CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN **EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

TRABAJO FINAL INTEGRADOR

"La Factibilidad de Descentralización del Sistema de Protección Integral de Derechos Provincial"

MARIA ANGELICA GONZALEZ

AÑO 2017

Datos institucionales:
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: NEA – UNCAUS - Chaco

Tutor/a: Lic. Rocío Vicente
Director: María Eugenia Fernández, Abogada, SENAF

Datos de la especializanda:
Apellido y Nombre: González, María Angélica
Título/s de Grado (no abreviado): ABOGADA-ESCRIBANA
Fecha de la presentación:

Tema: La Factibilidad de Descentralización del Sistema de Protección Integral de Derechos Provincial.

INDICE

INTRODUCCION..... pag. 4

CAPITULO I: SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL DE DERECHOS

1.-LA EVOLUCION DEL ESTADO ARGENTINO COMO PROCESO SOCIAL..... pag. 7

1.1.- Sistema Tutelar y Sistema de Protección..... pag. 9

1.2.- Nuestro Sistema Provincial-Factibilidad de la Descentralización..... pag. 12

2.-ACTORES DEL SISTEMA. LA CORRESPONSABILIDAD..... pag. 15

2.1 Estado..... pag. 16

2.2 Familia..... pag. 17

2.3 Comunidad..... pag. 18

3.-SUJETOS. Niño Niña y Adolescentes..... pag. 20

CAPITULO II: IMPLEMENTACION DEL SISTEMA – REORGANIZACION INSTITUCIONAL

1.-Estructura Organizacional ..... pag. 21

2.-Unidades de Protección Integral: Su Objetivo, ¿la Descentralización?.. pag. 24

3.-Problemática de la Descentralización..... pag. 28

4.-Desafios Hacia la Descentralización ..... pag. 31

CONCLUSION..... pag. 33

BIBLIOGRAFIA..... pag. 35

INTRODUCCION

Frente a la necesidad de adecuación legal a los preceptos contenidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley Nacional 26.061 de "Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes", resultó imprescindible que la Provincia del Chaco se plantee, cómo garantizar el efectivo acceso y ejercicio de derechos de este grupo poblacional, dado que hasta el año 2010, no contaba con legislación provincial en la materia.

Atento ello y con intenciones de cubrir el vacio legal mencionado, en el año 2010 la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, creó cinco Unidades de Seguimiento Familiar como una forma de dar respuesta atento el vacío legislativo provincial. Las mismas fueron distribuidas en las ciudades cabeceras de la provincia: Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela, Charata, J. J. Castelli y Gral. José de San Martín, haciendo un total de seis equipos técnicos interdisciplinarios, teniendo como principal objetivo buscado con la creación de las Unidades de Seguimiento Familiar, fue el de descomprimir las intervenciones de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, ubicada en Resistencia, la que, hasta ese momento, abordaba todas las problemáticas y situaciones vinculadas a la niñez y adolescencia en el ambito provincial.

El 12 de diciembre del año 2012 fue sancionada la ley provincial 7.162 de "Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", que establece la organización y descentralización institucional de la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, como uno de los órganos encargados de la aplicación del Sistema de Protección Integral, conjuntamente con las 7 Delegaciones Administrativas Regionales (artículo 9).

Estas Delegaciones Regionales, implicaron la descentralización institucional, cumpliendolas funciones que hasta ese entonces eran desempeñadas por las Unidades de Seguimiento familiar (las que posteriormente pasaron a denominarse Unidades de Protección Integral, luego de la sanción de la Ley), con las especificaciones que el propio articulado de la ley establecía. Según el artículo10° de la mencionada norma, Las Delegaciones Regionales ¨…estarán a cargo de un funcionario designado por el Poder Ejecutivo, con competencia en el ámbito de su región y serán sus funciones: a) Definir, fundamentar y ejecutar las medidas de promoción y protección, de primer orden y excepcionales, en la región de su competencia. b) Efectivizar el sistema de protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en el ámbito de la región de su competencia. c) Facilitar el acceso a los programas y planes disponibles en su comunidad a las niñas, niños y adolescentes ante una amenaza o vulneración de sus derechos. d) Conformar, coordinar y presidir el Consejo Regional de Representantes Locales. e) Promover la creación, en el ámbito de los municipios de su región, del organismo específico encargado de atender las políticas vinculadas a la Niñez, Adolescencia y Familia; así como arbitrar el fortalecimiento de las redes locales de protección de

derechos. f) Diseñar, implementar y coordinar conjuntamente con el Consejo Regional de Representantes Locales, el Registro de Recepción y Restitución de Derechos como sistema de información de carácter público, con el objeto de monitorear la restitución de los derechos afectados, en los que se establezcan los indicadores aprobados por el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia. Los criterios para la selección de datos, modalidad de registro e indicadores básicos desagregados, contendrán como mínimo las siguientes variables: edad, sexo, escolaridad, atención sanitaria, medidas adoptadas, sus resultados y control judicial de legalidad si correspondiere. Para la implementación de este Registro se deberá asegurar la reserva en relación a la identidad de las niñas, niños y adolescentes".

Si bien la normativa es clara en lo que respecta a los organismos y funciones que pasan a descentralizar el Sistema de Protección Integral de Derechos, en la realidad las Unidades de Protección Integral pasaron a atender no solo las cuestiones relacionadas a la niñez y adolescencia sino también las funciones de las tres Direcciones que componen la Subsecretaría (Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia; Dirección de Fortalecimiento Familiar y Dirección de Políticas de Género), dado que el gobierno provincial a través del Ministerio de Desarrollo Social, de quien depende la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia no materializó la adecuación de la estructura orgánica ministerial respectiva.

Desde la puesta en funcionamiento de estas Unidades, se observa la incipiente conformación de redes y su puesta en funcionamiento, y la celebración de convenios con algunos municipios para la creación de sus respectivas áreas de niñez y adolescencia.

Se observan dificultades en la aplicación de la ley, como por ejemplo que aún no se realiza la designación de Delegados (Autoridades Administrativas) por el Poder Ejecutivo, como lo estipula a norma (artículo 10), la falta de consolidación política en los acuerdos intersectoriales unabordaje territorial segmentado, es articulaciones débiles, superposición de intervenciones.

Tal como se señalara, desde su creación y hasta la actualidad, por la sumatoria de las funciones de las Unidades que abarca diferentes temáticas, los equipos muestran debilidades teóricas metodológicas respecto a las problemáticas específicas, según el Paradigma de Protección Integral de Derechos. Es decir, implica una debilidad operativa en el funcionamiento de las Unidades.

A esto se suma que tampoco se asignan los recursos económicos correspondientes a las distintas Unidades de Protección, lo que dificulta el proceso descentralización administrativa, significando en la práctica una mera desconcentración de funciones.

De esta manera, las intervenciones de las Unidades permanecen avasalladas y reducidas a la urgencia de las emergencias, dejando a un lado el seguimiento, acompañamiento continuo y sustentable de las diversas situaciones abordadas;

implicando prácticas incorrectas, resultados incompletos y reiteraciones de las problemáticas, lo que dificulta la intervención programática e integral.

Al mismo tiempo, las debilidades operativas mencionadas que atraviesan el funcionamiento de las Unidades, entorpecen el reconocimiento e idoneidad de los dispositivos institucionales, generando desconfianza en otros actores del sistema impidiendo su involucramiento y corresponsabilidad.

Esta primera aproximación a la temática que aborda el presente trabajo y que da título al mismo, lleva el interrogante acerca de la factibilidad de la descentralización del sistema de protección de derechos provincial. En este plano, el supuesto orientador del mismo -partiendo del estudio y de las prácticas de las unidades como dispositivo institucional- aspira a analizar la factibilidad de la descentralización administrativa como línea de acción propuesta por el nuevo paradigma; lo que permitiría una mayor cobertura territorial y poblacional en torno a la protección y restitución de derechos.

Se considerará para tal fin como fundamento teórico epistemológico, los distintos módulos trabajados a lo largo de la Carrera de Especialización en Políticas Públicas para Niñez, Adolescencia y Familia.

Es decir, en el desarrollo de los capítulos; se pretende un análisis crítico facilitador que genere criterios técnicos superadores para el diseño de prácticas territoriales de protección de derechos como efectivas políticas públicas.

Para profundizar el análisis del proceso descentralizador, se realizará a nivel teóricoun recorrido histórico de la evolución del Estado en lo que respecta a las políticas públicas, identificando su variación a partir de los cambios que se dieron en cada época hasta llegar al Sistema de Protección Integral de Derecho.También es necesario comprender la construcción histórica de la niñez, como fundamento del nuevo paradigma; y su relación con los otros actores sociales.

Finalmente, es importante mencionar que la elección de la temática responde a mi desempeño laboral en el ámbito de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, órgano administrativo provincial con responsabilidad primordial y específica en la aplicación del Sistema Integral de Protección de Derechos, conforme a la Ley N° 7.162. Por ello, el desarrollo del mismo implica un desafío profesional y personal en tanto constituya un aporte a la construcción de criterios operativos en pos de la plena aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos.

CAPITULO I: SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL DE DERECHOS

1.- LA EVOLUCION DEL ESTADO ARGENTINO COMO PROCESO SOCIAL

Las posibilidades de descentralización históricamente respondieron a la definición política del Estado en la formulación de políticas públicas. Para entender esto es necesario hacer un recorrido en la evolución del proceso histórico del Estado. Previo a ello es necesario saber que el mismo puede ser entendido como:

- Una forma política de organizar las sociedades históricamente
- Como conductor social
- Un conjunto de instituciones
- Un conjunto de normas y leyes: el derecho
- Creando y promoviendo distintos derechos (civiles, políticos, sociales, género, identidades, etc.)
- Un determinado territorio donde se vinculan culturas y tradiciones
- La activación y regulación de recursos y políticas públicas
- Como un proceso social. (Kirchner y Vessvessian, 2013)

Cuando se estudia la evolución y transformación del Estado, se debe considerar la sucesión de diferentes modelos de Estado a lo largo de la historia. Estos modelos integran las distintas acepciones del Estado en un particular posicionamiento ideológico. Sin embargo, hay que tener en cuenta que ningún modelo es puro en la realidad, sino que convive con formas subordinadas a él que pujan por imponer su dirección, proyecto o hegemonía en un campo atravesado por distintas relaciones de fuerzas políticas. (Kirchner y Vessvessian, 2013)

Es oportuno e indispensable abordar y recorrer los procesos políticos – sociales de la historia, lo que ha marcado las distintas manifestaciones del Estado.

Desde fines del siglo XIX y a través del siglo XX, la construcción de los Estado Nacionales inician un proceso que muchos países del mundo compartieron; entre ellos, Argentina. Este proceso, consiste en la consolidación de la identidad nacional y las respectivas transformaciones sociales, políticas y culturales, que ello implicó.

En el periodo de tiempo comprendido entre los años 1880 y 1930, el Estado argentino se unifica y constituye como tal en todo el territorio nacional. Este modelo de Estado, concibió que solo un sector de la sociedad gozara de derechos políticos. Fue un Estado sin intencionalidad intervencionista y/o articuladora. En esta época existían límites precisos de impulsar una democratización de las distintas esferas de la vida social, donde el progreso es restringido y la articulación aparece como no necesaria. En este modelo de Estado, la ciudadanía se definía en términos económicos y coherentes a la dirección política planteada.

Entre los años 1930 y 1945, se desarrolla el Estado Intervencionista; identificado fuertemente en relación a lo económico. Con el impulso de la industria nacional, no se involucra con la comunidad respecto a las políticas sociales.

Siguiendo el proceso de transformación del Estado, se arriba a la época de los años 1945 y 1975, en la quese desarrolla el periodo conocido como Estado Social y/o Bienestar. A partir del mismo, comienzan a modificarse el conjunto de normas y valores que dan sustento y legitimidad a una determinada sociedad, desde sus instituciones hasta las estructuras estatales, conformando un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, es decir, otro PARADIGMA SOCIAL vinculado fuertemente a la idea de ciudadanía social y anclada en el trabajo como ordenador y generador de identidades. (Kirchner y Vessvessian, 2013)

El Estado Social y/o Bienestar se caracteriza por una nueva forma de articulación con la sociedad, por una fuerte intervención en la economía, redistribución de la riqueza social, participación de la riqueza social a mayores sectores de la sociedad, extensión y creación derechos y reconocimiento de los derechos sociales, por una profundización del proceso de ciudadanización, creación de la seguridad social, regulación de las relaciones de trabajo, bajos índices de desocupación, una sociedad civil movilizada, y el predominio de lo público sobre lo privado. (Kirchner y Vessvessian, 2013).

Los derechos sociales y económicos se convierten en derechos centrales y universales, siendo la impronta de este periodo histórico, con un fuerte impacto sobre la población.

Durante el período de 1976-2001 se produce la ruptura de ese Estado de Bienestar y se inicia el periodo conocido como Estado Neoliberal que, tomando los lineamientos del Consenso de Washington, se transformó estructuralmente; abandonando la centralidad del Estado de Bienestar para ocupar un rol mínimo; apartándose de lo productivo y de la política social universal con una nueva y traumática redistribución de poder e ingresos en la sociedad. Como consecuencia, las políticas sociales impulsadas desde este modelo de Estado, estaban fuertemente influenciadas por la lógica del mercado, caracterizándose por la desarticulación de los lazos solidarios, la desciudadanización, exclusión y pérdida de los derechos laborales y sociales conquistados a lo largo del tiempo.

La lectura de las necesidades y las consecuentes intervenciones desarrolladas fueron focalizadas. Las políticas sociales estaban orientadas a grupos o sectores en función de condiciones biológicas o económicas- sociales; proliferando las políticas asistenciales como forma compensatoria del ajuste estructural.

A partir de la llamada “Reforma del Estado” y la imperante tendencia a la globalización de los años ’90, se dio cierta provincialización y municipalización de los problemas sociales, produciéndose una desconcentración de funciones y atribuciones nacionales al ámbito provincial y municipal sin su consecuente transferencia de recursos.

Surge una nueva concepción de Estado que comienza a partir del 2002, con la crisis del Estado Neoliberal y denominado Estado Articulador e Integrador, inserto en un modelo ideológico de país. Las Políticas Sociales impulsadas desde este

modelo, son políticas reparadoras y constructoras, que contemplan a las personas como titulares de derechos e integrantes y partícipes de una comunidad, de una cultura desde donde se proyectaba reconstruir la ciudadanía.

Este modelo de Estado plantea una nueva forma de articulación con la sociedad, a partir de una fuerte intervención en la economía, desde la cual se sostiene una redistribución de la riqueza social y se otorga en ella participación a mayores sectores de la sociedad. Este posicionamiento confluye en la extensión y reconocimiento de derechos sociales que generan a su vez, nuevas identidades.

Asumiendo una nueva concepción de Estado, se reformula la vida política, se profundiza el proceso de ciudadadanización, creando condiciones igualitarias y universales a la seguridad social y permitiendo con ello el surgimiento de nuevos actores colectivos en el espacio público, regulando las relaciones de trabajo y disminuyendo los índices de desocupación.

La nueva cosmovisión política, partiendo de un proceso descentralizador necesario para efectivizar la ejecución de las políticas sociales, apunta a reconstruir el sentido de comunidad. Esto implica prácticas participativas e integrales, con el compromiso de crear las condiciones materiales necesarias en el pueblo, con cooperativismo, con trabajo, con economía social, y principalmente con la articulación con las provincias, los municipios, organizaciones sociales y comunitarias.

Como podemos ver, el concepto de descentralización tuvo diversas orientaciones en función del modelo ideológico vigente. Es decir, el modelo de Estado condicionó y condiciona a lo largo de la historia, el sentido otorgado a la descentralización o a la centralidad del sistema. El paradigma de la protección integral supone un posicionamiento del Estado en términos de articulador y por lo tanto, generador de prácticas democráticas participativas que requieren la descentralización de recursos y dispositivos institucionales.

Es decir, el concepto de descentralización que plantea el presente trabajo; se basa en la relevancia otorgado por el Estado Articulador a la nueva institucionalidad desde la profundización democrática. Democracia que se sostiene en la ampliación de la participación, en la extensión de derechos, en la promoción de modalidades de intervención asociativas en el territorio y en la descentralización administrativa por medio de las diferentes políticas públicas puestas en marcha, de las que el sistema de protección de derechos de la infancia es una de ellas.

1.1.- Sistema Tutelar y Sistema de Protección

La Doctrina de la Protección Integral ha producido un quiebre de paradigma en la concepción de la niñez y adolescencia, lo que conlleva para su aplicación a la descentralización de los servicios, en la que aparezcan espacios de participación y de articulación de políticas socialesintegrales.

Dada la trascendencia de este cambio de paradigma, hace necesario desarrollarlas, como fundamento y origen del Sistema de Protección de Derechos.

La doctrina de la situación irregular refleja criterios criminológicos propios del positivismo de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, que justificaban la intervención estatal coactiva frente a la infracción de la ley penal por parte de los "menores" considerados "peligrosos", con miras a su tratamiento y resocialización. El eje central del sistema -cuya máxima expresión en Argentina fue la ley 10.903 de "Patronato del Estado", conocida como "Ley Agote", sancionada en 1919- es la disposición del "menor" como "objeto" de tutela del estado a través del Poder Judicial mediante un proceso tutelar dirigido por un Juez con facultades prácticamente omnímodas, y signado por la negación de los principios. (Fama – Herrera)

En la historia de la condición jurídica de la infancia, se observa que en el derecho colonial la internación o institucionalización era la forma de "proteger" a los niños y adolescentes pobres y marginados. No existió una política sobre el tema, la protección a la infancia pobre y desvalida fue materia de interés compartido entre el gobierno, la élite y la iglesia católica, siendo una temática cuyo abordaje estaba reservado al ámbito privado.

Desde esta perspectiva, el Estado se arrogaba la potestad de disponer arbitrariamente sobre la vida de los menores, suprimiendo su autonomía, excluyendo su opinión, recluyéndolos en institutos del Estado, judicializando la pobreza, y como consecuencia la separación de su familia. Los niños y adolescentes eran sometidos a la condición de menores al mismo tiempo que se planteaba una infancia dividida desde la representación social del riesgo. Estos se constituyeron en objeto de intervención, seres incompletos e incapaces que requerían un abordaje especial.

Lo característico del modelo tutelar era la centralización, tanto como concentración de funciones y acciones en la persona del juez de menores, como también, en lo territorial e institucional. (Beloff, 2004)

Durante el siglo XX la realidad social fue evolucionando, los Derechos Humanos se convirtieron en el fundamento de un sistema político social basado en la promoción y garantía del desarrollo de las personas, en la que se marcó la necesidad de una protección especial respecto a los niños y adolescentes.

> La concepción tutelar entró en crisis en la década del '60 en los Estados Unidos y en la década de los '80 a nivel de la comunidad internacional. Con la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989, se cerró el ciclo iniciado casi un siglo atrás con el movimiento de los "Salvadores del Niño", que concebía a la protección de la infancia en los términos ya explicados, y se inauguró la nueva etapa, de protección integral delos derechos de niños, niñas y adolescentes. (Beloff, 2004: 18)

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas sanciona la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Se aprueba así este fundamental tratado internacional que abarcando derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales el que asigna condición de sujeto de derechos a los Niños, Niñas y Adolescentes, y reconoce la necesidad de una protección especial como seres humanos en desarrollo. Los niños son ahora definidos de manera afirmativa, como sujetos plenos de derecho, por lo que se inaugura una era de ciudadanía de la infancia.

La redacción y consecuente aprobación de la convención insumió varios años, cuyosprimeros escritos datan del año 1979. Nos encontramos frente al instrumento internacional de derechos humanos ratificado por la mayor cantidad de países del planeta.

La Republica Argentina, aprueba la CDN en 1989 mediante la Ley 23.849, sancionada en fecha 27/09/1990 y, posteriormente la dota de jerarquía constitucional en los terminos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional (CN), tras la reforma operada en el año 1994.

No obstante la aprobación de la CDN y su incorporación a la CN, continuaba vigente la vieja Ley Agote. No fue sino hasta el año 2005, que se sanciona la Ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, produciendo este hecho el cambio de paradigma en la representación de la niñez y adolescencia. La misma, resultó una ley marco que estableció líneas generales que debían guiar las políticas de protección y promoción de derechos.

La CDN y la Ley han marcado un antes y un después en la concepción de la niñez y la adolescencia, al construir una nueva legalidad e institucionalidad a esta personas en desarrollo.

> […] El nuevo modelo de protección integral de los derechos del niño se enmarca en lo que se conoce como escuela de la reacción social, que representa una ruptura con el modelo etiológico. La condición de pobre, marginal o delincuente deja de ser una cuestión relevante.(Beloff, 2004:20)

Sin embargo, este nuevo modelo, debido a las marcadas huellas del modelo de Estado Neoliberal que imperó en la Argentina durante la década del `90, significó un cambio ideológico en la mirada que se tenía sobre la modalidad que adquiriría el nuevo Estado, llevando a un proceso de descentralización para el cumplimiento de sus fines.

Con el correr del tiempo, la Ley de Protección Integral (Ley 26.061) fue acompañada por otros instrumentos legales tendientes a mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes, a saber: La Ley de Educación Nacional (Ley 26.206), Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075), Ley de Centros de Desarrollo Infantil (Ley 26.233), Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (Ley 26.390), Decretos 90/2009 y 92/2010 –

Inscripción de Nacimientos, Decreto 1602/2009 - Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Decreto 446/2011 – Asignación Universal por Embarazo para Protección Social, Ley de Ciudadanía Argentina. Voto optativo para personas de 16 y 17 años (Ley 26.774/2012), Ley que penaliza la explotación laboral infantil (Ley 26.847), Ley de Comunicación Audiovisual Nº 26.522.

De este modo se entiende que, la protección integral como sistema de derechos es una noción abierta, en permanente búsqueda de nuevos y mejores estándares.

Luego de desarrollar las particularidades de ambos paradigmas, puede observarse que la protección integral plantea una necesaria descentralización en función de empoderar la familia como núcleo social primario para la efectiva satisfacción de los derechos de niñas, niños y adolescentes y a nivel organizacional mediante un sistema de protección de derechos a cargo de órganos institutos oficinas en diferentes lugares al alcance del ciudadanoa diferencia del sistema tutelar donde se legitimaba la intervención estatal sobre los niños que carecían de políticas públicas y sociales que lo habilitaran como ciudadanos, a través de tribunales de menores, o sea, se legitimaron formas concretas de intervención estatal en la vida de las familias de los sectores marginados, con la figura de un Estado asumiendo el rol paternalista y a nivel organizacional un poder centralizado.

1.2.- Nuestro Sistema Provincial: Factibilidad de la Descentralización

Recuperar la historia del sistema provincial permite dilucidar, que la instancia administrativa destinada a atender las problemáticas de la infancia y la familia se caracterizaron durante mucho tiempo por la constante judicialización de los problemas sociales y por una estructura centralizada, que condicionaba el acceso a los derechos. Es decir, se trataba de un organismo administrativo limitado únicamente a responder a la manda judicial, dado que no tenía atribuciones legales para intervenir directamente.

La provincia del Chaco no contaba con legislación acorde al nuevo paradigma de la Protección Integral. La institucionalidad en torno a la niñez y adolescencia se regía por la Ley Provincial Nº 4.369 -Estatuto Jurídico del Menor de Edad y la Familia- sancionada en el año 1996.

En el año 2006, por medio de la Ley Provincial Nº 5.681, se formalizó la adhesión a la ley Nacional Nº 26.061, pero sin derogar la Ley Nº 4.369. Coexistencia que generaba una verdadera confusión.

Transcurridos varios años de su vigencia, en el año 2.010 se llevó a cabo una convocatoria a través de la entonces Subsecretaria de Gestión y Articulación Interinstitucional dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, a diferentes actores: abogados dependientes de la Subsecretaria, miembros del Poder Judicial, miembros de la Cámara de Diputados, Del Consejo Profesional de Abogados, del Colegio de Abogados de la Provincia, y abogados del foro local

que ejercen la profesión de manera independiente, a fin de analizar la ley nacional N°26.061, y de esta manera investigar, comparar y estudiar la implementación de dicha norma, que desembocara en el dictado de una norma propia que respondiera a nuestras realidades locales.

Como parte del proceso de elaboración del Anteproyecto de la Ley Provincial de Protección, en el año 2011, por Decreto N° 2.639/10, se implementa el Proyecto "De Ley a la Vida", por el que la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia convoca a referentes locales de cada una de las ocho micro-regiones de la Provincia del Chaco al debate, análisis y elaboración de los fundamentos para la nueva institucionalidad.

Desde la producción de estos espacios locales del que participaron integrantes de los diferentes Ministerios y diversas Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales, se tomaron los fundamentos que el equipo redactor utilizó para lo que posteriormente tomaría la forma del Proyecto de Ley Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia.

De manera contemporánea se convocó a la activa participación de los mismos sujetos titulares de la ley, niños y adolescentes pertenecientes a las organizaciones e instituciones mencionadas a expresarse en torno a la temática que los involucraba como actores sociales protagónicos.

Podría decirse entonces que la nueva institucionalidad fue pensada, sentida, organizada y presentada desde la expectativa de un verdadero cambio y/o impacto social. Un cambio de paradigma sostenido ideológicamente en la revalorización de lo político y lo público como forma de interpelar lo ya instituido y reformular y adaptar su sentido en función del contexto histórico actual. Para ello se pensó desde sus orígenes otorgar protagonismo a los propios niños, niñas y adolescentes considerando su activa participación en las diferentes organizaciones comunitarias y proyectos colectivos. Y en segundo lugar, planteaba la gestión asociada y conformación y fortalecimiento de redes intersectoriales sociales de orden local como acciones que materialicen la nueva institucionalidad.

Pasado dos años de trabajo finalizó la tarea encomendada. El anteproyecto fue elevado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados de la provincia, existiendo conjuntamente para su tratamiento otro proyecto de reforma del sistema de protección.

Luego del consenso en el ámbito legislativo, se sancionó por unanimidad el día 12 del mes de diciembre de 2012, promulgada el 28 de diciembre de 2012 y publicada en el Boletín Oficial el día 8 de febrero de 2013 la Ley N° 7.162 de "Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes".

El proceso iniciado previo a la sanción de la ley provincial propuso encausar los pasos políticos, sociales y culturales necesarios para la efectiva implementación del Sistema de Protección Integral. Sistema que no se limita al universo de la

infancia, sino que involucra a todo el entramado social, en un crucial cambio de paradigma cuyas nuevas formas de pensar y hacer involucran a los diversos ámbitos de la comunidad. Se ubica dentro de toda una serie de medidas concomitantes y consecuentes, adoptadas en el plano nacional orientadas a una contundente profundización democrática. Cobra entonces entidad de Política de Estado, ya que emerge de circunstancias históricas determinantes, que son las que hoy aportan las condiciones necesarias para tal transformación.

En el año 2013 se ponen en ejecución dos proyectos, los cuales se financian a través de SENAF (Addenda VII/2012): El Proyecto Nuestra Ley se difundió los fundamentos del Sistema de Protección Local, la metodología de intervención en el abordaje de campo desde los aspectos psicosociales, y el análisis de casos prácticos para la aplicación del nuevo dispositivo institucional desde la apropiación conceptual y metodológica de la nueva normativa por parte de los distintos actores sociales e institucionales.

Y el segundo proyecto de Unidades de Protección Integral, por el cual se realiza la difusión de las competencias quecorresponderían a las Unidades de Protección Integral, que fueran creadas con el fin de descentralizar, y llevar a todo el territorio provincial la nueva institucionalidad. Ello se plasmó en la creación y conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos Provincial (Art. 9 Ley Nº 7.162). Asimismo se contempla la descentralización de la Subsecretaría en 7 (siete) Delegaciones Administrativas Regionales y 8 (ocho) Consejos Regionales; incluyendo e involucrando a los diferentes actores a ejecutar y participar activamente del sistema de protección.

Esta nueva institucionalidad da cuenta de la intencionalidad del Estado por cumplir un rol Intervencionista y Articulador en torno a la temática de la Niñez, la Adolescencia y la Familia. Desde allí la mutua implicancia entre la descentralización del Estado y el acceso a los derechos de NNyA a partir de la nueva institucionalidad.

Sin embargo, esta nueva institucionalidad origina el interrogante acerca de la factibilidad de la descentralización del sistema de protección en la provincia. Es decir que, para la implementación del modelo del sistema desarrollado en la nueva ley, requiere un marco institucionala nivel nacional, provincial y municipal, que permita dar sustentabilidad al Sistema de Protección.

Siguiendo esta línea de análisis, resulta necesario comprender a qué llamamos descentralización, remitirnos a su significado. Según la Real Academia Española, Descentralizar es “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado.”

Pero en definitiva, ¿qué implica la descentralización en el Sistema de Protección Integral de la infancia? Se revela en la idea de proximidad de las políticas y los servicios al alcance de los ciudadanos, empoderando a las familias como núcleo social primario para la efectiva satisfacción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

> La descentralización tiende a revalorizar el ámbito local, no solo entendido como sinónimo de provincia sino también a niveles regionales más reducidos, mediante la creación o implementación de acciones y/o servicios a cargo de departamentos, municipios, comunas o demás divisiones intraterritoriales que adopten las distintas provincias. (Gil Domínguez, Fama, Herrera, 2007: 126).

La efectiva aplicación de las políticas públicas de niñez, deben adherir al principio descentralizador, dado que dichas políticas de promoción y protección integral de derechos, requieren una concertación y articulación de acciones entre los diferentes estamentos gubernamentales como parte integrante del Sistema de Protección Integral.

Ello requiere un análisis de dicha factibilidad desde diferentes dimensiones: jurídica, política-administrativa y económica, los que se desarrollan a lo largo del trabajo de análisis.

2.- LOS ACTORES DEL SISTEMA. LA CORRESPONSABILIDAD

Al haber definido la descentralización desde el Estado, es necesario plantearla en términos de corresponsabilidad para poder pensar y analizar el rol de los otros actores del sistema.

Si bien la responsabilidad primaria por el bienestar de los niños y el goce de sus derechos recae en sus progenitores y en los miembros de su familia de origen, quienes tienen una serie de derechos y responsabilidades en el marco de las relaciones familiares de carácter paterno-filial, estas, deben ser respetadas y garantizadas por el Estado.

Al respecto, la CDN señala que corresponde a los padres, o en su caso a los representantes legales, la responsabilidad primordial para la crianza y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social del niño, debiendo ser su preocupación fundamental el interés superior del niño y su bienestar. Sin embargo, la ley también menciona a la comunidad "…por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa..." (art. 6°- Ley 26.061) como otro de los actores fundamentales del sistema, para garantizar el ejercicio de los derechos de NNyA.

Coincidente con ello:

> 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 específica y de conformidad al principio de participación comunitaria, en virtud del principio de co-responsabilidad. (Cuadernillo Nº 2 Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el Ámbito Local,2011:20)

2.1.-El Estado

Se considera al Estado como uno de los actores del Sistema de Protección Integral. Su función lo ubica como garante de los derechos humanos, derechos de los cuales son titulares las niñas, niños y adolescentes. Esta función implica la responsabilidad de desplegar una serie de acciones –preventivas para la efectiva satisfacción de derechos o, en su defecto, restaurativas en los supuestos devulneración de derechos, para la rápida restitución de los mismos. Es decir, recae en el Estado la obligación de adoptar todas las medidas de protección, sean estas administrativas, legislativas y/o judiciales, con el fin de brindar las herramientas a los padres o quienes ejerzan la responsabilidad del cuidado de niños y adolescentes que permitan el ejercicio de los derechos de los que son titulares. (Fama - Herrera)

Se trata de un poder administrador que tiene por finalidad llevar adelante acciones positivas tendientes a generar condiciones de acceso igualitario a los bienes y servicios básicos.

> Está claro, en efecto, que en las sociedades modernas el responsable principal de la construcción de categorías oficiales según las cuales se estructuran estas sociedades, y las poblaciones, y los espíritus, es el Estado, que a través de todo un trabajo de codificación acompañado de efectos económicos y sociales bien reales (como las asignaciones familiares) sale a favorecer cierta forma de organización familiar. (Bourdieu, 1998)

Así lo establece la Ley de la Provincia del Chaco, N° 7.162, en su artículo 3° que dice que “Los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en condiciones de libertad, igualdad, dignidad y equidad, como también la eliminación de los impedimentos de cualquier orden, que imposibiliten o restrinjan el pleno desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, como también su efectiva participación en la comunidad. En la formulación y ejecución de políticas públicas y su prestación, debe ser prioritario para los organismos del Estado el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que así lo garanticen. Toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes. Las políticas públicas de los organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. La prioridad absoluta implica: a) Protección y auxilio en cualquier circunstancia. b) Prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas. c) Preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas. d) Asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice. e) Preferencia de atención en los servicios esenciales…”

Para dar agilidad y eficacia del Estado, resulta necesario concebir la aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos desde un aspecto clave: la descentralización administrativa; entendida como la habilitación a los gobiernos regionales y/o locales, para la toma de decisiones y administración de recursos en el desarrollo de actividades y programas, de manera que se encuentren al alcance de sus principales beneficiarios: los NNyA.

Podemos afirmar que para la aplicación de estas políticas dentro del sistema, resulta necesaria la efectivización del proceso descentralizador jurídico, político, administrativo y económico.

Jurídicamente la descentralización se plasmó a a partir del dictado de la normativa específica de niñez en la provincia, y con ello, ampliar los espacios de participación a nivel local, favoreciendo que los ciudadanos y organizaciones sociales vinculen sus intereses con los de la administración pública. La descentralización política a su vez, refiere el traslado de competencias políticas del Estado central a organismos con ámbito jurisdiccional en un territorio. La descentralización administrativa implica la transferencia de funciones, de competencias anteriormente ejercidas por la administración central hacia otro nivel de gobierno inferior. La descentralización económica hace referencia a la transferencia de recursos económicos a estos estamentos de gobierno inferior.

2.2.-La Familia

Sabido es que el concepto de familia ha venido sufriendo una evolución en el derecho y en la propia realidad social, desde una concepción más tradicional y restrictiva hacia nociones más abiertas y plurales.

Hasta antes de la sanción de la Ley 26.061, el modelo de intervención que se aplicaba para las situaciones problemáticas en el seno de las familias, era el del Patronato, que respondía al paradigma de la doctrina de la situación irregular y que consideraba al niño o niña como *objeto* y tutela por parte del Estado. La ley que regulaba todo el procedimiento era la 10.903, era una verdadera ley tutelar penal, en función de la cual un juez decidía la disposición de los niños que eran considerados peligrosos o se hallaban frente a una situación de peligro moral o material, o abandono moral o material. Los *menores* objeto de protección y no sujeto de derechos eran considerados *peligrosos* y por ello separados de su entorno familiar en forma discrecional. Las razones esgrimidas podían ser desde situaciones de pobreza, maltrato, violencia familiar y abuso. No existían garantías mínimas que pusieran límites a dicha intervención estatal.

A partir de la ratificación por parte del Estado argentino de la Convención de los Derechos del Niño (1989), y la doctrina de la protección integral que ella aplica, viene a romper y dejar de lado estas prácticas del Estado, constituyendo a la Familia como uno de los pilares que sostiene el paradigma de la protección

integral. Ella es, el núcleo social primario para la efectiva satisfacción de la mayoría de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Tanto la Convención sobre los Derechos del Niño, como la Ley Nacional N° 26.061, consagran el derecho de todo NNyA a preservar sus relaciones familiares y a no ser separados de sus padres, salvo que resulte necesaria dicha separación como último recurso yen razón del interés superior del niño (arts. 7, 8, y 9 de la CDN). El artículo 7 de la ley 26.061 resalta el papel protagónico y prioritario de la familia para la efectiva garantía y protección de los derechos de los niños y adolescentes. En este punto es necesario resaltar que el decreto 415/16, amplia el concepto de familia, e incluye dentro del mismo tanto a la familia nuclear como a la ampliada o extensa, y aun, a otros miembros de la comunidad que representen vínculos significativos.

> […] El reconocimiento de esta obligación del Estado hacia la familia le aporta a la Convención un enfoque equilibrado y realista evitando caer en un tratamiento excesivamente liberal que atribuiría a la familia toda la responsabilidad para el bienestar del menor, ignorando la corresponsabilidad del Estado. Nada expresa mejor la importancia de esta forma de enfocar la corresponsabilidad del Estado y de la familia que el dicho brasileño "No hay menor abandonado sin familia abandonada. (O'Donnell, 2001:10)
>
> Es decir, es sobre el Estado donde recae la obligación de adoptar todas las medidas que estén a su alcance de diversa índole (administrativas, legislativas y/o judiciales), con el fin de brindar a los padres u otras personas referentes de niños y adolescentes las herramientas necesarias para que éstos puedan cumplir con el deber de cuidado que les es propio. (Famá – Herrera: 8)
>
> Podemos ver, que este instituto, el de la familia, es otro de los rasgos definidores de la doctrina de la protección integral: “el protagonismo de la familia (tanto de origen como la ampliada o extensa) para la efectiva defensa y protección de los derechos de niños y adolescentes. Se trata de una cuestión que, con mayor o menor vehemencia, ha sido receptado en todas las leyes de protección y/o Código de Niñez sancionados en América Latina. (Famá – Herrera: 8)

2.3.-La Comunidad

En el marco de la doctrina de la protección integral, tal como lo establecen las legislaciones vigentes, la comunidad cumple un protagónico como co-responsable, junto a los otros actores del sistema: el Estado y la Familia cada uno en su rol, es pensada ocupando una función de control, interpelación y acción en el proceso de hacer real los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Es en ella donde se trata revalorizar las redes locales, los recursos barriales, las medidas de apoyo y contención que puedan dar los vecinos o personas cercanas al hábitat de los niños y adolescentes.

Por ello, es preciso antes de analizar a la comunidad definir su significado, siguiendo algunos autores que afirman que, una comunidad es una agregación

social, conjunto de personas, que en tanto que habitan en un espacio geográfico delimitado y delimitable operan en redes estables de comunicación y acción, con mutuo reconocimiento de su pertenencia y lugar de actor (activo o potencial) en esa sociedad, compartiendo equipamientos y servicios comunes, o su ausencia; generando y definiéndose a partir de recursos simbólicos locales, y como consecuencia de ello, pueden desempeñar acción social a nivel local de tipo económico (producción, distribución, consumo de bienes y servicios), de socialización, de control social, de participación social, de competencia y de apoyo mutuo. (Kirchner y Vessvessian: 2013)

Es una articulación de carácter político encuadrada en un proyecto democrático que se propone siempre integrar lo fragmentado y disperso, conteniendo lo particular en orden colectivo.

La democracia participativa propuesta por la nueva institucionalidad se materializa en distintas formas de abordaje comunitario concretándose en diversas formas de trabajo asociado y en la creación o reactivación de las redes sociales que ubican y reconocen al espacio local comunitario como una instancia clave en la transformación social. Es así como la comunidad cobra relevancia y se presenta aludiendo a una territorialidad específica pero también a un tipo particular de sociabilidad vinculado a cuestiones de identidad tales como intereses, creencias, prejuicios, necesidades, etc.

La intervención colectiva propuesta por la nueva institucionalidad se apoya ampliamente en la estructura de grupo. La modalidad de abordaje propuesta por el Sistema de Protección integral plantea una institucionalidad que trasciende al Estado y el Agente o Funcionario público otorgando responsabilidades y capacidades a la familia y la comunidad fortaleciendo el protagonismo popular.

Esta estrategia de planificación opera como encuadre de todas las políticas de niñez y adolescencia desde una lógica integral a mediano plazo, priorizando objetivos, estableciendo metas, definiendo indicadores, articulando acciones, etc. El objetivo es generar condiciones para el cumplimiento efectivo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su calidad de ciudadanos, a través del desarrollo de políticas públicas integrales e implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial, priorizando condiciones de igualdad y equidad.

> Un cambio de paradigma sostenido ideológicamente en la revalorización de lo político y lo público como forma de interrogar lo ya instituido y regenerar su sentido en función de la época histórica en la que se encuentra. Para ello otorga desde el comienzo y en primer lugar; el protagonismo vital a los propios niños, niñas y adolescentes al considerar su activa participación en diferentes organizaciones comunitarias y proyectos colectivos. Y en segundo lugar, plantea la gestión asociada y conformación y fortalecimiento de redes intersectoriales sociales de orden local como acciones que materialicen la nueva institucionalidad. (Conceptos desarrollados en el Prólogo de la Ley Provincial Nº 7.162 Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, 2012)

El paradigma de la Protección integral reconoce y ordena a las Organizaciones, las Familias y la Comunidad como activos actores políticos en el debate y producción de condiciones de derecho para los Niños, Niñas y Adolescentes.

La participación comunitaria está relacionada a la descentralización y a los Estados locales, por lo que las organizaciones no gubernamentales cuales tienen un rol fundamental, en términos de co-responsalidad en el cumplimiento de los derechos de los Niñas Niños y Adolescentes.

3.-SUJETOS DEL SISTEMA: LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

En no pocas ocasiones se ha dicho que la Convención de los Derechos del Niño, que fuera incorporada a la Constitución Nacional en el año 1994, significó un giro radical en la concepción de la infancia, y un cambio a nivel legal en la relación de los niños y niñas con el Estado, con lo político y con la ciudadanía en general. La CDN considera y define al niño según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad.

En la concepción del niño como sujeto de derecho subyace, primeramente, la idea de igualdad jurídica, en el sentido que todas las personas son destinatarias de las normas jurídicas y tienen capacidad de ser titulares de derechos

Es decir que la actual institucionalidad implica una concepción de sujeto como personas titulares de derecho. Los Niños, Niñas y Adolescentes son personas que se encuentran en una etapa determinada de su desarrollo. Son Sujetos que presentan una historia particular y que demandan una intervención política acorde a sus condiciones concretas de existencia.

> Los niños son ahora definidos de manera afirmativa, como sujetos plenos de derecho. 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 les reconocen todos los derechos que tienen los adultos, más derechos específicos precisamente por reconocerse esa circunstancia de estar creciendo (Beloff, 2004: 21).

Ser niño no es ser menos adulto, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta. La infancia y la adolescencia son formas de ser persona y tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida. Tampoco la infancia es conceptualizada como una fase de la vida definida a partir de las ideas de dependencia o subordinación a los padres u otros adultos. La infancia es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica. (Cillero Bruñol, 1999)

Los principios de la CDN para definir el marco de las políticas sociales de niñez y sus prácticas “No Discriminación, Interés Superior del Niño, Autonomía y Participación, y Supervivencia y Desarrollo” son ejes centrales para el diseño de los programas y las políticas de infancia y adolescencia.

> Las características de las políticas de niñez y adolescencia que abren paso a una descentralización: Permite imprimir un salto de modo que tengan el sentido claro y explícito de acceso a los derechos y ejercicio de los mismos por todos los niños por igual.
> El modelo de gestión estatal parte de un diseño de dispositivos, planes, programas, proyectos, líneas de acción promocionales de derechos; conteniendo la integralidad, la interdependencia de los derechos y propiciando el vínculo de la articulación intersectorial.
> Incluir la opinión del niño/a y adolescente en las situaciones que lo involucren.
> Materializar el concepto de sujeto de derecho, reconociendo en el otro a un igual, con todas las potencialidades que los sujetos poseemos. Reconocimiento de las familias, estimulando sus responsabilidades y aptitudes para proporcionar el desarrollo y bienestar a sus hijos.
> Promover las responsabilidades institucionales, buscando nuevas lógicas institucionales y comunitarias. (Cuadernillo Nº 3 Prácticas y Metodologías de Abordaje, 2011: 15)

Se observa transformaciones sumamente significativas, que asociadas a movimientos mundiales, son impulsadas desde el ámbito nacional y con variada incidencia en las distintas realidades y territorios provinciales. Se trata; por supuesto, de un proceso en movimiento promovido desde el reconocimiento de Niño, Niña y Adolescente como sujetos plenos de derechosque crecen y se socializan en un tiempo y un territorio determinado.

CAPITULO II: IMPLEMENTACION DEL SISTEMA - REOGANIZACION INTITUCIONAL

1.-Estructura Organizacional

En el capítulo anterior, se analizaron los distintos componentes del Sistema de Protección Integral de Derechos, poniendo particular énfasis desde este paradigma, en el concepto de descentralización administrativa y sus implicancias.

Ahora bien; resulta necesario transitar por la historia local, para comprender la incidencia institucional del nuevo marco normativo en la provincia del Chaco, como campo territorial de referencia para el presente trabajo. Para ello es necesario abocarse a las diferentes transformaciones que se realizaron al respecto.

Durante la vigencia del Estatuto, el órgano técnico administrativo encargado de intervenir en el campo de la niñez y la adolescencia en el Chaco era la Dirección de Minoridad y Familia. Este organismo se sostenía además, como antecedente más remoto, en los fundamentos del “Fuero Judicial del Menor y la Familia” creado por la Ley 3.432 en el año 1988. Es así que, la Dirección de Minoridad y Familia tenía como función “…planificar y ejecutar la política en general de la minoridad, tanto en sus aspectos preventivos cuanto en lo relativo a la formación y reeducación de los menores…”

Inspirada en la Doctrina de la Situación Irregular, la Dirección ejercía una función eminentemente asistencialista y tutelar, con limitaciones para abarcar todo el territorio provincial, funcionando en subordinación directa respecto al Poder Judicial, como auxiliar del mismo sobre la urgencia y el riesgo.

El camino recorrido por la Dirección de Minoridad y Familia muestra la evolución en el ámbito de la niñez y la adolescencia como categorías en el territorio provincial, iniciándose, en la noción de la minoridad como campo de intervención.

Precedente a la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2008, la Dirección de Minoridad y Familia, perteneció a otras carteras ministeriales como Educación y posteriormente Salud Pública. Atento a ello, desde el año 1990, se estructuró como Dirección dependiente de la entonces, Subsecretaría de Salud Pública y Acción Social.

Creándose en el año 2008, el Ministerio de Desarrollo Social por Ley Provincial Nº 6906; una de las Subsecretarías a su cargo fue la de Gestión y Articulación Interministerial (Decreto 260-10), teniendo entre sus objetivos "… la atención y reducción de situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidades para estos sectores, como menores, adolescentes, familias, ancianos, y personas con capacidades especiales, protegiendo a la familia y fortaleciendo a las organizaciones comunitarias…", como así también "… instalar una mirada integral del hombre, su familia y su entorno social…" y "… evitar la fragmentación de las prestaciones, potenciar recursos humanos y financieros…"

Esta Subsecretaria tenía bajo el ámbito de su dependencia a la Dirección de Minoridad y familia. Posteriormente se dividió en dos Direcciones en la de "Niñez, Adolescencia y Familia" y "Fortalecimiento Integral de la Familia". El campo de la *minoridad*sería abordado básicamente, en esas Direcciones.

La Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia –la entonces Dirección de Minoridad y Familia-, tenía como función "Planificar y ejecutar las políticas públicas y sociales de niñez, adolescencia y familia en el ámbito extrajudicial, orientando su accionar a la prevención, promoción y asistencia integral. Asimismo actuar como órgano de ejecución de las medidas dispuestas por los Juzgados de Menores de Edad y la Familia". Su estructura contaba con cuatro Departamentos: Hogares de Internación; Asistencia Integral a la Niñez y la Familia; Adolescencia; y Promoción de Derechos.

Asimismo, la Dirección de Fortalecimiento Integral de la Familia la que antes integraba la Dirección de Minoridad y Familia, intervendría en "Planificar y ejecutar programas y proyectos derivados de las políticas sociales, vinculados al grupo familiar en situación de riesgo social y comunitario, a través de la asistencia integral en hogares de semi-internación. Promover la atención a adolescentes provenientes de zonas rurales que deseen continuar con sus estudios secundarios". La estructura se dividía también en cuatro Departamentos quedó asignada como competencia institucional el campo de las Residencias Juveniles y

los CIFF -Centros Integrales de Fortalecimiento Familiar, antes denominados Casas del Sol y previo a ello Centros del Menor de Edad y la Familia.

Atento al tema que es materia de análisisen el presente trabajo, y al haber desarrollado la estructura del organismo, es necesario el tratamiento específico de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, que como parte de los organismos del Estado responsable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia. Sin perjuicio, de que la legislación local vigente no se encontraba acorde a la protección integral, las prácticas eran ambivalentes según la conveniencia de las instancias actuantes. La Dirección, al verse imposibilitada de atender todo el territorio provincial, realizó ardua tarea a fin de descentralizar el modo de operación. Por lo que, en el mes de Marzo del año 2010, se inicia la creación de las Unidades de Seguimiento Familiar, cuyo objetivo era descentralizar la intervención de las acciones realizadas por uno de sus departamentos, el de Asistencia Integral a la Niñez y la Familia (Conforme Decreto Provincial N° 260/10) con sede en la ciudad de Resistencia. Este se ocupaba de constatar las demandas provenientes de toda la provincia, que consistía en llamados telefónicos a la Línea 102 “la línea del niño”, atención a las demandas espontaneas, abordaje de casos mediante el seguimiento y monitoreo de las diversas problemáticas, y asimismo dar respuestas a los oficios librados de los diferentes Juzgados, Asesorías y Fiscalías, como así también, a otros Organismos Gubernamentales y No Gubernamentales. Es por lo que las múltiples funciones y la distancia física del equipo técnico central, dificultaba la agilidad y eficacia de dichas intervenciones.

A raíz de ello, se fueron formando lentamente y con pocos recursos materiales y humanos, diferentes equipos interdisciplinarios, a los que se denominó “Unidades de Seguimiento Familiar”, en principio se formaron en algunas ciudades cabeceras del territorio provincial, con el transcurso del tiempo se fueron creando otras sedes, dando como resultado un total de seis equipos técnicos, distribuidas en las ciudades cabeceras: Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela, Charata, J. J. Castelli y Gral. José de San Martín. Dichas Unidades fueron conformándose por profesionales: psicólogos, trabajadores sociales, abogados y personal auxiliar, todos ellos residentes del lugar de asiento de las unidades.

Posteriormente, se confeccionó el primer documento legal que le otorga formalidad a su creación, efectivizándose con la Resolución Nº 247/11; el ámbito de creación correspondió a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, de la Subsecretaria de Gestión y Articulación Interinstitucional del Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos; en ella, se consideran los fundamentos de la CDN, las leyes nacionales 26.061, 26.485; las provinciales previas a la 7.162 y la ley de ministerios 6.075.

Contemporáneamente, el 12 de diciembre del año 2012 fue sancionada la ley provincial 7.162 de “Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, la cual prevé, la constitución de 8 (ocho) Delegaciones Regionales.

La Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, abarcando dentro de su esfera de competencia tres Direcciones con funciones específicas conforme las temáticas específicas de cada una, no teniendo estructura administrativa en el interior de la provincia, concentra en las Unidades de Seguimiento familiar el abordaje de las temáticas de sus otras Direcciones que la integran, la de Fortalecimiento Familiar y la de Mujer. Es decir, si bien la nueva legislación de niñez y adolescencia era clara en cuanto a las funciones de las Delegaciones Regionales, lejos estaba de cumplir la manda legal.

Conforme esta evolución histórica narrada, las Unidades de Seguimiento Familiar pasaron a depender jerárquicamente de la Subsecretaria atendiendo no solo las problemáticas de niñez y adolescencia sino también las temáticas de fortalecimiento familiar y de mujer. De esta manera, pasaron a denominarse Unidades de Protección Integral (futuras Delegaciones Regionales) cumpliendo parcialmente lo establecido por la ley.

2.-Unidades de Protección Integral: Su Objetivo, ¿la Descentralización?

Las Unidades de Protección Integral se encuentran atravesadas por el cambio de Paradigma en torno a la niñez, adolescencia y familia. Ellas surgen con la cambio del Paradigma de la Protección Integral. Esto incide de manera significativa como huella fundante de su creación: como se ha mencionado bajo la dependencia de una Dirección (Niñez, Adolescencia y Familia) que se mostraba imposibilitada de cubrir todo el territorio provincial; y tratando de diferenciarse y sustituir la función tutelar de auxiliar de la justicia por el criterio de articulación. Sin embargo en este momento la función predominantemente asistencialista se organizaba sobre el criterio de riesgo individual y familiar y en función de los lineamientos determinados por la Dirección de Niñez.

Continuando con el relato, en el año 2015, y dentro de la reorganización institucional por medio de la Resolución Nº 0857 -considerando los fundamentos de la Ley Nacional Nº 26.061, las leyes provinciales Nº 7.162, 4.175 y 6.906 (De Ministerios), los Decretos Nº 260/10 y modificatorio Nº 839/15-, resulta menester dejar sin efecto las resoluciones de creación de las Unidades de Seguimiento Familiar erigidas por las mismas, y crear, a efectos de la descentralización administrativa, las Unidades de Protección Integral Regionales en las ciudades cabeceras coincidentes con las regiones en que se divide la Provincia, que tendrán la responsabilidad de aplicación del Sistema Integral de Protección de Derechos.

Si bien la Ley Nº 7.162, define nuevos criterios de intervención desde el encuadre del Sistema de Protección Integral, estableciendo normativamente la creación de las Delegaciones Regionales. En la práctica, siguen siendo las Unidades –pseudo Delegaciones- las representantes territoriales directos de la Subsecretaría en el proceso de descentralización inacabado llevado adelante por la misma. Es decir, el efectivo proceso de descentralización no se corresponde directamente con lo que el texto de la ley formaliza.

Reiterando la idea que subyace en el presente trabajo, y anticipándonos a las conclusiones, la Ley es clara en cuanto a la estructura y conformación del Sistema de Protección Integral de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, sin embargo el Poder Ejecutivo Provincial se encuentra demorado en su efectiva implementación no adecuando dicha estructura administrativa con los postulados de la Ley.

Es por ello que ante esta falencia, y a fin de llevar adelante un trabajo coordinado desde el nivel central con dichas Unidades, para la planificación y ejecución de las políticas públicas y sociales existentes, en miras a facilitar el acceso de NNyA con garantías o derechos amenazados o vulnerados a programas y planes disponibles en cada comunidad, arbitrando los medios necesarios para el fortalecimiento de las redes locales de protección de derechos, la consolidación del Sistema de Protección Integral de NNyA en cada región de la provincia, resultó conveniente y necesario la creación de un área de coordinación de Unidades de Protección Integral en el ámbito de la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente directamente de está, para llevar adelante una gestión articulada de todas las delegaciones regionales". La que fue creada por Disposición Nº 212, todo ello teniendo en cuenta el espíritu de la normativa vigente "… la ley Nº 7.162 establece en el territorio de la Provincia, el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de NNyA consagrados por la CDN, la Constitución Nacional y la Constitución Provincial e instituye la composición de los órganos responsables de su aplicación".

Es decir, los instrumentos administrativos dictados, asimilan las funciones de las Unidades de Protección Integral con las Delegaciones Administrativas Regionales, cuya responsabilidad se especifica en el Art. 10, de la Ley Nº 7.162, describiendo como funciones: -Definir, fundamentar y ejecutar las medidas de promoción y protección, de primer orden y excepcionales, en la región de su competencia.

- Efectivizar el sistema de protección Integral de NNyA en el ámbito de la región de su competencia.
- Facilitar el acceso a los programas y planes disponibles en su comunidad a los NNyA ante una amenaza o vulneración de sus derechos.
- Conformar, coordinar y presidir el Consejo Regional de Representantes Locales.
- Promover la creación en el ámbito de los Municipios de su región, del organismo específico encargado de atender las políticas vinculadas a la Niñez, Adolescencia y Familia; así como arbitrar el fortalecimiento de las redes locales de protección de derechos.
- Diseñar, implementar y coordinar conjuntamente con el Consejo Regional de Representantes Locales, el Registro de Recepción y Restitución de Derechos como sistema de información de carácter público, con el objeto de monitorear la restitución de los derechos afectados, en los que se establezcan los indicadores aprobados por el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia. Los criterios para la selección de datos, modalidad de registro e indicadores básicos desagregados, contendrán como mínimo las siguientes variables: edad, sexo, escolaridad, atención sanitaria, medidas adoptadas, sus resultados y el control

judicial de legalidad si correspondiere. Para la implementación de este Registro se deberá asegurar la reserva en relación a la identidad de NNyA.

A su vez, dentro de las Unidades (Delegaciones), se especifica la función del equipo interdisciplinario, en el Art. 11 de la ley 7.162: "… será la de realizar la evaluación y acompañamiento integral de NNyA, ante la amenaza o vulneración de sus derechos o garantías, sugiriendo las medidas necesarias tendientes a la preservación, restablecimiento o reparación de los mismos."

La conformación del equipo se detalla en el Art. 12: "… estará conformado como mínimo por un profesional de cada una de las siguientes disciplinas: psicología, trabajador social y abogacía, con la incorporación gradual de profesionales de las ciencias médicas, psicopedagógicas y de la psicología social. En los casos en que no esté integrado de modo tal el equipo, se podrá requerir la colaboración de profesionales de estas disciplinas del servicio de salud, de educación o algún profesional que se requiera de la órbita provincial o municipal."

La intervención del equipo interdisciplinario se detalla en el Art. 13: "… intervendrá a requerimiento de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia o Delegación Regional, teniéndose en cuenta para ello la prioridad ordenada al art. 3º, inciso d) de la presente ley.

A los efectos del mejor funcionamiento del Equipo Interdisciplinario, se podrá requerir del aporte de las Regiones que integran el Consejo de Representantes Locales, en cuyo caso, se formalizaran convenios entre la Subsecretaria y los municipios que así lo dispongan."

El Art. 3 de la Ley 7.162, refiere a la Responsabilidad Gubernamental: "los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en condiciones de libertad, igualdad, dignidad y equidad, como también la eliminación de los impedimentos de cualquier orden, que imposibiliten o restrinjan el pleno desarrollo integral de NNyA, como también su efectiva participación en la comunidad.

En la formulación y ejecución de políticas públicas y su presentación debe ser prioritario para los organismos del Estado el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que así lo garanticen. Toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las NNyA. Las políticas públicas de los organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de NNyA. La prioridad absoluta implica:
a).-Protección y auxilio en cualquier circunstancia.
b).-Prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas.
c).-Preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas.

d).-Asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice.
e).-Preferencia de atención en los servicios esenciales.

En cuanto a las pautas para la formulación de políticas públicas, definidas en el Art. 2: "las políticas públicas de carácter integral, universal y especifico centradas en la concepción de NNyA como sujetos de derechos se diseñaran y ejecutaran sobre la base de las siguientes pautas:
a).-Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de los derechos de NNyA
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 su 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 las redes intersectoriales locales
e).-Fomento y estímulo de la activa participación de los sujetos comprendidos en la presente ley, en organizaciones comunitarias, así como en el desarrollo de proyectos colectivos; fundamentalmente aquellos cuya finalidad sea prestarle ayuda.
f).-La previsión de medidas eficaces y expeditas que aseguren el pronto restablecimiento de los derechos, cuando fueren vulnerados.

Es necesario considerar que todo lo señalado se encuadra dentro del Sistema Integral de Protección de Derechos cuya conformación e implementación se detalla en el Art. 7: "… está conformado por todos aquellos organismos y entidades que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas de gestión estatal o privada, del ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de NNyA y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia del Chaco 1957-1994, la CDN, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino.

La política de Promoción y Protección Integral de Derechos de NNyA, será implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Provincia, los Municipios y las Organizaciones de la Sociedad Civil, que se integran al Sistema.

Para el logro de sus objetivos, el Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA contará 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 excepcionales de protección de derechos.

Por último; es importante considerar que en el Título III de la Ley 7.162 se especifican los Órganos Responsables de la aplicación del Sistema Integral de Protección de Derechos.

Así, en el Art. 9 se menciona: Los órganos a los que se les asigna la responsabilidad primordial y especifica en la aplicación del Sistema Integral de Protección de Derechos, son los siguientes:
a).-Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, con sede en la Ciudad de Resistencia. Descentralizado administrativamente en (7) Delegaciones Administrativas Regionales, en las ciudades cabeceras coincidentes con las regiones en que se divide la Provincia.
b).-Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia integrado conforme lo establece el art. 18 de la presente ley.
c).-Ocho (8) Consejos Regionales de Representantes Locales, coincidentes con las Regiones en que se encuentra dividida la Provincia de acuerdo con lo establecido por la ley 5.174 – Sistema de Planificación y Evaluación de Resultados – Regiones Municipales – y las integraciones territoriales resultantes de la misma.

3.-Problemática de la Descentralización

Como se viene sosteniendo, este cambio de paradigma, propone nuevas formas de ejercicio de poder que implican dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la reconsideración de la descentralización administrativa y en segundo lugar, el establecimiento de una democracia participativa en torno a la temática de la Niñez y Adolescencia.

En este contexto, a través de las Unidades como futuras delegaciones regionales, se pretende construir la participación, la descentralización, la inmediación, la atención inmediata y directa. Estas Unidades contarían con la presencia del Consejo Regional, aun no puesto en práctica, donde cada representante local prioritariamente informará sobre las herramientas o recursos disponibles, las temáticas prioritarias a abordar en cada región, entre otras funciones.

Es decir, la factibilidad de la descentralización del sistema se encuentra enmarcado por las dimensiones jurídica, política-administrativa y económica regulado por la Ley 7.162, al establecer la conformación de la estructura administrativa del órgano encargado de la aplicación del Sistema de Protección Integral, la falta de decisión política para dar vida real a esa estructura, hace defectuosa la aplicación práctica del mismo. Ello en base a las consideraciones que seguidamente se detallan.

- En primer lugar, las Unidades de Protección Integral aun funcionan como dispositivos territoriales regionales con las competencias legales de las Delegaciones Regionales, dado que, aún en la actualidad, las Delegaciones propiamente dichas no se encuentran en funcionamiento. Consecuentemente la

Subsecretaria no logra institucionalizar aún canales de comunicación y acuerdos de intervención, generando prácticas fraccionadas, burocratización, conflictos, entre otros.

Si bien, el encuadre normativo de la Ley de Protección Integral, con su nueva institucionalidad es concebida desde una dinámica territorial propia de cada región, actuando coordinadamente desde el terreno geográfico y reconociendo las particularidades culturales, materiales, y simbólicas de los municipios que la componen. Es decir, que se trata de una institucionalidad pensada para la Niñez y Adolescencia desde las herramientas territoriales, el marco federal, la ciudadanía en el ejercicio pleno de los derechos, la potencialización del ámbito familiar, las nuevas modalidades de concertación social como los Consejos Consultivos y las Mesas de Gestión Local.

- Como segunda consideración, al no haberse implementado las Delegaciones, conlleva a la postergación en la designación de Delegados (Autoridades Administrativas) que debiera ser realizado por el Poder Ejecutivo Provincial. Esto trae aparejado que, a modo de ejemplo, al tener que adoptar medidas de protección –sean estas ordinaras o extraordinarias- la Unidad, a través de su equipo técnico elabora el Dictamen con la sugerencia de medida que considere pertinente y su correspondiente proyecto de instrumento administrativo fundado, debiendo remitirse a la autoridad del nivel central, para que sea ella, al no estar investidas de la autoridad que corresponde al Delegado, quien adopte la medida. Es decir a modo de ejemplo, el equipo técnico de la Unidad de la Región Impenetrable, deberá remitir y esperar que la autoridad con sede en Resistencia rubrique dicho instrumento, acarreando en no pocas ocasiones, en el vencimiento de términos perentorios, lo que arroja como resultado la extemporaneidad de la medida a adoptar.

- Como tercera consideración, las Unidades de Protección Integral no poseen una estructura de cargo administrativa, no cuenta con personal de planta permanente suficiente, utilizando la figura de personal becado –precarizado, con salarios insuficientes- conlleva en ciertas situaciones a encontrarse con profesionales que no se comprometen con la sensible tarea. De la misma manera por lo mencionado precedentemente, se produce una rotación constante de los equipos técnicos, sumado a que en el interior de la provincia resulta difícil encontrar profesionales para la conformación de los mismos, como lo exige la ley.

Como fuera mencionado, las Unidades realizan funciones y abordan la temática de las tres Direcciones que componen la Subsecretaria (Niñez, Adolescencia y Familia, Fortalecimiento Familiar, y Mujer), con diversos marcos teóricos-metodológicos e insuficientes en dichas temáticas. Ello se traduce en carencia en el abordaje, falta de cobertura territorial, intervenciones centradas solo en emergencias, dejando a un lado el seguimiento de las situaciones problemáticas, con resultados dispares. Por esta falta de especificidad en los equipos, trae aparejado también prácticas incorrectas, generando desconfianza en la población, dificultando la construcción de legitimidad del nuevo paradigma.

➢ Como cuarta consideración, coexiste la cuestión económica. Siendo este uno de los elementos a considerar para la factibilidad de la descentralización del sistema, las Unidades no cuentan con recursos económicos que se traduzcan en recursos materiales efectivos con graves falencias en lo edilicio, en los insumos informáticos para el trabajo de los equipos técnicos, en los medios de movilidad, máxime teniendo en especialísima consideración las enormes distancias que comprenden territorialmente las regiones, y las dificultades de los caminos agrestes.

Por otra parte, se evidencia la no existencia de consolidación política, entre el gobierno provincial y los distintos municipios, lo que impide que los equipos interdisciplinarios de ambas instancias desempeñen en coordinación las funciones que el sistema le otorga a fin de cumplir con el interés superior de las niñas, niños y adolescentes y así concretar la descentralización.

➢ El accionar de cada Unidad de Protección Integral comprende toda la región de referencia, integrando a varios Municipios. Uno de los objetivos a cumplir, es que cada Municipio a su vez, desde la lógica de la co-responsabilidad, funde dentro de su estructura el Área de Niñez, Adolescencia y Familia, a fin de que funcionen como proyección operativa de las Unidades. Para el logro de estos objetivos, y teniendo en consideración la autonomía de los municipios, la Subsecretaría firmó convenios con los Municipios con el objetivo de promover su inserción en los fundamentos operativos del Sistema de Protección Local. Algunos de los sesenta y nueve municipios adhirieron al mismo, pero actualmente solo uno de ellos tiene conformado el Consejo de Niñez y otros dos se encuentran en proceso de formación. Lo que exterioriza una quinta consideración negativa en la factibilidad de la descentralización.

Así, siguiendo el pensamiento de BARATTA ,en el ámbito de las dimensiones sociales identifica dos fortalezas del contexto democrático: el principio de municipalización y participación en las políticas públicas desde el desarrollo y poder de la comunidad local; y la consideración de las asociaciones de la sociedad civil en tanto estructura e incidencia en procesos de producción e implementación de la ley en campo de los derechos de NNyA.

➢ Sexta consideración a tener presente, luego de abordar a las Unidades como dispositivos de descentralización, es tener presente la falta de afianzamiento político en los acuerdos interministeriales, lo que produce una falta de consolidación del sistema, que es palpable por el desconocimiento de los otros actores del sistema (salud, educación, economía, etc) de que son parte del mismo. Resulta palpable esta realidad, toda vez que resulta en no pocas ocasiones una tarea faraónica, coordinar articulaciones hacia adentro del mismo poder ejecutivo. Ejemplificándolo de manera práctica, en la dificulta de reinsertar escolarmente a un niño, por las resistencia de la escuela de inscribirlo fuera del periodo *regular*.

Conforme lo desarrollado, en cuanto a las dimensiones políticas es coincidente con el pensamiento de Baratta al considerar que, en el nivel local, se observa la

incidencia favorable del federalismo, las políticas públicas locales participativas y la red de ciudades y municipios coordinando en forma horizontal sectores de las políticas locales. Incidencia que otorga mayor efectividad, desde experiencias multiactorales e interinstitucionales, a las políticas públicas de protección de la niñez impulsadas desde un Estado fuerte por medio de la acción legislativa, financiera y técnica.

Así, el artículo 3 de la CDN encuadra la responsabilidad de todas las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos; en la transversalidad del interés superior del niño como criterio.

Por todo lo mencionado, lograr una sociedad satisfecha y sin asimetrías pronunciadas, así como mejorar los niveles de calidad de vida, es factible con la instrumentación de mecanismos de gobernabilidad a través de procesos de descentralización jurídica, administrativa, económica y política. Es decir que, conforme el análisis precedente, se puede concluir que no se ha producido hasta la fecha una efectiva descentralización del sistema de protección integral de derechos con todos los elementos que ella requiere.

4.- Desafíos Hacia la Descentralización

Como se ha indicado, y desde esta perspectiva, la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, como órgano técnico provincial es responsable de impulsar y concretar políticas públicas dirigidas a NNyA, en articulación con otras agencias, instituciones, la comunidad, los grupos familiares y los mismos NNyA.

La complejidad del panorama actual, requiere profundizar el proceso descentralizador del Sistema de Protección Integral de Derechos provincial, a fin de que la factibilidad de su aplicación opere efectivamente según lo prescripto en la ley. Por esta razón, se toma a las Unidades de Protección Integral (UPI) como dispositivo de descentralización administrativa del Sistema en toda la provincia, siendo estas quienes aglutinan en sus intervenciones a todos los actores locales de su región, por su proximidad territorial y su cercanía a la ciudadanía.

Uno de los principales desafíos para las Unidades como dispositivo descentralizador, será adecuar sus propias prácticas institucionales según el modelo de la Protección Integral. La afirmación anterior refleja que el viejo paradigma del Patronato Menores se encuentra presente aun desde la fuerza de lo instituido en el encuadre institucional diario. Son prácticas superficiales, en algunas ocasiones con predominio a la asistencia directa, sin desentrañar las causas que originaron la problemática, sin analizar en profundidad las posibles estrategias intersectoriales que involucren dentro del ámbito de competencia dé cada organismo, los que concluye en prácticas fragmentadas entre los distintos sectores y actores de la comunidad.

Los equipos técnicos por lo general, se encuentran apresados en la necesidad de dar respuestas a situaciones problemáticas particulares, en su mayoría, priorizando urgencias. Estos equipos se hallan avasallados por el aumento de las demandas, la mayor complejización de las problemáticas, la falta de respuestas de los organismos que deben intervenir por el principio de corresponsabilidad y por la especificidad de algunas temáticas (por ejemplo adicciones).

El procedimiento de intervención que se debería aplicar desde la Unidad ante una emergencia y/o urgencia (derecho vulnerado o amenazado) ordena la articulación con el resto de las instancias implicando un equilibrio entre el compromiso y la pertinencia en la acción. Evaluada la situación inicial se deberá definir cuál es la pertinente política pública que en caso concreto, el Estado restituya el derecho vulnerando.

Otra realidad de los equipos técnicos de las Unidades, es su condición laboral precaria (becados), lo que implica condiciones laborales inestables e irregulares, lo que genera la renovación constante de los equipos técnicos, en su mayoría profesionales recientemente egresados, y sin conocimientos específicos en la temática, lo que produce intervenciones confusas, que no siempre tienen como eje trasversal la doctrina de la protección integral.

Consecuentemente resulta necesario realizar capacitaciones continuas a los equipos técnicos de las Unidades. De la misma manera, no podemos dejar de mencionar, que tampoco ha sido incorporado a las prácticas de otros actores, organismos, instituciones, el paradigma de la protección integral. Para superar la fragmentación de las miradas y las intervenciones aisladas es prioritario que se plasme lo que el artículo 7° , del Decreto Reglamentario 1727/15, de la Ley 7.162, establece cuando dice que "…Todos los organismos administrativos deben revisar la normativa que regula el acceso o el ejercicio de derechos reconocidos a niñas, niños y adolescentes, adecuándola a los postulados contenidos en la Ley, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días desde la entrada en vigor del presente Decreto…"

Otro aspecto a considerar es la figura del Delegado Regional, quien debe tener la suficiente capacidad de convocatoria y habilidades de gerencia social, para la conformación de las redes locales. No instituido aún como tal este funcionario (por su falta de designación por el Poder Ejecutivo Provincial), quien hace las veces de Delegado es una pseudo figura afín denominado *Coordinador*.

Se adhiere al pensamiento orientando a las acciones de fortalecimiento de la familia, la promoción de redes intersectoriales locales, propiciando fuertemente la constitución de organizaciones y organismos de protección locales para la restitución, promoción y protección de derechos de NNA. Estas acciones concretas, constituyen una herramienta fundamental para las Unidades, que coadyuva al proceso descentralizador dado que las familias son los ejes principales de acción para la concreción de las políticas de inclusión.

Como parte del Sistema, y para que el mismo funcione plenamente, no podemos perder de vista, a nivel local, a los municipios, dado que gran parte de la tarea para la descentralización del sistema, los involucra.

Son ellos los que conocen la realidad de su territorio y las carencias de su población, los indicados para propagar y efectivizar este Sistema, implementando las practicas del nuevo paradigma, y de esta forma eliminar y evitar situaciones de vulneración de derechos de los NNA.

Los municipios creando sus áreas de niñez, optimizarán la participación, promoción, asistencia y prevención al servicio de su comunidad en general y de los niños y niñas en particular. Es decir, partiendo del nivel local, por su proximidad física con los niños y sus familias, en definitiva son 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 territorio.

En este escenario de análisis, donde se ha observado el trabajo de las Unidades –Delegaciones Regionales- respecto a sus prácticas institucionales, y su relación con la Subsecretaria, posteriormente se expuso a otros actores del sistema, como ser la familia, la comunidad y los niños niñas y adolescentes; para finalizar con la exposición del rol de los Municipios, lo desarrollado constituye el ambicioso desafío a intentar, lograr palmariamente la descentralización efectiva del Sistema de Protección Integral.

CONCLUSION

Desde la sanción de la ley que incorpora la CDN al plexo normativo nacional, la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y a nivel provincial la Ley N° 7.162, se establece una nueva institucionalidad, que enmarca lo que debe ser el accionar de lo público en relación a la niñez y la adolescencia. Desde la Nación, los gobiernos provinciales y los municipales tienen un encuadre general de principios, derechos y garantías al que deben adecuar sus transformaciones funcionales, administrativas y de actuación que sean necesarias.

El modelo de Estado al que adhiere la ley plantea una nueva forma de articulación con la sociedad, a partir de una fuerte intervención en la economía desde la cual se sostiene una redistribución de la riqueza social y se otorga en ella participación a mayores sectores de la Sociedad. Este posicionamiento confluye en la extensión y creación de derechos sociales que generan a su vez, nuevas identidades.

Cada niña, niño y adolescente tiene el derecho fundamental de poder desarrollarse dentro de su ámbito familiar, por consiguiente corresponde al Estado garantizar las condiciones para que ello se produzca. Para lo cual es necesario que la descentralización se haga efectiva a nivel provincial y sobre todo a nivel

local (municipal), con la creación de las respectivas áreas niñez municipales, quienes son los que están más cerca de las familias.

La efectiva ejecución de la descentralización del Sistema debe tratar de encausarse por un lado a través del nivel organizacional provincial, por medio del dispositivo: Unidades de Protección Integral –Delegaciones Regionales. Donde se pudo analizar, tal como se señaló más arriba, la existencia de ciertas falencias, que dificultan la efectiva implementación del sistema. Se puede concluir en que legalmente está diseñado un modelo institucional de descentralización pero los discursos del gobierno provincial no se materializan en propiciar lo que la ley propone. que es evidente en las prácticas cotidianas, podemos ejemplificar con la presencia de un territorio dividido por funcionarios con deseos de poder, de lucha partidaria, donde se desvirtúa el objetivo, lo que debilita las redes generando un bordaje territorial segmentado.

Por otro lado, la plena descentralización se dará a través de la creación de las áreas de niñez y adolescencia, por lo que podemos dar cuenta de unos pares de áreas creadas a la fecha. Por su proximidad a los niños y a su entorno familiar y comunitario, los Municipios son espacios políticos ideales para construir modelos de organización y gestión que favorezcan la inclusión de los niños y adolescentes en su grupo familiar.

La serie territorial simboliza el espacio favorable para articular las intervenciones de todos los actores locales (Municipios y Unidades de Protección Integral, futuras Delegaciones Regionales), por lo que su ausencia, afecta directamente el efectivo cumplimiento de los derechos del niño.

Siguiendo el pensamiento de Cafiero creo que para descentralizar no se trata de financiar más de lo mismo o repetir modalidades de financiamiento o gestión en más pequeño sino de replantear qué se financia y con qué criterios se planifica, gestiona y orienta ese financiamiento desde un enfoque que coloque la realización de los derechos como centro de la programación para la infancia.

Entre otros aspectos, la descentralización promueve el crecimiento y el desarrollo social de las localidades, aumenta la participación ciudadana y democratiza los procesos políticos y sociales, lo que aún no podemos visualizar que se haya producido en los municipios de cada región, si consideramos son pocos los que han creado sus áreas niñez.

Finalmente se puede concluir en que la lógica de la descentralización es la territorialización de las políticas públicas, implica un cambio en las relaciones del Estado, y de los servicios con los niños y las familias.

BIBLIOGRAFÍA

Argentina. Ley Nacional N° 26.061. Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Boletín Oficial 26/10/2005.

Argentina. Ley Provincial Nº 7.162. Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Boletín Oficial 08/02/2013.

Baratta, Alessandro (1999) *Infancia y democracia en Tomo 4. Derecho a tener derecho. Infancia, derechos y políticas sociales en América Latina*. Montevideo. UNICEF.

Beloff, Mary, (2004) *Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos del niño vs derechos en situación irregular*. Buenos Aires. Ed. del Puerto.

Bourdieu, Pierre. (1998) *"Espíritu de Familia". En Neufeld, M.R, Grinsberg, M., Tisconia, S. y Wallace, S. (comps) Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires. Ed. Eudeba.

Carli, Sandra. (2002) *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Buenos Aires. Ed. Miño y Dávila.

Cillero Bruñol, Miguel (1999) *"Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios, Minoridad y Familia. Revista Interdisciplinaria sobre la Problemática de la Niñez, Adolescencia y el Grupo Familiar Nº 10, D´ Antonio, D. H. (director),* Paraná. Ed. Delta.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Fama, María Victoria y Marisa Herrera, (2005) *"Crónica de una ley anunciada y ansiada", en ADLA 2005-E, 5809*

Gil Domínguez, Andrés María Victoria Famá, Marisa Herrera (2007) *Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, Derecho Constitucional de Familia, Comentada-Anotada-Concordada*. Buenos Aires. Ed. Ediar.

Kirchner, Alicia y Paola Vessvessian. Políticas Sociales. Cuadernillo Modulo I: Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia.

Lerner, Gabriel. (2006) *"La definición de las funciones de los órganos administrativos y judiciales en la protección de los derechos de los niños en la ley 26.061". RDF Nº 35*. Buenos Aires. Ed. Lexis Nexis.

Minyersky, Nelly y Marisa Herrera, (2006)*"Autonomía, capacidad y participación a la luz de la ley 26.061", en García Méndez, E. (comp.), Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26.061*.Ed. del Puerto.

Murga, María Eleonora, GriseldaAnzola (2011) *Cuadernillo N° 2 Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito local*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Facultad de Trabajo Social- UNER.

O Donnell, Daniel (2001) *"La Convención sobre los Derechos del Niño: Estructura y Contenido", Derechos de la Niñez y la adolescencia, Antología*. Costa Rica. Conamaj, Escuela Judicial, UNICEF.

Rivera Pizarro, Jorge. *Hacia un Sistema Local de Protección Integral de los Derechos. En Nueva ley del Niño de la Provincia de Bs As.* Buenos Aires. Unicef y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Bs As.

Ulloa, Fernando (1969) *"Psicología de las instituciones. Una aproximación psicoanalítica"*. Buenos Aires. Revista AAPA, tomo XXVI.

Barra Ranni Mauricio, Alejandro Santibáñez Handschuh, Pablo Ortiz Muñoz. El Estudio de la Factibilidad Política de las Políticas Públicas. Consultado 10 de mayo de 2018.
http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/viewFile/1173/1100

Wahren Pablo y Dveksle Daniel (2016) Neoliberalismo en Argentina: De la dictadura a la democracia. Consultado 26 de mayo de 2018.
https://www.google.com.ar/search?q=es+estado+neoliberal+en+relacion+a+los+ni%C3%B1os&oq=es++estado+neoliberal+en+relacion+a+los+ni%C3%B1os&aqs=chrome..69i57j69i64.46997j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8#q=es+estado+neoliberal+en+relacion+a+los+ni%C3%B1os+en+la+argentina

(La falta de precisar año de publicación en alguna bibliografía, se debe a que este material fue aportado durante la cursada de la Especialización, desconociéndose ese dato por no figurar en el mismo)