas desde la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia."*

En la última frase de la cita, se explicita como necesario que se destierre la práctica de la derivación de situaciones problemáticas entre instituciones, para dar paso efectivo a la co responsabilidad e interdependencia entre las mismas con el objetivo de promover, proteger y restituir derechos en forma integral.

Sumado a ello, tanto para el aspecto promocional como proteccional se deberá superar el viejo esquema de abordaje del "caso": (informe social, evaluación, presentación judicial y disposición) y abordar "la situación" de vulneración de derecho de cada niño, niña o adolescente. Este concepto dinámico, tiene en cuenta el desarrollo de la dimensión personal, familiar y social que es exclusiva de cada persona, para lo cual es importante la actitud de permanente escucha de los equipos. El abordaje la situación en todas sus dimensiones se debe trabajar conjuntamente con su grupo familiar, escuela, hospital, servicio social, centro recreativo, referentes comunitarios, el tribunal si fuera necesario y establecer una estrategia conjunta y compartida- especialmente con el niño. El servicio abordará también situaciones colectivas de vulneración, éstas últimas deben arrojar como resultado no sólo la restitución de derechos de un conjunto de chicos, sino también el diseño de nuevas políticas que promuevan derechos que no se han contemplado o están siendo vulnerados en esa comunidad (Danieli, 2012:111)

En el año 2012 se firma una nueva *Acta Complementaria del Protocolo de Actuación de los Municipios por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*, no se vislumbran modificaciones relevantes en la totalidad del documento respecto al de años anteriores, que el mismo fue utilizado como una estrategia para renovar el compromiso de los municipios a través de la figura de sus intendentes.

4.2.6 Servicios Locales de Protección y Promoción de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014)

En el año 2014, el programa atraviesa un nuevo cambio de denominación, en esta oportunidad se desarrolla bajo el nombre Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SLPPD).

A los servicios locales podemos pesarlos como unidades técnico operativas ubicadas en un lugar privilegiado del sistema, cuya competencia territorial está definida por la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, bajo los mismos criterios que años anteriores.

El Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social en el Informe de Gestión 2014-2015 destaca; *"Crear y fortalecer en cada departamento de la provincia, en cada municipio, áreas o dispositivos locales de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes es uno de los logros más importantes de los últimos años en materia de políticas de infancia en la provincia".*

Según documentación del programa el objetivo principal apunta a "*generar acciones a través de SLPPD de intervención municipal, tendientes a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, desde una perspectiva de construcción de ciudadanía y con enfoque territorial fortaleciendo mecanismos de descentralización".*

Hubo un cambio radical en la denominación, ahora el programa pasa a tener desde el nombre una especificidad que se había dilucidado en el período anterior, vinculante con una política pública integral, universal y garante de derechos.

El enfoque de derechos también implica que aquellas situaciones que atraviesa el individuo y que requieren de protección dejan de ser descriptas en términos de necesidades humanas, para definirse en términos de derechos y -por consiguiente- en términos de obligaciones de responder para que se efectivicen (Murga y Anzola, 2011: 18).

Como venimos sosteniendo el sistema de protección integral de derechos, es una construcción cultural, en permanente redefinición, que está atravesada y a su vez alimenta los diversos contextos políticos, sociales y culturales en los que se implementa.

Como se desprende de la lectura del presente trabajo la nueva institucionalidad se viene realizando de manera progresiva y gradual en la provincia de San Juan, ahora el programa responde desde su nombre a especificidades planteadas en la legislación.

Es así como en la provincia de San Juan, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia es el órgano de aplicación de dicho sistema de protección. Con los servicios locales se pretende otorgar una nueva institucionalidad a las políticas de niñez en el ámbito municipal, generando proyectos locales de atención integral a la niñez, y acordar la desconcentración de facultades en relación a las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal; fortaleciendo el enfoque de equidad y derechos e incrementando la capacidad de gestión y abordaje en el territorio.

Al respecto en el Informe de Gestión, citado anteriormente se destaca en referencia al programa que; *"Desde esta perspectiva de construcción de ciudadanía y con enfoque territorial, las áreas específicas de niñez y adolescencia en el ámbito municipal son una parte fundamental para la consolidación de los Sistemas Locales de Protección de Derechos. Esta forma de encarar la acción política fortalece a la familia como primer garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes mediante un abordaje territorial, a fin de contribuir al posicionamiento activo de los sujetos en la determinación de sus necesidades y en la búsqueda de soluciones en su ámbito de desenvolvimiento cotidiano. También es una manera de generar espacios de participación comunitaria con el fin de promover el compromiso social con los niños, adolescentes y familia."*

Profundizaremos sobre un aspecto al que anteriormente hicimos referencia sobre la instancia de las medidas de protección integral. Esta instancia del sistema de protección integral, se prevé en aquellas situaciones que por ausencia u omisión de políticas públicas, se vulnere o haya una omisión de derechos. Son emanadas por el órgano administrativo competente a nivel local y está dirigido a restituir los derechos vulnerados, así como reparar sus consecuencias.

Aquí cabe hacer una salvedad respecto a las medidas de protección excepcional de derechos, contempladas en el artículo 39 de la citada ley. Esta instancia se adopta solo en casos considerados excepcionales, es decir, cuando se evalúa necesaria la separación del niño de su familia, son limitadas en el tiempo, solo se pueden prolongar mientras persistan las causas que le dieron origen. Es importante haber agotado las instancias anteriores (políticas públicas y medidas de protección integral).

El artículo 40 establece que el organismo administrativo local de infancia será quien dispondrá de la medida excepcional, quedando el control de legalidad a cargo de la autoridad judicial competente en cada jurisdicción.

En la provincia de San Juan, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia es el órgano de aplicación de la ley 26.061, si bien a través de los convenios de cooperación con los municipios los equipos técnicos despliegan las medidas de protección integral, no sucede lo mismo con las medidas de carácter excepcional. En esto último existe una dependencia del órgano central. Como ya quedo enunciado la actuación de los servicios locales es supervisada y complementada por la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, y es está quien habiendo tomado conocimiento de los fundamentos y avalada dicha medida eleva al Juzgado de Menores, solicitando control de legalidad.

Desde fines del período anterior se trabajó a fin de establecer los procedimientos y se materializaron mecanismos que se despliegan cuando los servicios locales, ubicados en cada departamento de la provincia, adoptan medidas de carácter excepcional.

El proceso de construcción de la política pública a partir del nuevo paradigma y la nueva legislación no es sencillo, sobre todo cuando se trata de superar las posturas discursivas para pasar a la instancia de transformaciones y configuraciones del sistema y sus integrantes.

Destacamos a los municipios, en los términos que lo realiza Danieli (2012) “como el último eslabón de la institucionalidad y al mismo tiempo los primeros como instancia administrativa cercana al ciudadano”, de aquí la importancia de consolidar los servicios locales y la arquitectura institucional sobre la que debe concretarse la nueva institucionalidad.

CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo se propuso sistematizar y analizar el recorrido, desde la descripción de los documentos que le han dado marco al programa Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SLPPD), con el afán de vislumbrar las tensiones y rupturas. En el recorte que se ha realizado se pudo observar algunos aspectos que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, se materializó como las problemáticas de infancia se convierten en cuestiones públicas a la que el gobierno debe atender, y lo hace situándolas como parte de su agenda, demostrada en la elaboración de planes, firma de Protocolos de Actuación, de convenios de cooperación y diseño e implementación de programas.

Sumado a la voluntad política del Gobierno de la provincia de San Juan para poner en marcha y sostener estrategias tendientes a la formalización del Sistema de Protección Integral, se generó un nuevo escenario, donde los municipios tomaron un papel relevante en la conformación de una nueva institucionalidad.

Otro aspecto observado en todos los documentos seleccionados es que propusieron en sus textos la descentralización. Sin embargo, en el período analizado la modalidad de funcionamiento del programa y las sucesivas modificaciones relatadas se aproximaron a una modalidad de desconcentración más que a una descentralización propiamente dicha.

Se diseñaron dispositivos, que pudieron sostenerse y re diseñarse con el objetivo de garantizar los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes con un enfoque territorial.

Cabe pensar también, que en las reformas sistematizadas la revalorización del rol de la familia y la comunidad ocuparon un lugar central en los fundamentos de los programas. Para concluir en 2014 con una denominación que es vinculante con una política pública integral, universal y garante de derechos.

El análisis y la de- construcción en los “nombres” del programa, permitieron vislumbrar el contexto dinámico y la búsqueda de sentidos, una permanente redefinición, tendiente a una nueva institucionalidad. En síntesis, el proceso de construcción de una política pública a partir de un nuevo paradigma no es sencillo.

En definitiva, la nueva institucionalidad vino a interpelar las prácticas, y a crear o transformar las distintas instituciones, el proceso dialéctico entre lo instituido y lo instituyente, en tanto movimientos se replican en la totalidad de sucesos que devinieron con el nuevo paradigma y aún más con la sanción de la legislación nacional.

Me parece importante compartir que fue difícil, en muchos momentos de la elaboración del trabajo, disociarme de mi labor en la planificación y gestión de programas, con esta nueva tarea de aproximación al conocimiento, que si bien no son excluyentes, requieren de formas y habilidades diferentes.

Este trabajo constituye para mí un aporte al proceso que ya se viene dando en el entramado campo de la infancia y la adolescencia en San Juan. Tengo la necesidad de expresar que el camino que queda por hacer es profundo, que seguro se darán avances y retrocesos, que este proceso debe ser colectivo y cotidiano, que los niños, niñas y adolescentes de esta provincia, como los de todo el mundo tienen el derecho de este compromiso adulto.

Para finalizar expreso con convicción la necesidad de que debemos asumir el compromiso histórico de tender al cambio y su implementación, poner en discusión los mecanismos de atención a niñas, niños y adolescentes desde su constitución misma como Sistema de Protección Integral de Derechos y que el proceso de construcción es junto a otros, que se amplíe el debate, la participación y la construcción de ciudadanía.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR VILLANUEVA, O. Comp. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. Porrúa Grupo Editorial. México.
- ARBUATTI, A (2012). Políticas de Infancia para una nueva institucionalidad: El Estrecho camino de una ley. Revista Debate Público. Reflexiones de Trabajo Social. Miradas sobre la intervención. Año 2 N ° 4. Buenos Aires, Argentina.
- BELOFF, M (1999). Un modelo para armar —y otro para desarmar: protección integral de derechos vs. derechos en situación irregular. Justicia y Derechos del Niño. UNICEF. Buenos Aires, Argentina.
- CARLI, S (2002). Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955. Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina.
- CASACIDN. ¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescente?, Cuadernillo publicado en http://www.casacidn.org.ar
- CILLERO BRUÑOL, M (1999). Infancia, Autonomía y derechos: una cuestión de principios. Minoridad y Familia. Revista Interdisciplinaria sobre Problemática de la Niñez Adolescencia y el grupo familiar N ° 10. Delta Editora. Paraná, Argentina.
- DANIELI, M (2012). Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- FAMA, M. V y HERRERA, M (2005). En "*Crónica de una ley anunciada y ansiada",* en Anales de Legislación Argentina 2005-E, 5809.
- KONTERLINK, I (2005). Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina. En http://www.casacidn.org.ar.
- LERNER, G (2006). La redefinición de las funciones de los órganos administrativos y judiciales en la protección de los derechos de los niños en la ley 26.061. RDF N° 35. LexisNexis. Buenos Aires, Argentina.
- MURGA, M y ANZOLA, M (2011). Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el Ámbito Local. Cuadernillo N°2. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Facultad de Trabajo Social de Entre Ríos. Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. Revista Posdata N ° 11. Buenos Aires, Argentina.
- SIEDE, M y BEUTEL, G (2011).Practicas y Metodologías de Abordajes. Cuadernillo N°2. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Facultad de Trabajo Social de Entre Ríos. Buenos Aires, Argentina.

Legislación:

- CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE (2006). Unicef Comité Español. Editorial Rex Media. España.
- LEY NACIONAL 26.061 (2005). Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Publicada en el Boletín Oficial del 26/10/2005. Sancionada: Septiembre 28 de 2005. Promulgada de Hecho: Octubre 21 de 2005. Buenos Aires, Argentina.
- LEY NACIONAL 10. 903 (1892). Patronato de Menores. Promulgada el 21/10/1892. Publicada en el Boletín Oficial: 27/10/1892. Con las reformas del decreto-ley 5286/57 y las leyes 23.737 y 24.286. Buenos Aires, Argentina.
- LEY PROVINCIAL 7.338 (2002). Protección Integral de los Derechos de los Niños y Adolescentes. Sancionada y Promulgada en el año 2002. San Juan, Argentina.
- LEY PROVINCIAL 7.511 (2004). Protección integral de los derechos de y los niños y adolescentes. Modificación de la ley 7.338. Derogación de la ley 1.156 Sanción: 12/08/2004. Promulgación: 31/08/2004. Boletín Oficial: 08/09/2004. San Juan, Argentina.
- LEY PROVINCIAL 7.889 (2008). Adhesión de la Provincia de San Juan, en todos sus términos a la Ley Nacional Nº 26061. Sancionada y Promulgada año 2008. San Juan, Argentina.

Comunicación Institucional:

- INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en: http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010. Buenos Aires, Argentina.
- INFORME ANUAL 2012 Políticas sociales para el desarrollo y la igualdad (2012). Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, Gobierno de San Juan. San Juan, Argentina.
- INFORME ANUAL DE GESTION 2009 - 2010. Políticas sociales integrales para todos los sanjuaninos, con base en el Enfoque de Derechos y Capacidades (2010). Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, Gobierno de San Juan. San Juan, Argentina.
- INFORME ANUAL DE GESTION 2013 Políticas sociales para el desarrollo y la igualdad (2013). Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, Gobierno de San Juan. San Juan, Argentina.
- INFORME ANUAL DE GESTION 2014 – 2015 Políticas sociales para el desarrollo y la igualdad (2015). Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, Gobierno de San Juan. San Juan, Argentina.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION (2004). Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Nueva institucionalidad para un país más justo e inclusivo. Buenos Aires, Argentina.

- PLAN DE PROTECCION INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 2004) de la Dirección de Protección al Menor de la Provincia de San Juan. San Juan, Argentina.
- POLITICA DE INFANCIA. Monitoreo y Evaluación del Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2005). Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, Gobierno de San Juan. San Juan, Argentina.
- SISTEMATIZACION Y EVALUACION DEL PLAN DE PROTECCION A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (2004). Dirección de Protección al Menor, Gobierno de San Juan. San Juan, Argentina.