UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RIOS
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL

Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez Adolescencia y Familia. Resol. “C.S” 320/11, 324/12.

Sede: Patagonia Norte

El sistema de promoción y protección integral. Obstáculos para su constitución en General Roca desde la Perspectiva de los trabajadores del programa de Fortalecimiento General, modalidad familia de origen, en el año 2017

Autora: Lic. en Servicio Social Rosana Galdames.

Director del Trabajo Final: Asistente Social Minor Mauricio Esteban

General Roca, abril 2018

INDICE

RESUMEN……..**3**

CAPITULO 1- INTRODUCCIÓN……..**4**

1.2. PREGUNTA QUE GUÍA ESTE TRABAJO FINAL

1.3. HIPOTESIS - SUPUESTOS

1.4. OBJETIVOS DEL TRABAJO FINAL

1.5. PROPÓSITO DE TRANSFERENCIA

1.6. ESTADO DE LA CUESTIÓN

CAPITULO 2: MARCO TEORICO…….8

CAPITULO 3: CONTEXTO NACIONAL…….16

CAPITULO 4: CONTEXTO PROVINCIAL –PROV. DE RIO NEGRO……...28

CAPITULO 5: METODOLOGÍA DEL TRABAJO FINAL…….37

CAPITULO 6: RESULTADOS …….40

CAPITULO 7: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS…….45

BIBLIOGRAFIA……..50

RESUMEN

El marco normativo vigente de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, plantea la necesidad de la conformación y funcionamiento de un Sistema como el mecanismo estatal para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Dicho sistema se funda en la integralidad de las respuestas que deben dar las políticas sociales.

El Programa Fortalecimiento Familiar, modalidad Familia de Origen, tiene como objetivo dar respuesta a las situaciones de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en contexto de riesgo y/o vulnerabilidad social, por lo que representa una política pública basada en los principios de la CDN.
Por ser la investigadora, trabajadora del programa al momento de realizar este trabajo final, observaba empíricamente que existían obstáculos al desarrollo de un abordaje coherente con la CDN y además una ineficacia en las intervenciones, por este motivo el objetivo principal fue conocer esos obstáculos a fin de recabar información que posibilitara revertirlos.
Entre los resultados se destaca que la puesta la marcha del Sistema de Protección Integral local municipal conllevaría al abandono de intervenciones estatales especializadas, que se canalizan a través de programas, entre ellos el programa estudiado de Fortalecimiento Familiar.

CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN

A partir de la incorporación de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en la Reforma de la Constitución del año 1994, Argentina asumió la responsabilidad de adecuar la normativa internacionalal sistema jurídico nacional como así también la adecuación política, institucional y cultural a un nuevo modelo de protección Integral de niñez y adolescencia.
Rio Negro, en sus distintos niveles de Estado, no estuvo ajena a ese proceso de adecuación, siendo en la actualidad una de las provincias que cuenta con legislación y que transita un proceso de construcción de una nueva institucionalidad para consolidar el sistema de promoción y protección Integral de derechos de infancia y familia eficaz, a nivel provincial y municipal.
La CDN señala taxativamente en el art 4 que:

> "los Estados parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención". En lo que respecta a los derechos económicos sociales y culturales, adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan".

La CDN impulsa la ruptura con las políticas asistenciales y correctivas y promuevela implementación de políticas integrales, con acento en la prevención, promoción, y protección integral de los derechos de niños, niña y adolescentes.
Los niños, niñas y adolescentes son considerados en la CDN sujetos de derechos y responsabilidades, ciudadanos con derechos exigibles, que deben ser garantizados por la familia, la sociedad y el Estado.
En el organismo de protección de General Roca, dependiente del Estado provincial –Ministerio de Desarrollo Social Provincial-, se evidencian condicionamientos para alcanzar la protección integral con características intersectorial y comunitaria, pues se observa que la política pública vigente tiende a ser focalizada, fragmentada y desarticulada en el territorio local. Manifestándose reiteradamente en acciones ligadas al modelo tutelar.
La provincia de Río Negro cuenta con 7 Delegaciones de Protección Integral de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia (PIDNAF) dependientes del Ministerio de Desarrollo Social.
Las delegaciones funcionan como el organismo de protección más cercano a las comunidades locales. La estructura provincial vigente actúa en forma directa en las localidades sin promover la organización y responsabilidad de cada municipio en el diseño, coordinación y ejecución de políticas de infancia y familia.
El eje de coordinación operativa de PIDNAFson los programas provinciales Fortalecimiento Familiar.
El programa de Fortalecimiento Familiar, intenta adecuar su funcionamiento al nuevo paradigma implementando abordajes coherentes con el mismo. Este programa se funda en la necesidad de dar respuesta a las situaciones de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en contexto de riesgo y/o vulnerabilidad social, por lo que representa una política pública basada en los principios del paradigma de la CDN.

Desde mi práctica profesional y en virtud de mejorar la misma así como la de la institución en general, entiendo que es importante conocer cómo es el abordaje que realiza el Programa Fortalecimiento Familiar, en la Modalidad de Origen. Teniendo en cuenta que expresa sus intervenciones bajo los lineamientos que establece la CDN, la Constitución Nacional, la Ley Nacional N° 26061 y la Ley Provincial N° 4109.

Se entiende que la relevancia de este trabajo reside en aportar a la construcción de conocimiento, sobre el Programa de Fortalecimiento Familiar, Modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca. Podrá ser de utilidad para modificar algunos de los obstáculos encontrados y así desarrollar abordajes más cercanos a los ideales de la CDN.

Organización del trabajo final

El presente trabajo se organiza de la siguiente manera: se inicia a modo de introducción el planteamiento del problema del cual se desprende esta exploración, allí se señalan las hipótesis, los objetivos y la pregunta directriz que guían este trabajo. Se desarrollara el propósito de transferencia y el estado del arte.

En un segundo capítulo se desarrolla el marco teórico, el que permite un acercamiento a la comprensión del problema de investigación desde los planteamientos de diferentes autores. Seguidamente los capítulos 3 y 4 señalan los avances alcanzados a partir de la CDN tanto en el contexto nacional y provincial respectivamente.

En el capítulo 5 se expone la metodología utilizada en la recolección y análisis de la información

El capítulo 6 presenta los resultados obtenidos, enfocados en el contexto institucional, su relación con los discursos y prácticas en torno a las políticas públicas, los abordajes que se realizan y aquellos factores que obstaculizan el abordaje integral de los derechos de NNyA.

El séptimo y último fragmento del trabajo dará a conocer las conclusiones elaboradas a partir de las reflexiones como así también los aportes que se pudiese realizar en torno a los abordajes desarrollados en el Programa Fortalecimiento Familiar, como ámbito institucional y como política pública.

1.2. PREGUNTA QUE GUÍA ESTE TRABAJO FINAL

¿Qué factores obstaculizaron al Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca para realizar un abordaje acorde a los principios de la CDN, en el periodo 2017?

1.3. HIPOTESIS - SUPUESTOS

Partimos de los siguientes supuestos:

1.3.1. Que en el Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca no se cuenta con políticas transversales de protección que permitan un abordaje acorde a la CDN.

1.3.2. Un obstáculo que se deducimos del marco teórico es la ausencia de políticas que vehiculicen la descentralización, coordinación y co responsabilidad a través del Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen.

1.3.3. Otro factor que podemos encontrar como respuesta es la falta de capacitaciones para el personal de General Roca que se desempeña en el programa referido a la nueva institucionalidad del sistema de protección integral para su efectiva implementación en niveles de atención.

1.3.4. Se evalúa como una seria dificultad la desarticulación entre el Estado Provincial y Municipal.

1.3.5. Un factor relevante de dificultad es la insuficiencia de las partidas presupuestarias, recursos humanos y materiales requeridos para que el programa de Fortalecimiento Familiar, modalidad familia de origen implemente prácticas de protección integral.

1.4. OBJETIVOS DEL TRABAJO FINAL:

1.4.1 Objetivo General:

Analizar los factores que obstaculizaron al Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca para realizar un abordaje acorde a los principios de la CDN, en el periodo 2017.

1.4.2 Objetivos específicos:

1.4.2.a. Identificar obstáculos a nivel de lineamientos políticos del Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca que impiden un abordaje acorde a la CDN.

1.4.2.b. Verificar la existencia o no de políticas que vehiculicen la descentralización, coordinación y co responsabilidad.

1.4.2.c Describir si la relación existente entre Estado Provincial y Municipal en relación a las políticas de niñez, adolescencia y familia se constituye en obstáculo para los trabajadores del Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca.

1.5. PROPÓSITO DE TRANSFERENCIA:

El propósito último de este trabajo es colaborar en visibilizar los obstáculos existentes en la PDINAF General Roca, particularmente en Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, para la implementación del sistema de promoción y protección integral de los derechos de niñez, adolescencia y familia.

Proponer algunas estrategias de intervención para implementar el marco conceptual, legal e institucional de la Protección Integral en Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca General Roca.

1.6. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En la búsqueda de estudios relacionados a la temática específica de este trabajo final, se subraya como referencia importante:

La tesina de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Chubut Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, titulada: “El Servicio de protección de derechos de la niñez, la adolescencia y la familia” - Una propuesta de intervención desde el Trabajo Social a partir del marco de los Derechos Humanos (Comodoro Rivadavia 2011).

Con este trabajo se comparte la temática como así mismo algunas relaciones teóricas como Política publica de niñez, paradigma tutelar y paradigma de protección de derechos, marco legal internacional, nacional y provincial, sistema de protección integral.

Dicho estudio utiliza una metodología cualitativa de tipo exploratorio con la implementación de entrevistas semiestructuradas.De su análisis final concluye que existe la necesidad de construir abordajes integrales locales que tiendan a garantizar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, en cumplimiento de la normativa vigente.

Otra referencia que se tuvo en cuenta fue la normativa provincial con la que cuenta la provincia del Chubut, Ley III 21 EX 4347 la cual expresa en su articulado los principios de la CDN, y principalmente los artículos 36 y 37 señalan la importancia de lo local, ya que disponen que las políticas de protección sean implementadas de manera articulada entre provincia y municipio y las organizaciones de la sociedad civil. Proponiendo la descentralización de la atención mediante convenios con municipios y organizaciones civiles, con una asignación presupuestaria para la realidad local. Propone descentralizar administrativa y financieramente, crear servicios especiales de atención.

1.7- METODOLOGIA:

Se realizó un estudio de campo, descriptivo de corte transversal con diseño de estudio de caso, desde un enfoque cualitativo.

La descripción se basó principalmente en fuente primaria a través de la aplicación de encuesta autoadminsitrada a trabajadores del programa Fortalecimiento Familiar, modalidad familia de origen de la delegación General Roca.

Se adoptó un enfoque cualitativo por ser pertinente para conocer las opiniones y visiones que los/as trabajadores tiene sobre el tema en estudio.

La muestra quedó conformada de la siguiente manera: Profesionales: 10 Operadores: 4

CAPITULO 2 - MARCO TEORICO

Estado, Política Pública y Niñez

Desde un concepto general la Política Publica puede ser pensada como las respuestas que el Estado da a las demandas de la sociedad, a través de prestaciones, instituciones, bienes públicos, normas o servicios. Oszlak (2006) señala que la política puede ser entendida como la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública. Sus acciones, las que se ejecutan a través de un aparato institucional, la configuración y patrón de asignación de recursos, le confieren una determinada identidad.

El fin de la política pública se relaciona con la posibilidad de que logre tener beneficios para todas las personas involucradas, siendo diseñadas por un conjunto de actores que puedan interactuar y negociar para tal fin.

Las políticas públicas para Kirchner y Vessvessian (2010) son un modo de articulación entre el Estado y la sociedad, lo que implica que tenga la capacidad de modificar las relaciones allí presentes. En éste sentido se entiende al Estado como articulador.

Toda política pública tiene una carga ideológica y política, a partir de la cual un país, una provincia y un municipio, en función de un proyecto de gobierno, brinda educación, se orienta culturalmente, decide lineamientos económicos, criterios sobre la cuestión social,y el tipo de políticas que se decide implementar.

Desde el análisis de Grassi (citado por Firpo y Salazar, 2003) la intervención del Estado en relación a las políticas, dependerá de concepciones ideológicas y políticas de aquellos que lo gobiernan. El desarrollo de la política social será cambiante, dinámico y variable de acuerdo a las orientaciones ideológicas que asuman los sistemas políticos dominantes en cada país.

Oszlak (2006) sostiene que a lo largo del tiempo el Estado ha sufrido diferentes “encarnaciones” haciendo referencia a los diferentes modelos de Estado que tuvieron lugar.

En nuestro país el desarrollo de la política social iniciado en 1976, en el marco del neoliberalismo, provocó el debilitamiento del estado de protección estatal que se había generado a partir de 1945, pasando a un estado de desprotección cuyo proyecto que se profundizó en la década del 90´.

En cuanto al significado de este modelo, Draibe citada por Firpo y Salazar (1994) expone que no hay un cuerpo teórico específico, que las teorías de los neoliberales derivan del pensamiento liberal o conservador, de libertad y primacía del mercado sobre el Estado, de lo individual sobre lo colectivo. Y por derivación, del Estado mínimo, entendiendo como aquel que no interviene en el libre juego de los agentes económicos.

El neoliberalismo se constituye entonces en un discurso y en un conjunto de reglas prácticas de acción o recomendaciones, dirigidas a los gobiernos a fin de realizar las reformas del Estado y de sus políticas.

El Estado deja de asumir instancias y políticas públicas que hasta ese momento cumplía en la sociedad y pasa a cumplir otras funciones de regulación e intervención dejando en las manos del mercado aquellas de las cualesanteriormente se hacía cargo desde un lugar cualitativa y cuantitativamente más amplio relacionadas con la denominada seguridad social.

Las intervenciones del Estado neoliberal son dirigidas a los problemas sociales, que se identifican desde la noción de “riesgo”. Riesgo implicaría para esta concepción una característicaque poseen y /o circunstancias a las que están expuestas ciertas poblaciones que si no se las atiende peligran como sujetos. Aquellos grupos o sectores son denominados por las políticas focalizadas y programas como poblaciones objetivo.

La ideología neoliberal piensa a la política como técnica o administración, transformando a las personas en beneficiarios, en objeto y no en sujetos activos, un estilo de gestión tecnocrático propio de las reformas orientadas al mercado y desarticulando la participación social. El patrón de tratamiento de lo social por parte del Estado se basa en principios de organización institucional bajo los componentes de la descentralización, sin la asignación de los recursos, la focalización y la privatización.

Las políticas de privatización, descentralización, desmonopolización, desregulación y tercerización aparecieron como forma de la llamada “reforma estatales de primera generación”, basadas en el consenso de Washington (Oszlak et al, 2006, pag. 5).

La desarticulación de lazos solidarios, la desciudadanización, la exclusión y perdida de los derechos conquistados en el tiempo, la fragmentación de lo social, la focalización y dispersión de las políticas sociales son algunos de los efectos que caracterizaran al Estado neoliberal.

Con una visión antagónica a la desarrollada precedentemente, se distingue a un Estado Nacional comprometido con los Derechos Humanos, de ciudadanía y de inclusión social. Se requiere entonces un proceso de transformación cultural e institucional, estructurado en base al nuevo paradigma de políticas sociales, en el marco de la CDN en el caso específico de la temática de este trabajo final. El enfoque de derechos implica un abordaje integral de la complejidad social, y una concepción de las personas, sus familias y comunidades ya no como beneficiarios pasivos, sino como ciudadanos portadores de derechos y por lo tanto protagonistas de cambio. (Kirchner A, 2011)

Oszlak et al (2006) señala que con la idea de superar la fragmentación social provocada por el neoliberalismo, surge el denominado Estado transversal “que rompe con los típicos compartimentos estancos que separaban a sus planos nacionales-sub nacionales y público-privado, asumiendo un rol cualitativamente diferente en la articulación horizontal de esos componentes polares”.

O´Donell et al (2007) entiende al Estado como un conjunto de relaciones sociales que van a establecer cierto orden en un territorio determinado, resguardado con una garantía coercitiva. El Estado provee y respalda un

sistema de Derecho que formaliza esas relaciones, es decir respalda y reproduce relaciones de poder que son asimétricas.

En éste sentido el Estado Social es activo y promotor, que cree en la transformación social y la autogestión popular para el abordaje integral de las necesidades de la población.

La noción de integralidad aporta una visión superadora frente a modelos segmentados en la comprensión y abordaje de las políticas de niñez. Por su parte la Dra. Kirchner et al, (2012) plantea la Planificación de la Gestión Integrada como fundamental, la cual "implica la articulación entre el hacer y el conocer, en un contexto de acciones con sentido e intencionalidad" (pag 82).

De este modo se diseña un Estado con dominio transversal que pueda articular mediante las políticas sociales los espacios Nacional, Provinciales y Municipales donde se pueda pensar en un nuevo "Sujeto Histórico", por lo que es necesario valorar lo territorial no sólo para ejecutar política pública, sino también para diseñarlas y evaluarlas en conjunto con la comunidad. (Kirchner, 2012).

Una Política Integral, refleja a un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como individuo aislado, sino formando parte de colectivos humanos, respetando sus singularidades, buscando la construcción de un espacio inclusivo, que fortalezca los derechos ciudadanos, políticos, económicos, sociales, culturales y de equidad territorial (Kirchner A. 2010, pag 29)

La integración de las políticas, especialmente en el espacio de la realidad local, deben cumplir con los principios de:

Territorialidad: cuando las políticas sociales acompañan la singularidad de la persona, perteneciente a una comunidad con sus particularidades tanto geográficas como culturales.
Transversalidad: las políticas deben atravesar los distintos sectores del Estado, para lo que se requiere articulación entre los mismos, en términos de recursos.
Participación: la participación de la comunidad legitima a la política social, tiene en cuenta a los actores locales, y le da coherencia a las características de Integralidad y territorialidad.

El Estado posee varias formas de intervención, una de ellas es a través de las políticas públicas ya sean sociales, de empleo, de salud, entre otras.

Las Políticas Sociales son entendidas como aquellas políticas, como lo señala Grassi, (citado por Firpo y Salazar. 2003) tienen la capacidad de normatizar y normalizar, en tanto actor de producción de problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, tanto en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones como en las condiciones para dicho merecimiento.

Para Andrenacci (2005) la Política social se identifica como política pública, planteando como objeto de intervención lo social, por lo que la política social implementará diferentes intervenciones públicas que regulen los procesos de

integración social, así mismo desarrollará mecanismos de protección cuando estos procesos se encuentren en situación de riesgo.

En este sentido las políticas sociales son acciones del Estado para restaurar esa desigualdad, esas relaciones asimétricas, disminuir la brecha y la pobreza que vulnera derechos de niños, niñas, adolescentes y familias. La intervención social es un mecanismo para restaurar fisuras, para promover la integración social. El Estado Argentino a lo largo del tiempo asumió distintos modelos de relación entre Estado, Sociedad Civil y Mercado y así también asumió distintos modelos de política para la niñez.

Paradigmas como Modelos de protección

Describir el contexto de las políticas focalizadas y fragmentadas que desarrolla el modelo de Estado tutelar neoliberal, permite pensar otras políticas sociales en general y aquellas dirigidas a la niñez en particular en el modelo del Estado Social de Derecho.

Por ello también es importante pensar a la niñez no como un dato natural sino como una construcción social, cambiante, en un tiempo histórico – cultural, siendo cada sociedad la que le proporciona sentido.

Durante años las políticas públicas de niñez estuvieron claramente divididas: para los “niños”, salud, educación; y para los “menores” la asistencia e institucionalización.

Hoy es posible distinguir la división existente entre dos modelos de protección opuestos, el denominado Paradigma de la Situación Irregular o Patronato y la denominada Doctrina de la Protección Integral de derechos.

Desde principios del siglo XX, la atención a la minoridad en nuestro país, estuvo regida por la Ley N° 10.903 del Patronato de Menores. Esta ley vigente desde 1919 hegemonizó la intervención del Estado hacia los menores.

Los discursos, las representaciones y prácticas escindieron la figura infantil en tanto sujeto, de acuerdo a su origen y a su condición socio-familiar. Se estructuró una percepción dicotómica del universo de la infancia,…”cuya esencia puede sintetizarse en la antinomia niños, contenidos por la familia y la escuela vs los menores, niños y jóvenes pobres, abandonados, huérfanos y/o viciosos” (Zapiola, 2008).

Beloff (2004) explica que estas leyes e instituciones, no fueron pensadas para ser aplicadas a todo el universo de la infancia y la adolescencia, sino solo para una parte de ese universo, para los “menores”. Aquellos que no ingresan al circuito de socialización a través de la familia, primero, y de la escuela, después.

La institucionalidad y las prácticas se centraron en estos “menores”, para quienes se implementaron políticas sanitarias, educativas y asistenciales, con la intención de convertirlos en hombres y mujeres aptos para el porvenir de la patria y fuesen futuros trabajadores y madres. Aquellos jóvenes pertenecientes a familias pobres que deambulaban por la ciudad sin asistir a la escuela ni encontrarse incluidos en un trabajo, requerían de una intervención del estado diferente a la que recibían “los niños” hijos de la elite. Surge así el

establecimiento de la tutela o patronato estatal y la creación de instituciones estatales de corrección, el Estado incrementó sus atribuciones sobre ciertos padres, madres y sus hijos.

En la práctica, estas dos instancias aparecen fragmentadas, esto hace que la intervención sobre menores carenciados o abandonados sea similar a la de menores infractores: separación de vínculos familiares e internación.

La autora señala que éste modelo tutelar se ajusta a un argumento muy fuerte sustentado en la ayuda a la infancia desvalida, modelo que oculta una justificación implícita, que se refiere a la protección de la sociedad de una parte de sus integrantes considerados como "peligrosos". "Cuando se priva de la libertad al menor se está separando a la sociedad de ese integrante conflictivo, con lo que se genera la ilusión de seguridad, con la excusa de su protección". (Beloff, 2004 pag. 18). Este modelo entra en crisis en la década del 80, con la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Doctrina de Protección Integral de derechos

La CDN es el primer tratado vinculante a nivel internacional de niñez y adolescencia, que reúne en un único texto sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Dicho tratado se fundamenta en los principios que siguen todos los tratados sobre derechos humanos.

Los derechos son Universales porque conciernen a todos los niños y niñas; son Indivisibles, dado que no existe una jerarquía entre éstos, tampoco una referencia por el cumplimiento de uno y otro. Finalmente, de estos dos primeros conceptos surge un tercero: que son Interdependientes, donde el goce de uno depende estrechamente del cumplimiento de otro. Por ello las políticas públicas deben impulsar el reforzamiento conjunto de todos los derechos (Roger, pag 3, 2013).

A estos elementos se suman cuatro "principios generales" identificados por el Comité de los Derechos del Niño en el texto de la Convención, los mismos se desprenden de los artículos 2, 3, 6 y 12, los cuales no solo establecen un derecho en sí mismo, sino que también se toman en cuenta en la interpretación y respeto de todos los demás. Por consiguiente conforman la base de todas decisiones y actos del Estado y la infancia.

El principio más notable es el Interés Superior del Niño en todos los asuntos que le conciernan (artículo 3, 9,18, 20 y 21), su importancia radica en que asegura el pleno y efectivo goce de todo los derechos reconocidos y el desarrollo integral. Debe ser un principio rector para el Estado y sus instituciones al momento de tomar decisiones económicas a corto plazo y de desarrollo a largo plazo.

El Principio de No Discriminación (art. 2) es un pilar fundamental de los derechos humanos, señala "sin distinción alguna, independientemente de la raza, color, sexo, idioma, religión, la opinión política o de otra índole, el origen

nacional, étnico o social, posición económica, condición del niño o sus representantes legales".

El Derecho a laVida, la Supervivencia y el Desarrollo, descrito en el artículo 6, establece que los Estados deben garantizar la supervivencia y desarrollo del niño en su sentido más amplio.

La Libertad de Expresión y Derecho ser Escuchado, el Comité precisa que este principio pone de relieve la función del niño como participante activo en la promoción, la protección y vigilancia de sus derechos. Pudiendo expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecte.

La CIDN fue el punto de inflexión de la hegemonía del sistema tutelar inconstitucional, opresor y oscuro de las décadas precedentes, actúa como una revolución jurídica cuyo impacto está demostrado por su rápida aceptación por los distintos países, dos décadas posteriores se comienza a desarrollar un proceso de adopción de leyes marco y códigos de niñez en los países de América Latina (Fraccia C.- Konterllnik I, 2015).

Esta nueva concepción, a diferencia de la anterior, define al niño de manera afirmativa, como sujeto pleno de derechos, entendido como una persona en crecimiento a la que se le reconocen todos los derechos como un adulto. Así lo definen Fama y Herrera (2005) más un "plus" de derechos específicos justificados por su condición de personas en desarrollo.

Con su aprobación, se construye una nueva concepción de protección integral de los Derechos del niño, niña y adolescentes, donde el niño es concebido como sujeto de derechos, acompañado también por otros instrumentos regionales y universales de protección de derechos humanos.

Clericó M. Laura (2006) plantea que los Derechos Humanos se diferencian de otros Derechos por presentar características como:

- Universalidad, se los reconoce a todo ser humano por el hecho de "ser humano".
- Son Innatos: son inherentes a todo ser humano desde el comienzo de su vida.
- Irrenunciables: se lo reconoce a todo ser humano y ninguno puede renunciar a ellos.
- Son Inalienables: los derechos pertenecen a las personas, no puede la persona apartarse de ellos.
- Imprescriptibles: los derechos humanos no se pierden por el transcurso del tiempo o por su no ejercicio.
- Indivisibles: los derechos humanos dependen el uno del otro, no se puede suprimir uno sin que se ponga en peligro la validez de los demás.

Morlachetti (2008) agrega otras características tales como: Participación: todos los pueblos y personas tienen derecho al participar y disfrutar libremente de los derechos humanos y libertades fundamentales; la Igualdad: todos los humanos deben disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación de ninguna índole, como se establece en los diferentes tratados de derechos humanos. Rendición de Cuentas: el Estado y otros titulares de deberes tienen la obligación de rendir cuentas por el respeto de los derechos humanos.

La CDN postula el status jurídico de la infancia, esta noción no solo hace referencia al niño o niña como sujeto de derecho, involucra al colectivo infancia como universalidad. Se les atribuyen derechos a todos los niños, niñas, adolescentes y sus familias independientemente de las situaciones particulares de cada uno, por la sola condición de serlo.

Se propone la Doctrina de la Protección Integral, que abre paso a la protección entendida como intervención pública y no institucionalización o segregación social. Luego de modificar el marco legal, deben implementarse políticas sociales para efectivizar los derechos y la participación, la inclusión social y el ejercicio de ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes y familias.

En este sentido la CDN hace un pasaje de los principios a la acción, como consecuencia surgen grupos de políticas públicas a implementar para la infancia:

a- Políticas Universales como lo son salud y educación.

b- Políticas asistenciales, dirigidas a garantizar derechos sociales como la alimentación, vivienda, abrigo, etc.
c- Políticas de Protección Especiales, aquellas que deben crear dispositivos y mecanismos de atención para los niños que atraviesan situaciones particulares que vulneran sus derechos.
d- Políticas de protección y responsabilidad penal Juvenil.

La CIDN simboliza un proyecto de comunidad, sus principios encarnan un proyecto político de infancia, familia y sociedad para realizar.

El incumplimiento de este tratado, como señala Mary Beloff et. al (2004) conlleva consecuencias disvaliosas, donde el Estado puede ser responsabilizado y sancionado por organismos internacionales.

Cillero (1999), señala que al considerarse al niño como un pleno sujeto de derecho, deja atrás la imagen de niño objeto de control y protección de los padres o el Estado, por lo que la CDN se separa de la tradición jurídica de menores, basada en la incapacidad y reafirma la representación de sujetos de derechos que se desprende de su carácter de persona humana.

Siguiendo al autor, quien señala que se presenta un nuevo esquema en la relación entre el Estado, las políticas sociales y el niño; entre la infancia, el estado y la familia, que se estructura a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos. El niño se constituye en sujeto de derechos especialísimos, dotado de una protección complementaria, pues se agregan nuevas garantías a las que corresponden a todas las personas. Esta protección especial tiene carácter nacional e internacional.

Beloff (2004) señala que la CDN significa un cambio radical tanto desde el punto de vista jurídico como político, histórico y cultural.

Con el paradigma de la Protección Integral se asiste a un desplazamiento de las tradicionales políticas tutelares, asistenciales y correctivas para el menor, a

políticas integrales, con acento en la promoción y la prevención para todos los niños, entendiendo al niño como ciudadano en un Estado Social de derecho.

El juez de menores deja de cumplir funciones de naturaleza jurisdiccional para cumplir funciones más relacionadas con la ejecución de políticas sociales. Ya no son las condiciones personales del sujeto la que habilitan al estado a intervenir, sino su conducta delictiva. En este nuevo modelo, no hace falta cometer delitos para tener familia, ir a la escuela, comer, recibir atención médica, tener casa o no ser maltratado. Es más posible cargar sobre los niños las omisiones de los adultos que determinan violaciones a sus derechos. Por el contrario, se establece, en todo caso, que quien se encuentra en “situación irregular” cuando el derecho de un niño se encuentra amenazado o violado, es alguna persona o institución del mundo adulto.

CAPITULO 3: CONTEXTO NACIONAL

La CDN y sus efectos en Argentina

La Convención, junto a otros tratados de derechos humanos, se incorpora a la Constitución Nacional Argentina en al año 1994 en el artículo 75, inciso 22 y23 adquiriendo de este modo jerarquía constitucional.

En el 2005, luego de casi 15 años de la adhesión a este tratado internacional, se promulga en nuestro país la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26061, que establece un piso sobre el cual las provincias deben adecuar su legislación local conforme a los principios que enuncia la nombrada Convención.

Rio Negro no estuvo ajena a estos cambios y en el año 2006 promulga la ley 4109 de “protección integral de niños, niñas y adolescentes”.

La ley Nacional surge en un contexto de gobierno de políticas sociales que asignaban prioridad a la infancia, adolescencia y a las familias argentinas (2003 al 2010) como la integralidad, la transversalidad, la territorialidad y la participación social. Se desplegaron en Argentina las acciones a nivel nacional para generar la nueva institucionalidad (Firpo- Salazar. pag 67). Se crea la Secretaria Nacional de niñez, adolescencia y familia, en el ámbito del Ministerio de desarrollo Social de la nación. Se propicia la conformación del Consejo federal de N.A.F con la representatividad de todas las Provincias. Se elabora un Plan Nacional de Acción por los derechos (periodo 2008-2011), sostenido en principios como el interés superior del niño y la co-responsabilidad. Se impulsan la ley de Salud sexual y reproductiva y la ley de educación, y una firme política nacional de derechos Humanos, como tema pendiente puede enunciarse la ley de responsabilidad Penal Juvenil.

El Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños -2015, plantea como objetivo poder generar condiciones para el cumplimiento efectivo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su calidad de ciudadanos, a través del desarrollo de políticas públicas integrales, implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial, para lo cual se han generado una serie de acciones y metas a alcanzar.

Tras la incorporación de la CDN al derecho interno se debe construir un modelo conceptual y operativo de protección de la niñez y adolescencia que, exige abandonar algunos criterios que tradicionalmente han regido las prácticas de abordaje y tratamiento y, de este modo, concebir un sistema de protección integral que los sitúe como verdaderos sujetos de derechos.

Morlachetti (2013, pag 16) en su análisis explica que se trata de identificar a través del análisis normativo la existencia de un sistema de protección que en vez de ser un simple conjunto de esfuerzos y programas, es en realidad un conjunto de partes organizadas y relacionadas que interactúan entre sí para lograr un objetivo común. Para analizar si nos encontramos ante un Sistema el mismo debe estar compuesto por instituciones que se encuentran interrelacionadas, y que cada una conforme un todo que está al servicio del mismo objetivo.

El autor señala que un abordaje integral a los derechos de la niñez exige no solo una mirada transversal de los organismos públicos y de las diversas políticas, programas y prácticas. También demanda una transformación sustancial en el diseño e implementación de esas políticas, incluyendo la definición de competencias a organismos especializados en la protección de la infancia.

Con la sanción de la ley 26061 de protección integral, si bien se efectiviza la adecuación de la legislación nacional a los postulados, los especialistas en el tema advierten que el derecho y la adecuación normativa no son suficientes para la realización y efectivización de los mismos. Es necesario crear instituciones legales que verifiquen su cumplimiento. Con esa perspectiva se crea el Sistema de Protección Integral de Derechos, art. 32 ley 26061, que establece su conformación, por "todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas de gestión estatal o privadas, en el ámbito Nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención asistencia protección resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas niños y adolescentes", así mismo se establecen los medios que aseguren el goce efectivo de los derechos como las políticas, los planes y programas, los organismos judiciales de protección de derechos, recursos económicos, procedimientos, Medidas de protección de derechos y medidas de protección excepcional de derechos.

Por su parte la Ley Provincial Nº 4109, no establece específicamente y literalmente la idea de conformar el Sistema de Protección Integral, sin embargo en su art 35 estipula que el Estado rionegrino debe promover acciones destinadas a la protección de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes mencionando en el inciso e- el carácter interdisciplinario e intersectorial que debe encarar dichas acciones. La ley invita a los Municipios a adherir a la misma, propiciando la creación de los Consejos Municipales (art 73 y 74).

El Sistema de Protección integral, según Fazzio, A (2010), es de naturaleza social y política y en él se estructuran y emanan un conjunto de interacciones, en torno a la corresponsabilidad que tienen todos los actores. Por ello la responsabilidad en la protección de los derechos, reconocidos en la CDN, recae no solo en los padres o responsables, si no que convoca a diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, en cuanto a su competencia específica y conforme al principio de participación comunitaria.

El sistema posee un ordenador conceptual, según CASACIDN (2008), es la protección integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, éste es representado a través de un esquema piramidal que muestra las diferentes instancias del sistema y el modo de relacionar las responsabilidades y las interacciones entre los diferentes actores.

En este sentido, el primer escalón de la pirámide se desarrollan las políticas universales e integrales -que involucra en su diseño e implementación a las direcciones, subsecretarias, ministerios de las distintas áreas gubernamentales,

nacionales, provinciales y municipales- que se deberán tener en cuenta para la población infanto-juvenil.

El segundo escalón, que corresponde a las medidas de protección integral, también convoca la actuación co responsable de los organismos administrativos provinciales y municipales en función de su competencia especifica, con criterio de articulación intersectorial e interjurisdiccional, comenzando por el nivel local, dado que por su proximidad a los niños y sus familias, son quienes están en mejores condiciones para responder en primera instancia a las demandas que se presenten y para coordinar los diferentes recursos y actores sociales existentes en territorio.

De los Principios a las Políticas Públicas.

En el Art 4 de la ley nacional 26061 se enumeran pautas de amplio consenso para cimentar las políticas públicas, de infancia, adolescencia y familia:

- El fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- La gestión asociada de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos, a fin de garantiza mayor autonomía, agilidad y eficacia.
- La gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacidad y fiscalización permanente.
- La promoción de redes intersectoriales locales.
- Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La modalidad se encuentra dada por la universalidad que esta debe asumir, es decir extender y ampliar el alcance de las políticas públicas universales, generando paralelamente dispositivos que garantizan la exigibilidad de sus prestaciones.

Se prioriza el diseño, implementación, ejecución y evaluación continua de políticas públicas de aplicación directa a toda la infancia, adolescencia y sus familias; el vinculo articulación e interacción entre los distintos agentes dedicados a las políticas y entre los niveles nacional, provincial y municipal; lo que favorece la descentralización de las políticas públicas, y por tanto acceso, efectividad y adecuación a las demandas regionales y locales.

El mandato normativo consiste en superar el enfoque de las políticas públicas organizado alrededor de la oferta de servicios y de las decisiones de burocracias estatales, para avanzar hacia modalidades que impliquen la coordinación y la integración de las políticas públicas que permitan la protección integral, apartir de una oferta articulada de los servicios que se brindan en cada espacio local y barrial.

Es desde el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas que podemos trascender la apelación retórica de los derechos y acercarnos a una visión operativa de los mismos. Desde este enfoque los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

En el campo de la política social de infancia aparecen acciones sostenidas por los principios de integralidad, territorialidad, transversalidad y participación social, ya que de lo contrario la promoción y protección integral permanecerían como letra muerta, como lo fue en parte la adhesión de nuestro país a la CIDN que permaneció en lo retórico más que en acciones que plasmaran concretamente la norma.

La política de Protección Integral de derechos de las niñas, niños y adolescentes, debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, Provincias, ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios. Para el logro de sus objetivos, el Sistema de protección integral debe contar con los siguientes medios:

a) Políticas, planes y programas de protección de derechos.
b) Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos
c) Recursos económicos
d) Procedimientos
e) Medidas de protección de derechos
f) Medidas de protección especiales de derechos (ley 26061)

El Sistema de Protección Integral y las Relaciones entre los actores

La ruptura radical del enfoque jurídico de la niñez proyectó sus efectos sobre los lineamientos de las políticas públicas, promoviendo un proceso de transformación social de construcción de ciudadanía y modificando también las prácticas de los actores.

Surgen nuevas nociones y conceptos, que atraviesan tanto la legislación Nacional, provincial y local de protección integral de los derechos y de responsabilidades ante la niñez, la adolescencia y la familia.

Su revisión e integración permite definir qué, cómo y a quienes se protege. Fraccia y Konterllnik (2015), refiere que la aplicación de la CIDN exige una institucionalidad estatal específica, constituida por responsabilidades y relaciones que se organizan en un Sistema de Protección Integral de Derechos.

La noción de protección se entiende como el pasaje de una concepción de protección de las personas, a una de protección de los Derechos de loscuales las personas son titulares. La anterior legislación del Patronato se centraba en la vaga noción de abandono material o moral, que recaía generalmente en familias pobres a quienes se las evaluaba como incapaces de ejercer la crianza y protección de sus hijos. Dicha noción de protección implicaba la separación de su familia (Faccia y Konterlink, 2015).

El preámbulo de la CDN y como afirma O´Donnell (2001), se ratifica la importancia del desarrollo del niño en el seno de la familia, en un ambiente ameno y acorde a sus necesidades. También se expresa la importancia de la familia como parte de la sociedad y como medio natural de crecimiento de los niños, en este sentido el Estado en caso de ser necesario debe prestar asistencia y protección para asumir sus responsabilidades.

Esta relación triangular entre Niño, Familia y Estado tiene un lugar de importancia en la Convención, en el Art 5, menciona que una de las funciones de la familia es la de “impartir, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la CDN”.

Este artículo señala que la obligación del Estado es respetar la dinámica entre padre e hijos. El art 18 inc 1, reconoce las obligaciones de los padres en la crianza y desarrollo de los niños, en donde el Estado tiene la obligación de ayudarlos en el cumplimiento de sus responsabilidades, brindando asistencia a los efectos de garantizar y promover los derechos reconocidos en la CDN, sentido los derechos del niño condicionan el respeto del Estado a la autonomía de la familia.

O´Donnell (2001), introduce el concepto de “corresponsabilidad” que la CDN posee un enfoque equilibrado en cuanto a responsabilidades del Estado y de la familia, evitando atribuir a esta última toda la responsabilidad del bienestar del niño.

En este sentido el rol de la Familia y la Comunidad en la protecciónde niñas, niños y adolescentes, también conlleva un cambio. “El concepto de familia incluye a otros miembros de la comunidad significativos en la historia personal y afectiva del niño”, y la comunidad se presenta como entorno favorable para la crianza y protección de niños y niñas. La CDN reconoce explícitamente los derechos y responsabilidades de la comunidad como parte activa en el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Esta noción de protección de derechos y de sujetos obligados a garantizarlos se completa con la exigibilidad de los mismos por parte de sus titulares. La ley dispone que los derechos reconocidos estén asegurados, y habilita a todo ciudadano a interponer acciones tanto administrativas como judiciales.

Hablar de sistema y su adjetivación como integral determina la variedad de actores co-responsables en el diseño y ejecución de políticas, programas y servicios para efectivizar derechos de niños, niñas y adolescentes.

Fraccia - Konterllnik (2014) señala que un Sistema de protección integral implica activar los mecanismos judiciales, y legislativos necesarios como también impulsar las atribuciones de los niños de reclamar frente a las omisiones o acciones del estado. No es un solo el organismo de administración que debe intervenir sino son todas las áreas de política (Salud, educación, vivienda, trabajo, formación laboral, cultura, recreación, deportes, organismo de protección, etc).

Todo ello exige un Sistema articulado en todos los niveles del estado, especialmente en el nivel local municipal, que no puede ser entendido en forma aislada.De esta relación sistémica entre los diferentes actores del estado, entre estos y los niños y las familias, y con la sociedad civil surge la complejidad del Sistema. La implicación activa de todas las políticas y servicios públicos como dimensiones convergentes en la conformación de un sistema, requiere relaciones de Cooperación y Coordinación entre los diferentes niveles de

gobierno y entre el poder ejecutivo y el poder judicial (Fraccia - Konterllnik, 2015).

Surge así, como expresión de las responsabilidades compartidas entre la familia, el Estado y la sociedad civil en la garantía y protección de los derechos el concepto de Co responsabilidad. En este sentido aparece como herramienta instalando dicha co-responsabilidad entre instituciones del ámbito Nacional, Provincial, Municipal y la Sociedad Civil.

Estas relaciones que surgen en el Sistema deben establecer límites. En el campo de las intervenciones para la protección de la infancia, esta obligación pone en cuestión la intromisión arbitraria en la vida privada y familiar que atravesaba la intervención tutelar establecida por la ley del Patronato del Estado. Es necesario establecer límites en la intervención del estado, los servicios, instituciones y los adultos en general, de modo de asegurar a los niños, niñas y adolescentes un trato digno y respetuoso (artículos 9,19 y 22 de la ley Nº 26.061). La intervención se vuelve necesaria cuando en el ámbito familiar se están vulnerando derechos. El Estado debe garantizar que la intervención sea respetuosa del interés superior del niño. El respeto a la intimidad familiar incluye el derecho a vivir en familia y cuando ello no es posible respetar los lazos familiares y mantener contactos regulares con ella, derecho que era sistemáticamente vulnerado en la intervención tutelar.

El derecho a ser oído y a participar en las decisiones es uno de los mayores desafíos que se requieren dado que implica revisar el juego de las relaciones de poder (art 27 Ley Nº 26.061). Este derecho es una de las garantías mínimas que tienen los niños, niñas y adolescentes frente a todo procedimiento estatal sea judicial o administrativo. Las provincias y los municipios deberán propiciar que todas las áreas gubernamentales fijen los mecanismos y procedimientos adecuados para dar efectividad a esta garantía (Fraccia - Konterllnik 2015, pag49).

Por otro lado la CIDN y la ley nacional apuntan a un cambio de participación real en todos los ámbitos (Art 24 ley 26.061). Proponen pasar de una participación con un enfoque basado en “eventos” a la inclusión sistemática de los niños en la toma de decisiones en temas de política pública, de manera que puedan expresar sus puntos de vista y participar efectivamente en todos los aspectos que los afectan.

El Sistema no es solo el organismo administrativo sino la confluencia de todos los actores y sectores que tienen actuación en el nivel de gobierno (educación, salud, vivienda, trabajo, cultura, recreación, formación laboral, etc), más otros actores claves como el gobierno Municipal, organizaciones del territorio, las Universidades y asociaciones profesionales.

Por su parte el Decreto reglamentario 415/2006 de la Ley Nº 26061, artículos 9, 30 y 33, convoca a designar a las autoridades locales de aplicación. A los Organismos administrativos provinciales y locales les cabe la planificación y ejecución de políticas y por otro intervenir en situaciones de vulneración de derechos.

Se revierte el rol del poder administrador (Art 8 y 30 de la 26.061). En esta línea M. Burgués y G. Lerner (2006) sostienen que ante el conocimiento de alguna situación de violación o vulneración de derechos de un Niño/a o adolescente, la persona se encuentra obligada a comunicarlo a la autoridad administrativa local de protección de derechos, siendo esta instancia la que evaluará la realización de la denuncia judicial teniendo en cuenta lo preceptuado por el art 72 Código penal.

La relación del Estado Provincial con los Municipios se plasma en la Ley Nacional cuando promueve la Descentralización de los organismos de aplicación, apuntando a que la función de protección integral tenga la máxima, agilidad, eficacia y proximidad a la vida cotidiana de los niños y sus familias.

La Ley Nacional modifica el rol del organismo administrativo y del poder judicial dentro del sistema de protección integral pasando de una relación de subordinación a la construcción de relaciones de complementariedad y control.

Fraccia - Konterllnik (2015) en su análisis señala que la ley de Patronato se estructuraba sobre el rol protagónico del juez de menores al que se subordinaban las áreas de infancia cumplimentando los oficios y derivaciones realizadas por el poder judicial. En dicho esquema las instancias administrativas sostenían la función de contar con instituciones de internación de niños, niñas o bien con becas para financiar instituciones privadas, no existía prácticamente el desarrollo de programas o servicios de apoyo y asesoramiento al grupo familiar para el fortalecimiento de sus funciones de crianza y protección en el marco de una comunidad.

En la actualidad la ley dispone que el poder administrador tenga un papel más proactivo y autónomo en la realización de derechos a través de políticas públicas, dispositivos y medidas específicas de protección, siendo el Poder judicial responsable, por un lado de velar que las medidas excepcionales que toma el poder administrativo se ajusten al derecho, y por otro, de instar a la administración en caso de omisiones por parte de los servicios para que estos cumplan con sus obligaciones.

Hacia el interior del Estado las relaciones, en el sector público provincial puntualmente, se caracterizan por una multiplicidad de áreas que formulan políticas, programas y servicios e interactúan con los municipios y su contraparte de la sociedad civil sin asignarle el lugar base que le corresponde. Fraccia - Kosterllink (2014) señalan que la resultante de esto es la Fragmentación y la Focalización la primera limita la efectividad de la protección integral de los derechos, mientras que la segunda surge como consecuencia de esta estructura que es una modalidad de gestión vertical o temática de las políticas y programas dirigidos a grupos de niños con problemas específicos tales como abandono, explotación sexual, violencia, maltrato, abuso sexual, etc.

La CDN insta a los Estados a dejar de adoptar iniciativas aisladas, fragmentadas y focalizadasen materia de Niñez y Familia. Se coincide en la necesidad de una programación integral, presupuesto, gestión interdependiente y evaluación conjunta como mecanismos integradores entre los diversos actores implicados en la ejecución de políticas del Sistema de protección

integral: la familia, la sociedad y el Estado. Ciertamente la planificación intersectorial y más aún, la presupuestación conjunta resultan cuestiones complejas de lograr “La Coordinación es fundamentalmente articulación social, liderazgo y motivación” (Martínez Nogueira 2007).

El Sistema de Protección y los Municipios

Históricamente la intervención de los municipios en las áreas sociales ha sido en general poco significativa. En el caso particular de las áreas de Infancia, centralización de las decisiones en la jurisdicción provincial estuvo influida por la conformación del modelo del patronato. En ese esquema al funcionar la administración provincial como instancia concurrente con el poder Judicial y el Ministerio Público para la protección de los menores dejaba a los municipios sin ninguna competencia aunque podían llegar a mantener un Hogar de niños, algún programa, pero cumpliendo una función de tipo instrumental.

“En el mundo moderno, el municipio es una organización políticamente menor, por lo tanto es una organización estatal que está más cerca de las comunidades facilitando el control por parte de las mismas; afrontando la lucha de intereses que se disputa diariamente en la vida Municipal” (Edson Seda 1995 pag 138).

Es importante señalar que la necesidad de un trabajo conjunto e intersectorial que involucre todas las áreas de política pública para la protección de los derechos, no es un desafío exclusivo de la Argentina. En Brasil la intersectorialidad de las acciones es uno de los ejes para alcanzar la integralidad, junto con la descentralización político–administrativo y la Municipalización de la atención.Con ese objetivo el Estatuto del Niño y el Adolescente sancionado en 1990 en Brasil crea consejos de niñez y adolescencia a nivel Nacional, Provincial y Municipal para formular y fiscalizar la política de infancia y Familia en sus ámbitos de actuación.

Inglaterra por su parte instituyo por Ley en el 2004 la constitución de Consejos locales de protección en los cuales debía participar, además del servicio de infancia, todos los organismos públicos que brindan prestaciones sociales en el ámbito de cada gobierno local.

La mayoría de las jurisdicciones convoca a los municipios a conformar dispositivos de estos espacios, por ejemplo la reglamentación de la Ley de protección de la Provincia de Bs As establece que el Ministerio de desarrollo Humano promoverá la organización de los Consejos locales de Promoción y protección de los derechos del niño. Estos en todos los municipios de la Provincia de Bs As son órganos esenciales del Sistema de Promoción y protección de derechos. Los Consejos locales tendrán como misión aportar a la elaboración del plan de Acción para la Protección integral de derechos de los niños, niñas a nivel territorial (Fraccia – Konterllink, 2015)

Hasta aquí aparecen dos dispositivos claves del Sistema de Promoción y protección de derechos, uno especialmente como espacio para la deliberación, definición y planificación de Políticas, presupuesto y defensa de Derechos: El Consejo local (CONyA) y otro como dispositivo clave de efectivización de derechos un área ejecutiva que se constituya en Autoridad de aplicación de la

ley nacional y provincial, es decir una estructura de ejecución y atención directa, con capacidad de intervención profesional. Dirección o Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Coordinación, Servicios de protección de derechos, etc, con equipo interdisciplinario Municipal y operadores para brindar atención integral a las situaciones de vulneración de derechos, implementación y articulación de proyectos y programas, propuesta y seguimiento de medidas de protección, orientación y apoyo a las familias vulnerables, administración de servicios y planes estratégicos de acción intersectorial en territorio.

La ley Nacional 26061(art.32. 42) promueve la descentralización de organismos y programas como una pauta para elaborar las políticas públicas de niñez y adolescencia y propicia que las provincias realicen Convenios con Municipios. A su vez, al replantear las competencias del poder administrador y del Poder judicial se da la oportunidad de un papel más activo de los municipios en la protección integral de derechos.

Fraccia - Konterllnik (2015) analizan el valor de la descentralización y el papel que juega lo territorial como ámbito de protección de los derechos humanos, como es resaltado en distintas recomendaciones nacionales e internacionales. Insiste sobre la importancia de un mayor acercamiento a las realidades locales para la efectivización de derechos.

Descentralizar en consecuencia es un proceso a través del cual se pasa un conjunto de funciones y recursos estatales del nivel central al local. Aun cuando las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales han crecido en las últimas décadas especialmente aquellas relacionadas con las áreas sociales, existen algunas limitaciones. Por una parte las áreas más significativas para alcanzar la integralidad, los sistemas de salud y educación son competencias provinciales y la red obedece a lineamientos centralizados. Otra de las limitaciones que encuentran los gobiernos locales es que el aumento de las responsabilidades no siempre ha ido acompañado por la descentralización de los recursos necesarios para fortalecerlas capacidades técnicas, financieras y políticas del gobierno local Municipal**.** Los municipios en la Argentina presentan una gran heterogeneidad como resultado del tamaño de su población y el grado de autonomía política, administrativa y presupuestaria. Esto también tiene que ver con las constituciones provinciales y cartas orgánicas municipales según las competencias que le son atribuidas a los ámbitos locales (Fraccia - Konterllnik, 2014).

Dentro del proceso descentralizador se puede mencionar que al consolidarse la democracia, en consonancia con la reforma constitucional de 1994 que otorgó autonomía a los municipios (art 123) los gobiernos locales argentinos comenzaron un proceso de transformación, en termino de competencias y funciones, al incorporar nuevas y complejas responsabilidades a las clásicas prestaciones de servicios básicos (recolección de residuos, agua potable, gas, etc). Los procesos de descentralización llamaron la atención sobre la dimensión territorial de las políticas públicas, aunque aun el territorio seguía siendo visto como un ámbito administrativo cuyos habitantes recibían los servicios y programas públicos desarrollados y gestionados por el nivel central del Estado (DiVirgilio y Solano 2012, pag 18)

Este cambio en la modalidad de la planificación de las políticas de niñez, relacionado con el pasaje de instancias centrales-nacionales a instancias provinciales, municipales, comunales, se comienza a transitar a partir de incorporar los criterios que surgen del nuevo marco jurídico.

Esto demanda una distribución geográfica y territorial diferente y equitativa de gran parte de los funcionarios, lo que evita que éstos se concentren en el centro de las ciudades capitales, facilitando de esta manera el acceso a los servicios públicos por parte de toda la población.

Fraccia - Konsterllnik (2015) hacen una distinción entre los conceptos de descentralización vinculado con la transferencia de funciones, responsabilidades, recursos y autoridad, en este caso del gobierno provincial a los gobiernos municipales, y de desconcentración que implica el traslado de una parte de las responsabilidades que antes se ejercían desde el nivel provincial a unidades organizativas localizadas territorialmente pero dependientes del nivel central. En general la mayoría de las provincias y municipios se han ocupado de la organización de dispositivos y servicios de protección de derechos, y han prestado menos atención a la construcción de un Sistema de protección integral. Así la práctica de la co-responsabilidad queda librada al activismo personal de los profesionales y agentes lo que hace que gran parte del trabajo queda librado a redes personales de buena voluntad para lograr la efectivización de un derecho, sea un turno en el hospital, una vacante escolar, o el acceso a una vivienda.

El Sistema de Protección integral trasciende posiciones retóricas y voluntaristas, la construcción de la co-responsabilidad y la exigibilidad implica ir acordando responsabilidades, es decir quién hace qué, cuándo y con qué recursos. El Sistema de acuerdos debe ser materializado en planes estratégicos de acción y definirse en compromiso efectivo de los distintos niveles de gobierno. Fraccia - Konterllnik (2015), mencionan que ”la materialización de acuerdos de co-responsabilidad es uno de los desafíos mayores para poner en movimiento el Sistema de promoción y protección integral de derechos de niñez, adolescencia y familia” (pag76, 77)

La descentralización es ruptura del modelo tutelar tradicional centralizado, permite mejorar y articular mejor los servicios de protección de derechos locales y crear dispositivos nuevos. Las principales metas de la política de descentralización son establecer, ejecutar, controlar, coordinar y garantizar el cumplimiento de las políticas sociales,considerando al Sistema de protección Integral local,como nueva institucionalidad con espacios de participación de niños, niñas y adolecentes, familias y organizaciones de la comunidad.

Como ámbito de protección de derechos, el Municipio se convierte en un espacio de privilegio para el desarrollo de las políticas locales de Niñez y Adolescencia, es el sector del Estado más próximo a los ciudadanos. Es desde este lugar que su rol fundamental será conformar e impulsar la unidad de desarrollo local para la construcción del Sistema local de Protección de Derechos.

Relaciones del Estado con la Sociedad Civil y las Familias:

La niñez fue históricamente un campo privilegiado de actuaciones por parte de las asociaciones civiles y esto ha fijado una impronta en las relaciones con el Estado. Su participación se remonta a mediados del siglo XIX, con la participación de la sociedad de beneficencia primero y después el Patronato de la infancia, aún cuando estaban financiados por el Estado se organizaron como entidades privadas, promoviendo en su seno la actuación de las élites dominantes en tanto supuestas portadoras de cualidades morales y de conducta socialmente reconocidas como válidas.

A mediados del siglo XX en el marco de una ampliación de las funciones del Estado y de una importante expansión de las políticas sociales promovidas por el gobierno peronista, las primeras organizaciones filantrópicas fueron desapareciendo y sus tareas fueron asumidas por el Gobierno nacional, subsistiendo la presencia no gubernamental a través de los institutos de internación de niños de la Iglesia católica (Fraccia – Konterllnik, 2015).

Durante los años 90 se sumó el crecimiento de la oferta gubernamental en la distribución de servicios para los sectores en situación de pobreza, favorecida y financiada por donantes internacionales y los organismos multilaterales de crédito (BID-Banco Mundial), esto formaba parte de una política que propiciaba un Estado mínimo con obligaciones muy reducidas. Se realizó la privatización de lo social por lo cual los problemas y bienes de los que se ocupaba la política social pasaron a ser asuntos de los individuos, asuntos privados, y a la vez que eliminados de la política de derechos y la responsabilidad Pública.

Las ONG se multiplicaron ofreciendo servicios focalizados en ciertos grupos de niños Y niñas y adolescentes más pobres. Las estrategias focalizadas fueron funcionales a la desresponsabilización del Estado en la Garantía de derechos Universales.

El enfoque de los derechos Humanos que atraviesa la ley de protección Integral así como la ampliación de derechos en la primera década del siglo XXI plantean el desafío de revisar las organizaciones de la sociedad civil y sus relaciones con el Estado, los niños y las familias.

Consejos de derechos de niñas, niños y adolescentes

Desde una lógica de horizontalidad los Consejos son eje de articulación para el funcionamiento de un Sistema de promoción y protección de derechos. También se asigna a los Municipios un papel primordial en la de redes institucionales y barriales que brinden respuesta a las situaciones de amenaza o violación de derechos, y en la tarea de adecuar las políticas sociales y programas principales. A este dispositivo se denomina Servicio de Protección de derechos o Coordinaciones ejecutivas de niñez y adolescencia distinguiéndolos de los Consejos Locales de Derechos de niñez y adolescencia. (Rodriguez, 2015, pag. 53).

Se prevén dos tipos de institucionalidad a nivel regional, departamental y local:

a) aquellas de carácter deliberativo y de formulación, control y evaluación de políticas que suelen ser el reflejo local de los Consejos Nacionales, y las de ejecución y protección de derechos.

b) aquellas ejecutivas, aplicación - El Art 32 y el 42 de la ley de protección Nacional Nº 26.061 hacen referencia al Sistema de protección integral como un organismo administrador de planificación y ejecución de políticas de derechos de infancia y adolescencia a nivel Nacional- federal, Provincial y Municipal por adhesión a través de Convenios.

CAPITULO 4: CONTEXTO PROVINCIAL – PROVINCIA DE RIO NEGRO

Ley 4109 (año 2009) de Protección Integral de niños, adolescentes y familia.

La vigencia de los nuevos principios de protección integral incorporados en normas de mayor jerarquía requiere de disposiciones provinciales que aseguren su operatividad y aplicación.

La Ley provincial 4109 de Protección Integral fue sancionada en concordancia con la ley nacional 26061, cuyo texto normativo responden a los dictados de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por ello en su articulado la ley provincial, incluye el modelo de protección a la infancia con enfoque de derechos (art 12 al 26). Consagra el principio de responsabilidad familiar y su lugar privilegiado para la protección de los derechos de los niños, fortalecimiento de esos vínculos también y los comunitarios (art 4, 27,38)

Reconoce el interés superior del niño, dirigido a asegurar el desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos y garantías (art 10)

Al igual que la ley nacional, establece lineamientos rectores de las políticas públicas provinciales en materia de infancia en su art 35 dispone ejes de protección integral de derechos. Propone Titulo III art. 35 a) protección y promoción b) realizar un trabajo interdisciplinario e intersectorial en la implementación de programas, c) medidas de contención psicosocial, d) descentralizar la aplicación de programas específicos, fomentando la participación de municipios, e) carácter interdisciplinario e intersectorial en la elaboración, desarrollo, monitoreo, articulación y evaluación de los programas.. y la participación activa de la comunidad. Diferenciándose en que asi en que la ley provincial no hacer mención específica a la conformación del Sistema de protección integral como lo hace la ley nacional en su art. 32. Se invita a los municipios a adherir a la ley (art. 79). Tampoco señala específicamente el termino de co responsabilidad, articulación.

Se reconoce la participación comunitaria y el rol de las organizaciones no gubernamentales para las cuales establece la confección de un registro. (art 63-66)

Identifica al órgano administrativo de aplicación de la ley de sus atribuciones y funciones. Las funciones que competen en materia de niñez serán ejecutadas por el Ministerio de Familia (art. 62) Mientras que el órgano de aplicación encargado de coordinar las otras áreas y poderes del Estado rionegrino, y ejecutar en forma conjunta y complementaria las políticas sociales y programas dirigidos a la protección de NNyA, será el Provincial (art 61). A nivel municipal promueve a los Consejos quienes formularan y definirán la política municipal de protección de derechos, acompañaran y coordinaran acciones de políticas.

Enuncia y regula las medidas de protección integral y excepcional de derechos, fundamentación y procedimiento (art 36-40).

Programas y dispositivos en la Pidnaf Rio Negro.

Tanto la ley nacional como la provincial de protección integral designan un organismo de protección local. En el caso de Rio Negro, a partir del año 2015, se designa como autoridad administrativa de aplicación a las siete delegaciones de Desarrollo Social distribuidas a lo largo de la provincia, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social Provincial.

Ellas son

- Delegación Zona Atlántica con sede en la localidad de Viedma;
- Delegación Alto Valle Este con sede en la localidad de Villa Regina;
- Delegación Alto Valle Centro con sede en General Roca;
- Delegación Alto Valle Oeste con sede en la localidad de Cipolletti, Zona Andina con sede en San Carlos de Bariloche;
- Delegación Zona Andina Sur con sede en la ciudad de El Bolsón;
- Delegación Valle Zona Valle Medio con sede en Luis Beltran;
- Delegación Zona línea Sur con sede en Ing. Jacobacci.

El Plan Estratégico Provincial (2015-2019):

El Gobierno de Rio Negro formulo un Plan estratégico cual se sintetizan las estrategias de acción planteadas:

Jerarquización del Área de Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: tendrá entre otras funciones, la creación de condiciones, mecanismos para que se respeten los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes; diseño, elaboración e implementación de dispositivos y protocolos para el tratamiento de las diferentes problemáticas que afectan a la niñez y a la adolescencia; fortalecimiento de equipos, dispositivos y redes comunitarias; creación de espacios de Capacitación y fortalecimiento de equipos, dispositivos y redes comunitarias.

Mesa Interministerial de Ejecución de la Política Publica en materia de Niñez y Adolescencia: paralelamente a la gestión del Órgano de Aplicación de la Promoción y la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se creará una “Mesa Interministerial para la Ejecución de la Política Pública en Materia de Niñez y Adolescencia”, por decreto del Gobernador. Como responsables del “Sistema de Promoción y Protección”, aportarán la mirada, los recursos (humanos, materiales, edilicios y financieros) Asimismo, propicia la transversalidad, siendo una estrategia y criterio para la gestión que pone el foco en el fortalecimiento de los puntos de contactos entre las diferentes áreas Gubernamentales y Agentes Públicos.

Presupuesto: ampliación del presupuesto asignado al Organismo Promocional y Proteccional, así como destinar partidas presupuestarias específicas a la contratación de Recurso Humano especializado y la concreción de la estructura administrativa necesarias para el funcionamiento de la Secretaría.

Registro Único de Información: Para la elaboración y conformación de Políticas Públicas de niñez y adolescencia se define elaborar un sistema de información social con datos de organismos provinciales y municipales, a fin de contar con una base de programas de asistencia estatal y un padrón único.

Programa de abuso y maltrato Infantil: La implementación de un Programa dirigido a la niñez y adolescencia en situaciones de alta vulnerabilidad, donde los destinatarios directos serán niñas, niños y adolescentes que hayan padecido y/o sufrido abuso y/o maltrato, como así también los adultos del grupo familiar, tiene que ser Política del Estado Rionegrino.

CONIAR: Fortalecimiento Técnico-Profesional para implementación de Metodologías de Evaluación y Análisis permanentes con el fin de retroalimentar el Plan Estratégico de la Niñez y Adolescente; implementación de Capacitaciones y Formaciones específicas en materia de Niñez y Adolescentes.

Creación de espacios de Capacitación y Formación en Niñez y Adolescencia, con inserción en todo el territorio provincial. Dirigidos a los agentes que ingresen y a los que actualmente se hallan en funciones en el Área de Promoción y Protección Integral.

Reforma de legislación vigente: En el orden legislativo será necesario: la reformulación de la Ley 4109 para la creación del Sistema de Promoción y Protección integral de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con la creación de una “Secretaría de Niñez y Adolescencia” que será la conducción del Sistema de Promoción y Protección dependiente del Ministerio de Desarrollo Social Provincial.

Algunos temas a incorporar y reformar de la ley:

- Creación de un “Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, incorporando la dimensión de “promoción” para que junto a la “protección” configuren una unidad en la aplicación de la Ley.
- Definición del Sistema.
- Quienes integran el Sistema, incluyendo Municipios y Consejos Deliberantes. Rol de los mismos.
- Crear la “Mesa Ejecutiva Interministerial”.
- Establecer quien integra la Mesa Ejecutiva Interministerial.
- Establecer funciones de la Mesa Ejecutiva Interministerial.

A- Creación y/o reformulación del escalafón específico de los agentes que presten servicios esenciales en el área de Promoción y

B- Protección de derechos. Tal es el caso de otros agentes que cumplen servicios esenciales del Estado como por ejemplo el de Salud: sistemas de guardias activas y pasivas, equiparación de salarios, regímenes especiales de jubilación, entre otras cuestiones.-

Subsistema de Responsabilidad Penal Juvenil: Crear el subsistema Penal Juvenil, requiere de una labor Interinstitucional e interdisciplinaria, que sea coordinada por los diferentes sectores estatales que posean como población destinataria no solo a los adolescentes que tengan conflictos con la Ley Penal sino también a aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad socio-penal. Por ello esta noción de subsistema, en el que se interiorice la noción de interinstitucionalidad (Desarrollo Social, Educación, Salud, Seguridad, etc), interdisciplinaria (Psicólogos, Trabajadores Sociales, Abogados, Psicopedagogos, Operadores) e interestadual (nacional, provincial, municipal)

En las Delegaciones el organismo de aplicación, encargado de la coordinación Operativa para el desarrollo de las actividades y de la política pública local en torno a la niñez, adolescencia y familia, es el programa provincial "Fortalecimiento Familiar".

El programa Fortalecimiento Familiar tuvo sus primeros lineamientos, con el aporte de los profesionales del área, en el año 1999 para comenzar a aplicarse al año siguiente.

Su diseño se enmarco en la antigua ley provincial 3097(1997) denominada "Ley de protección y promoción del niño y del adolescente". Surgió con tres modalidades pero luego se eliminó la modalidad Hogar Solidario.

Finalmente el programa se crea por decreto 325/03, para ser revisado y reformulado en el año 2010. Se destaca su importancia dado que fue el primer programa provincial de infancia y familia guiado por los principios de la CDN.

Las modificaciones normativas que sucedieron a nivel Nacional hicieron que además de ser un programa provincial también fuese designado como el Organismo de Protección Integral, por lo que las delegaciones regionales pasaron a tener dicha función y a ser representadas por dicho programa.

Actualmente la intervención se produce siempre que niños, niñas y/o adolescentes se encuentren expuestos a factores de riesgo y/o vulneración de derechos dentro de su contexto socio-familiar y que requieran del acompañamiento y orientación por parte del Programa.(Programa F.F 2010)

Su población objetivo comprende niños, niñas y adolescentes de entre 0 y 18 años. Presenta tres modalidades de intervención que se orientan a objetivos particulares. Cada modalidad de acuerdo a sus particularidades, se destina aciertas franjas etarias, dentro del rango de la población objetivo mencionada.

El programa cuenta con las siguientes prestaciones:

a) Asistencia técnica: incluye el abordaje de tipo individual, familiar, grupal y comunitario considerando las distintas disciplinas que componen los Equipos Técnicos locales y Operadores Comunitarios.

b) Asistencia económica: enmarcada en el proceso de acompañamiento familiar, por lo tanto deberá estar sujeta a la evaluación que realice el Equipo Técnico. Dicha asistencia incluye:

- ayuda alimentaria (módulos alimentarios),

- ayuda económica: subsidios, enmarcado en el proceso de acompañamiento familiar y
- ayuda material: otorgamiento de calzado, mobiliario, vestimenta, etc.

c) Asistencia institucional: incluye las intervenciones técnicas dentro de los espacios de contención, cuidado y aprendizaje, instalados con el fin de favorecer un abordaje integral de la infancia y la adolescencia, mediante el desarrollo de actividades que promuevan la igualdad de derechos y oportunidades, favoreciendo el cuidado y la atención de los niños, niñas y adolescentes frente a sus necesidades de educación, salud, recreación, contención, acompañamiento.

Dentro de la Asistencia Institucional se incluye a los CAINA (Centros de Atención Integral a niños/as y adolescentes). Los CAINA son una instancia transitoria de alojamiento, contención, cuidado y aprendizaje para niñas, niños y adolescentes que por diferentes situaciones deben ser separados de su grupo de convivencia para ser albergados hasta que estén dadas las condiciones de regreso a su medio familiar de origen. Si eso no aconteciera se puede dar el egreso tomando una medida de fondo, como es la adoptabilidad.

El estilo de estos centros es abierto, permanece integrado a la comunidad a través de la participación y articulación con diversas instituciones, mediante una planificación que contemple las necesidades e intereses de los niños y adolescentes, respecto a salud, educación y desarrollo social.

La Metodología del Proceso de Intervención:

Admisión es la puerta de entrada, de evaluación y asignación de situaciones, se realizan la toma de medidas excepcionales urgentes. Las situaciones que ingresan provienen desde diferentes organismos e instituciones, como ser; Juzgados (civiles y penales), Equipos Técnicos de Educación; Salud, Comisaría de la Familia, Equipos técnicos de CECI y demandas espontáneas.

Esta instancia tiene 620 situaciones de las cuales, 120 fueron evaluadas para incorporar al programa Fortalecimiento Familiar, las 500 restantes se encuentran aún en espera de ser evaluadas.

El Programa Fortalecimiento Familiar tiene tres modalidades de abordaje:

- Fortalecimiento de familia de Origen
- Acogimiento Familiar
- CAINAs

Se espera que estas tres modalidades realicen un “Abordaje Integral”

Fortalecimiento de Familia de Origen:

Su Objetivo es: “Fortalecer los vínculos de los niños/as y adolescentes menores de 18 años y sus grupos convivientes en función de disminuir situaciones de vulnerabilidad y/o riesgo social de los mismos reforzando los elementos saludables”.

Roles: Misiones y Funciones.

- Trabajador Social: en términos generales, los objetivos del Trabajador Social deben estar orientados a la reivindicación de los derechos sociales de la población atendida y a fortalecer y/o generar espacios de participación.

En la especificidad de este Programa, intenta llevar a cabo una intervención familiar que contribuya a consolidar en ese ámbito relaciones más participativas y democráticas, a tomar decisiones autónomas, a fortalecer a las familias en sus propios valores éticos, a desarrollar mecanismos de protección de acuerdo a la etapa evolutiva de sus miembros con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Desde esta perspectiva, la intervención con las familias deberá incluir en el proceso, los saberes de las familias, considerando sus aspectos saludables y reforzándolos.

- El Psicólogo/a: su rol es distinto al que se conoce comúnmente, ya que aborda las situaciones familiares desde una mirada integral, actuando como facilitador del proceso familiar a través del acompañamiento y la orientación. Aquí la demanda se construye.

Se inicia un proceso con efectos terapéuticos enmarcada dentro de los lineamientos del Programa con objetivos específicos basados en el Fortalecimiento Familiar, revinculación familiar, recomposición de vínculos, derechos vulnerados, roles parentales, comunicación familiar, autogestión, autonomía y responsabilidad familiar.

- Ambos profesionales deben realizar entrevistas individuales/familiares en sede el programa y visitas domiciliares dependiendo de los aspectos a trabajar en cada encuentro. Los encuentros en la familia permiten observar la dinámica familiar, la distribución de roles, la vinculación entre los miembros del grupo; aspectos importantes al momento de abordar la problemática familiar y fijarse estrategias de intervención.

- La labor del Asesor Legal: estará orientada al asesoramiento de Técnicos y Operadores, a las articulaciones con el Poder Judicial, a la confección de notas en respuesta a Oficios, cedulas, actos administrativos, dictámenes de adopción; al seguimiento de situaciones a través de las vistas de expedientes; el asesoramiento en situaciones que se encuentren en el proceso de admisión o incluida en el programa, el acompañamiento a las audiencias siempre que sea requerido; al seguimiento a los ingresos de oficios y respuesta de los mismos, en articulación con los Coord. del Programa; a la participación en actividades de carácter preventivo-promocional implementadas por el Programa (talleres, charlas informativas, etc.) y a la participación en actividades vinculadas a temáticas de niñez y adolescencia planificadas por otros Programas.

- Los Operadores comunitarios: desempeñan un rol fundamental dentro del Programa ya que su labor conjunta con los Técnicos tiende a operativizar la tarea de orientación, acompañamiento a las familias incluidas en el Programa. Las intervenciones de los Operadores estarán enmarcadas en un espacio de co-visión con los Técnicos referentes, quienes brindarán lineamientos y orientaciones necesarias para un óptimo abordaje familiar. Dentro de esta

función se encuentra incluido el Psicólogo social, que como nueva disciplina que no está especificada formalmente.

Esta modalidad cuenta con 44 profesionales: entre ellos: 3 psicólogos, 2 abogados y 39 Trabajadores Sociales, 2 coordinadores, y 14 operadores.

Modalidad Familia Solidaria – Acogimiento Familiar

El Objetivo: "Propiciar sistemas alternativos de contención y asistencia temporal para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, que brinden un entorno de afectividad y relación abierta con el medio, hasta tanto se pueda efectuar la reinserción a su grupo de pertenencia o la determinación necesaria de acuerdo a las características de cada situación"

Esta modalidad cuenta con dos técnicos, una Lic. en trabajo social y un Lic en psicología.

Los CAINA:(Centros de Atención Integral a niños, niñas y adolescentes) de este se desprenden los dispositivos para albergar de manera transitoria luego de haber intermediado una medida de protección excepcional. La delegación de General Roca cuenta con tres dispositivos de este tipo divididos por grupos etarios y en el caso de los adolescentes por género. En estos dispositivos son alojados niños, niñas y adolescentes de otras localidades de la provincia.

CAINA Alfonsina Storni, el cual alberga niños y niñas de 0 a 13 años de edad. Cuenta con 26 operadores, una directora, profesionales tres: un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista.

CAINA Gabriela Mistral se alojan adolescentes mujeres de 14 a 18 años de edad. Cuentan con una directora, tres técnicos y nueve operadores.

CAINA varones donde se albergan adolescentes varones de 14 a 18 años de edad. Tiene una directora, dos profesionales: un Lic.en trabajo social y un psicólogo.

Objetivo: Brindar transitoriamente un espacio de contención, cuidado y aprendizaje, promoviendo la igualdad de derechos mediante un abordaje integral a cada niño, niña, y adolescente, que ha sido alojado en el Centro como medida de último recurso. Los Objetivos específicos tienen que ver con el funcionamiento propio de los CAINA.

Intervención propiamente dicha

Una vez que el equipo de Admisión recibe la demanda, procede a evaluar la misma para reconocer si es pertinente que se incorpore a alguna de las modalidades del Programa Fortalecimiento Familiar. La Admisión pasa a ser un instancia de puerta de entrada, dado que con anticipación brinda asesoramiento y articula y/o deriva a otras instituciones, como salud, educación, municipio, etc en caso de corresponder, para luego asignar a un profesional en Trabajo Social la situación familiar a intervenir, quien será el responsable del acompañamiento posterior.

La demanda que hay excede la posibilidad de un abordaje inmediato, por lo que se abordan con mayor prontitud aquellas situaciones que se evalúan como "urgentes", de alto riesgo o por exigencia del ámbito judicial.

La simple incorporación al Programa responde a una medida de Protección Integral de Derechos Art 33 al Art 37 Ley 26.061 que determina cuales son las "Medidas de Protección Integral de Derechos". El art 34 explica que la finalidad de las medidas de protección es la preservación o restitución a las niñas, niños y adolescentes, del disfrute, goce y ejercicio de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Y el art. 37 menciona específicamente las medidas de protección.

Las intervenciones deben apuntar prioritariamente al Acompañamiento Familiar en primer término y la implementación de alternativas de contención (Familia Solidaria) para las situaciones de mayor vulnerabilidad que lo requieran, o como último recurso y por el menor tiempo posible, el alojamiento en CAINA. Debe quedar claro que el objetivo del Programa es que cada familia logre autonomía para resolver los conflictos que dieron origen a la intervención sin necesidad de excluir a alguno de sus miembros, desarrollando hábitos protectores y de contención para la niñez y la adolescencia.

La modalidad Familia de Origen, es la que recibe la mayor demanda, una vez incorporadas se realiza un acompañamiento a familias y a niños en situación de vulnerabilidad, siendo a su vez la instancia donde se toman las medidas de protecciónde derechos como de aquellas de carácter excepcional, en caso de ser requerida.

Si después de un periodo de acompañamiento por parte del programa se evalúa que no se restituyen los derechos vulnerados de NNyA se contempla la posibilidad de tomar una medida de protección excepcional de derechos, a fin de brindar los cuidados necesarios, evitando un daño mayor.

El Art. 39 expone como Medida excepcional a aquellas que se adoptan cuando el NNyA estuviera temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés superior exijan que no permanezcan en ese medio. Estas medidas son limitadas en el tiempo y solo se pueden prolongar mientras persistan las causas que dieron origen. En esta instancia es participe el ámbito judicial el cual revisa y dispone la legalidad de la medida realizada, a partir de la cual controlara los tiempos por los cuales fue tomada.

Ante la complejidad de cada situación familiar, los profesionales han acordado como límite, la cantidad de 15 a 20 situaciones por cada uno de ellos. Cada trabajador social evalúa, diseña e interviene en pos de la restitución de derechos, de manera interdisciplinaria e interinstitucional.

Una vez iniciada la intervención se evaluará periódicamente los avances o retrocesos en la restitución de derechos vulnerados.

Para dar por finalizado el abordaje se analiza el logro en la restitución de derechos o bien en la imposibilidad de poder lograrlo.

Lo particular que se identifica es que frecuentemente las situaciones que se han evaluado para cerrar al transcurrir un tiempo vuelven a requerir y/o demandar intervención.

Modalidad Familia Solidaria:

Propicia la convivencia alternativa de niños, niñas y adolescentes en un marco familiar. En esta modalidad se evalúa las condiciones de aquellas familias dispuestas a brindar cuidados a niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos a fin de evitar la institucionalización y privación de la convivencia en una familia.

Dispositivo Grupal: se trabajan tres ejes tendientes a la prevención y promoción:

-El proyecto dirigido a adolescentes, donde se trabaja sobre sus derechos y ejercicio de ciudadanía, realizado en el espacio físico del programa fortalecimiento familiar, no es descentralizado.

-Proyecto con primera infanciadirigido a padres, madres y niños, cuyo abordaje el espacio barrial, haciendo participe a la comunidad.

-Y los talleres dirigido a padres con hijos adolescentes de la ciudad de General Roca, el cual se desarrolla en la sede del Programa, no es descentralizado en el ámbito local.

CAPITULO 5: METODOLOGÍA DEL TRABAJO FINAL

Se realizó un estudio de campo, descriptivo de corte transversal con diseño de estudio de caso, desde un enfoque cualitativo.

La principal ventaja de un diseño descriptivo transversal es su alto potencial descriptivo, dado que nos da una imagen tipo fotográfica del estado del tema en estudio en el momento en que se realiza la recolección de información. La principal limitación es su bajo poder analítico, ya que no permite afirmar una relación temporal entre los factores que se estudian, por lo cual solo tiene capacidad descriptiva.

La descripción se basó principalmente en fuente primaria a través de la aplicación de encuesta autoadminsitrada a trabajadores del programa Fortalecimiento Familiar, modalidad familia de origen de la delegación General Roca

Adoptamos un enfoque cualitativo por ser pertinente para conocer las opiniones y visiones que los/as trabajadores tiene sobre el tema en estudio.

El enfoque cualitativo busca acceder a conocer la forma como las personas interpretan y confieren sentido a sus experiencias y al mundo en que viven, existiendo, además una relación dinámica e inseparable entre el mundo real y la subjetividad de los participantes (Minayo, 2005).

Los estudios de casos se rigen por dos grandes objetivos: el primero de ellos, conocer en profundidad al grupo, organización, programa que se investiga; y el segundo, construir afirmaciones teóricas sobre regularidades que se dan en el objeto de estudio (Becker 1993 citado por Deslandes, 2007). Se consideró para la elección que el estudio en profundidad de las particularidades de un caso permitiría construir conocimiento sobre el sistema del cual forma parte. Por estas razones se seleccionó una metodología de “estudio de caso”, específicamente el programa Fortalecimiento Familiar, Delegación General Roca.

Población:

a. Universo o población objetivo

El universo de trabajadores del programa Fortalecimiento Familiar, modalidad familia de origen, de la delegación Gral Roca está conformado por:

- 44 profesionales: 3 psicólogos, 2 abogados y 39 Trabajadores Sociales,
- 2 coordinadores,
- 14 operadores.

b. Unidad de análisis

Se definieron como unidades de análisis de este estudio, lxs trabajadores/a: tanto Profesionales como operadores del Programa de Fortalecimiento Familia, modalidad familia de origen de la delegación Gral Roca.

c. Muestra

Se selecciono una muestra no probabilística cuyos criterios fueron la heterogeneidad de las unidades de análisis y la accesibilidad de la investigadora a las mismas.

La muestra quedó conformada de la siguiente manera: Profesionales: 10 Operadores: 4

Criterios de Inclusión:

- Desempeñarse en el año 2017 como trabajador/a del Programa de Fortalecimiento Familia, modalidad familia de origen de la delegación Gral Roca.
- Aceptar participar del estudio de forma libre e informada.
- Responder al cuestionario autoadministrado.

Criterios de Exclusión:

- Se excluyó a los coordinadores del programa por considerar que su opinión podría estar sesgada por el cargo y función que ocupaban
- Trabajores/as de la delegación gral roca que se desempeñaban en 2017 en otras modalidades del Programa de fortalecimiento familiar
- Trabajadores/as que se desempeñaron con anterioridad al 2017 en el programa.

Técnica e instrumento de recolección de datos. Fuentes primarias y secundarias.

Se recabó información de tipo cualitativa de fuente primaria, mediante el uso de la técnica de entrevistas semi estructuradas auto administradas.

La guía de entrevista fue enviada vía correo electrónico a profesionales y operadores/as del Programa Fortalecimiento Familiar, modalidad familia de origen, que cumplían los criterios de inclusión.

Los/as entrevistados/as respondieron por escrito y reenviaron su respuesta a la investigadora.

En el proceso hubo pérdida de casos, es decir hubo operadores/as y profesionales que no respondieron. Se contó con un total de 15 Respuestas.

Se utilizó esta técnica por considerar que era adecuada para explorar la heterogeneidad del problema y cumplir con los objetivos planteados.

Se realizó por escrito y vía correo electrónico por cuestiones de accesibilidad, a saber no se contaba con permiso institucional para realizar entrevistas en horario laboral.

Por otro lado, se evaluó que al poder escribir las respuestas, los/as participantes se sentirían más libres para expresar sus opiniones y percepciones que si debían hacerlo de forma oral, en la institución y con grabadora.

La cantidad de entrevistas respondidas permite asumir que la variedad, cantidad y calidad de información recabada es suficiente para considerarse como única fuente de datos.

Procesamiento e interpretación de los resultados

Se realizó un análisis de contenido al material recabado en las entrevistas.

Esta forma de procesamiento e interpretación involucra tres etapas:

1ra) lectura y familiarización con las transcripciones de las entrevistas;

2da) desarrollo de los temas y elaboración de los núcleos temáticos;

3ra) organización y comparación de los resultados entre grupos y conclusiones.

El análisis se desarrolló en torno a los objetivos específicos que se desagregaron a su vez en dimensiones cuando correspondió y a la pregunta de investigación.

Las categorías analíticas para cada uno de los ejes de discusión se definieron a priori con base en el marco teórico proporcionado por la CDN y la doctrina de protección integral

CAPITULO 6: RESULTADOS

Presentan los resultados del trabajo de campo de forma de ir respondiendo a cada uno de los objetivos planteados.

Respecto del objetivo:

1.4.2.a Identificar obstáculos a nivel de lineamientos políticos del Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca que impide un abordaje acorde a la CDN.

En relación a si se observaba Voluntad política del gobierno nacional de conformar el Sistema de Protección Integral Municipal o promover su organización

Los entrevistados mencionaron que no se observaban demasiados indicadores de interés por consolidar los circuitos locales de infancia, lo que necesariamente implicaría descentralización de recursos y de dispositivos.

> "No suelen escucharse referencias y declaraciones políticas de funcionarios nacionales respecto a que cada municipio debería ocuparse en atender situaciones de vulnerabilidad de niños y adolescentes" (Trabajador Social del Programa FF)

Además se encontró que había un vaciamiento en las políticas públicas y sociales en general.

Los entrevistados consideraron que no existía voluntad a nivel nacional ni sensibilidad al tratar temas relacionados con la niñez.

Esta visión dificulta la articulación de acciones entre los niveles de Estado nacional, provincial y municipal a través de políticas públicas transversales.

Respecto al objetivo específico 1.4.2.b Verificar la existencia o no de políticas que vehiculicen la descentralización, coordinación y co responsabilidad.

a) Al trabajar sobre la dimensión: Voluntad política del estado provincial en cuanto a desarrollar políticas caracterizadas por la descentralización, coordinación y co- responsabilidad.

Ninguno de los entrevistados, todos ellos trabajadores del programa de fortalecimiento familiar, hizo mención al plan estratégico provincial (2015-2019) como indicador de voluntad política provincial. Se infiere que en ese momento el plan no estaba socializado ni se estaba efectivizando.

Consideraron que el Estado Provincial Rionegrino debía iniciar el proceso de descentralización. Desmontando las delegaciones regionales vigentes al momento del estudio, argumentando que las mismas presentaban serias dificultades para operar en cada comunidad.

Se pensaba que el Estado Provincial debía abrir el debate a la intervención municipal con co-responsabilidad de recursos humanos y económicos tanto provinciales como nacionales.

No se visualizaron indicadores de voluntad política provincial para organizar el sistema de promoción y protección integral municipal pues se continuó

sosteniendo el organismo provincial como único responsable directo de las políticas sobre niñez y adolescencia.

b) Voluntad política del Municipio de ser parte de la conformación del sistema de protección integral.

Los entrevistados describieron que en ese momento, el Municipio sólo se ocupaba de emergentes y no le daban continuidad a las intervenciones, tampoc articulaban con otros organismos en las diferentes situaciones problemáticas.

> *No creo que los Municipios deseen asumir la responsabilidad de organizar el sistema de promoción y protección ya sea por decisión política, para no tener enfrentamientos entre las distintas líneas políticas, por ello asumen lo emergente e inmediato de las situaciones de vulnerabilidad social"* (Profesional del programa FF, modalidad Familia de origine).

En cuanto a uno de los dispositivos de articulación y complementariedad entre diversos sectores y niveles del Estado, se mencionó al CONyA, como representante municipal con una participación y presencia marginal que escasamente manifestaba la voluntad del ejecutivo, cercenando la posibilidad de asumir los reclamos, planteos y propuestas de dicho consejo. Este dispositivo si bien diseña políticas no ha logrado hasta el momento acciones concretas que visibilicen articulación y complementariedad intersectorial.

Algunos entrevistados consideran que la Dirección o Área Municipal debe ser la base del sistema de protección integral con políticas propias, que brinde un marco de coordinación a los esfuerzos interinstitucionales y comunitarios en el tema.

Uno de los entrevistados hizo mención al presupuesto como un indicador de falta de voluntad política.

> *"No observo ningún tipo de voluntad manifiesta en el orden público que demuestre asumir y tomar responsabilidad en la protección integral de los Niño, niñas y adolescentes, veamos los presupuestos de cada orden estamental y ahí veremos su voluntad que ejercerá cada año."* (operadora del Programa de Fortalecimiento Familiar)

El municipio de General Roca destinaría dinero sólo a ciertas áreas relacionados a la recreación y el deporte. Ofreciendo espacios y personal para el desarrollo de actividades de este tipo. En tanto la intervención desde el área social se realiza con una perspectiva asistencial material, con escaso abordaje preventivo promocional. Si bien el estamento provincial puede concretar convenios marco con los municipios, en este caso no se han concretado.

En relación a las problemáticas relacionadas al consumo problemático, el municipio inauguró poco tiempo antes de la entrevista un CEPLA, para trabajar esta temática en un barrio periférico de la ciudad, focalizando el trabajo en ese único ámbito y sin convocar a otros organismos provinciales y/ comunitarios.

c) Dificultades para el trabajo coordinado Provincia – municipio.

Las diferencias político partidarias, y la tradición de centralización provincial de abordaje de la temática, generan un contexto donde la descentralización no representa una prioridad política.

La opinión que expresaron los trabajadores de niñez del programa es que no sería viable la descentralización por más adecuado que sea el planteo.

Se encontró que los entrevistados consideraban que para el municipio la atención e intervención debe ejecutarla el organismo de protección de provincia.

En dicho este estamento no existe un área de protección de infancia propiamente dicha que además de abordar situaciones de vulneración de derechos lleve a cabo acciones preventivo, promocionales.

d) Co- responsabilidad

Con respecto a la co-responsabilidad y la articulación de las diferentes instituciones en la práctica se tornaba imposible e ineficaz. Uno de los factores que dificultaban la co-responsabilización se ubicó en la tendencia de los trabajadores a restringirse a sus propias competencias institucionales sin interés por coordinar acciones con otras instituciones o niveles de Estado.

Respecto del objetivo específico 1.4.2.c "Describir si la relación existente entre Estado Provincial y Municipal en relación a las políticas de niñez, adolescencia y familia se constituye en obstáculo para los trabajadores del Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca"

a) En los equipos de abordaje de la problemática.

Los entrevistados mencionan que no existe una tendencia de los equipos a pensar o encarar la coordinación de tareas, más bien se identificaban como equipos diferentes con distintos roles. A ello se sumaba la variable política partidaria, muy presente en el quehacer institucional de ambos, tanto del programa como del área de desarrollo social municipal.

No se observaba disposición de profesionales, ni operadores al trabajo en equipo en red y articulado.

> *"los equipos interdisciplinarios en algunas ocasiones intentan realizar una intervención en niñez coordinada, pero por lineamientos políticos no los sostienen en el tiempo, quedando pocos organismos o solo el organismo de protección a cargo sin coordinación. (Operador del Programa* Fortalecimiento Familiar, modalidad familia de origen)

Mencionaron que no existían equipos interdisciplinarios municipales para abordar específicamente las temáticas de niñez, adolescencia y familia. Que solo se abordan las urgencias las que son atendidas desde lo asistencial.

Los equipos del gobierno provincial cumplen un rol institucional donde la articulación con agentes municipales es casi nula debido a que hay limitaciones relacionadas a que responden a distintos marcos de trabajo.

Podemos entonces presentar respuestas a la pregunta de este trabajo final 1.2 ¿Qué factores obstaculizaron al Programa de Fortalecimiento, modalidad Familia de Origen, en la delegación General Roca para realizar un abordaje acorde a los principios de la CDN, en el periodo 2017?

No se visualizaron indicadores de voluntad política provincial para organizar el sistema de promoción y protección integral municipal.

Los trabajadores del Programa FF, modalidad Familia de Origen consideraron que se requiere visión de conjunto y trabajo en red. Señalaron que es necesario reconocer que cada actor representa intereses, poderes y valores distintos y que con algunos se podría trabajar de forma asociada más que con otros, dependiendo siempre de la voluntad y/o del vínculo personal.

No se observaba, por parte de los entrevistados, interés del Municipio por estructurar un sistema de protección, dado que en la práctica solo se ocupa de emergentes y no le dan continuidad ni articulan con otros organismos en las diferentes situaciones problemáticas.

Otro obstáculo que apareció fue el mencionado por algunos trabajadores como el enfoque "psicologicista" del programa. Dicho enfoque se constituía en una barrera para la estructuración de una política de protección acorde a la CDN.

> *"El enfoque teórico metodológico del programa central del organismo (Fortalecimiento Familiar) tiene cierto psicologisismo, proveniente del abordaje de la problemática familiar desde la terapia familiar sistémica, donde la comunicación intrafamiliar y la interpretación de la conducta y relaciones, opacan un abordaje ligado a la reafirmación de derechos, y actuaciones de asistencia, prevención y promoción social."* (profesional del programa Fortalecimiento Familiar, modalidad familia de origen)

Esa característica de Psicologicista le imprimiría un acento a lo individual por sobre lo colectivo y a las tareas y abordajes asistenciales por encima de lo promocional y preventivo.

Otros obstáculos mencionados a nivel de formas de trabajo fueron la falta de trabajo territorial articulado para optimizar los recursos existentes.

También se considero que la CDN interpela a los actores de niñez a pensarse dentro de un conjunto más amplio de instituciones y del compromiso con una lucha enmarcada en la defensa y reafirmación de derechos humanos. Es decir que requeriría de un consenso ideológico que no ha sido trabajado y es difícil obtener entre los diversos sectores del estado provincial (educación, salud, PIDNAF) y entre los diversos niveles de estado, provincial – municipal.

Se menciona también como obstáculo a la propia cultura de los trabajadores del programa FF:

> "*El primer obstáculo, creo que es el miedo al cambio, que atraviesa a operadores, profesionales e instituciones".* (operador del programa Fortalecimiento Familiar, modalidad familia de origen)

Ligado a la inercia para modificar rutinas de trabajo y perspectivas de abordaje se señaló como dificultades la ausencia de capacitaciones a operadores y profesionales del programa en la Doctrina de Protección Integral.

La dinámica del programa no estimulaba el trabajo interdisciplinario por el número y la complejidad de las "situaciones" que cada profesional debía abordar, donde la responsabilidad por cada una de esas situaciones era individual del profesional y no de un equipo. Ausencia de espacios de reunión y supervisión del trabajo.

Los escasos recursos humanos, económicos y materiales con que se disponía para el funcionamiento de los Programas y proyectos asi como la distribución de los mismos de forma que no priorizaba la garantía de derechos.

Aparece en el discurso de los trabajadores del programa mención recurrente a factores políticos de diferencias partidarias tanto de los trabajadores del programa como de los gestores que definen las políticas para cada periodo:

> *"los factores políticos que condicionan a la delegación para realizar un abordaje profundo y coordinado, son las distintas banderas políticas que existen, principalmente y por otra parte lo difícil de estructurar lo que ya esta institucionalmente instaurado, realizando abordajes aislados sin poder coordinar las acciones con distintos organismos."* (Profesional del programa Fortalecimiento Familiar, modalidad familia de origen)

Un obstáculo relevante, para el programa de FF, es la exagerada dependencia de los procesos burocráticos administrativos para judiciales y de las urgencias, que imposibilita brindar tiempo y disposición para trabajar de manera más cercana y estratégica con la familia y su entorno.

Por esta misma dinámica de trabajo dependiente del orden judicial es que los abordajes promocionales y preventivos son poco frecuentes en el programa, por tanto constituyen una seria barrera para realizar abordajes acordes a la CDN.

CAPITULO 7 - CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Conclusiones generales

Analizando lo que se recabó, podemos sacar las siguientes conclusiones:

Es posible visibilizar la **ausencia de la palabra sistema en el articulado de la ley Rionegrina,** la cual promueve un trabajo interdisciplinario e intersectorial (art 35). La ley nacional plantea un sistema como respuesta estatal para garantizar los derechos de los niños y niñas fundando el mismo en la integralidad de las respuestas que deben dar las políticas sociales. Aspecto que actúa como impedimento para la efectividad de la protección integral de derechos objetivo último del programa fortalecimiento familiar, modalidad familia de origen.

No se evidencia avances en la construcción de una nueva institucionalidad diseñada por la normativa, si bien se estableció y designo al organismo de protección en el ámbito provincial en Rio Negro, no se reflejan transformaciones que impliquen descentralización y la promoción de la participación comunitaria. La estructura y organización administrativa está organizada en Delegaciones provinciales en las que se centralizan los programas, como el programa fortalecimiento familiar, y las prácticas administrativas implementadas en forma aislada de la red de relaciones sociales e institucionales. Se infiere que al no existir los niveles que establece el sistema de protección, el programa se encuentra cumpliendo funciones en el primer nivel de intervención, donde se dilucidan las situaciones de urgencia y de amenaza o vulneración de derechos, y donde desarrollan programas y actividades de promoción de derechos (art 30), el cual debería ser descentralizado en municipios. Y también participa del segundo nivel dependiente de las delegaciones donde se incorpora a programas y/o se llevan a cabo medidas de protección excepcionales.

Resistencias a los cambios: otro de los obstáculos que se observan en el programa Fortalecimiento tiene que ver con la transición que implica el pasaje del paradigma tutelar al nuevo paradigma de protección integral, dichos cambios si bien se han venido delineando dada la existencia de la normativa, en la práctica concreta aun se evidencian resistencias. Rivera Pizarro señala que la Convención contribuye a generar un cambio de cultura en los funcionarios de las instituciones públicas y en la ciudadanía en general, pero si las personas no cambian las instituciones tampoco, señalando dos cosas una, que se conoce la ley y su sentido o bien se conoce de forma parcial o sesgada, invitando a reconocer los valores de su adopción por encima de los intereses personales o de grupo.

Ausencia de acuerdos interministeriales y estaduales efectivos: No se evidencian acuerdos interministeriales (salud, educación, justicia, etc) que direccionen el funcionamiento de las instituciones y servicios en la conformación del sistema de protección. Por lo que las articulaciones se hacen en los niveles inferiores, entre profesionales o instituciones que reciben la demanda lo que obstaculiza la integralidad de los derechos humanos,

ocasionando que el abordaje de situaciones de niños, adolescentes y sus familias sea sobre intervenido, fraccionado, derivado, atendido desde las necesidades y la urgencia.

Falta de concertación que llegue a la base territorial del Municipio: Tal como señala la ley N°26061, la conformación de Sistema de Protección local requiere de una base territorial de los Municipios en convenio con la Provincia, allí la descentralización puede ejecutarse con plenitud, lograr mayor eficacia y efectividad en la articulación y ejecución de Políticas sociales y programas. En el último párrafo del art 32 (Ley 26061) se afirma que la Política de protección Integral debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, Provincia y Municipios. Por ello se reconoce que en la localidad queda pendiente completar un proceso de descentralización y Municipalización de Servicios y programas existentes, en este caso el Programa Fortalecimiento Familiar, Modalidad Familia de Origen. De esta manera los equipos interdisciplinarios realizan su labor en sede, acudiendo al territorio por cada situación particular de seguimiento.

Diferencias partidarias entre los representantes del Municipio y de la Provincia: la existencia de disputas de poder y falta de acuerdos. Crea una situación que entorpece cualquier avance en términos de políticas públicas y descentralización, articulación, co responsabilidad, utilización y maximización de recursos.

Ausencia de un abordaje en co responsabilidad: las prácticas habituales no estarían enmarcadas desde la co resposabilidad, dado que la misma implica el compromiso del Estado Provincial, de los municipios y de las organizaciones de la sociedad civil en 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.

Des-Jerarquización Institucional - Escalafón del Personal: Se evidencia desvalorización institucional por falta de: coordinación, ausencia de socialización del Plan de Acción provincial (2015-2019), des jerarquización y precarización salarial del recurso humano, falta de técnicos y operadores capacitados, factores que actúan de manera negativa en el desempeño de los trabajadores quienes afrontan la tarea con gran desgaste. Precariedad de los espacios físicos, falta de servicios e infraestructura para abordar las situaciones de niños y sus familias.

Ausencia de capacitación: En el imaginario social el organismo de protección, ex patronato, aun sigue siendo el único responsable en el abordaje ante situaciones de vulneración de derechos, por lo que las demás instituciones, profesionales, y la comunidad en general continúan depositando la búsqueda de soluciones en este organismo. En desconocimiento del funcionamiento de un sistema que incluye a todos. Es responsabilidad del Estado formar al personal a los efectos de que estos adecuen sus prácticas al cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas.

Ausencia de espacios de reflexión: Por otro lado la gran demanda con la que se encuentran las instituciones cotidianamente dificulta instalar espacios de reflexión donde se pueda también repensar la práctica, planificar, concertar acuerdos, crear protocolos de intervención, por lo que se dejan de lado trabajar desde lo preventivo y promocional, dando respuesta a la emergencia y la asistencia frente al daño.

Insipiente Descentralización: en estas delegaciones el eje de la coordinación operativa para el desarrollo de las actividades y políticas, es el Programa Provincial: Fortalecimiento Familiar que intenta adecuar su funcionamiento a la nueva legislación implementando nuevos abordajes y esbozo de nueva institucionalidad. Desde esta área se realiza un abordaje interdisciplinario (abogado, Trabajador social, psicólogo, psicólogo social), Interinstitucional (sin acuerdos interministeriales: salud, educación, seguridad, desarrollo), relegando el abordaje en las comunidades y el preventivo promocional, ante la demanda que impide este tipo de abordajes.

Presupuesto insuficiente: para el funcionamiento efectivo de las delegaciones y programas y dispositivos existentes, planificación de proyectos preventivo promocionales. Recursos materiales, de infraestructura, humanos, etc.

Las situaciones de amenaza y/o violación de los derechos de la niñez y adolescencia con las que trabaja el Programa F. F, modalidad Familia de origen, requieren de una respuesta integral, que efectivicen derechos. Para lo cual se requiere de un trabajo mancomunado del Estado, la comunidad y las familias.

Si bien el Estado Rionegrino asume el compromiso de velar por las garantías de los derechos con anterioridad a la sanción de la ley 26061, las políticas sociales que se implementan no alcanzan a cumplimentar con los postulados de la CDN, se evidencia en los obstáculos que se encontraron en el Programa FF para realizar un abordaje integral ante situaciones de complejidad.

Se infiere que existe escasa voluntad política, tanto a nivel provincial como municipal, asignándole a la niñez un lugar secundario que no corresponde con los principios de prioridad e integralidad ni con el lugar que le deben asignar a este grupo etario.

Se le asigna escaso valor en la agenda de gobierno a las políticas públicas que debían instrumentarse desde las áreas que se ocupan de la niñez y adolescencia.

No hay acciones que promuevan la descentralización y co responsabilidad, las diferencias político partidarias entre ambos estamentos estatales limitan que puedan darse avances hacia políticas descentralizadas y con co-responsabilidad. Esto hace que los equipos interdisciplinarios del programa realicen sus intervenciones en el ámbito de la sede, sin lograr un abordaje territorial.

La protección integral de derechos necesita que todos los actores compartan una concepción de integralidad de las políticas sociales, y también de la complejidad que tienen las situaciones que requieren ser abordadas en las distintas dimensiones que las atraviesan.

El programa en cuestión, aquí, se constituye una política centralizada, focalizada y con escasa articulación de sus acciones. La falta fluida de intercambios va en desmedro de una mejor prevención y de una protección integral.

Sugerencias para avanzar sobre los obstáculos antes señalados:

En base a las conclusiones se realizan algunas sugerencias para lograr un abordaje acorde a la CDN

a) Si bien se encuentra designada la autoridad de aplicación de la ley, sería importante demandar la implementación del Plan Provincial el cual menciona la conformación de “Mesa Interministerial para la Ejecución de la Política Pública en Materia de Niñez y Adolescencia”, esto propiciara la transversalidad y el punto de contacto entre las áreas de gobierno. fortalecimiento de equipos, dispositivos y redes comunitarias.

b) Conformación y fortalecimiento del Sistema de Niñez y Adolescencia local en el Municipio de General Roca.

c) Crear un área específica de Autoridad de Aplicación Municipal: Es necesario lograr la creación de un área específica en el poder Administrador, que se defina como Autoridad de Aplicación de la Ley Nacional y Provincial de protección Integral de derechos de NNA.

d) Para ello se requiere realizar un Convenio Marco: Provincia –Municipio: Con el respaldo Normativo de los art 32 y 42 de la ley Nacional y los art 79 y 80 de la ley Provincial de Rio Negro, sería significativo la Firma de un Convenio Marco entre Provincia y Municipio para luego crear un área específica de Niñez, Adolescencia y Familia, o la organización de un Servicio de Protección de derechos en el ámbito de la Secretaria de Acción Social Local.

La Articulación de las autoridades y equipo técnico con el CONyA: como así también la coordinación con todos los Organismos oficiales, nacionales, provinciales y municipales, de la Sociedad Civil ubicados en la unidad territorial local.

e) Creación de un Fondo Especial Municipal de Protección Integral. De esta manera además se iniciaría un proceso de descentralización de servicios y programas de la Provincia al Municipio con instancias de capacitación, elaboración de protocolos de intervención y dispositivos (consumo, conflicto con la ley, maltrato infantil, etc)

f) Redefinición de objetivos para una nueva institucionalidad y Co-responsabilidad: implica decisión política, unificación de criterios y priorizar los mecanismos más efectivos, con garantías de prioridad y exigibilidad para no quedar en buenas intenciones.

g) Sostener el subsistema de protección y responsabilidad penal Juvenil sin modificar edad de punibilidad.

h) Generar programas preventivo- promocionales con participación comunitaria.

BIBLIOGRAFIA:

- **Andrenacci, L.** (comp.): “Problemas de política social en la Argentina contemporánea”. Prometeo/UNGS (Buenos Ares, 2005)
- **Beloff, M**. “Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos del niño vs derechos en situación irregular” en Beloff, M., Los derechos del niño en el sistema interamericano, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004, Capítulo I.
- **Brugues, M. y Lerner G.** Alcances, límites y delimitaciones de la reglamentación la ley 26.061. Desafíos pendientes. JA 2006-III Fascículo 12, Doctrina, (págs. 3-33)
- **Cesaroni, C. y Otros**. Estado e Infancia – Mas derechos, menos castigos – Por un régimen penal de niños sin bajar la edad de Punibilidad. REUNER, Neuquén 2011.
- **Cillero Bruñol, M.:** Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios, *Minoridad y Familia. Revista Interdisciplinaria sobre la Problemática de la Niñez-Adolescencia y el grupo familiar nº 10*, D’ Antonio, D. H. (director), Delta Editora, Paraná, 1999, p. 24.
- **Convención Internacional de los Derechos** de los Niños, Niñas y Adolescentes (1989).
- **Camille, Roger:** Cuadernos SIPI N° 3: El enfoque de protección integral de Derechos de primera infancia en América Latina. UNICEF. (2013)
- **Di Virgilio, M. y Solano R**. Monitoreo y evaluación de Políticas, programas y proyectos sociales.1ª Edición Buenos Aires. Fundación DIPPEC, Nov. 2012.
- **Edson Seda**: “La Protección Integral. “Un relato sobre el Cumplimiento del Nuevo derecho del Niño y del Adolescente en América Latina“. Edición ADES - S. Paulo, Brasil 1995.
- **Eroles C. – Fazzio A.- Scandizzo G**. Políticas Públicas de infancia. Una mirada desde los derechos. Editorial Espacio –Bs As 2001.
- **Firpo I. – Salazar L:** Estado, Políticas y Niñez - Cuadernillo N°1. SENAF. Bs As 2011 (2011)
- **Kirchner, A**: “Módulo I: Políticas Sociales”. Cuadernillo de la Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional. Facultad de Psicología. Universidad de Mar del Plata (Mar del Plata 2012).
- **Kirchner, A.-Vessvessian P.:** “Políticas Sociales del Bicentenario” – Tomo I y Tomo II. (Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Nación Argentina, 2010)
- **Konterllink, I.** (Diciembre 2005)
- **Konterllink, I. – Fraccia C.:** Infancia: transitando nuevos caminos. Lecturas y propuestas en torno a la ley de Protección integral. Editorial Biblios. Bs. As. 2015.
- **Ley de Patronato: Ley 10903 - Patronato de Menores** (Promulgada el 21/10/1919)

- **Ley Nacional** N° 26061de "*Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*" (2006).
- **Ley Provincial 4109** Rio Negro "Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Sanción: 15/05/2009. Promulgación 26/05/2009.
- **Ley Provincial III 21 Ex N° 4347** de Protección Integral de la Niñez, la adolescencia y la Familia. Sanción: 16/12/1997 Promulgación, Publicación: 05/01/1998. La Legislatura de la Provincia de Chubut, sanciona con fuerza de ley: Libro I de la Protección Integral (Art 1 al 70).
- **Manual Seminarios Nacionales.** Nuevas Tecnologías, 2008)
- **Morlachetti, A**. Sistemas de Protección Integral de la Infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. UNICE-CEPAL 2013.
- **Murga, M; Anzola, M: Cuadernillo N° 2** "Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el Ámbito Local y Familia" (Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Nación Argentina, Facultad de Trabajo Social- UNER. (2011)
- **Oszlak, O**. "Burocracia estatal: política y políticas públicas", en Revista "Posdata", Nº 11 (Buenos Aires, 2006)
- **Programa Fortalecimiento Familia**r. Gobierno de Rio Negro. Ministerio de Desarrollo social – Readecuación 2010.
- **Rodríguez, S. R.** "Los Consejos Locales de derechos de niñez y Adolescencia" Espacios Institucionales de visibilidad y enunciación. Editorial PUBLI Fadees. Facultad de derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén Año 2014.
- **Sebastián, M.G** (2011) "El servicio de protección de Derechos de la niñez, la adolescencia y la familia. Una propuesta de intervención desde el Trabajo Social a partir del marco de los Derechos Humanos" Tesina de grado no publicada de La Universidad SJ Bosco de la Patagonia.
- **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia:** "Nueva Institucional para un país más justo e inclusivo" (Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Nación Argentina, 2012)
- **SIPI- Cuaderno 3**: El Enfoque de Protección Integral de Derechos de la infancia en América Latina. ISSN1999, Agoto 2013
- **Zapiola, M.** (2006- Manual Seminarios Nac. Nuevas Tecnologías, 2008)