Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia.

Resol. "C.S" 320/11, 324/12

Sede: Patagonia Norte.

Tutor/a: Carla Echenique

Trabajo Final Integrador

"Dinámica de las instituciones que abordan la temática de niñez, adolescencia y familia de la ciudad de Santa Rosa, La Pampa y los niveles de articulación entre las mismas".

Datos del/la especializando/a:

Título/s de Grado: Licenciada en Servicio Social

Apellido y Nombre de la Autora: KRONEBERGER, ELIDA NOEMI

Datos del Director del Trabajo Final.

Título de Grado: Licenciado en Psicología

Apellido y Nombre: FRANCO, Juan Carlos

SANTA ROSA - LA PAMPA

Septiembre- 2016

RESUMEN

El trabajo integrador tiene por finalidad, realizar un análisis descriptivo de la dinámica de las instituciones que abordan la temática de niñez y adolescencia en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa. Asimismo, se pretende indagar los niveles de articulación que existen entre las mismas, a partir de interrogantes surgidos de la experiencia personal en el desempeño de la profesión como Trabajadora Social, en distintos ámbitos destinados a la niñez, en la provincia de La Pampa. En esos espacios, los y las profesionales ponen en cuestión los abordajes realizados, enmarcados en el viejo Paradigma de la Situación Irregular.

El recorrido pretende acercarse al conocimiento de aquellas prácticas tradicionales para llegar a comprender la aplicación del Paradigma de la Protección Integral que propone romper con antiguas formas de pensar a la niñez y posicionarse desde otro lugar que habilite la posibilidad de implementación de políticas públicas que garanticen que niños/as y adolescentes sean los/as verdaderos/as titulares de derechos.

La propuesta del trabajo integrador consiste en analizar la implementación de políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia, mediante la descripción y análisis de las prácticas de las y los profesionales y técnicas/os que trabajen en organizaciones sociales y en el Estado provincial, que abordan esta temáticas, como así el nivel de articulación que existen entre las instituciones.

La hipótesis central es que la implementación de las políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia, y de la sociedad se aplican en forma fragmentada y focalizada, y de este modo, este tipo de implementación responde al paradigma de la situación irregular. Es por ello, que a pesar de los avances en materias normativas actuales, aún persisten prácticas profesionales y administrativas que no se adecuan al sistema de protección integral.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA……..5

1.1. Del Paradigma del Sistema Irregular al Paradigma de Protección Integral…..7

1.2. Aspectos Metodológicos. ……..8

1.3. Objetivos Generales……...9

1.4. Metodología…… 10

PRIMERA PARTE:

Capítulo I:

2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL…… 13

2.1. Estado y Políticas Públicas……13

2.2. Políticas Públicas. Diferentes Enfoques. …… …….. 16

2.3. Políticas Sociales Integrales en Territorio…… 18

2.4 Políticas Sociales en el contexto actual…… 19

2.5. Que se entiende por Integralidad y Articulación Institucional……. 21

2.6. Que se la corresponsabilidad:…… 22

2.7. Conceptualización de la Infancia…. ……..…..…….. 23

2.8 Las Políticas Sociales implementadas a nivel local…….. 25

3. MARCO NORMATIVO.

Legislación internacional, nacional y provincial…….. 29

3.1Convención Internacional por los Derechos del Niño…… 29

3.2. Ley Nacional de Protección Integral Nro. 26061……. 32

3.3. Ley Provincial Nro. 2703…….. 35

SEGUNDA PARTE

Capitulo II

4. MARCO REFERENCIAL……..…… 37

4.1 Programa Inaun (ir juntos)…… …… ……. 37

4.2. Programa Familias de Contención…… 39
4.3. Fundación Wetrache…… 40
4.4 Biblioteca Popular Teresa Perez …… 41

TERCERA PARTE

Capítulo III

5. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS. …… 43
5.1) Adecuación de las prácticas al paradigma de protección integral…… … 45
5.1.1) Acerca de los objetivos…… 45
5.1.2) Acerca del funcionamiento…… . 46
5.1.3) Acerca de la normativa vigente…….. 48
5.2) Mecanismos de articulación existentes entre las instituciones…….. 51
5.2.1) Participación en redes interinstitucionales…… 55
5.3) Estrategias de intervención de los equipos profesionales……. 57

6. CONCLUSIONES…… 60

7. BIBLIOGRAFIA…….. 64

8. ANEXOS. …… 66

1) INTRODUCCION Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

El Estado neoliberal instaurado en la década de los 90 se caracterizó por la desarticulación de los lazos solidarios, la desciudadanización, la exclusión y la pérdida de los derechos conquistados en el tiempo, la fragmentación de lo social y de las políticas sociales.

Las políticas sociales de los años 90, definidas por distintas investigaciones como focalizadas y fragmentadas estuvieron, dirigidas a satisfacer las demandas individuales de los sectores más vulnerables del país. Este tipo de intervención produjo la segmentación de necesidades y demandas, creándose así un mayor número de programas asistencialistas con el fin de dar respuesta a los problemas sociales, a la par que se construyó un sujeto fragmentado.

Luego de la crisis socio-económica de los años 2001-2002, comienza una revisión de las políticas sociales, con la impronta de una diferenciación en relación a épocas anteriores. Aparece un Estado con un papel más activo, que propone políticas de inclusión social en el marco de modelo de país cuyo Proyecto Nacional y Popular tiene como principales objetivos, la justicia social y la inclusión.

A diferencia de las políticas focalizadas, este modelo social apunta al trabajo de participación, articulación e integración de acciones. Este Estado concibe a las personas, como titulares de derechos y no como “beneficiarios”, apuntando al trabajo desde un colectivo humano y no como individuos aislados. Desde esta concepción, el mismo Estado apunta a la construcción de un “espacio inclusivo” que fortalezca los derechos ciudadanos, políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial. En este sentido se considera que las políticas de infancia deben ser abordadas desde políticas sociales integrales y articuladas en conjunto, diferenciándose de las políticas de segmentación y aislamiento de las épocas anteriores.

Como se dijo anteriormente, las políticas públicas de los 90, focalizadas y fragmentadas, implementadas por el Estado y ONG locales dejaron una impronta en las prácticas y en el escenario social que aún persiste. Si bien se observan ensayos que apuntan a un abordaje integral, no se han consolidado articulaciones

que favorezcan, la aparición y sostenimiento del nuevo paradigma de protección integral.

Las instituciones que abordan la temática de la niñez en la ciudad de Santa Rosa son en su mayoría organismos dependientes del Estado provincial y municipal. Se observa que entre esas estructuras existe una escasa articulación que inicie y consolide un trabajo en conjunto. Además, se han reducido en los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil que se dediquen a la niñez, la adolescencia y las familias en esta ciudad, las que además, posicionadas desde otro lugar se encuentran con menos recursos y posibilidades de realizar abordajes integrales.

Este informe integrador parte de la premisa que en el nivel local, persisten concepciones y prácticas arraigadas en el sistema neoliberal, que sostiene y concibe el modelo asistencialista e individualista, con escasa participación ciudadana. Esta situación produce desarticulación, superposición y, sobre todo, desaprovechamiento de recursos

Si bien la nueva Ley Provincial Nro. 2703 está vigente desde el año 2013, y actualmente en proceso de difusión, podemos aventurar que aún no se ha incorporado totalmente en las prácticas institucionales y comunitarias los contenidos que propone esta ley. Observamos prácticas resistentes a cambiar las viejas modalidades de trabajo del sistema irregular y adecuarlas al paradigma de la protección integral.

Es por ello que resulta necesario promover la reflexión crítica sobre las prácticas en los equipos técnicos de los organismos gubernamentales provinciales, municipales, profesionales y líderes de las organizaciones de la sociedad civil, con un perfil técnico o comunitario.

Ante esta realidad nos preguntamos ¿Cuáles son las metodologías de intervención de las instituciones que trabajan en la temática de niñez? ¿Existen protocolos de actuación? ¿Se tiene en cuenta el paradigma de Protección Integral a la hora de intervenir? ¿Por qué es deficiente la articulación entre las instituciones que abordan las temáticas de niñez? ¿Cuáles son los factores que influyen?

¿Qué estrategias implementan los profesionales para trabajar en equipo y acordar criterios de intervención?

1.1. Del Paradigma del Sistema Irregular al Paradigma de Protección Integral de Derechos.

En el paradigma del Sistema Irregular, las políticas públicas destinadas a la niñez, estuvieron determinadas por el control, considerando al niño/a como objeto de socialización. Incluye en el sistema, tanto a los chicos infractores a la ley, como aquellos que se encontraban en situación de vulnerabilidad, exclusión social o pobreza. En virtud de este modelo se les aplicaban tratamientos o medidas uniformes para ambas categorías. Se consideraba "menor", generalmente aquel niño pobre, carente de recursos materiales y vínculos familiares conflictivos. En este paradigma aparece el Juez de Menores como la figura de poder de disposición, o poder de ejercicio de patronato, quien debe "tutelarlos, porque están en peligro material y/o moral".

A partir de la Convención Internacional sobre los derechos del Niño (1989), se sustenta el Paradigma de "Protección Integral", que tiene por objeto reconocer al niño como "sujeto de derechos", otorgarle "protección especial", preservar sus derechos, fijando la obligación del Estado de respetar el interés superior del niño.

Luego de la sanción de la Convención, se debería terminar con las políticas asistencialistas y de control, destinadas al "menor", incorporando la aplicación de políticas de inclusión, que consideran al niño como sujeto de derecho. Desde esta mirada se hace hincapié en políticas integrales de promoción y prevención, que consideran al niño como ciudadano, con plenos de derechos, y donde éstos debieran ser garantizados por la familia, la sociedad y el estado. La Convención declara jurídicamente responsable a los Estados miembros, a velar por su cumplimiento, comprometiéndolos a elaborar acciones administrativas, legales y jurídicas para garantizar los derechos enunciados.

La Argentina ratifica esta Convención en el año 1990 y, en 1994 la incorpora en el art.75 de la Constitución Nacional. En el año 2005, se sanciona la

Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Nro. 26061, que tiene vigencia en todo el territorio de la República y así este paradigma, sustituye al antiguo modelo tutelar o de “patronato”. Mediante esta última ley, se introducen reformas sustanciales en materia de los derechos de la infancia y de la adolescencia y su protección, y redefine de este modo, sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado.

En la provincia de La Pampa, recién en enero de 2013 entra en vigencia la Ley provincial Nº 2703 de adhesión a los artículos 1º a 41 de la Ley Nacional Nro. 26061 y aquellos artículos pertinentes a su decreto reglamentario Nº 415/06. No obstante, y a pesar de los grandes avances en estos dos últimos años, para la adecuación al nuevo paradigma de protección integral, es posible afirmar que continúan prácticas que dan cuenta de la presencia de la Ley 1270, referida al Régimen de Protección a la Minoridad y Creación del fuero de la familia y el menor, ley de patronato donde la titularidad recae en el Juez de Menores. Asimismo entendemos que la existencia de una normativa no es suficiente para una toma de conciencia, resulta necesario conocer e implementar en las prácticas, medidas reales para atender y mejorar las condiciones de vida de los niños/as y de los adolescentes que por alguna razón, necesitan de una medida de protección integral.

1.2 Aspectos Metodológicos

Por lo anteriormente expuesto, pretendemos conocer aquellos procesos que producen el pasaje e implementación de políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia desde la aplicación del nuevo paradigma, donde se van produciendo cambios en los modos de dar respuesta desde el Estado a las diferentes manifestaciones de la cuestión social, y donde existe una disociación entre el discurso y los efectos de la Políticas Sociales, y sobre todo de las acciones dirigidas hacia la infancia, encontrando una brecha entre los enunciados y la realidad.

El presente trabajo pretende realizar un análisis general de prácticas que adoptan las instituciones del Estado y de la sociedad civil, en la ciudad de Santa Rosa La Pampa, al momento de la asistencia, promoción y protección de los derechos de los niños/as y adolescentes. También resulta oportuno, caracterizar y describir la política social implementada y conocer aquellas modalidades de articulación que existen entre las mismas.

Se utilizará una metodología CUALITATIVA, entendida como un "conjunto de operaciones, estrategias y tácticas que se realizan ante y con el objeto de estudio." La misma fue considerada para poder analizar la intervención profesional e institucional en relación a las medidas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, para poder evaluar cómo se lleva a cabo el proceso de aplicación de las medidas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

El lugar desde donde se va a estudiar dicho problema, es como Trabajadoras Social con más de 20 años de experiencia laboral en distintos organismos del Estado y Ongs, destinados a la infancia y como referente territorial de la SENAF, Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en la provincia de La Pampa, teniendo como función promover políticas activas de promoción y defensa de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y de sus familias.

1.3 Objetivos Generales:

- Analizar la adecuación de las prácticas al paradigma de la protección integral de derechos.
- Caracterizar los mecanismos de articulación que existen entre las organizaciones gubernamentales y sociales de la ciudad de Santa Rosa provincia de la Pampa, destinadas a la niñez y adolescencia en los últimos cinco años.
- Analizar las estrategias de intervención de los equipos profesionales.

1.4. Metodología.

Se parte de la premisa que en la ciudad de Santa Rosa persisten aún prácticas del sistema irregular, con marcada resistencia a adecuarlas al paradigma de protección integral hoy vigente. Los mecanismos de articulación existentes entre las instituciones que abordan temáticas de la niñez son en general, producto de iniciativas personales y no siempre de acuerdos institucionales.

Es por ello que se procura realizar una investigación que analice la realidad local, utilizando como campo observacional a dos instituciones del Estado Provincial (Programa Inaun y Familias de Contención) y dos organizaciones sociales (Fundación Wetrache y Biblioteca Popular Teresa Pérez), instituciones que trabajan con la temática de niñez, adolescencia y sus familias en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa.

A través de esta investigación se pretende un acercamiento a la dinámica de la realidad, para brindar aportes al problema planteado.

El propósito de esta investigación es describir las variables y su incidencia e interrelación en un momento dado. Interrelación en el período de 2010 a 2015. También pretendemos describir las características específicas de los grupos de estudio sin manipular las variables y observando el fenómeno en su contexto natural. Las variables serán:

- Practicas adecuadas al paradigma de la protección integral.
- Mecanismos de articulación institucional
- Estrategias de intervención profesional

Las unidades de análisis son dos instituciones del Estado. Programa Inaun y Programa Familias de Contención y dos organizaciones sociales: Fundación Wetrache y Biblioteca Popular Teresa Pérez.

El recorte de estudio se basa en la recolección de información obtenida a través de:

-**Aplicación de una encuesta** en cada una de las instituciones antes descripta. (Anexo 1). Se pretende indagar sobre aspectos organizativos de las instituciones destinadas a la niñez y adolescencia, elaboración y aplicación de programas

destinados a esta franja etárea, presencia y aplicación de protocolos, formas de intervenciones instrumentadas en las prácticas, articulaciones formales o bien informales que realizan. Las mismas fueron aplicadas a cuatro referentes institucionales que cuentan con una amplia experiencia laboral en la temática de la niñez y adolescencia.

En las dos organizaciones estatales, los entrevistados son Trabajadores Sociales con una trayectoria de más de diez años en el ejercicio de la profesión en la Dirección General de Niñez, ocupando el cargo de Responsables. En tanto los encuestados de las organizaciones sociales ocupan el cargo de Presidentes de la Comisión Directiva de la institución. Ambas instituciones también cuentan con una trayectoria de más de diez años implementando distintas actividades comunitarias destinadas a niños, niñas, adolescentes y familias, de dos barrios ubicados en la periferia de la ciudad (Wetrache en Barrio Matadero y Biblioteca Popular en el Barrio Escondido.) Los referentes seleccionados de las organizaciones sociales, cuentan con una amplia trayectoria en la temática de niñez, pero no son profesionales universitarios.

Una vez completada la encuesta, la investigadora destinó un tiempo para indagar a través de una **conversación** sobre aquellos aspectos que resultaron necesarios seguir profundizando o bien que requerían ampliación, de manera de comprender tanto la posición institucional como de las diversas acciones que se realizan en las mismas y que en la lectura de la encuesta presentara inconsistencias, de allí que resultó necesario realizar nuevas indagatorias. En la conversación se retomaron algunos aspectos relacionados a la posición institucional sobre el nuevo paradigma y el impacto sobre las políticas públicas hoy.

-Otro instrumento de investigación que se utilizó es la **observación participante.** La investigadora asistió a diferentes actividades en las sedes de las instituciones seleccionadas y allí a través de observación participante, “in situ” en cada una de ellas, para conocer la realización de actividades como talleres, reuniones, charlas informativas, actividades de difusión barrial, etc. La inclusión en ésta actividad

permite a la investigadora observar en terreno y contar con un registro que posteriormente sea insumo para completar el análisis de los resultados. Además, para corroborar lo explicitado tanto en la encuesta como lo ampliado en la conversación posterior La observación permite ampliar las perspectivas y visiones sobre los problemas sociales y desde donde las instituciones intervienen. En cada una de las cuatro instituciones se observó la comunicación, roles de cada integrante de la institución, articulación y coordinación con otras instituciones, participación en redes interinstitucionales, con el fin de obtener información y comprender la dinámica que cada una va construyendo y las distintas estrategias utilizadas para llevar a cabo las medidas de protección.

PRIMERA PARTE

Capítulo I

2. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

2.1. Estado y Políticas Públicas.

Para la elaboración del presente trabajo se utilizó la bibliografía de los distintos módulos de la Carrera de Especialización de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia organizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, conjuntamente con las Universidades Nacionales de Entre Ríos, Tucumán, Buenos Aires, Chaco Austral, San Juan, Comahue y San Juan Bosco.

En primer lugar, resulta necesario revisar el concepto de Estado y de políticas públicas para luego analizar, las políticas sociales integrales llevadas adelante en el territorio nacional y provincial en los últimos cinco años.

Guillermo O'Donnell (1981) define al Estado como el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada (…) Entendiendo por dominación o poder la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia. Lo político en sentido propio o específico lo entiende, entonces, como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado. Combinando estos criterios, el concepto de Estado resulta equivalente al plano de lo específicamente político, y éste, a su vez, es un aspecto del fenómeno más amplio de la dominación social.

Por otra parte, el mismo autor refiere a que si entendemos al Estado como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de

compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses

Desde este punto de vista, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. Las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad. La administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales.

Si hablamos de políticas públicas podemos incluir diversas interpretaciones. Un tipo de definición, proveniente del enfoque conocido como policyanalisis, propone como *acción o inacción,* por parte de un gobierno ante el problema. A pesar de que un problema o una cuestión puedan ser relevantes, el gobierno puede ignorarlo postergar su resolución. Por lo que la ausencia de acción gubernamental, es decir su no acción, puede implicar también una definición de política pública. (Stephenson, 1991).

Las políticas públicas que implican el accionar estatal impactan sobre un campo de acción, es decir sobre un aspecto de la realidad en el cual el Estado se propone incidir. Las `políticas pueden entenderse como un conjunto de decisiones que se orientan a impactar en el ámbito social. También pueden ser acciones gubernamentales sin una clara explicitación de sus objetivos.

Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implica valores sociales, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. Estas políticas generan impactos en el conjunto social que en algunos casos resultan claramente observables y en otros no, debido la complejidad de su análisis.

La cuestión es el tema en que la política pública busca incidir. Las condiciones del surgimiento de la cuestión y de las posturas adoptadas por los actores privados ante ella conforman un complejo proceso social que da lugar a su

surgimiento, tratamiento y posible resolución. El estudio de ese problema constituye un primer nivel de análisis de a política pública.

En el estudio y análisis de las políticas públicas existen distintos enfoques. Desde una perspectiva analítica metodológica se analiza a las políticas públicas entendidas como acción gubernamental como un proceso de acciones interrelacionadas que se corresponden a objetivos sustentados en un marco legal, basadas en un marco valorativo y sustentado en un marco racional de acciones.

La política pública puede entenderse como un proceso lineal y secuencial en términos analíticos. Pero en la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen.

La política estatal, como una toma de posición frente a la resolución de la cuestión, no tiene porque ser "unívoca, homogénea ni permanente" puede ser todo lo contrario, ya que la política estatal es un "conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado. Tampoco existe una relación directa entre la situación de un actor en "relación a una cuestión y su propensión a movilizarse en la defensa o cuestionamiento de dicha situación.

Según la conceptualización del Policy Network, las decisiones políticas surgen en redes de actores públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales en niveles regionales, nacionales e internacionales. Este concepto ayuda a comprender el tipo y las características de las alianzas entre el sector de Negocios y el Estado en torno a la política comercial. Se destaca también la importancia del contexto internacional y de la fortaleza del Estado para posibilitar la implementación de las políticas estatales. Strom Thaker (1997) señala que existen oportunidades internacionales en los programas crediticios de las agencias multilaterales que proveen financiamiento para facilitar, en términos políticos, el proceso de reforma. Los accesos a tales fuentes de financiamiento externo puede proveer recursos adicionales al gobierno para reunir apoyo y contrarrestar a la oposición. La posición relativa de un Estado en el

sistema internacional puede ayudar a explicar algunas diferencias entre las naciones al momento de implementar una reforma en la política de comercio.

El contexto internacional puede ser así una oportunidad o una restricción, como lo plantean otros autores para la implementación de las políticas de reformas estatales. También Thaker, plantea el problema de las vulnerabilidades del Estado. Estructuralmente la vulnerabilidad del Estado a la influencia del sector privado está ligada a la dependencia del Estado a las inversiones de este sector. A menores niveles de crecimiento, se espera que el Estado sea más dependiente del nivel de las nuevas inversiones cuando el Estado tiene un amplio acceso a fuentes alternativas de capital que puede usar para fomentar el empleo y el crecimiento económico, las presiones del sector de negocios surten menor efecto, debido a que el Estado puede buscar apoyo en otra parte.

Otro enfoque analítico observa que existen políticas públicas que surgen como expresión de una declaratoria de intenciones es decir un conjunto de promesas y compromisos de acción). Los gobernantes declaran su intención de incidir en una cuestión pero luego o realizan las acciones necesarias. También pueden observarse políticas que aparecen como un proceso de conversión (movilización de recursos para el logro de objetivos políticos).

2.2 Políticas Públicas: **diferentes enfoques.**

Existen enfoques que privilegian la etapa de la formulación de las políticas públicas, es decir la negociación en la arena política, la definición de los objetivos, los aspectos legales etc. Otras perspectivas privilegian, en cambio, las etapas relativas a la implementación. Una tercera perspectiva plantea el problema de la medición de los efectos de las políticas. Otro, denominado enfoque analítico privilegia el estudio del conjunto de productos, resultados e impactos que resultan de la implementación de las políticas. Esta definición pone énfasis en las consecuencias de la política. Este aspecto se vincula con las políticas que hacen a la modernización de la administración pública.

Martin Nogueira (1997) entiende como ciclo de acción a las políticas gubernamentales que constituyen un proceso, que en sus distintas etapas, requieren actividades de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y, eventualmente, la reformulación de objetivos y acciones. Los distintos momentos de las políticas públicas, entendidas como ciclos de acción, son objeto de análisis y tratamiento metodológico desde las diversas perspectivas teóricas. El análisis científico contribuye a la toma de decisiones gubernamentales adecuadas en un sistema democrático y permite transparentar el accionar estatal.

También genera conocimientos sobre el proceso social y la atención sobre los problemas sociales identificando los intereses, necesidades, perspectivas valorativas y aspiraciones de los actores sociales. Y en los procesos organizacionales que implican el mejoramiento de la calidad de las decisiones, del planeamiento y del fortalecimiento de la gestión.

El ciclo de acción de las políticas permite observar los principales momentos de su desarrollo. La descripción y estudio de estos momentos se completa con el análisis basado en los conceptos explicitados en este marco conceptual.

El conflicto de políticas puede atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con un variable grado de autonomía, capaz de influir en las diversas instancias el proceso. Pueden entrar en conflicto cuando debe definirse la posición del estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva, el conflicto no es inherente a la toma de posición del estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades, obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios. Las tomas de posición del Estado frente a una cuestión son vistas como importantes por los diversos actores sociales y en ese sentido constituyen puntos o nudos en la secuencia de las interacciones.

2.3 Políticas Sociales Integrales en Territorio

Para analizar qué entendemos por políticas sociales, vamos a considerar el concepto de Claudia Danani (2009) quién define las "Políticas Sociales como un campo complejo en el sentido de que están contenidas múltiples dimensiones que se relacionan entre sí. Una aproximación a las políticas sociales nos permitirá pensarlas como aquellas intervenciones del Estado que producen y moldean directamente las condiciones de vida y de reproducción".

Esta autora concibe estas políticas como un modo de articulación entre el Estado y la sociedad, son las acciones del Estado puestas en la práctica, ya que el Estado es un espacio activo que tiene la capacidad de modificar y orientar las demandas de la sociedad.

A partir de esta idea creemos importante destacar y analizar las transformaciones que han sufrido el Estado y las Políticas Sociales en los últimos tiempos. Susana Hintze (2007) l referirse a las transformaciones de las políticas públicas habla de "metamorfosis" entendida como la transformación rápida hacia un Estado drásticamente diferente, con lo cual el sujeto afectado, a pesar de su carácter inicialmente sorprendente e ininteligible, se apresta a convivir, aceptando la nueva situación como integrante del orden natural de las cosas.

Hintze, también hace referencia a las observaciones de Oszclak (2000) sobre el tema señala diferentes cambios:

En la dimensión del empleo público y de la presencia del Estado Nacional en el territorio.

- En las funciones y en la relación entre el Estado Nacional y Subnacional
- En el perfil de la dotación del Estado Nacional y en la incorporación de personal.
- En las unidades organizativas.

Eduardo Bustelo, por otra parte, menciona a Marx y señala "los filósofos y los intelectuales han interpretado el mundo. El propósito es como cambiarlo. Refiere, además, que la política social implica luchar contra la pobreza. Pero debe ser una política de igualdad, para lograr una sociedad más armónica, donde las

diferencias sociales se acorten, no solo llevando a la línea de la pobreza hacia la riqueza sino llevar la línea de pobreza a la riqueza.

En nuestro país, desde el año 2003, el Gobierno Nacional ha orientado sus políticas públicas en pos de la construcción de una ciudadanía inclusiva y comprometida en la solución de los problemas de la comunidad. Se instala así un cambio en la mirada que, desde un abordaje integral, apunta a garantizar los derechos humanos sociales, políticos, económicos y culturales con equidad territorial. El abordaje integral implica una propuesta superadora de las visiones fragmentadas y focalizadas presentes en modelos anteriores. Pero también implica una integralidad en la gestión desde la articulación intersectorial, multiactoral e interjurisdiccional. Es decir, un modelo de gestión asociado con un Estado presente, convocante de la participación de los distintos actores, que da lugar a una nueva institucionalidad en la relación Estado-sociedad. Este enfoque conlleva, además, una estrategia territorial a fin de detectar las necesidades y demandas de cada sector, respetando la pertenencia étnica y cultural, para construir en lo diferente respuestas concretas. Así, el abordaje territorial integral busca promover la organización comunitaria. Garantizando la participación de las comunidades en los procesos de diseño y ejecución de las acciones, otorgando sustentabilidad y logro de resultados a partir del reconocimiento de las diferencias regionales y culturales.

2.4 Políticas Sociales en el contexto actual.

Luego de la crisis socio-económica de los años 2001-2002, comienza a surgir una revisión de las políticas sociales, con una marcada diferenciación de las épocas anteriores. Aparece el Estado con un papel más activo haciendo hincapié en políticas de inclusión social en el marco de un modelo de país cuyo proyecto que se enuncia como Nacional y Popular tiene como principal objetivo la justicia social y la inclusión. Entendiendo por Inclusión Social el reconocimiento en los grupos sociales distintos, el valor que hay en cada diferencia, el respeto a la

diversidad el reconocimiento de sus necesidades específicas procurando defender sus derechos y la igualdad entre los ciudadanos.

A partir de ese momento se comienza a hablar de integración social como "un proceso de inscripción de los sujetos en la organización social a través del cual se obtiene no solo un lugar físico y simbólico, sino también el derecho a ser sostenido: a beneficiarse de los sistemas de protección que salvaguardan el acceso y permanencia de los sujetos en ese lugar".

A diferencia de las políticas focalizadas la cuestión social tiene que ver con el trabajo, con la participación, articulación e integración. Se piensa a las personas como titulares de derechos y no como "beneficiarios", trabajando en un colectivo humano y no como individuos aislados. Se persigue la construcción de un "espacio inclusivo" que fortalezca los derechos ciudadanos, políticos, económicos, sociales y culturales y la equidad territorial.

En este marco desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se comienza a trabajar promoviendo el desarrollo humano asociado a la equidad y los derechos. Instalando capacidades y herramientas para superar las carencias no solo materiales sino también de oportunidades, desde un Estado que acompaña y articula la consolidación de políticas con fuerte inclusión social. Se busca reconstruir espacios de participación que integren a las comunidades fortaleciendo la organización.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se reorganizaron los programas existentes en tres planes Nacionales considerados como ejes centrales:

- Plan de Seguridad Alimentaria "el hambre más urgente", que agrupa a las acciones de apoyo alimentario.
- Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", que promueve la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación de espacios comunitarios.
- Plan Familia por la inclusión social que apunta a transferir ingresos a las familias más pobres con la prestación de controles de salud y educación para sus hijos.

Con estos programas el Ministerio apunta a reconstruir el sentido de comunidad, participación, cooperativismo, economía social y la articulación con las provincias, los municipios y las organizaciones sociales. En este sentido no se ve a las políticas sociales como un gasto improductivo sino una inversión social. Es decir, se entiende que Planificar políticas sociales integrales en territorio, es un proceso que tiene un tiempo de Planificación-Evaluación y Ejecución, y que este proceso debe ser flexible, y retroalimentado a través del permanente monitoreo y evaluación, con la posibilidad de revisar y reflexionar para poder tomar nuevas decisiones

2.5. Que se entiende por Integralidad y Articulación Institucional.

La noción de integralidad aporta una visión superadora frente a los modelos segmentadores de los años 90, pone el acento en la interdependencia de la problemática social. Este concepto reconoce a los niños, adolescentes y sus familias, como seres humanos completos, ubicados en su contexto socio-histórico y cultural.

La satisfacción integral de los derechos de los niños/as y adolescentes, requieren del compromiso de una variedad de actores, (la familia, el Estado en todos los niveles de gobierno, las organizaciones sociales y la comunidad) con una responsabilidad compartida, que deben garantizar el acceso a sus derechos

Las acciones que se implementaban de una manera puntual, sin coordinación, que producía la dispersión de recursos, y la duplicación de estructuras, han dejado al descubierto la necesidad de un trabajo unificado, optimizando recursos y con la participación de todos los actores involucrados.

Es un desafío para todos los equipos que trabajan con la temática de niñez, repensar las prácticas, para que se transformen en líneas de acción y propuestas en las planificaciones de las políticas, identificando e incluyendo a los actores responsables y corresponsables, y en la que la integralidad sea parte de las planificaciones diarias.

Es importante que las articulaciones institucionales no se realicen a través de contactos personales, sino que se incluyan en una planificación organizada, donde se establezcan prioridades y núcleos temáticos sobre las cuales cada una de las áreas realizará su aporte, en torno a las problemáticas que se identifican como prioritarias. De este modo los diferentes servicios que trabajan juntos, tendrán en claro el trabajo del otro y permitirá un uso más efectivo de los recursos, construyendo criterios de intervención en base a derechos, y redefinir estrategias a corto y mediano plazo.

Se considera prioritario la revisión de las prácticas desde el marco de los derechos, hablar de derechos y no de necesidades, hablar de corresponsabilidad cuando nos referimos a las responsabilidades compartidas entre la familia, la comunidad y el Estado, incorporar las opiniones de los niños/as y adolescentes, respecto a todas las situaciones que los involucran. Superar las miradas fragmentadas, pasando a tener una visión integral, interdisciplinaria e interinstitucional, construyendo estrategias que reconozcan, promuevan y protejan los derechos de los niños, basadas en la participación de la comunidad

2.6. Que es la corresponsabilidad:

Hablar de corresponsabilidad es hablar de responsabilidad compartida, es un principio para romper la individualidad y actuar en mancomunidad para un fin común.

Implica un ejercicio de mirar al otro desde su rol particular, para después actuar articuladamente en la garantía o restitución de los derechos humanos. Siendo la familia, la sociedad y el Estado quienes comparten la responsabilidad en su atención, cuidado y protección.

La protección integral es el conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta, se ejercen desde el Estado con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad, para garantizar que todos/as los/as niñas, niños y adolescentes gocen de manera efectiva y sin discriminación, de los derechos humanos. Esto sólo es posible mediante la materialización del

principio de corresponsabilidad. Es decir, no hay posibilidades que una persona u organización por sí sola pueda lograr este propósito, siempre se requiere la participación de alguien más. Otro alcance es el posicionamiento de la corresponsabilidad en los modelos de gestión e intervención de la institucionalidad pública, es decir, el empoderamiento ciudadano y la relación fraterna Estado, sociedad, familia.

La corresponsabilidad es como un circuito de unidades que operan interconectadas entre sí a partir de una actividad en común a todas. Estos circuitos deben ser capaces de crear cambios y darse una nueva dinámica de trabajo.

Los circuitos en materia de políticas de niñez, se refiere al reconocimiento de servicios, instituciones, escuelas, centros comunitarios, programas, organizaciones sociales, etc, incluyendo la mirada de los niños/as y adolescentes

Reconocerse dentro de un circuito, posibilita imaginar formas nuevas de relación, trabajar articuladamente, participar activamente, con responsabilidades compartidas con otros actores, en las situaciones que afectan la vida de los niños/as y sus familias, y en la protección de sus derechos

2.7. Conceptualización de la Infancia

Según la Real Academia Española infancia es un “un período de la vida del hombre que se extiende desde el nacimiento hasta el pubertad”. Desde el psicoanálisis se define como el tiempo de estructuración del aparato psíquico, pero en la constitución psíquica siempre desempeña un papel estructurante la relación con el otro.

Pero a lo largo de la historia han existido distintos significados de ser niño o niña.

Para Philipe Ariés, la infancia es el producto de transformaciones relativamente recientes. En la antigüedad y la Edad Media no existía la conceptualización de infancia. La infancia era una etapa de la vida que pasaba rápidamente y de la que se perdía enseguida el recuerdo. Los niños eran

representados como adultos en miniatura. Existía una indiferencia e insensibilidad hacia los niños que en parte se relaciona con la alta tasa de mortalidad. Recién en los siglos XVI y XVII aparece un sentimiento de infancia, la conciencia de la particularidad de la infancia que distingue al adulto del niño.

Aparece una nueva sensibilidad que otorga a esos seres frágiles y amenazados una particularidad, reconocer que el alma del niño también era inmortal. Se comienza a reconocer al niño como un ser inocente y simpático, con un mayor sentimiento en el seno familiar y con una idea del niño como sinónimo de inocencia y debilidad, con necesidad de protección. Con esta idea de protección surge también la idea de encausarlos, de buena crianza e instrucción temprana. Los niños son maleables, tienen capacidad para aprender lo que se les enseña Surgen las instituciones escolares como un ámbito de encierro para disciplinar y educar a los niños. La infancia es situada en una relación de dependencia y subordinación.

Jacques Gelis, analiza los sentimientos de infancia del siglo XVIII, teniendo en cuenta la transformación de las creencias y las estructuras mentales.

Los distintos trabajos y análisis que se realizan de historia de la infancia buscan resolver la tensión entre psicología y política, entre sentimiento y prácticas sociales, entre vida privada y orden público, entre individuo y sociedad.

Foucault por, otra parte avanzo en un análisis de disciplinamiento de los niños y de las niñas en las instituciones. Se trata de un sujeto atravesado de influencias sociales, políticas, culturales, históricamente determinadas. Habla de la “sociedad disciplinaria” que conforma cuerpos dóciles y regularizados, a través del disciplina miento de las instituciones (familia, escuela y lugares de encierro).

Bustelo (2013) realiza un análisis de la infancia y el cambio social, refiriendo que la infancia está sometida a los vaivenes del cambio social y así cada infancia es una nueva infancia, como cada tiempo es un nuevo tiempo. Y el conjunto de las estructuras que componen a la categoría infancia se modifica por efecto de los cambios sociales, culturales y económicos. Resulta importante destacar la visión de Bustelo, considerando a la infancia como una construcción

social que va cambiando a lo largo de distintos períodos históricos. No es inmutable, ni universal, ni homogénea, estando dotada de diferentes significados de acuerdo a los distintos sistemas culturales y sociales.

2.8 Las Políticas Sociales Implementadas a Nivel Local

La provincia de La Pampa no estuvo ajena a las políticas neoliberales de los años 90, con un fuerte modelo de intervención asistencialista, con políticas focalizadas y fragmentadas dirigidas a los sectores más vulnerables.

En materia de niñez hasta el año 2013, se encontraba vigente la Ley Nro. 1270, Régimen de Protección a la Minoridad y Creación del fuero de la familia y el menor, una ley de patronato que atribuye todo el poder a la figura el Juez de Menores. La Dirección General de Niñez, dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la provincia de La Pampa, actuaba a través de sus equipos técnicos a partir de oficios provenientes del Juzgado del Menor, quien tomaba finalmente las decisiones de las medidas de protección integral o medidas excepcionales.

No obstante, el gobierno provincial, viene impulsando desde décadas anteriores a través de Ley de descentralización políticas sociales participativas y de gestión integral, fomentando la creación de mesas de gestión local en cada uno de los municipios y destinando fondos para la economía social y participación comunitaria. En materia de niñez, adolescencia y familia, a comienzos de los años 80 se creó el Programa Provincial ProVida, es un programa que depende del Ministerio de Bienestar Social de la provincia descentralizado a los municipios, quienes los implementan con los equipos técnicos locales con supervisión y capacitación por parte de los equipo técnicos de nivel provincial. El objetivo general de este programa es promover procesos de desarrollo social planificados que tiendan a la descentralización e integralidad de las acciones en el nivel local, elevando los niveles de participación de la comunidad, propiciando la socialización, integración y organización comunitaria. En tanto entre sus objetivos específicos se pueden mencionar: mejorar la calidad de vida de la población, promover propuestas de acciones sociales integradas, elevar los niveles de

participación de la comunidad y propiciar la socialización, integración y organización comunitaria. Se dirige a la población de sectores más vulnerables según diferentes grupos etarios.

El programa ProVida se centra en actividades que promocionen la animación sociocultural, con la finalidad de que la población participe en actividades culturales, educativas y sociales para lograr el desarrollo de los grupos y la incorporación de la colectividad a la vida social.

El ProVida se comenzó a implementar a través de subproyectos que fueron incrementándose con el correr del tiempo hasta llegar a la actualidad.

El Centro Ayelen se encuentra dirigido a los niños/as de 2 a 5 años su objetivo es propiciar el desarrollo psico-social mediante actividades de estimulación y socialización, con participación de la familia y de la comunidad, a través de un sistema no convencional de atención integral, con participación de la familia y la comunidad. L*as* Escuelas Deportivas generan el hábito de prácticas deportivas, mejorando la salud y calidad de vida permitiendo a la población ejercer el derecho a la práctica del deporte y la actividad física. La Línea Joven promueve la participación activa, las prácticas solidarias y el fortalecimiento personal de jóvenes de 14 a 30 años a través de la capacitación, la recreación, el arte, el deporte y del desarrollo de actividades socio –comunitarias.

El Programa Inaun se encuentra dirigido a niños, niñas y adolescentes y su objetivo es propiciar la protección integral de derechos, mediante acciones preventivas comunitarias que incluyen actividades educativas, de capacitación, recreativas, deportivas, artísticas, terapéuticas, entre otras. Acciones que privilegian su ámbito de pertenencia familiar y comunitario como el escenario más acorde a su ejecución. Actualmente funciona en 18 localidades. El programa Vínculos Saludables promueve la capacitación y sensibilización de equipos locales en la implementación de actividades que prioricen vínculos sanos entre los miembros de la familia

A comienzos del año 2014 se lanzó el programa Encontrarse cuyo objetivo es propiciar el empoderamiento de padres, madres y adultos cuidadores,

fortaleciendo los lazos familiares y socio comunitarios través de talleres de participación, formación y producción colectivas.

Dirigido a las personas con discapacidad, se encuentra el programa Eliminación de Barreras cuyo objetivo es promover la realización de actividades integradas de tipo artístico, deportivo, recreativo y de servicios en las que personas con y sin discapacidad participen activamente de las acciones que se desarrollen en su comunidad. Asimismo propicia la reforma de espacios públicos, parques, plazas, instituciones, que permitan mejorar los niveles de accesibilidad y desenvolvimiento de las personas con discapacidad.

El programa Cumelen propicia la creación de un espacio donde los adultos mayores de toda la comunidad puedan comunicarse y relacionarse recuperando su capacidad de hacer y producir a través de la estimulación de sus posibilidades de acción y los Comedores Integrales brindan cobertura alimentaria a niños, niñas y a otros miembros pertenecientes a Familias Vulnerables (personas que por causas sociales y sanitarias se encuentran en riesgo nutricional) con el fin de que puedan alcanzar un desarrollo psico-fisico adecuado.

Si tenemos en cuenta las políticas públicas implementadas por el gobierno provincial en los últimos años, a pesar de no contar con un marco legal acorde a la Ley de Protección Integral, éste ha intentado asumir un rol activo para garantizar los derechos de los niños/as y adolescentes, a través de diferentes programas de promoción, prevención y atención integral implementados en todo el territorio de la provincia. Pero, a pesar de ello, continúan algunos interrogantes: ¿Qué pasa con las prácticas en las instituciones que se ocupan de la temática de niñez?, ¿responden al nuevo paradigma de la protección integral?

La mayoría de las instituciones que trabajan en la temática de niñez, en la provincia de La Pampa son en su mayoría dependientes del Estado provincial o municipal.

La Ley Provincial Nº 2703 en su art. 42 prevé la “creación de un Registro de Organizaciones No Gubernamentales que tengan como objeto el trabajo o desarrollo de actividades sobre temáticas y cuestiones de naturaleza vinculadas

directa o indirectamente a los derechos de las Niñas, los Niños y las/los Adolescentes." En este registro, aparecen solamente 15 instituciones inscriptas de toda la provincia de La Pampa, de las cuales 10 de ellas con domicilio legal en la ciudad capital.

A partir de la sanción de la Ley 2703 la provincia de La Pampa inicia un proceso que tiende a adecuar caminos para la aplicación de la Convención sobre los Derechos del niño. Para esto busca implementar políticas públicas de protección integral intentando comprometer a los Municipios y Organizaciones de la Sociedad Civil a asumir responsabilidades, en cuanto a garantizar el cumplimiento de los derechos. De este modo, promoviendo instancias de participación de los distintos organismos y fortaleciendo a los municipios para que adquieran un rol fundamental en relación al protagonismo que pueden tener para acercarles respuestas a la comunidad en general y, en particular, a los niños y adolescentes, se intenta estar en sintonía con el principio de la no judicialización de las cuestiones sociales, desarrollando medidas de protección concretas.

Se considera que a pesar de todo el trabajo que viene implementando la provincia desde años anteriores en materia de niñez, no se ha logrado aún pensar a las personas en su integralidad como sujetos plenos de derechos, como consecuencia de una fuerte implementación de políticas asistencialistas por parte de ese mismo Estado

El trabajo con niños, niñas y adolescentes desde la implementación de la Ley 2703, constituye un replanteo profundo en las relaciones entre el Estado las ONGs, los niños y sus familias, que debe reflejar el establecimiento de nuevos dispositivos de abordaje entre los actores responsables de la protección de los derechos de la niñez, estableciéndose acuerdos entre los distintos organismos gubernamentales y los de la sociedad civil, conformando entre todos un sistema de relaciones y responsabilidades con el objeto de alcanzar el bienestar, el desarrollo y la protección integral de la niñez, adolescencia y familia.

En el siguiente aparatado se analiza el actual funcionamiento de dos organizaciones no gubernamentales y dos organismos estatales que deben

regirse por los instrumentos legales anteriormente mencionado por lo que sus prácticas y políticas deben estar enmarcadas por dichos instrumentos.

3. MARCO NORMATIVO

LEGISLACION INTERNACIONAL, NACIONAL Y PROVINCIAL

3.1. Convención Internacional de los Derechos del Niño

La CIDN[1] es el tratado internacional de las Naciones Unidas a través del cual se enfatiza que los niños tiene el mismo derecho que los adultos y se subrayan aquellos derechos que se desprenden de su especial condición de seres humano que por no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental, requieren de protección especial. La CIDN es adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 260 del 20 de Diciembre de 1989 y entra en vigor el 21 de Septiembre de 1990. En Argentina es ratificada por Ley de la Nación 23849 del 27 de septiembre de 1990 y la reforma constitucional de 1994 la incorpora junto a los demás acuerdos internacionales dotándola de jerarquía suprema.

El valor fundamental de la CIDN radica en que inaugura una nueva relación entre el derecho y los niños, relación que se conoce como modelo o paradigma de la “protección integral de derechos”. A partir de la Convención aparece un quiebre de paradigma en la historia jurídica de la niñez, considerando al niño como “sujeto”, titular de los mismos derechos fundamentales que los adultos, dejando atrás la concepción paternalista de la doctrina de la situación irregular que los consideraba “menores” o “incapaces” y como “objetos” de protección.

La CIDN tiene por objeto reconocer al niño como “sujeto de derechos, como ciudadano en construcción, otorgarle protección especial, preservar sus derechos y reconocer especialmente su derecho a la identidad. Su preocupación central ya no es la prevención o el control, sino la protección de todos los niños, es decir la

[1] CIDN: Convención Internacional de los derechos del niño

reducción de los niveles de vulnerabilidad o de fragilidad social y psicológica, ofreciendo una serie de servicios básicos que permita subsanar carencias en la satisfacción de necesidades básicas y atenuar los fenómenos de exclusión social. El aspecto sustancial de la norma considera ciudadanos a través del ejercicio activo y real de sus derechos. Asimismo a la obligación del Estado de respetar el "interés superior del niño".

El principio del "interés superior del niño" establece pautas a seguir "en toda las medidas concernientes al niño", en referencia a la determinación de "que es lo mejor para el niño". Se trata de una pauta u orientación que adquiere *status* normativo, es decir existe obligatoriedad en cuanto a su cumplimiento y aplicación en todos los ámbitos, sean legislativos, administrativos, judiciales y todos los que hagan a la vida del niño.

El art. 3 de la Convención establece, en todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

Teniendo en cuenta que el concepto de lo "mejor para el niño" se encuentra atravesado por el problema del pluralismo cultural, ya que lo que es mejor para una cultura puede que no lo sea para otra, al determinar el "interés superior del niño", se deben considerar tanto las normas objetivas como las opiniones de los niños, para lo cual no existen parámetros precisos. Pero se deben considerar algunos puntos importantes:

El reconocimiento de su dignidad humana y de sus derechos fundamentales.

- La promoción del progreso social y la elevación del nivel de vida dentro de un concepto amplio de libertad.
- La atención de la infancia con cuidados y asistencia especiales.
- La protección y asistencia necesaria de la familia, considerada como elemento básico y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y para asumir sus responsabilidades dentro de la comunidad

- La consideración del hecho de que el niño para su desarrollo pleno y armonioso, necesita crecer en el seno de la familia.
- La preparación para una vida independiente en sociedad y la educación en un espíritu de paz, de dignidad, de tolerancia, de libertad, de igualdad y de solidaridad.
- La protección y cuidados especiales en función de su falta de madurez física y mental, así como de la adecuada protección legal.
- La especial protección y consideración de los niños en circunstancias especialmente difíciles.
- La consideración importante de las tradiciones y de los valores culturales de los pueblos en la protección y desarrollo armonioso del niño.

"El niño no debe ser considerado como objeto de socialización y control, se expresa en la normativa. Son necesarias políticas progresivas de prevención, adopción de medidas que eviten penalizar y criminalizar al niño, las cuales deben comprender, entre otras cosas, suministro de oportunidades, en particular educativas, para atender las distintas necesidades de todos los niños.

Los lineamientos de la Convención constituyen un marco renovado que obliga a pensar y modificar el llamado Derecho de Menores, sí como las políticas Públicas de atención a la niñez y a la adolescencia desde el plano de los "Derechos" de la "protección integral" y desde la construcción de una ciudadanía para los más vulnerables. La propuesta de la CIDN, según Baratta (1995), presenta a la niñez como una ciudadanía en construcción dentro de un Estado a refundar, *"la CIDN es, precisamente, el instrumento internacional que permitió expandir la* ciudadanía a la infancia, ya que reconoce que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derechos ante el Estado, la comunidad, y que los Estados partes deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención' (art. 4) (1989, 15).

3.2. Ley Nacional de Protección Integral Nro. 26061

El 28 de Septiembre del año 2005, se aprobó en nuestro país, la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes siendo promulgada de hecho el 21 Octubre y publicada el 26 de octubre de 2005. Esta ley se constituye como un instrumento eficaz para la redefinición de las relaciones de los niños, niñas y adolescentes con el Estado la familia y la sociedad a partir del respeto de sus derechos. La misma tiene como finalidad regular la satisfacción y/o restitución de los derechos de niños y adolescentes para todo el territorio nacional.

Con la sanción de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se inaugura una nueva etapa en el accionar de lo público con respecto a la niñez. De este modo, se pone fin a la intervención tutelar del Estado reconociendo a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho. En ello ocupa un lugar preponderante la recuperación de la familia como promotora de la integración social.

Los seis ejes temáticos sobresalientes en esta ley son: 1) Del Estado intervencionista al Estado garante; 2) El rol de las políticas públicas; 3) Límites y delimitaciones de la actuación administrativa y de la judicial; 4) La revalorización de la familia; 5) El principio de capacidad progresiva y su impacto en el derecho de familia y 6) Los derechos colectivos de niños y adolescentes.

El primer eje consiste en poner al Estado como garante para ejecutar acciones preventivas en defensa y protección de los derechos de las personas, en contraposición del poder que ejercía hasta el momento el Poder Judicial ante conflictos de índole social más que jurídica. De este modo el Estado se convierte en el principal organismo para actuar en situación de vulnerabilidad o conflictos sociales evitando así la “judicialización de la pobreza”. En el viejo paradigma del Sistema Irregular ante la falta de recursos económicos o carencias laborales o de vivienda, el Juez de Menores tenía la facultad de excluir del hogar a aquellos niños que no tenían cubiertas sus necesidades básicas. Con el sistema de protección integra el Estado es quien debe fortalecer los vínculos familiares, brindándoles su

protección mediante distintos programas que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida. Y de este modo fortalecer los vínculos familiares evitando la exclusión del hogar de los niños.

En cuanto al segundo rol de las Políticas Públicas, se destaca que a través del Estado se deben implementar las políticas públicas que promuevan acciones que garanticen la satisfacción de derechos o la rápida restitución de los derechos vulnerados.

La ley establece la obligación del Estado de controlar y garantizar el cumplimiento de políticas de carácter federal. En los últimos años vienen implementando las políticas públicas descentralizadas, desde el Estado nacional hacia las provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil. De este modo, es posible realizar un abordaje integral teniendo en cuenta las particularidades locales y acercarse a cada problemática propias del lugar.

La Ley 26061 señala cuatro niveles de actuación. 1) Nacional, a través de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia 2) Federal, creándose el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, integrado por representantes de cada provincia. 3) Local, integrado por los municipios y 4) Las Organizaciones no Gubernamentales

El tercer eje relacionado a los límites y delimitaciones de la actuación administrativa y judicial. Refiere que el Estado es el garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes a través de acciones positivas. Para ello se necesita la implementación de políticas públicas inclusivas, y con recursos suficientes para dar respuestas a las necesidades de las familias.

Para aquellas situaciones de vulneración de derechos, donde existe abandono, carencias económicas, problemáticas sociales, es el Poder Ejecutivo por encima del Poder Judicial quien debe intervenir a través de acciones o programas, que restituyan sus derechos. Para ello se requiere de un mayor compromiso del Estado y la implementación de políticas públicas coordinadas, teniendo como principal objetivo el fortalecimiento familiar.

El cuarto eje revaloriza el rol de la familia. El Estado es quien debe implementar políticas públicas, tanto de prevención como de atención directa, tendientes a que los padres puedan criar y cuidar a sus hijos. Detrás de un niño abandonado, con problemáticas sociales, carente de recursos, siempre encontramos una familia vulnerable, por lo que no podemos culpabilizarla ni responsabilizarla cuando no cuentan con los mínimos elementos para cumplir con su deber de padres. Por lo que el Estado es quien debe fortalecer a esa familia, revalorizarla y ofrecerle los medios necesarios para restituir sus derechos vulnerados, llevando adelante políticas inclusivas y de fortalecimiento familiar, evitando de este modo la exclusión del hogar y la institucionalización de los niños y niñas.

En el quinto eje se destaca el principio de capacidad progresiva y su repercusión en el derecho de familia.

Se trata de reconocer el desarrollo evolutivo del niño y tener en cuenta su capacidad de decidir. No sólo se debe reconocer al niño como sujeto titular de derechos humanos sino que es preciso respetar que ellos ejerzan con autonomía sus derechos en función de su edad y el grado de madurez en su desarrollo psíquico y emocional. Los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho a decidir autónomamente respecto a las cuestiones que los afecten. Esto significa escucharlos y reconocer su opinión y colaboración en las materias que afectan a su persona.

Los padres en tanto prestarán a sus hijos la asistencia y colaboración, acompañando la decisión del niño. En caso de conflictos entre ambos padres o padres e hijos, el Juez de menores será quien habilite la participación activa del niño con la intervención del Ministerio Público.

En cuanto al sexto eje, implica el reconocimiento de una amplia legitimación activa en torno de la exigibilidad de los derechos no solo subjetivo sino también colectivo de niños y adolescentes. Los derechos colectivos son derechos incorporados a nuestro sistema constitucional y se distinguen de los subjetivos en la medida en que protegen bienes distintos respecto de su estructura, pero no de

su jerarquía. Hay situaciones que se deben considerar de manera colectiva o deben ser satisfechas mediante un esfuerzo colectivo, aunque tome como punto de partida una situación individual.

Asimismo la Ley 26061 establece la obligación de los organismos administrativos, nacionales, provinciales y locales de revisar las normativas que regulan el acceso y/o ejercicio de los derechos reconocidos a los niños, niñas y adolescentes. El principio de efectividad consiste en la obligación de los Estados a adoptar todas la medidas administrativas, y legislativas para dar efectividad a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

3.3. Ley Provincial nº 2703

En la Provincia de La Pampa el 9 de Enero de 2013, se sancionó la Ley Nro. 2703: adhesión a los artículos 1 al 41 de la ley nacional 26061 y a los artículos pertinentes a sus decretos reglamentarios Nro. 415/06. En ella se determina que el Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia estará conformado a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, por ende, del sector privado, correspondiendo a la autoridad pública provincial la diagramación de las políticas públicas en la materia. Establece que la autoridad de aplicación será el Ministerio de Bienestar Social, quien tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de las políticas y acciones dirigidas a la protección y promoción de la niñez y la adolescencia y familia.

La ley prevé la conformación de un Consejo Provincial de la Niñez y Adolescencia que tendrá como función el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de promoción y protección de los derechos de los niños y adolescentes. Prevé además crear Unidades Locales y Regionales de Protección de Derechos. Crea la figura de un Defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, quien tendrá a su cargo velar por la protección y promoción de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional, en la Convención de los Derechos del Niño y en las Leyes Nacionales y Provinciales y

un registro de Organizaciones No Gubernamentales que integren el Sistema de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia.

Actualmente la Autoridad de Aplicación, (el Ministerio de Bienestar Social del Gobierno de la Provincia de La Pampa,) se encuentra en proceso de reorganización, conformando un Sistema de Protección de Derechos tal como lo prevé esta Ley.

A mediados del año 2014 se creó el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, encontrándose representado por integrantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuatro representantes de Organizaciones Sociales registradas en el Registro de Organizaciones No Gubernamentales que trabajan con la temática de niñez y siete jóvenes de toda la provincia, representando a la niñez y adolescencia, quienes fueron elegidos por sus pares mediante el sistema de voto consultivo. El Consejo tiene como función monitorear y promover políticas públicas de niñez, trabajando en conjunto con la autoridad de aplicación. En dicho ámbito se plantean temas, problemáticas e inquietudes vinculadas a las políticas públicas de niñez y adolescencia.

Se constituyeron seis unidades regionales en diferentes localidades de la provincia: Ingeniero Luiggi, Victorica, General Acha, General Pico, Santa Rosa y 25 de Mayo. Se encuentra en proceso de organización las Unidades Locales en cada uno de los municipios de la Provincia. Se ha designado un Defensor de los Derechos del Niño, acompañado de un equipo técnico recientemente seleccionado. Y se ha implementado un Registro de ONGs que trabajan en la temática de la niñez y adolescencia.

Además están en elaboración protocolos de actuación para el abordaje de las problemáticas, registros, monitoreo.

SEGUNDA PARTE

Capítulo II

4. MARCO REFERENCIAL

Es intención de este apartado presentar una descripción del funcionamiento de dos instituciones estatales (Inaun Y Familias de Contención) y de dos organizaciones de la sociedad civil (Fundación Wetrache y la Biblioteca Popular "Teresa Pérez".), que serán los cuatro ámbitos objetos de investigación.

Los programas Inaun y Familias de Contención dependen de la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Bienestar Social del gobierno de la provincia de La Pampa. En tanto las dos organizaciones civiles son entidades no gubernamentales, sin fines de lucro, que trabajan con niños/as, adolescentes y con sus familias en dos barrios periféricos de la ciudad.

Para la descripción de los mismos, se utilizaron fuentes bibliográficas, (Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa, Resoluciones Ministeriales, Publicaciones en medios de comunicación), a las que se suma la aplicación de encuestas y conversaciones con referentes y responsables, y visitas con observaciones en las instituciones antes descriptas

4.1. Programa Inaun

El programa Inaun se creó en el año 1993, con el objetivo de propiciar la atención integral de niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, en situación de vulnerabilidad social, a través de actividades preventivas, promocionales y asistenciales.

Comenzó a funcionar en siete localidades: Santa Rosa, General Pico, Toay, General Acha, Victorica, Rancul y 25 de Mayo. El programa estaba integrado por un equipo técnico (trabajadores sociales, psicólogos y operadores comunitarios), implementando actividades educativas, artísticas y culturales

destinadas a las familias y a la comunidad. Posteriormente con recursos provinciales y municipales se fue expandiendo a otros localidades de la provincia. Actualmente se implementa en diecisiete municipios y una ONG, se agregan Eduardo Castex, La Adela, Caleufú, Realicó, Parera, Intendente Alvear, General San Martín, Guatraché, Ingeniero Luiggi, Macachín, Jacinto Araoz., Ataliva Roca. En el caso de Victorica, el Programa se desarrolla a través de la Institución Salesiana Nuestra Señora de Luján.

Desde su creación el Programa ha sufrido modificaciones en su conformación y funcionamiento, adecuándose a las nuevas políticas y al paradigma de protección integral. Teniendo en cuenta las realidades locales, el Programa también tiene sus características propias en el funcionamiento, respetando los intereses y necesidades del territorio.

Su objetivo general es Propiciar la atención integral de niños, niñas, adolescentes y sus grupos familiares, protegiendo sus derechos a través de acciones preventivas, promocionales y asistenciales. En tanto sus objetivos específicos son: realizar la atención y abordaje de situaciones judicializadas y demandas espontáneas de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal; planificar, ejecutar y supervisar talleres de capacitación, recreación y artístico; coordinar y ejecutar actividades con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil y fomentar, participar y fortalecer las redes barriales. Por último, se concretan reuniones y actividades propuestas desde las redes institucionales barriales.

A través de este programa se implementa una atención personalizada, profesional e interdisciplinaria a adolescentes infractores de la ley penal, mediante entrevistas institucionales y domiciliarias. Se realiza una coordinación y gestión con recursos de la comunidad, la inclusión en propuestas educativas y/o de capacitación, la remisión de información al juzgado interviniente y confección de legajos. Además se desarrollan acciones de efectivización de los niveles de intervención y de planificación y puesta en práctica de propuestas recreativas, deportivas, educativas, de capacitación y artísticas.

Los destinatarios son niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal, menores de 18 años de edad, derivados por el Juzgado de la Familia y del Menor. También se interviene en aquellas situaciones detectada desde la intervención comunitaria de vulneración de derechos de niñas, niños, adolescentes y de grupos familiares. Está conformado por un equipo profesional interdisciplinario que implementa una asistencia personalizada a adolescentes con causas penales, con acompañamiento familiar y comunitario. Se planifican y ejecutan acciones grupales comunitarias, talleres, redes barriales, etc.) a través de operadores comunitarios y profesores, contando además con chofer, personal administrativo, de limpieza y de mantenimiento.

Los Objetivos estratégicos apuntan al fortalecimiento de la gestión institucional, profundizando y capacitando la tarea de los equipo profesionales y técnicos, al desarrollo de una propuesta educativa integral para la oferta de talleres, la ampliación de las estrategias de inclusión de los grupos familiares y adolescentes y finalmente a acompañar y fortalecer el desarrollo de las redes institucionales en el marco de la ley N°2703 de adhesión a la ley nacional.

4.2. Programa Familias de Contención

El Programa Familias de Contención depende de la Dirección General de Niñez y adolescencia del Ministerio de Bienestar Social. Es un sistema alternativo de internación que tiene por finalidad posibilitar que los niños/as y adolescentes carentes de cuidados parentales, lo hagan de manera excepcional, transitoriamente y por el menor tiempo posible, en un núcleo familiar, propiciando través del equipo interdisciplinario la restitución de los niños/as y adolescentes a su grupo familiar y comunitario en función del interés superior del niño. Si la alternativa de restitución no es factible se trabaja en pos de lograr el derecho del niño, niña o adolescente a ser incluido en un espacio familiar a través de la figura de la adopción.

El programa actualmente se encuentra integrado por un equipo técnico (dos Psicólogas, tres Trabajadoras Sociales, tres Administrativos) y una coordinadora

del equipo. El equipo interdisciplinario selecciona las familias de contención, siendo indispensable que sean parejas, matrimonios, o personas solas, de 25 años en adelante, que cuenten con certificado de aptitud psicofísica y certificado de antecedentes y referencias laborales.

En las que se toman medidas excepcionales se le asigna el cuidado de un niño o niña, por el menor tiempo posible, mientras tanto se realice un trabajo de fortalecimiento familiar para que el niño/a sea integrado nuevamente a su familia de origen. El proceso de restitución se realiza de manera progresiva, comenzando con visitas de integración familiar en el programa, aumentando la cantidad de horas que comparten hasta llegar a pasar un fin de semana en el contexto familiar, para luego probar la convivencia con sus progenitores o familiar ampliado.

Desde el Programa se realiza un acompañamiento de las familias de contención mediante (entrevistas en el programa, entrevistas en el domicilio de la familia, comunicaciones telefónicas etc.). Asimismo se coordina constantemente con las instituciones que tienen un abordaje integral en la situación de los niños: - escuelas, hospitales y centros de salud, - dirección provincial de prevención y asistencia a la violencia familiar, centros de acción social, subdirección municipal de políticas de género.

4.3. Fundación Wetrache

La Fundación Wetrache “gente de pie” en vocablo rankulche está ubicada en el barrio Matadero[2] de Santa Rosa, funciona en dicho barrio desde el año 2004. El Objetivo General es mejorar la calidad de vida de los habitantes del Barrio Matadero. En tanto entre sus objetivos específicos, se destaca: fomentar actividades de promoción, proporcionando herramientas que actúen como factores

[2]Barrio Matadero: ubicado en la zona Sureste de la ciudad de Santa Rosa, provincia de La Pampa, a unas veinte cuadras del Centro, y en la periferia de la misma. El Barrio Matadero de Santa Rosa nace a principios de la década del 60 cuando se pone en marcha el primer plan de erradicación de viviendas precarias de adobe, chapa, cartones y madera. Las primeras familias que llegaron aquí, lo hicieron desde El Salitral, ubicado en la margen Oriental de la Laguna Don Tomás.

de protección estimulando el desarrollo personal y comunitario de los habitantes del Barrio Matadero. Implementan actividades de prevención para lograr disminuir factores de riesgo a los que se encuentran expuestos. Intervenir activamente en las situaciones emergentes que ponen en riesgo la salud e integridad de las personas y que requieren respuestas concretas a corto plazo.

La organización implementa distintas actividades educativas, recreativas, culturales y deportivas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes del Barrio Matadero. Muchos de los que asisten pertenecen a la comunidad gitana.

Actualmente se brinda apoyo escolar, panadería, ajedrez, artesanías, deportes, realizándose jornadas comunitarias donde participan las familias del barrio.

Con la intención de aunar esfuerzos, evitar superposición de acciones, alcanzar mayor capacidad resolutiva, la organización forma parte de la red interinstitucional del barrio, donde participan el Centro de Salud, la Comisión Vecinal y la escuela.

La institución se encuentra integrada por una comisión directiva, quien se encarga de la coordinación de todas las actividades que se implementan. La acompañan cuatro voluntarias. Se contrata profesores y técnicos de acuerdo a las actividades que se implementen.

4.4. Asociación Biblioteca Popular "Teresa Pérez"

La Biblioteca Popular "Teresa Pérez" es una asociación sin fines de lucro que surgió por iniciativa de vecinas, vecinos y docentes del barrio escondido, en el año 2009. Se encuentra ubicada en el barrio Escondido[3] de la ciudad de Santa Rosa la Pampa. Cuenta con un equipo de trabajo conformado por una bibliotecaria, una abogada, profesores de taller, docente y un ingeniero agrónomo.

[3]El Barrio Escondido es un barrio periférico, ubicado al sur de la ciudad de Santa Rosa, construido con el esfuerzo propio de sus habitantes, con escasos recursos económicos y carentes de servicios públicos.

Su objetivo general consiste en favorecer la participación comunitaria y compartir recursos que garanticen y promuevan el acceso a los derechos de la niñez, adolescencia y familias. En cuanto a los objetivos específicos, esta ONG persigue fortalecer los espacios de talleres de la biblioteca con instancias formativas y educativas dirigidas a la infancia escolarizada y no escolarizada con el fin de sostenerla y acompañarla en la inclusión al sistema educativo, favorecer el acceso a la información y capacitación de la comunidad barrial en general.

Entre sus acciones, la Biblioteca ofrece a la comunidad numerosas actividades, y talleres socio-culturales: huerta comunitaria, acrobacias, música, arte para mujeres, taller de género, asesoramiento legal, taller de murga, construcción de objetos, electricidad, costura, reciclado y construcción de masetas, fútbol femenino). También cuenta con una editorial independiente Exploten Lunas, y funciona un C.A.I. (Centro de Actividades Infantiles) los días sábados. Se realizan trabajos de extensión a la comunidad con narración de cuentos en las escuelas a las que concurren los niños y niñas del barrio y se hacen jornadas de intercambio con otras organizaciones, (desayunador de Villa Germinal, Orquesta infantojuvenil, susurradores de la Asociación Pampeana de Escritores, Biblioteca de la Cooperativa Popular de Electricidad, grupos de música, torneos de futbol, capacitaciones de empoderamiento para mujeres, grupo Entropía y Agronomía, presentaciones de libros, cine, etc.)

TERCERA PARTE

Capítulo III

5. ANALISIS DE LOS RESULTADOS

Para analizar la dinámica y la adecuación de las prácticas al Paradigma de la protección integral y el nivel de articulación que existen entre las instituciones se conjugó como fuente de investigación la aplicación de una encuesta, y posterior conversación con profesionales que se desempeñan en las cuatro instituciones ya descriptas. Además se realizaron observaciones de las diferentes actividades que estas instituciones ofrecen a niños, niñas y adolescentes.

La investigación se organizó teniendo en cuenta los objetivos del presente trabajo integrador y centró el análisis en tres tópicos: la adecuación de las prácticas al paradigma de la protección integral, los mecanismos de articulación que existen entre las instituciones y las estrategias de intervención de los equipos profesionales que trabajan con niños, niñas y adolescentes.

Se aplicaron las encuestas a los cuatro responsables a cargo de los organismos seleccionadas. En el caso de los dos programas gubernamentales, fueron respondidas por dos profesionales, uno de ellos de sexo femenino y otro de sexo masculino. Ambos de entre 30 y 40 años de edad, Licenciados/as en Trabajo Social, con una trayectoria de más de diez años en la profesión en organismos públicos provinciales. Su desempeño profesional siempre estuvo vinculado a la población de niños, niñas y adolescentes.

En el caso de las dos entidades no gubernamentales, las encuestas fueron respondidas por los presidentes de las comisiones directivas respectivas. Ambos cuentan con un nivel de instrucción secundario y experiencia de más de 10 años en actividades sociales y comunitarias, realizando las mismas de manera *ad honorem*. En el caso de la Biblioteca Popular es respondida por el presidente de 45 años y en la Fundación Wetraché por su presidenta de 50 años de edad. Estas

organizaciones reciben aportes, subsidios y colaboraciones de los Estados nacionales y provinciales de empresas privadas, y particulares.

Las contribuciones recibidas permiten implementar actividades comunitarias destinadas a niños/as y adolescentes, facilitando la compra de materiales didácticos, para abonar los honorarios de los/as profesionales y para afrontar los gastos de funcionamiento institucional.

En las conversaciones mantenidas con los profesionales de las organizaciones gubernamentales, ambos relatan que han participado de capacitaciones públicas y privadas sobre la Ley Nacional de Protección Integral Nº 26061 y la Ley Provincial Nº 2703, y sobre la implementación de políticas de niñez, adolescencia y familia. Esta situación permite inferir que se trata de una temática de agenda institucional instalada en los organismos públicos y de preocupación por los profesionales para acercarse a la reflexión de las prácticas cotidianas.

En tanto que los integrantes de las organizaciones no gubernamentales, si bien abordan en terreno el trabajo con niños/as y adolescentes, su recorrido laboral no siempre se articula con una formación general sobre las cuestiones de infancia, tan necesarias en trabajos comunitarios, situación indagada en la conversación mantenida, luego de la encuesta.

Los organismos gubernamentales, como en las ONG, no reciben supervisión externa, ni algún tipo de trabajo de análisis que permita la revisión de las prácticas cotidianas.

A partir de la información recolectada es posible afirmar que los referentes de organismos estatales se trata de adultos jóvenes con capacitación teórica, que participan de propuestas que ponen en discusión el paradigma de la niñez hoy. En tanto que los referentes de las organizaciones sociales, son adultos que poseen mayor experiencia en la práctica cotidiana, pero con una menor formación académica sobre éstos temas tan importantes en el trabajo con niños /as y adolescentes.

Como manera de organizar los resultados obtenidos, se estructuraron tres ejes para agrupar las respuestas teniendo en cuenta los objetivos que pretende esta investigación:

5. 1. ADECUACIÓN DE LAS PRÁCTICAS AL PARADIGMA DE LA ROTECCIÓN INTEGRAL.

5. 1. 1 - Acerca de los objetivos

En cuanto al primer punto de análisis, si nos remitimos a los objetivos que se proponen las organizaciones, podemos decir que todas condicen claramente con los principios de la Ley Nacional 26061 y de la Ley Provincial 2703.

En el caso de los *Programa* Inaun y Familias de Contención ambos pretenden atender, proteger y cuidar, respetando los derechos de niños/as, adolescentes y las familias en su ámbito de pertenencia mediante acciones que apunten a la prevención y atención integral.

La Fundación Wetrache y Biblioteca Popular Teresa Pérez apuntan a realizar acciones comunitarias en general, pero centradas en la franja etárea analizada, como lo hacen los programas provinciales.

Si comparamos los diferentes objetivos de los cuatro organismos con las normativas internacionales, nacionales y provinciales sobre la protección de las infancias –descriptas en el marco normativo-, podemos comprobar que todos coinciden en sus enunciados con los principios de las normas que las regulan. En ese sentido, la Ley 26061 en su artículo 3, inciso c, explicita que se debe respetar el pleno desarrollo personal de los derechos de los/as niños, niñas y adolescentes en su medio familiar, social y cultural. En el artículo 6 señala que la comunidad debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías.

En el caso del Programa Familias de contención, de la encuesta emerge que coincide con lo dispuesto en los artículos Nº 39, 40 y 41, relacionado a lo que la Ley menciona como Medidas Excepcionales, donde solo se tomará esta opción cuando previamente se hayan cumplido debidamente las medidas de protección

integral y por el menor lapso de tiempo posible. De la conversación con los profesionales- luego de la encuesta- los mismos manifiestan que estas situaciones genera tensiones personales, al interior del equipo e institucionales, porque se deben adoptar decisiones con respecto al futuro de un/a niño/a. Se considera que, teniendo en cuenta, el interés superior del niño/a se deben priorizar sus vínculos más cercanos antes que la inclusión a una familia de contención ajena a su contexto de pertenencia y sobre todo respetando el derecho a ser oído y que su opinión sea tenida en cuenta.

Si bien podemos aseverar que los objetivos planteados condicen con la propuesta que sostiene el paradigma de protección integral, a través de la presente investigación no resulta factible verificar si los mismos son cumplidos en su totalidad. Esto sucede porque la realidad institucional, la complejidad de las situaciones a abordar en las diversas instituciones y las distintas variables que se presentan a diario, suelen entorpecer el funcionamiento y por lo tanto el cumplimiento de los objetivos de la institución.

5. 1. 2. - Acerca del funcionamiento

Ante la pregunta de la encuesta que indaga sobre el funcionamiento institucional y la existencia de protocolos de actuación encontramos que ninguna de las cuatro instituciones cuenta con protocolos de actuación. En las conversaciones mantenidas explicitan que no han elaborado protocolos propios ni han adaptado los de otras instituciones. La inclusión de protocolos de actuación, proponen que los mismos tengan como objeto regular las acciones concretas de los diversos actores que desarrollan diversas propuestas vinculadas a niños, niñas y adolescentes.

En la reglamentación de la Ley Nro. 26061 se sugiere a las provincias argentinas elaborar protocolos de intervención a favor de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito público. Los mismos debieran ser revisados y modificados de acuerdo a las necesidades e intereses de los niños, niñas y adolescentes. En el caso de la provincia de La Pampa, el Estado

provincial y las ONGs. se encuentran abocados a la construcción de un protocolo referido al abuso sexual infantil, quedando aún en espera de otros protocolos en relación a la vulneración de los otros derechos.

En relación a la planificación de actividades, tan necesaria para organizar un trabajo a corto, mediano y largo plazo, no aparecen las mismas en los programas estatales analizados o al menos, se producen ciertos desdibujamientos. La planificación permite prever recursos, actividades y evaluaciones, entre otras, llama la atención que las actividades que realizan las organizaciones encuestadas y visitadas, responden a la demanda, urgencia o propuesta que surja espontáneamente. Cabe aclarar que en el caso de las instituciones gubernamentales, la dinámica interna y ciertas lógicas instituidas, sumado al requerimiento de los ámbitos judiciales, genera que los profesionales se aboquen a dar respuestas a las urgencias y demandas de lo cotidiano, debilitándose así la posibilidad de responder a los lineamientos planificados, tal como lo relatan en la conversación los referentes. En las ONGs. esta situación se vive de manera diferente, los tiempos son otros y como no se responde a organismos judiciales, las actividades gozan de cierta planificación y mayor organización. En estos casos la planificación responde a los recursos humanos, económicos y materiales con los que se dispone.

Cabe aclarar que luego de responder la encuesta, la Trabajadora Social del Programa Familias de Contención explicó que desde ese organismo se viene trabajando en el armado de un protocolo de actuación para organizar las pautas de trabajo a seguir, y de acuerdo a las diferentes normativas vigentes.

En relación a la planificación observamos que todas las propuestas sobre todo las que fueron objeto de análisis de esta tesina- están dirigidas a los sectores más vulnerables de la sociedad. Esta situación amerita una observación, al presentarse desde una implementación focalizada, individual y asistencialista que responden al modelo neoliberal. Las propuestas surgen y se implementan desde la institución hacia los destinatarios especialmente vulnerables. Pero una política destinada a la niñez también prevé acciones orientadas a promover la integración

social y el desarrollo pleno de las personas. Desde el nuevo paradigma se apunta a propiciar políticas inclusivas, fortaleciendo la estructura familiar, sustentando el protagonismo de los ciudadanos y la participación social organizada. Además se deben incluir a la comunidad para que sea partícipe del diseño de las políticas sociales. En ese sentido, de la observación participante, se deduce que es escasa y por momento nula, la inclusión de otros actores de la comunidad en el diseño de actividades para niños, niñas y adolescentes.

Es Alicia Kirchner[4] quién lo expresa al decir que "La concepción de integralidad implica no sólo un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas, sino también la atención integral y la promoción del ser humano en todas sus dimensiones"(2013)

5. 1. 3 Acerca de normativa vigente

En relación a si conocen las normativas internacionales, nacionales y provinciales, para regirse en las diversas actividades o instituciones, y al mismo tiempo a la hora de planificar e implementar sus actividades, nos encontramos con diferentes situaciones:

El presidente de la Biblioteca Popular expresa que se realiza asesoramiento legal gratuito. En ese sentido asisten al barrio dos profesionales de abogacía al espacio consultorio jurídico, donde realizan asesoramiento a los/as interesados/as en temáticas variadas y también las mismas profesionales participan de talleres informativos a la comunidad. En las conversaciones mantenidas surge que mayormente asisten mujeres quienes consultan por temáticas de género, violencia, asistencia alimentaria entre otras.

Con respecto a este tema la Trabajadora Social que desarrolla su actividad en el Programa Familias de Contención manifiesta que se tiene en cuenta la normativa vigente a la hora de implementar las medidas de protección ante situaciones de vulneración de derechos. La profesional, al reflexionar sobre su

práctica ante las medidas excepcionales, expresa *"se trata por todo los medios de evitar internaciones prolongadas y la restitución a la familia lo antes posible"* tal como lo indican los artículos 39, 40 y 41 de la Ley 26061 sobre Medidas Excepcionales.

Por su parte la presidenta de la Fundación Wetrache refiere que *"formamos parte del Consejo Provincial de niñez".* Es decir que las ONGs. en conjunto con el Estado provincial, organismos judiciales, legislativos y los delegados niños y jóvenes de la provincia participan en la elaboración de políticas públicas de protección integral en La Pampa, tal como lo propone la Ley Provincial Nº 2703.

Cuando consultamos sobre la planificación de actividades comunitarias expresa *"se tiene en cuenta la opinión de los niños y adolescentes que participan en la Fundación"*. Asi mismo y en relación a que a la sede de la Fundación Wetrache asisten niños/as de la comunidad cíngara refiere: *"es frecuente que se realicen gestiones para que los niños y adolescentes de la comunidad gitana, obtengan el D.N.I., y se incorporen al sistema formal educativo".* La articulación entre el Registro Civil, la escuela del barrio y esta ONG resulta una manera de concretar lo que propone la normativa vigente, en su artículo 13 de la Ley 26061 que garantiza el Derecho a la documentación y en su artículo 15 el Derecho a la Educación pública y gratuita.

En el caso de la Trabajadora Social que pertenece al Programa Familias de Contención, señala que si bien en 2013 se promulgo la Ley Provincial Nº 2703, "*no se amplió el presupuesto necesario para el cumplimiento de la normativa nacional; los recursos humanos e institucionales continúan siendo los mismos y resultan escasos".* Señala además que "*hay familias que tienen cinco niños intervenidos, en su hogar, cuando en realidad por la misma normativa, no deberían tener más de tres".* En la conversación reflexiona sobre otra situación que resulta interesante: *"la cantidad de profesionales es escasa para realizar el acompañamiento adecuado, tanto a las familias de contención como el fortalecimiento a las familias de origen para la restitución del niño lo más rápido posible".*

Otro interés de las encuestas es conocer si niños y adolescentes participan de las decisiones institucionales, en cuáles y de qué manera. En su mayoría los que responden coinciden que niños/as y adolescentes participan activamente en la coorganización de actividades, y manifiestan que generalmente tienen en cuenta su opinión a la hora de planificar propuestas. El referente del Programa Inaun expresa *"las actividades se organizan en función de lo que ellos quieren o proponen".*

Por su parte la presidenta de la Fundación Wetrache responde "*se los escucha cuando presentan alguna queja de otras instituciones, por lo que se articulan y se trabaja en red con otras instituciones para coordinar acciones."* Mientras que el referente de la Biblioteca Popular expresa que los niños/as y adolescentes *"participan cuando se elaboran las pautas de convivencia"* Por último *la* referente del Programa Familias de Contención señala que *"se trata de que participen en todas las decisiones, pero en alguna situación son los profesionales los que toman las medidas de Protección*". Además agrega *"se tiene en cuenta también lo que dice la familia".*

A partir de las respuestas surgidas en las encuestas, observamos que niños/as y adolescentes no participan en cuestiones organizativas de la institución, o en la elaboración de proyectos, instancia en la que las nuevas leyes proponen su inclusión y reconocimiento protagónico. Se puede pensar en este aspecto que aún se encuentra presente en las prácticas cotidianas, en el imaginario individual, institucional y social resabios del paradigma del sistema irregular, donde niños/as y adolescentes son considerados objetos de derechos, se planifica para ellos. Son pensados como destinatarios de las actividades que se les proponen. En tanto que en el nuevo paradigma de protección integral, se estimula que niños/as y adolescentes además de formar parte de las instituciones, sean escuchados y tenidos en cuenta.

Esta situación antes descripta, en la que permanecerían prácticas anteriores, también se puede verificar a partir de las observaciones realizadas y las conversaciones mantenidas con referentes de la comunidad. Son ellos/as

quienes manifiestan que en las prácticas implementadas se reduce a la participación de los niños/as, adolescentes y sus familias, entendiendo que aún son pequeños y no pueden opinar, no cuentan con experiencias significativas, instancia que pone al descubierto el desconocimiento como sujeto de derecho en la comunidad.

Resulta importante recordar lo dispuesto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño del año 1989 en su artículo 12, dice:

"Se considerará primordial el interés superior de los niños y adolescentes en todas las medidas concernientes a ellos, que tomen o en las que intervengan las instituciones públicas o privadas de acción social y los órganos judiciales, administrativos o legislativos el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."

Podemos afirmar, entonces, que en relación con las normativas vigentes, la presencia de las normas instituidas favorece la instalación de un sistema de protección integral en la provincia de La Pampa, aunque en las prácticas observamos que la aplicación de la Ley se encuentra en un proceso de instalación, con determinadas resistencias y contradicciones en las prácticas que nos lleva a pensar que conviven ambos sistemas de protección

5. 2. MECANISMOS DE ARTICULACIÓN QUE EXISTEN ENTRE LAS INSTITUCIONES.

En cuanto al segundo tópico de la investigación, respecto a la articulación y la corresponsabilidad de las instituciones, de la información recabada en las encuestas y conversaciones, se desprende que el Programa Inaun y la Fundación Wetrache, participan de las reuniones de las Redes Interinstitucionales que son

impulsadas por el área de Protección de Derechos de la Municipalidad de Santa Rosa en los diferentes barrios de la ciudad. En esos espacios se coordinan acciones en conjunto entre las instituciones, se organizan jornadas recreativas y culturales comunitarias, jornadas de intercambio y se analizan alternativas de abordaje para las situaciones problemáticas que se presentan a diario en los barrios.

En tanto el referente de la Biblioteca Popular manifiesta, en la encuesta, que la ONG no participa en las redes antes mencionadas, aunque cuenta con convenios con otras instituciones "*como la Universidad Nacional de La Pampa, Ministerio de Educación provincial, la Asociación Pampeana de Escritores (APE) y la Cooperativa Popular de Electricidad (CPE), con quienes coordinan acciones, optimizan recursos y organizan eventos".*

Entre las actividades que desarrollan con las diferentes instituciones antes mencionadas, aparecen el asesoramiento legal y el dictado de talleres para adolescentes, organizado por estudiantes avanzados de las carreras de la Universidad Nacional de La Pampa. El Ministerio de Educación provincial aplica en La Pampa, los Centro de Actividades Infantiles, programa dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, es allí donde articulan actividades educativas, recreativas y culturales organizadas a partir de la coordinación con los CAI provinciales. En ese sentido resulta oportuno destacar que los CAI, forman parte de las políticas socioeducativas integrales orientadas a favorecer el cumplimiento pleno del derecho a la educación. A través de sus acciones, se proponen ampliar el universo cultural y fortalecer las trayectorias escolares de los niños y adolescentes que requieren mayor acompañamiento pedagógico para acceder y/o completar su trayectoria educativa

A través de un convenio con la Asociación Pampeana de Escritores (APE) se implementa un Taller Literario para mujeres del barrio y con la Cooperativa Popular de Electricidad, se coordinan talleres de canto y la huerta comunitaria e invernadero. Una vez a la semana, una escritora acompaña a las mujeres a que se inicien en la producción escrita desde vivencias, emociones personales, la

lectura de textos de autores provinciales, nacionales y extranjeros. La propuesta pretende mostrar las producciones en el barrio y en la sede de la APE. La CPE ofrece dos actividades, que forman parte de los objetivos solidarios y cooperativos de esa institución, trasladándose al barrio dos profesionales. Allí una vez a la semana se ofrece un taller de canto para adolescentes, donde la profesora trabaja con técnicas de vocalización clásica y donde incluye repertorios de música local, nacional, sin perder de vista los intereses personales de los y las participantes, muchas veces inclinados a cuestiones populares. Asisten aproximadamente unos veinte niños, niñas, púberes y adolescentes de ambos géneros del mismo barrio y de los barrios aledaños. En la conversación mantenida, luego de la aplicación de la encuesta el referente explicita que es resulta una actividad muy convocante para los y las asistentes ya que es la única oferta gratuita en la zona, la oferta más cercana la tienen en la ciudad de Santa Rosa, a una distancia de 15 km, situación que se complejiza dado que tampoco cuentan con servicio público de pasajeros desde el barrio al centro de la ciudad.

Desde el Programa Familias de Contención, la referente expresa en la encuesta "*que no participan de redes interinstitucionales, pero existe la intención de incorporarse a las mismas en los próximos meses*". La Trabajadora Social refiere que coordinan acciones con otras instituciones y programas de la Dirección de Niñez y Adolescencia provincial cuando se realizan abordajes con las familias, ya sea, con las familias de origen o las de contención que requieren una atención integral y/o tratamientos específicos. El programa tiene dos propósitos: por un lado, la reinserción del niño con su familia biológica y el acompañamiento a la familia de contención, las que se ocuparán del cuidado integral del niño/niña, al/a la cual se le ha aplicado una medida excepcional. Por el otro, se trabaja de manera articulada con las instituciones educativas, de salud, sociales y comunitarias. La Trabajadora Social refiere en la conversación que *"la integración a la variada oferta de actividades comunitarias genera mayor integración y contención, al tratarse de un nuevo espacio social, que acompaña la constitución psíquica necesaria en esta etapa de la vida".*

Las cuatro instituciones que fueran visitadas y encuestada afirman que mantienen articulaciones con instituciones del ámbito educativo, judicial, salud, áreas de acción social municipal, como se ha descripto y analizado anteriormente. Estas articulaciones se realizan a partir de contactos personales, reuniones o entrevistas por situaciones puntuales, muchas veces de manera informal, información que fuera ampliada en la conversación, luego de la encuesta.

Si bien las articulaciones se producen de manera habitual, no están previstos acuerdos institucionales, ni protocolos que formalicen la corresponsabilidad de las instituciones.

Se considera que si bien hay un avance en el concepto de corresponsabilidad, se reduce dicho concepto al mero trabajo con otros y no se tiene en cuenta lo que dispone la ley, que implica el compromiso del Estado Provincial, de los Municipios y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, de asumir responsabilidades, cada uno en la órbita de su competencia, en la ejecución de acciones que garanticen el cumplimiento de los derechos enunciados en la Ley.

En la provincia de La Pampa, la existencia del Defensor de niños, niñas y adolescentes, cargo recientemente creado a partir de la implementación de la Ley provincial Nº 2703, favorece el trabajo de visibilización del Estado, los programas y las ONG. De este modo se promueve espacios de intercambio, análisis apuntando a un trabajo en conjunto sin perder de vista la corresponsabilidad que ello implica.

De la información obtenida en las encuestas. surge que continúa muy presente la *"*cultura de la derivación", es decir transferir el problema a otro*.* Se llega a estas prácticas porque se agotan las diversas estrategias de abordaje y ante la falta de resolución se traslada el caso, el problema, la situación" a otra institución o bien a otro profesional. Se trata –en la mayoría de los casos- de problemáticas complejas donde ya no es posible lograr alguna intervención. De alguna manera, llegar a esta situación evidencia el trabajo en soledad que muchos profesionales realizan en los servicios y la escasa articulación, tan necesaria para

un abordaje integral. Estos relatos fueron presentados en las conversaciones mantenidas con los profesionales referentes de programas provinciales.

Otra situación que se observa, es que los/as profesionales, se hacen cargo de abordar muchas situaciones, altamente complejas, de difícil abordaje y no siempre cuentan con los recursos humanos, insumos e infraestructura necesaria para un trabajo que resguarde la privacidad, la identidad, el cuidado ético de niños, niñas y sus familias.

Por otro lado, una situación que se ha visibilizado en los últimos meses es la de un grupo de profesionales del Ministerio de Bienestar Social y el Ministerio de Salud que trabajan a partir de un régimen de contratos laborales bajo el formato de "monotributistas". Los profesionales realizan el mismo trabajo que los de planta permanente del estado provincial, con las mismas responsabilidades pero no con los mismos derechos. Sobre este tema los diarios locales dan cuenta de una masiva movilización en reclamo de estabilidad laboral, reconocimiento de antigüedad y donde el Estado provincial –vía paritarias- se comprometería a su inclusión de regularización de estas formas de trabajo precario.

Con respecto al análisis de la ausencia de corresponsabilidad y una adecuada coordinación al momento de realizar una derivación, resulta evidente que esta situación genera que los niños y sus familias deambulen por diversos organismos. De este modo exponen su situación ante distintos actores institucionales, contribuyendo, de esta manera a reproducir determinadas prácticas como por ejemplo la re-victimización el poco cuidado de la intimidad del relato que se convierte en una suerte de exposición de historias de vida en todos los lugares que visitan.

5. 2. 1.- Participación en redes interinstitucionales

De las cuatro instituciones analizadas, se observó que dos de ellas (el Programa Inaun y la Fundación Wetrache) participan en las reuniones de la red interinstitucional del barrio.

Cabe aclarar que en algunos barrios de la ciudad de Santa Rosa se han conformado redes, generalmente promovidas por el área de gestión social municipal. Las integran representantes de las diferentes instituciones gubernamentales (Escuela, Centro de Salud, Programas de Protección de Derechos, Policías, Subsecretaria de Adicciones, entre otras). En estos espacios se analiza entre los/as participante las problemáticas del barrio, con la intención de una mirada integral que incluya propuestas comunitarias. En tanto los otros dos (Familias de Contención y Biblioteca Popular “Teresa Pérez”) no participan de estos espacios comunitarios.

De las encuestas surge que tanto desde el ámbito institucional como de las y la ONGs. se han organizado eventos y jornadas recreativas y culturales comunitarios donde participan niños, niñas y adolescentes y sus familias. Aparece en la encuesta actividades como: pintada de murales, formación de murgas, arreglos de parques, festejos del día del niño, y del día de la familia, talleres de prevención en la salud, de violencia de género, etc.

De las conversaciones surge que en estos espacios también se analizan alternativas de abordaje familiar o comunitario ante situaciones problemáticas complejas que se presentan en el barrio. La presidenta de la fundación Wetrache comenta que algunas oportunidades, ante situaciones con adolescentes que se han ausentado del hogar, ante situaciones familiares altamente conflictivas, se trabajado en forma conjunta con organismos policiales, judiciales y los sistemas de protección integral del estado provincial.

La conformación de estas redes sociales, depende básicamente del compromiso y la voluntad de los/as participantes, por lo que existen diferencias de un barrio a otro. Mientras se puede observar que algunas se encuentran consolidadas y perduran en el tiempo, en cambio otras se van diluyendo y se terminan disolviendo.

5.3. ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN DE LOS EQUIPOS PROFESIONALES.

El tercer punto de análisis de este informe hace referencia a las estrategias desarrolladas por los profesionales a la hora de intervenir en los diversos ámbitos laborales.

En primer lugar, se observa que las dos organizaciones sociales no cuentan con equipos de profesionales que realicen intervenciones específicas o abordajes familiares. Es así que las Comisiones Directivas de acuerdo a su experiencia comunitaria planifican las actividades según los recursos con los que cuentan. De tal forma contratan profesores y/o talleristas para que dicten las propuestas que la ONG considera. En general las actividades elegidas giran en torno a actividades socio-comunitarias, de prevención y promoción de la salud, de la defensa de los derechos, actividades deportivas, recreativas y culturales dirigidas al barrio y zona de influencia.

En el caso de la Biblioteca Popular, de la lectura de la encuesta se desprende que ofrece e implementa talleres de Género, dirigido especialmente a niñas, jóvenes y adultos, Taller de Murga y Taller de Canto para niños, niñas y adolescentes; Taller Literario para Mujeres del barrio que tiende a desarrollar las habilidades de escritura, lectura y reflexión. En el caso de Taller de Huerta Comunitaria, Taller de Cerámica y elaboración de macetas, si bien está dirigida a todas las franjas etáreas, la intención es realizar actividades con las familias del barrio, como manera de favorecer otras integraciones e inclusiones en la comunidad.

En tanto, la Fundación Wetrache describe al momento de la realización de la encuesta, la implementación de un Taller de Panadería destinado a niños, niñas y adolescentes, un Taller de Apoyo Escolar destinado para los niños y niñas en vinculación con la escuela del barrio, y actividades Deportivas para adolescentes, donde los y las jóvenes del barrio, y desde donde participan en actividades con jóvenes de otros barrios de la zona.

Una cuestión para resaltar en relación a las propuestas analizadas, y que surge de la ampliación de la conversación, es que ambas ONGs. conservan algunos enfoques, centrados aún en el sistema irregular, es decir que reproducen prácticas desde la visión de atender a una población o grupo "beneficiario" con prácticas tradicionales donde no se ha tenido en cuenta la voz y el lugar protagónico de los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, una fortaleza que observamos en las ONGs, es la realización de abordajes comunitarios. En el caso de tener que realizar intervenciones específicas, se realizan vinculaciones y derivaciones a asesoramiento jurídico, a interconsultas con organismos judiciales, de salud, de bienestar social entre otros.

En cambio los dos programas gubernamentales analizados, que cuentan con equipos técnicos interdisciplinarios, los que realizan abordajes ante situaciones específicas. En las encuestas realizadas aparece que los equipos profesionales orientan e intervienen en las diversas situaciones de vulneración de derechos que atraviesan niños, niñas y adolescentes, donde se analizan las diferentes estrategias individuales, grupales y familiares que apuntan a la restitución de los derechos vulnerados. Para ello, los/as profesionales articulan acciones con otros servicios gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o provinciales.

Por ejemplo desde el Programa Inaun, se realizan vinculaciones con el Ministerio de Educación para que los adolescentes, participen de espacios de educación no formal, como talleres de oficios (carpintería, electricidad, plomería). A esos mismos jóvenes, al finalizar la actividad de capacitación se los vincula con programas de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para que puedan acceder a recursos materiales o herramientas que le permitan iniciarse en el mundo laboral. Al mismo tiempo se trabaja con ellos, la importancia de retomar los estudios en el sistema educativo formal. Otra actividad de intervención que se realiza con los/as adolescentes de este programa, es en el caso de jóvenes embarazadas, donde se implementa un abordaje en conjunto con el ministerio de

salud provincial, a través del programa de salud sexual reproductiva y procreación responsable.

Una situación para destacar que surge en la conversación, es que los y las profesionales de las áreas gubernamentales han recibido diversas capacitaciones respecto a la Ley Nacional Nº. 26061 y Ley Provincial Nº 2703 sobre el Paradigma de Protección Integral. Entre las que se destacan, el Seminario Nacional de Nuevas Tecnologías para Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia, en el año 2011. También han asistido a Encuentros Regionales de Desarrollo Territorial sobre Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia en los años 2012, 2013 y 2014; y a las Jornadas Provinciales Red por los Derechos, en 2015. La participación en estos espacios de capacitación e intercambio permite a los y las profesionales revisar y ajustar las prácticas cotidianas que se implementan y comparar los alcances de las actuaciones en ambos paradigmas.

De la investigación también surge que no existen protocolos de actuación, ni una supervisión de las prácticas que realizan los y las profesionales. Contar con protocolos permite un ordenamiento de las intervenciones realizadas, conociendo los pasos a seguir frente a determinadas situaciones y las responsabilidades de cada uno de los y los profesionales y de las instituciones que intervienen allí. Tal como lo expresa una de las Trabajadoras Sociales "*es luchar contra los molinos de viento, la corresponsabilidad no existe todavía, faltan protocolos y es difícil la articulación con otras instituciones".*

6. CONCLUSIONES.

En cuanto a **la adecuación de las prácticas al nuevo paradigma de la Protección Integral,** a pesar del avance en estos últimos dos años tras la sanción de la Ley 2703, consideramos que en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa, aún se necesita consolidar un trabajo interdisciplinario e interinstitucional que profundice una construcción de abordajes integrales y que apunte a favorecer la garantía de derechos de los niños/as, adolescentes y de sus familias.

En relación a los objetivos generales, el funcionamiento y desarrollo de las actividades planificadas e implementadas por las cuatro instituciones analizadas, podemos destacar que las mismas responden a los lineamientos generales de la legislación actual y al enfoque que impulsa el paradigma acerca de la protección integral. No obstante resulta difícil asegurar que los objetivos propuestos se cumplan en su totalidad, porque las instituciones públicas y privadas, atraviesan diversas complejidades administrativas, financieras, de recursos humanos, sociales y culturales, que en muchas ocasiones obstaculizan el cumplimiento de las propuestas de acción.

Con respecto a la normativa vigente, Ley Provincial Nº 2703, entendemos que la norma por sí misma no implica el cambio de paradigma que se impulsa. Es entonces que resulta oportuno estimular una revisión de las prácticas y de las intervenciones profesionales de manera continua. Un testimonio lo expresó de la siguiente manera: *"hacerse cargo desde el lugar que ocupamos*"… Del trabajo de investigación surge que la construcción de un sistema de protección de derechos requiere de una activa participación y compromiso de los/as diferentes actores y sectores que intervienen en la temática, es decir, políticos, organismos gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones profesionales, especialistas, organismos judiciales, Consejo Provincial de Niñez, entre otros.

Otra situación con la que se enfrenta esta investigación, a la luz de la sanción de la Ley Nº 2703, es que la misma norma propone una nueva forma de reconocimiento de las infancias. Esta enunciación propicia un cambio actitudinal y reflexivo en los y las profesionales que abordan su tarea con esta franja etárea,

Además se requiere la co-construcción de nuevos sentidos, desde un mirada integral, que atienda las particularidades de cada situación, sin olvidar que los derechos resultan universales y por lo tanto se debe trabajar en pos de su garantía y efectivización.

Por otra parte, observamos, que en el municipio de la ciudad de Santa Rosa, aún no se ha constituido la Unidad Local de Protección de Derechos, tal como lo indica la Ley 2703 , en su art. 15, que tiene como principal cometido la atención directa de las situaciones de vulneración de derechos.

En cuanto a los **mecanismos de articulación y participación en redes interinstitucionales**, se destaca un avance positivo en estos últimos cinco años en el entramado social, donde las instituciones han establecido algunos acuerdos de trabajo en conjunto entre las ONGs y el gobierno provincial. No obstante, de la lectura y análisis de las encuestas y conversaciones, se evidencia que estos acuerdos se realizan generalmente para la obtención y optimización, de recursos humanos o materiales, por un tiempo determinado, pero que son difíciles de sostener en forma permanente.

También se observa, sobre todo en las organizaciones gubernamentales, interacciones informales -propias del trabajo en red - que se activa a través de diversas formas de comunicación. Se producen estas interacciones al participar de reuniones interdisciplinarias e interinstitucionales, especialmente ante la presencia de situaciones familiares complejas, que requieren de un abordaje integral.

Del análisis se advierte una mayor presencia del Estado en relación a las ONGs, en la implementación de diversos programas que tienden a la atención integral de niños/as y adolescentes en tanto que en las organizaciones no gubernamentales, observamos que su accionar se presenta de manera más débil, discontinua y acotada a la zona de influencia. Posicionadas las ONGs desde allí ofrecen a la comunidad espacios de contención o actividades recreativas y culturales, entre otras, a un pequeño grupo de niños/as o adolescentes.

A partir de la información recabada, no se evidencia claramente un trabajo articulado entre los organismos del Estado y las ONGs. Solo este trabajo ha advertido la presencia de acuerdos formales e informales para la obtención –especialmente- de recursos humanos y financieros.

A través del relevamiento realizado, se puede afirmar que la formación de redes interinstitucionales existentes en la ciudad son en general promovidas por el área municipal. La integran instituciones gubernamentales de los barrios de la ciudad (Centros de Salud, Escuelas, Centros Policiales, Subsecretaria de Abordaje de las Adicciones, Centro de la Mujer, Programa Provincial Inaun, etc). Si bien se considera que estos espacios son relevantes para el intercambio y la articulación interinstitucional, no resultan reconocidos por tratarse de instancias informales que dependen de la voluntad de los/as representantes de las instituciones que asisten. No aparecen acuerdos formales y se observan diferencias entre los objetivos, funcionamiento y participación que se propone en cada una de las redes que se activa. Algunas de ellas perduran en el tiempo a la par que otras se van diluyendo y desgastando porque no emergen objetivos en conjunto.

Del trabajo de investigación surge la importancia de profundizar respecto al concepto de corresponsabilidad de las instituciones que trabajan en la temática de infancia. Se concibe a la "corresponsabilidad" como una instancia de compromiso compartido. Esta responsabilidad resulta común a dos o más personas o en este caso, a dos o más instituciones que comparten una obligación o un compromiso. De las conversaciones mantenidas con los profesionales surge que aún perdura la política de "derivación", de enviar informes y que el otro se haga cargo.

En relación con las **estrategias de intervención** que implementan las instituciones, se evidencian diferencias significativas entre las organizaciones del Estado y las organizaciones no gubernamentales. Mientras las primeras realizan abordajes familiares más específicos, con cierta continuidad, a cargo de profesionales capacitados en la temática de niñez generalmente respondiendo a

oficios que reciben del área judicial o de otras instituciones que trabajan con el tema-, las ONGs intervienen a través de acciones comunitarias dirigidas a los niños, niñas y adolescentes y en la medida de lo posible incluyen a la familia.

Por último, se concluye que la conformación de un Sistema de Protección Integral de Derechos involucra a múltiples actores que provienen de sectores gubernamentales y no gubernamentales. Se requiere para el cumplimiento de los derechos contar con la responsabilidad indelegable de los organismos del Estado para establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas en todo el territorio de la provincia de La Pampa, y en particular de la ciudad de Santa Rosa, objeto de este trabajo.

Las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, corresponsables en este proceso, tienen el deber de recuperar las funciones de defensa de los derechos de los/as ciudadanos, tanto en los planos de salud, social, judicial y educacional. Y para que esto suceda debe producirse una revisión de las prácticas, aplicar una nueva mirada acerca de las funciones establecidas desarrollando así el espíritu crítico que apunte a una democratización de las relaciones sociales entre adultos y niños/as.

7. BIBLIOGRAFIA

- **Beloff, Mary**. *La Protección a la infancia como derecho público provincial.* Buenos Aires: Ad – Hoc, 2008. "Un modelo para armar y otro para desarmar: Protección integral de derechos vs. Derechos en situación irregular".
- **Beloff, Mary/ Andrea Benavente/Miguel Cillero/Nicolas Espejo/Francisco Estrada/Susana Falca/Gimol Pinto**. "Justicia Y Derechos del Niño" Numero 9 UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Comité editorial.
- **Puebla Maria Daniela.** *"Democracia y Justicia Penal Juvenil"* EditorialFundación Universidad Nacional de San Juan. (2005)
- **Alicia Kirchner - Vessvessian Paola**. *"Cuadernillo Modulo 1 PolíticasSociales".* Carrera de Especialización en Politicas Sociales de Niñez, Adolescencia y Familia. (2013).
- **LLobet Valeria- Villalta Carla**. *"Cuadernillo Modulo II. La Construcción histórico-social de la infancia y la adolescencia"* Carrera de Especialización en Políticas Sociales de Niñez, Adolescencia y Familia. (2013)
- **Hintze Susana:** *"Políticas Sociales Argentinas en el Cambio de Siglo"*
- **Bustelo, Eduardo**. Conferencia Modulo 1 Especialización en Politicas Publicas de Niñez, Adolescencia y Familia. (2013)
- **Mendicoa, Gloria Medel**. SOBRE TESIS Y TESISTAS. Ed. Espacio. Cap. IV .Pag.71
- **Mayan María**. Una introducción a los métodos cualitativos: módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales. Pag.16
- **Oszlak, Oscar:** *"Burocracia Estatal: Políticas y Políticas Públicas"* Revista de Reflexión y Análisis Político Vol XI 2006 Buenos Aires Argentina.
- **O'Donnel,l Guillermo:** *" Apuntes para una Teoria del Estado*"
- Ley Nacional de Protección Integral Nro. 26061
- Ley Provincial Nro. 2703.
- **Siede, Mario – Beutel Graciela**. *Cuadernillo Nro. 3 Practicas y Metodologia de Abordaje.*

- **Baratta, Alessandro**. "*Infancia y Democracia",* "La niñez como arquelogia del futuro" en Puebla Maria Daniela " Democracia y Justicia Penal Juvenil "
- **Murga, Maria Eleonora, Anzola Griselda** (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.*
- **Rivera Pizarro, Jorge**. "*Hacia un sistema local de protección integral de los derechos. En Nueva ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires" Publicación de UNICEF y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Pág. 11.*

8. ANEXO

ENCUESTA

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN:

1) ¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA IN STITUCIÓN?
2) ¿QUIÉNES SON LOS DESTINATARIOS?
3) EN SU INSTITUCIÓN CUENTAN CON PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN?
4) ¿CONOCE LAS NORMATIVAS INTERNACIONALES, NACIONALES Y PROVINCIALES QUE ESTABLECEN LOS DERECHOS DEL NIÑO?
5) EN LAS ACCIONES QUE SE IMPLEMENTAN DESDE LA INSTITUCION A LA QUE PERTENECE. ¿SE TIENEN EN CUENTA ESTAS NORMATIVAS? ¿DE QUÉ MODO?
6) CUANDO REALIZA INTERVENCIONES EN UNA SITUACIÓN DETERMINADA. ¿LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES PARTICIPAN DE LAS DESICIONES QUE SE TOMAN? ¿DE QUÉ MANERA?
7) DESDE SU INSITUCIÓN. ¿SE ARTICULAN ACCIONES CON OTRAS INSTITUCIONES? ¿CON CUÁLES? ¿DE QUÉ MODO?
8) ¿PARTICIPA EN ALGUNA RED INTERINSITUCIONAL? ¿EN CUÁL? ¿QUÉ TRAS INSTITUCIONES PARTICIPAN?
9) LAS RELACIONES QUE MANTIENEN CON OTRAS INSTITUCIONES SON DE CARÁCTER FORMAL O SE REALIZAN POR CONTACTOS PERSONALES?. ¿EXISTEN CONVENIOS ESCRITOS?
10) CONSIDERA QUE LAS PRACTICA QUE SE DESARROLLAN DESDE SU INSTITUCIÓN CONDICEN CON EL PARADIGMA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL? ¿PORQUÉ?