UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA
SEDE UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE

JUNIO 2017

POLÍTICAS SOCIALES DE INFANCIA: NUEVOS PARADIGMAS, VIEJOS ESTILOS DE GESTIÓN

Tutora Licenciada Carla Echenique
Autora Licenciada En Trabajo Social Lorena Elisabet Tuñon
Directora Licenciada En Sociología, Especialista En Estudios Sociales Y Culturales Lía Norverto

RESUMEN

El presente trabajo aborda la persistencia de prácticas y concepciones propias del paradigma tutelar, durante el proceso de implementación de la Ley Nacional y Provincial de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Provincia de La Pampa.

Tanto los principios jurídicos enunciados en los nuevos marcos legislativos, como la institucionalidad que crean, asignan un rol diferente a la política pública de infancia y una modalidad de abordaje basada en el enfoque de derechos humanos. La inexistencia de una planificación a largo plazo del área, las dificultades de coordinación intrainstitucional, intersectorial e interjurisdiccional, las connotaciones ideológicas de los equipos de trabajo, junto a las condiciones laborales e institucionales signadas por la precariedad, generan ambigüedades entre la normativa vigente y la ejecución de la política pública de infancia. El cambio de paradigma implica un proceso complejo de resistencias, desafíos, impugnaciones y superaciones. Requiere considerar a la política social de infancia como un proceso en construcción permanente, priorizando el diseño, la planificación y la ejecución desde la perspectiva de sujetos de derechos.

INDICE

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I 3

LAS POLÍTICAS SOCIALES DE NIÑEZ EN EL NUEVO MARCO LEGAL NACIONAL Y PROVINCIAL 3

Orígenes de la política social de infancia 3

Principios jurídicos: 6

La creación de un Sistema de Protección de Derechos para NNA. 8

La institucionalidad que la Ley promueve para la implementación de las políticas públicas. 11

CAPÍTULO II 13

PROCESO DE APROBACION DE LA LEY PROVINCIAL N° 2703 13

CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE NIÑEZ EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA 13

Acciones del “Foro por los derechos de la niñez y adolescencia” 13

Acciones de la autoridad de aplicación de la Ley N° 2703. 14

Restructuración de la estructura administrativa: 18

Continuidad del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia 20

Campaña X+ Derechos 21

CAPÍTULO III 23

CARACTERÍSTICAS DE LAS PRÁCTICAS DE LOS OPERADORES DE LAS POLITICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 23

Prácticas ambiguas 23

Fragmentación, segmentación y superposición de miradas e intervenciones: 23

Connotaciones ideológicas de los equipos de trabajo 24

CAPÍTULO IV 29

IMPACTO DE LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES -LABORALES EN LOS TRABAJADORES DEL ÁREA DE NIÑEZ 29

Formas de Contratación: 29

Problemas en las condiciones de trabajo y reclamos frecuentes 31

Marco y condiciones institucionales 35

Impacto en la ejecución de la política social 37

CAPÍTULO V 43

PERSISTENCIA DE PRACTICAS DEL PARADIGMA TUTELAR 43

EN LA EJECUCIÒN DE LAS POLÌTICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 43

Lo instituido vs lo instituyente 43

Posicionamientos de los trabajadores 43
Actores del Sistema de Protección Integral de NNA 44
Morfología institucional y modalidades de abordajes. 46
REFLEXIONES FINALES: Aportes y Desafíos 48
BIBLIOGRAFÍA 51

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda la persistencia de prácticas y concepciones propias del paradigma tutelar, durante el proceso de implementación de la Ley Nacional y Provincial de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la Provincia de La Pampa.[1]
Durante el año 2011 hasta el 2013 las organizaciones sociales centralizadas en el Foro por los Derechos de la niñez y la adolescencia fueron quienes promovieron a través de diferentes acciones la aprobación de la Ley N° 2703 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescente detalladas en este documento.
Con la aprobación de la Ley en diciembre de 2013, se inicia una nueva etapa, donde se vislumbran tensiones en la política de infancia como fragmentación, segmentación y superposición de miradas e intervenciones; escasas acciones en el primer nivel de atención; desconocimiento de los procedimientos que establece la legislación vigente en lo que refiere a implementación de medidas de protección y medidas excepcionales, escaso valor a trabajar con otros; predominio de modelos de déficits de las familias y de los niños, niñas y adolescentes; normativas que no han modificado prácticas, servicios, reorientación de recursos y ausencia de protocolos o guías de trabajo.

El objetivo principal en este trabajo es el análisis de estas tensiones para lo cual se utiliza una estrategia metodológica cualitativa, con un diseño exploratorio descriptivo, que recurrió a técnicas de la Investigación acción participativa.

Las técnicas de recolección han sido diversas y de distinta índole, tanto escritas como orales. Se realiza observaciones participantes en reuniones de trabajo y de gestión, entrevistas semiestructuradas a miembros de los equipos técnicos provinciales y de organizaciones sociales. Como fuentes de datos escritas, se analizaron sistematizaciones de la práctica, informes, notas de gestión institucionales, actas de la Dirección General de Niñez, Adolescencia y Familia, del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia y de municipios de La Pampa.
El informe está estructurado en cinco capítulos, en los cuales se describen los avances legislativos, las características institucionales-laborales y su impacto en la gestión del área de Niñez y Adolescencia provincial.
El Capítulo I “Las políticas sociales de niñez en el nuevo marco legal nacional y provincial” expone los principios rectores y el rol de la política pública de infancia en el enfoque de derechos humanos planteado en la legislación vigente; diferenciándola del paradigma del Patronato. Además la nueva institucionalidad que propone la normativa.
El Capítulo II “Proceso de aprobación de la Ley Provincial N° 2703. Características de la gestión de las políticas sociales de niñez en la provincia de

[1]Para el desarrollo de este trabajo, se toma como antecedente el trabajo final integrador “Procesos de ejecución de las políticas sociales en el campo de niñez” (2014), de mi autoría, presentada en la Especialización de gestión de políticas sociales de la Universidad Nacional de La Pampa. En ese trabajo se planteó la relación que se establece entre las dimensiones de la implementación de la política social del área de infancia y las condiciones laborales de sus ejecutores.

La Pampa" describe el recorrido realizado por organizaciones sociales y gubernamentales para la promulgación e implementación de la Ley. Analiza las acciones y posturas de los diferentes actores a nivel local y provincial.
El Capítulo III describe las "Características de las prácticas de los operadores de la política de niñez y adolescencia", en relación a la ambigüedad que se genera entre las normativas vigentes y las prácticas instaladas que responden al modelo de la situación irregular. El Capítulo IV **"**Impacto de las condiciones institucionales -laborales en los trabajadores del área de niñez" analiza las relaciones laborales del área, donde las condiciones de trabajo -institucionales influyen en la gestión de la política de infancia. El Capítulo V "Persistencia de prácticas del paradigma tutelar en la ejecución de las políticas de niñez y adolescencia" retoma el análisis de los capítulos anteriores para detallar las fuerzas instituidas – instituyentes que se manifiestan en la ejecución de la política social durante el proceso iniciado a partir de la nueva legislación. Por último, en las "Reflexiones Finales" se realizan aportes y desafíos para el cambio de prácticas y concepciones, en pos de garantizar el estatus de ciudadanía a la niñez.

CAPÍTULO I
LAS POLÍTICAS SOCIALES DE NIÑEZ EN EL NUEVO MARCO LEGAL NACIONAL Y PROVINCIAL

Orígenes de la política social de infancia

En el marco del desarrollo de las sociedades capitalistas se van construyendo formas particulares de incorporación de las demandas sociales a la esfera pública y por consiguiente de atención de la expresión de la cuestión social de acuerdo al contexto histórico, por lo cual no existe una definición unívoca de política social.

Oszlak, 2006:4, en relación a esto plantea:

> "Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, tanto en Europa como en América, las oportunidades desiguales proporcionadas por el capitalismo a diferentes sectores sociales revelaron que el progreso económico se obtenía a expensas de una creciente inequidad social. La llamada "cuestión social" y los conflictos en torno a ella a nivel político "completaron" un trío destinado a ocupar un lugar permanente en la agenda estatal. (...) Las políticas públicas son simplemente 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".

Así, la figura del Estado se configura en el actor más destacado en cuanto a su responsabilidad de una acción o toma de posición frente a la sociedad a través de las políticas sociales. Una sociedad que se moviliza, se organiza, presiona, se expresa a través de diferentes grupos que, según el momento histórico, estarán posicionados mejor o no a la hora de orientar el sentido de las políticas sociales, el reclamo por derechos omitidos o perdidos, que en definitiva representan los intereses de los diferentes actores allí en juego. Como plantea O'Donnell (2007) las cuestiones que entran en la agenda son el resultado de luchas en las que se replantea continua y complejamente la importancia de las bases de dominación que se ponen en juego. También son el resultado de otras luchas, las suprimidas antes de llegar a la conciencia de los sujetos por la opacidad de la dominación social y por la complicidad estructural del Estado. Por eso el Estado es una relación de fuerzas, y su derecho y sus instituciones, están atravesados por luchas y las contradicciones de la sociedad.

El desmantelamiento del Estado operado en las últimas décadas del Siglo XX tuvo un fuerte impacto en la sociedad argentina. Después de más de 20 años de reformas del Estado y de políticas económicas neoliberales, el problema principal de la Argentina es la pobreza y la exclusión de su población, a causa de la desigualdad y la concentración de la riqueza; produciendo además la ruptura del lazo social y la pérdida de las referencias institucionales que anteriormente operaban como sostén de la persona, incluyéndola y favoreciendo identidades comunitarias.

Argentina fue el país, dentro de la región, que implementó de manera más extrema las políticas dictadas por los organismos internacionales de asistencia crediticia, al tiempo que transformó en pocos años el funcionamiento de la

economía, del marco regulatorio, produciendo la privatización de servicios públicos; transformó la cobertura en materia de seguridad social, las responsabilidades estatales en numerosas áreas y servicios y la propia concepción de la política social.
En contextos de exclusión y de ampliación de la pobreza, los niños y adolescentes están expuestos a situaciones de vulnerabilidad, de fragilidad o de deterioro psicosocial; donde son proclives no sólo a ser dañados sino a que se le restrinjan gradualmente sus posibilidades de realización personal, de inclusión social y de habilitación progresiva como ciudadanos, lo que requiere de políticas sociales que aborden esta “cuestión social”.
La visión histórica de la legislación y de la política social de infancia en nuestro país, se asentó en la idea del adolescente como sujeto peligroso y legitimó la vigencia del paradigma de la situación irregular, denominándose de este modo porque solamente contempla a los niños, niñas y adolescentes más vulnerables, a quienes etiqueta con el término “menor” e intenta dar una solución a la situación crítica que atraviesa mediante una respuesta estrictamente judicial.
Este Paradigma, vigente en nuestro país desde principios del siglo XX, no significa otra cosa que legitimar una potencial acción judicial indiscriminada sobre niños/as y adolescentes en situación de dificultad (García Méndez, 1998). Definido un/a menor en situación irregular (“material o moralmente abandonado”), se invisibilizan las deficiencias de las políticas sociales y se opta por soluciones de naturaleza individual que privilegian la institucionalización.

En este paradigma, el procedimiento judicial “aplicaba” la recientemente derogada ley de Patronato. Según ella, la mera prueba del acto delictivo demostraba la incapacidad familiar para el desempeño de la patria potestad, lo que quedaba definido como abandono moral o material. El juez disponía entonces del/la menor, en nombre de su protección y privaba a los padres del ejercicio de aquella. Para peor, como no era una sanción sino una protección, la medida era ilimitada y discrecional. El Estado asumía la función parental a través de sus instituciones. El/la menor era institucionalizado, apelando a una expectativa mesiánica que se atribuía al Estado.
Bajo esta doctrina, la situación jurídica de los/as menores, con la implementación de medidas tutelares muchas veces queda desdibujada y se criminalizan problemas sociales y se socializan los problemas penales, con lo cual se mezcla todo y no se da solución a nada (Larrandat, 1990). Más aún con la todavía vigente ley 22.278 (Régimen Penal de menores), el veredicto de culpabilidad o inocencia no interesa tanto, pues lo mismo el juez puede imponerle medidas hasta la mayoría de edad sin duración determinada.
Dentro de este paradigma aparece una concepción de infancia que sitúa el problema en la conducta desviada del/la menor o la irregularidad del medio en que vive; mezclando en una misma estrategia de control a menores trabajadores, abandonados, menores maltratados y menores transgresores o criminalizados. “Seres incompletos” que requieren de la intervención del Estado para asistirlos y por otro lado, cuidar de los ciudadanos por la peligrosidad de estos habitantes.
Así se han construido en nuestro país dos tipos de infancia: una con sus necesidades básicas satisfechas (niños/as y adolescentes) y otra con sus

necesidades básicas insatisfechas (los/as menores). Para los/as primeros/as, en el caso de tener eventuales conflictos con la ley, los mismos se resuelven por vías normativas y judiciales, evadiendo los circuitos judiciales en cuantos autores de una infracción penal. Para los/as "menores", la ley basada en la doctrina de la situación irregular posee la capacidad potencial de decidir concretamente cada uno de los movimientos de su vida cotidiana. El niño o "menor" a quien van dirigidas estas leyes no es titular de derechos, sino objeto de abordaje por parte de la justicia. El juez interviene cuando considera que hay "peligro moral o material", concepto que no se define y permite disponer del niño, tomando la medida que crea conveniente y de duración indeterminada, puede resolver el destino del niño en dificultades sin oírlo y sin tener en cuenta la voluntad de los padres. Se puede privar al niño de la libertad por tiempo indeterminado o restringir sus derechos sólo por la situación socio-económica en la que se encuentra aduciendo "peligro material o moral".

En síntesis: La política pública de infancia a principios de siglo XX

- Surge como un modelo de control social de NNA[2].
- La intervención del Estado parte del concepto de "riesgo moral y material" de NNA. Actúa cuando considera a NNA como un peligro para sí o para los demás.
- La intervención estatal se lleva a cabo a través de la institucionalización y judicialización de la pobreza. Se sustenta básicamente en el poder de coerción del Estado.

Este modelo, ha generado a lo largo del siglo una poderosa maquinaria de instituciones tutelares sustitutivas de lo familiar y lo comunitario. El modelo de intervención del paradigma fue la institucionalización en macro institutos asistenciales y penales, instituciones psiquiátricas, comunidades terapéuticas conforme al problema social y al abordaje propuesto por los/as profesionales del sistema.

Considerado el patronato como una política social que debe atender a la población infantil pobre, no está exenta de los principios que rigieron históricamente al conjunto de éstas: se sustenta en esquemas clientelares y asistencialistas, desconociendo los principios universales de políticas públicas para NNA. Los beneficiarios de las políticas fueron por momento los inmigrantes, más tarde los desposeídos, los pobres, los nuevos pobres, los indigentes, redefiniendo una y otra vez la condición de pobreza, pero homologándola siempre al concepto de riesgo o peligro.

Este paradigma debió ser abandonado como sostén ideológico de las políticas para la niñez desde el momento en que Argentina suscribió la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el año 1990. Sin embargo, no se hizo. Posteriormente, se incorporó este Tratado a la Constitución Nacional convirtiéndolo en una concepción de Estado. Pero este paso importante tampoco pudo con el Patronato y su sistema de control y tutelaje.

Desde 1983, tres intentos de modificación del patronato con numerosos proyectos de Protección Integral de Derechos de NNA, han caído en el

[2] NNA: En adelante se usará esta sigla para referenciar Niños, Niñas y Adolescentes.

Congreso ante el lobby fuertísimo del "sistema de menores". Prevalecía nuevamente la doctrina de la situación irregular sobre el paradigma de los derechos humanos. Prevalecía nuevamente la política focalizada y clientelar sobre la universalidad y la ciudadanía.
La sanción votada el 1º de junio de 2005 por Senadores (por unanimidad con los dos tercios de la Cámara) representa cabalmente al paradigma de la Convención sobre los Derechos del Niño. La ley votada por los Senadores fue sancionada por Diputados el 28 de setiembre del 2005 y promulgada por el Poder Ejecutivo (BO 30.767) como Ley 26.061, creando el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Terminan así, al menos en el aspecto legislativo, 85 años de tutelaje y judicialización de nuestros NNA, dejando un saldo de 25.000 NNA institucionalizados en todo el territorio nacional.

Principios jurídicos:

Los derechos de los NNA son derechos humanos. La evolución del pensamiento jurídico permite afirmar que, tras la noción de derechos humanos, subyace la idea de que todas las personas, incluidos los NNA, gozan de los derechos consagrados para los seres humanos y que es deber de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria, para lo cual se reconoce la existencia de protecciones jurídicas y derechos específicos de ciertos grupos de personas, entre los cuales están los NNA.
Éstos derechos son:

- Universales: se los reconoce a todos los seres humanos, todos los sujetos son titulares de derechos humanos, sin perjuicio de su nacionalidad, religión, creencia política, grupo cultural, étnico, etario, clase social, género, entre otras; según el principio de igualdad y no-discriminación ante la ley.

- Innatos: son inherentes a todo ser humano desde el comienzo de su vida; toda persona tiene atributos inherentes a su dignidad humana e inviolable. Sus derechos fundamentales no se le pueden desconocer.

- Irrenunciables**:** ningún ser humano puede válidamente renunciar a sus derechos, ni permitir que no se le respeten los mismos.

- Inalienables: los derechos son parte esencial de las personas, es imposible su enajenación, transferencia o transmisión.

- Imprescriptibles**:** no se pierden por el transcurso del tiempo o por su no-ejercicio.

- Indivisibles**:** los derechos humanos se complementan entre sí y son interdependientes, no se puede suprimir uno sin que se ponga en peligro la validación de los demás.

La perspectiva central del modelo de protección integral es el reconocimiento del NNA como sujeto de derechos y no como objeto de acciones tutelares del Estado como en el paradigma de la situación irregular.

La figura de la protección desde el enfoque de derechos tiene dos implicancias principales: por un lado, se identifica con la protección de derechos de los individuos, lo cual se vincula con el PRINCIPIO DE LEGALIDAD, según el cual la intervención estatal sólo se justifica en supuestos legalmente previstos, que estarían dados por las situaciones que amenacen o vulneren los derechos de los NNA, deslegitimando cualquier otra intervención que no se fundamente desde este principio.
Por otro lado, el enfoque de derecho también implica que aquellas situaciones que atraviesa el individuo y que requieren de protección dejan de ser descriptas en términos de necesidades humanas, para definirse en términos de derechos y, por consiguiente, en términos de obligaciones de responder para que se efectivicen.

El principio del interés superior de NNA: La Convención reconoce ciertos derechos sin permitir su limitación, lo cual implica, la existencia de un conjunto de derechos que deben prevalecer siempre frente a los intereses colectivos y los derechos de terceros.
Es decir, existiría un "núcleo duro" de derechos del/la niño/a dentro de la Convención, lo cual constituiría un claro límite a la actividad estatal impidiendo la actuación discrecional. Este núcleo comprendería el derecho a vida, a la nacionalidad y a la identidad, a la libertad de pensamiento y de conciencia, a la salud, a la educación, a un nivel de vida adecuado, a realizar las actividades propias de su edad (recreativas, culturales, etc.) y las garantías propias del derecho penal y del procesal penal.

- Es una garantía ya que toda decisión que concierna al/la niño/a, debe considerar primordialmente sus derechos.
- Es de una gran amplitud ya que no sólo obliga al legislador sino también a todas las autoridades e instituciones públicas y privadas y a los padres;
- Es una norma de interpretación o de resolución de conflictos jurídicos;
- Permite llenar vacíos o lagunas normativas
- Es una orientación o directriz política para la formulación de políticas públicas, permitiendo considerar prioritariamente a la infancia en su diseño, ejecución y asignación de recursos.

El reconocimiento del *derecho de NNA de ser oído*, cuya observancia compromete la práctica institucional con la incorporación de mecanismos que garanticen efectivamente la participación de NNA y sus familias, previamente al dictado de cualquier resolución que verse sobre sus derechos, en función de su edad y madurez.

El principio de universalidad, integralidad y no discriminación: La noción de integralidad significa que la protección procura abarcar todas las dimensiones de la vida y desarrollo de NNA, intentando superar la brecha entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales. La convención

contiene un conjunto de disposiciones destinadas a reconocer y garantizar los derechos de NNA, que están completamente integrados, interrelacionados e interdependientes entre sí, que exigen su satisfacción conjunta para la consecución efectiva de desarrollo. De esta interdependencia deriva la necesidad de una protección integral. Igualmente la Convención reconoce los derechos en forma integral a todos/as los NNA, promoviendo acciones y medidas de alcance universal.

Principio de no discriminación, procura que los NNA tengan la titularidad de los derechos que les corresponden a todas las personas, como consecuencia del principio de igualdad, cuya efectiva vigencia reclama también la protección complementaria, especial por su condición de persona en desarrollo.

Principio de efectividad: Protección efectiva de los derechos a través de mecanismos de garantía por parte del Estado que aseguren la exigibilidad de los derechos (Art. 29 de Ley 26061).

Principio de co-responsabilidad: El principio de efectividad enunciado precedentemente convoca no sólo a las áreas especializadas en infancia del Estado, sino que orienta las políticas sectoriales y exige una mayor coordinación entre ellas de modo de evitar fragmentaciones, superposiciones o vacíos significativos.
Exige reconsiderar la relación entre Estado y Sociedad Civil y la de las instituciones a nivel central con las locales, promoviendo la articulación y la intersectorialidad, creando espacios de participación para los NNA, sus familias y las organizaciones de la sociedad civil. Este principio no menoscaba la responsabilidad estatal propia en establecer los lineamientos de las políticas públicas, definir la asignación de recursos y coordinar y gestionar su ejecución en los distintos niveles del Estado con la participación de la sociedad civil, los NNA y sus familias.

La creación de un Sistema de Protección de Derechos para NNA.

El sistema de protección integral es el conjunto de políticas que consideran al NNA como un sujeto activo de derechos, en un sentido abarcativo de los mismos y a lo largo de todo su crecimiento. Define las responsabilidades de la Familia, la Sociedad y el Estado con relación a los derechos universales y especiales por su condición de personas en desarrollo.
En la base de este Sistema se encuentran el conjunto de *Políticas Públicas Básicas y Universales*, que definen la concepción de NNA como sujeto de derechos; las políticas necesarias para su pleno desarrollo: educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana; y la garantía estatal para el pleno acceso a las mismas, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento.
Medidas de Protección Integral de Derechos: Como segunda instancia el proyecto define las políticas públicas específicas. Son aquellas emanadas del Órgano administrativo de infancia a nivel local y deben estar dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Los artículos 33

y 34 las definen, indican cuándo y cómo deben ser utilizadas, a la vez que limitan la intervención ilimitada del Estado.
Artículo 33 y 34 de la Ley 26061:

> "MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS. Son aquellas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias. La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales, o responsables, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente. La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización. FINALIDAD.- Las medidas de protección de derechos tienen como finalidad la preservación o restitución a las niñas, niños o adolescentes, del disfrute, goce y ejercicio de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias."

Los ejes de las políticas públicas que conforman las Medidas de Protección Integral deben estar dirigidos a lo suscripto en el Art. 4, Políticas Públicas:

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

Las Medidas Excepcionales. Se encuentran ubicadas en la cúspide del Sistema. Son aquellas que deben adoptarse cuando las niñas, niños o adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo interés superior así lo exija.

Artículo 39 de la Ley N° 26061:

> "MEDIDAS EXCEPCIONALES. Son aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio. Tienen como objetivo la conservación o recuperación por parte del sujeto del

> ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que le dieron origen.”

Artículo 40 de la Ley N° 26061:

> “Serán procedentes una vez que se hayan agotado todas las posibilidades de implementar las medidas de protección integral, debiendo observarse detenidamente lo detallado a tal fin en el art. 33”

El organismo administrativo local de infancia será quien decida y establezca la medida excepcional, quedando la autoridad judicial competente de cada jurisdicción como instancia de garantía del procedimiento, por ser una medida que, aunque necesaria, limita temporalmente derechos.

Estas medidas excepcionales se aplicarán según los criterios establecidos en el Artículo 41 de la Ley N° 26061

- “Siempre resguardando la convivencia con las personas más cercanas al/la niño/a por parentesco o afinidad, según costumbre local y siempre teniendo en cuenta la opinión del/la niño/a.
- Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible podrá recurrirse a una forma convivencial alternativa. Las medidas se implementarán bajo formas de intervención no sustitutivas a la de su grupo familiar, preservando su identidad, y respetando la convivencia entre hermanos. Se prestará especial atención a la continuidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.
- No podrán, en ningún caso, consistir en la privación de la libertad y no podrá ser fundamento para su aplicación la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas de los organismos administrativos”.

Con respecto a los artículos mencionados y considerando el Derecho del Niño a ser criado en su familia de origen, es necesario considerar pautas que orienten la intervención en este sentido, como:

- Priorizar el vínculo biológico, reconociendo y valorando al otro como sujeto en sus distintas circunstancias.
- Brindar participación a la familia de NNA, en el proceso de implementación de medidas ya sean de protección y/o excepcionales.
- Cuidar, fortalecer, ayudar a buscar mecanismos que permitan restablecer y /o conservar el vínculo con la familia y con él, la identidad del niño.
- Brindar asistencia estatal a la familia para que los NNA puedan tener garantizado este derecho.

- En el caso de una medida excepcional garantizar el contacto directo de un modo regular.
- Promover y utilizar los recursos legales vigentes (leyes de violencia, prohibición de acercamiento y exclusión del hogar del agresor, ley de salud mental) en pos de que la medida excepcional sea efectivamente el último recurso.

La institucionalidad que la Ley promueve para la implementación de las políticas públicas.

La Institucionalidad de la ley se construye a partir de un conjunto de organismos administrativos en la instancia, nacional, federal y provincial y con la participación de las Organizaciones no Gubernamentales.

En primer lugar se crea la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia que es el organismo técnico especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia. Esta Secretaría estará integrada por representantes interministeriales y por las organizaciones de la sociedad civil.

En segunda instancia se crea el Consejo Federal, que es el órgano de concertación para el diseño, planificación y efectivización de las políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina. Espacio real de articulación multilateral entre la Nación y las provincias, con el objeto de debatir, consensuar, establecer prioridades y distribuir en forma equitativa los recursos estatales en la materia.

Las provincias constituyen una tercera instancia que tendrá un órgano administrativo responsable de planificar sus propias políticas. A partir de este nivel se prevé la ejecución de la política pública a través de las redes institucionales provinciales. Estas políticas deberán descentralizarse hacia los municipios, último eslabón de la institucionalidad pero instancia administrativa más cercana a la ciudadanía, donde las unidades de desarrollo local deberán cristalizar la gestión y la calidad de los servicios, además de la articulación con los organismos no gubernamentales, en consejos locales de amplia participación en la evaluación y monitoreo de las políticas públicas.

El diseño institucional descripto intenta superar dos problemas inherentes a las políticas públicas de nuestro sistema federal: la intersectorialidad (la relación entre los poderes del Estado y la articulación de las distintas áreas de gobierno) y la interjurisdiccionalidad (la relación entre los diferentes niveles de gobierno). La nueva ley establece claramente el rol de los poderes del Estado y las responsabilidades de cada distrito en cada instancia, para lo cual crea un procedimiento marco que organiza el accionar estatal. El aspecto más novedoso de esta ley es que fija mecanismos de exigibilidad en sede administrativa que obligará a las áreas ejecutivas a realizar una profunda reforma programática.

Dos figuras novedosas que introduce la legislación en cuestión, son el Defensor de los Derechos del Niño y la participación de Organizaciones No gubernamentales para velar por la protección y promoción de los Derechos de Niños y Jóvenes.

Lo interesante de la figura del Defensor es su especificidad técnica y su calidad de institución externa al Poder Ejecutivo. Esta última cualidad permite instancia

de supervisión, control y establecimiento de garantías no contaminada por intereses políticos o de gestión, dando más independencia al sistema.
También la Ley 26061 jerarquiza la participación ciudadana e incorpora el plus de la organización comunitaria en la promoción, protección y defensa de los derechos, sin resignar el rol indelegable del Estado en la implementación de políticas, recursos y garantías. Este reconocimiento da cuenta de NNA y los ciudadanos/as como parte esencial y activa de la comunidad y no como mero receptor de acciones tutelares o asistenciales por parte del Estado. Lo "público" es entendido no solo como un sinónimo de gubernamental, sino como el resultado de una articulación entre gobierno y sociedad civil.
Son sustantivos los cambios de la nueva legislación en relación a políticas sociales para la niñez y adolescencia, y nos permiten:

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

La sanción de la Ley 26061 (en el año 2005),y de la Ley Provincial N° 2703 en nuestra provincia de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (en 2013), origina la necesidad y el desafío de construir una nueva institucionalidad a través de Políticas y Programas específicos que se hagan eco y sean congruentes con los principios y postulados de la nueva legislación.

CAPÍTULO II

PROCESO DE APROBACION DE LA LEY PROVINCIAL N° 2703 CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE NIÑEZ EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA

Acciones del "Foro por los derechos de la niñez y adolescencia"

El Foro por los Derechos de la Niñez y Adolescencia se conforma en el año 2009, e inicialmente estuvo integrado por distintas organizaciones sociales vinculadas a la promoción y protección de los derechos de NNA. Estas fueron: el Movimiento Pampeano y Popular por los Derechos Humanos, el Desayunador Comunitario de Villa Germinal, el Desayunador Comunitario de Villa Parque, Asamblea de Niñez de General Pico, agrupación feminista Mujeres por la Solidaridad, y una organización sindical docente, UTELPa .

Desde el año 2011 al 2013 las acciones en relación al proceso de transformación normativa, fueron encabezadas por este Foro por los Derechos de la Niñez y Adolescencia, entre las acciones más destacadas se pueden mencionar:

- Audiencias con funcionarios del Ministerio de Bienestar Social, con los diferentes bloques de la Cámara de Diputados, audiencia en Comisión de Legislación General con la participación de Nora Schullman (Directora Ejecutiva de CASACIDN)[3].
- Audiencias con funcionarios a cargo de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, todas tendientes a la aprobación de La Ley, posteriormente a la reglamentación, así como también dialogar acerca de las intervenciones respecto a la infancia en la provincia de La Pampa

- Presentación de Informe con las observaciones y aportes al proyecto de Ley Provincial en comisión de legislación general
- Reunión con referentes institucionales, como Rector y Decano de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad de La Pampa, Colegio de Psicólogos para realización de acciones conjuntas
- Organización de disertaciones y charlas informativas, en relación a la Ley de Protección Integral de la niñez y adolescencia, con invitaciones de especialistas en el tema.
- Actividades en casa de Gobierno de la Provincia de La Pampa de reclamo por la aprobación de la ley.
- Presentación de Proyecto de Ley de Protección Integral de los derechos de NNA.
- Documento reclamando por la adhesión de la Provincia a la ley nacional.

[3] Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño

Acciones de la autoridad de aplicación de la Ley N° 2703.

La Ley N°2703 de la provincia de La Pampa, de adhesión a la Ley N° 26061 se aprueba en diciembre de 2012, publicándose en el boletín oficial de febrero de 2013. A partir de allí, plantea que en el plazo de 90 (noventa) días debería ser reglamentada y en el plazo de un año, implementarse.

El 1 de Noviembre de 2013, a través de decreto Nº 853 se aprueba la reglamentación de los artículos de 40 al 42. Reglamenta lo referido al Registro de ONG y a la forma de elección de los representantes de la niñez y de las ONG el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia. El 30 de diciembre de 2013 por decreto N° 1296 se aprueba la reglamentación del resto de los artículos de la Ley Provincial.

A partir de la aprobación de la ley y posteriormente de su reglamentación, desde el Poder Ejecutivo, encabezado en la Dirección de Niñez y Adolescencia se inicia el proceso de adaptación a la nueva normativa, a través de algunas acciones concretas. En el año 2013 se realizan encuentros y reuniones con algunos de los actores relevantes en la conformación del sistema.

El objetivo de los encuentros era la difusión e implicancia de la Ley y capacitar en aspectos relacionados a la modificación de las funciones de las instancias judiciales y administrativas. Se pueden mencionar:

- Mesa de trabajo entre equipos de la Dirección General de Niñez y Adolescencia en el marco de la Nueva Legislación.
- Tres encuentros de articulación y formación con los municipios de la provincia, a partir de los postulados de la nueva legislación provincial e implicancias de la misma.
- Participación de personal de la Dirección General de Niñez en jornadas del área de educación para difusión de la Ley Provincial.
- Reunión y coordinación con el Programa de Convivencia Escolar a fin de acordar acciones para determinar el mecanismo de designación de jóvenes que integren en el Consejo Provincial de Niñez a conformarse, de acuerdo a la reglamentación de la ley.
- Realización del “1° Foro Provincial por los Derechos de la Niñez y Adolescencia”

Además se inició en 2013, una derivación de las situaciones de NNA a los equipos de Acción social de los municipios. Como fue un proceso de transición se establecieron reuniones con los equipos de profesionales de dichas áreas, quienes mayoritariamente, expresaron ciertos temores y resistencia, aludiendo que la demanda que tienen supera la capacidad de respuesta de los equipos. Por otra parte, los funcionarios municipales han referenciado que si bien la ley está aprobada, en lo operativo no se ha producido la descentralización real de recursos, ni la creación de las estructuras planteadas en la legislación.

Más allá de la descentralización de recursos, se interpreta la resistencia al cambio, en relación al sentido que impone la legislación. Es necesario romper con el sentido vertical de arriba hacia abajo en las políticas y valorizar lo territorial local como espacio privilegiado, no solamente para la ejecución de las políticas y programas sino también para el diseño. La descentralización es la transferencia a instancias locales de la capacidad de decisión respecto a la provisión de bienes públicos. De esta manera se “procura crear canales de representación y participación ciudadana que adecuen tal provisión a las

preferencias que se dan en ámbitos geográficamente diferenciados" (Cohen y Franco, 2005:77).

Uno de los desafíos que generaría un real impacto en la política de niñez y adolescencia es la creación de las Unidades Locales de Protección de Derechos de NNA. Al respecto los funcionarios municipales han referenciado que si bien la ley está aprobada, en lo operativo no se ha producido la descentralización real de recursos, ni la creación de las estructuras planteadas en la legislación. A modo de ejemplo, se transcribe como testimonio, un extracto de una nota remitida desde la Municipalidad de Guatraché al Ministerio de Bienestar Social:

> *"Por la presente y en referencia lo prescripto por la LEY N° 2703 en adhesión a los Art. 1 al 41 de la Ley Nacional N° 26061 de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes requerimos, el arbitrio de los medios y acciones necesarias a los fines de cumplimentar lo normado en el art. 8 de la Ley de referencia, toda vez que una ley que por su operatividad se encuentra vigente sin la asignación de recursos necesarios a los fines de alcanzar el logro de los objetivos por ella fijados dificulta su implementación. El requerimiento consiste en realizar el convenio que permita contar con las personas idóneas en el tratamiento del fin digno buscado por la ley, a saber: Trabajador Social, Psicólogo, Abogado. Y a su vez también los medios económicos que permitan el financiamiento de aquello."* (Municipalidad de Guatraché,24 de junio de 2013)

Es necesario considerar la particularidad de cada localidad, dado que existen realidades locales donde existe un mayor compromiso en la protección de los derechos de los NNA. Están dotados de mayores recursos y trabajan desde un perspectiva de trabajo en red y desde la corresponsabilidad. Esto se transforma en un facilitador al momento de pensar en la conformación del Sistema de Protección local. A modo de ejemplo, se hace referencia a la localidad de Toay, donde se asumen las intervenciones de los NNA residentes allí, y existe un trabajo mancomunado desde las diferentes instituciones de la comunidad, manteniendo reuniones regularmente, donde supervisan los abordajes. Otro ejemplo, es Ingeniero Luiggi, primer municipio en crear la Unidad Local a través de la ordenanza Nº 22/14 de fecha 17 de Junio de 2014.

> *"VISTO*
>
> *Ley Provincial Nº 2703 sobre sistema de Protección Integral de Derechos para la Niñez y Adolescencia*
>
> *CONSIDERANDO*
>
> *Que la normativa vigente se adecua desde el paradigma de derechos humanos avanzando en que tiene por objeto la protección integral de las infancias sustentadas en el principio del interés superior del niño.*

Que tal como estipula la Ley en el art.16 se prevé la creación de los órganos administrativos locales que ejecutan programas/planes y acciones específicas sobre este grupo etario que se reciban y tomen denuncias sobre situaciones de vulnerabilidad de sus derechos, y que se establezcan alternativas de protección ante determinados contextos; entre otros.

Que el tema es tratado y aprobado en Sesión ordinaria del día 17 de Junio de 2014, consta en acta N° 708.

El Concejo Deliberante sanciona fuerza de ordenanza:

Art. 1: Créase la Unidad Local de Protección de Derechos de NNA técnico-operativa, cuyo objetivo es la atención directa de las situaciones de vulneración de derechos

Art.2: La Unidad Local estará coordinada por Acción Social Municipal.

Art. 3:Pase al Poder Ejecutivo de la Municipalidad de Ingeniero Luiggi para su promulgación y aprobado. (…)"

Durante el 2014 hay un cambio de funcionario en la Dirección General de Niñez y Adolescencia, pero de igual modo, se continúa el camino iniciado, destacándose las siguientes acciones:

- Difusión de la Ley de Niñez en diversas localidades de la provincia: General Acha, Macachín, Victorica, General Pico, Realicó, Santa Rosa, Toay, 25 de Mayo, Ingeniero Luiggi y Eduardo Castex.
- Reuniones con los Juzgados de Familia y Menor de Santa Rosa, Victorica, General Pico. Reuniones con Defensores, con el objetivo de acordar criterios de implementación de la ley considerando la reorganización de funciones que la misma plantea.
- Conformación de Unidades Regionales de Protección de Derechos de NNA: En funcionamiento: Santa Rosa, General Pico, General Acha, Victorica, Ingeniero Luiggi y 25 de Mayo A conformar: Macachín. Los responsables del área de ese momento, tomaron la decisión de crear estas zonas, tomando en consideración la cantidad de intervenciones en las localidades, a fin de tener localidades cabeceras y localidades de referencia.
- Creación del Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil de Niñez.
- Conformación del Consejo de Niñez y Adolescencia: tiene como función el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de promoción y protección de los derechos de los NNA.

  "Artículo 11.-Funciones del Consejo: Son funciones y atribuciones de este Consejo las siguientes: a) Dictar su reglamento de funcionamiento en la primera reunión de conformación, en el que se estipule un mínimo de 4 reuniones anuales; b) Proponer a la Autoridad de Aplicación medidas para una mejor efectivización de las políticas públicas de la Niñez y Adolescencia; c) Requerir informes respecto de la ejecución de programas y proyectos; d) Implementar y llevar adelante un sistema de

> registro e información estadística correspondiente a las diversas temáticas en las que interviene el Consejo; e) Promover la formación de espacios de participación en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana de las Niñas, los Niños y las/los Adolescentes con el objeto de fomentar el ejercicio pleno de la ciudadanía; y f) Recepcionar las diversas producciones que pudieran surgir de esos espacios de participación, a fin de tomar a los mismos como su voz legítima en el momento de dar cumplimiento al inciso b)"

Los representantes del Estado, ante el Consejo Provincial de la Niñez y Adolescencia son los ministros de Bienestar Social, Salud y Cultura y Educación. Representantes del poder legislativo, del poder judicial, el Defensor de los Derechos de los NNA, representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas a la temática, representantes del Consejo Provincial de Descentralización y los representantes de los NNA.

El Decreto N° 853 de aprobación de la reglamentación de los artículos 42 al 44 de la ley N° 2703, establece que los representantes de la niñez y adolescencia serán elegidos por el sistema de voto consultivo. Los responsables son el Ministerio de Bienestar Social en coordinación con el Ministerio de Cultura y Educación, quienes promoverán la difusión, participación y debate que permita establecer el proceso electivo. La propuesta para la ejecución de lo reglamentado, fue que en las escuelas de Educación Secundaria, surgieran los/as representantes de los/as jóvenes en el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia. Para lo mismo se trabajó en dos etapas.

La primera etapa consistió en una primera jornada donde alumnos/as debatieron con sus compañeros/as de curso, temáticas como la participación y los derechos, en el marco de la ley 2703. La jornada se realizó sin suspensión de actividades y con una duración aproximada de 2 horas reloj, coordinada por los/as docentes a cargo. Dado la duración de la Jornada, el material de trabajo se organizó en 2 momentos. En la segunda jornada de esta primera etapa, los/as delegados/as de la escuela se reunieron para analizar y debatir las propuestas elaboradas en la primera instancia. De este modo se definieron los representantes alumnos/as que participarían de los foros regionales y las propuestas.

En una segunda instancia los delegados de cada una de las escuelas de cada localidad participaron en Encuentros Regionales. en 6 localidades: Santa Rosa , General Pico, Victorica , General Acha (Incluyó a la Región de 25 de Mayo), Macachín e Ingeniero Luiggi. La coordinación se realizó en forma conjunta por el Ministerio de Cultura y Educación y el Ministerio de Bienestar Social. En los encuentros se sintetizaron las propuestas surgidas en cada institución de Educación Secundaria y se eligieron los representantes de cada región, un titular y un suplente.

También desde la Dirección General de Niñez y Adolescencia se realizó la convocatoria a las Organizaciones de la Sociedad Civil cuyo trabajo estuviera vinculado a la niñez y adolescencia, facilitando el encuentro entre ellas para que elijan sus representantes ante el Consejo de Niñez y Adolescencia.

- Jornadas de desarrollo territorial en niñez, adolescencia y familia para operadores del sistema de protección integral de la niñez de toda la provincia, a través de la Senaf.(Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Nación)
- Participación de funcionarios en el COFENAF (Consejo Federal de Niñez y Adolescencia.)
- Jornada de formación de los equipos de trabajo de la Dirección General de Niñez y Adolescencia con la asesoría letrada de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, a fin de evacuar dudas respecto a procedimientos.

Durante el año 2015 se intenta avanzar en la construcción de protocolos**,** procedimientos e instrumentos de trabajo. Si bien se obtienen resultados positivos, no se llegan a implementar dado que hay un cambio de gestión en diciembre de 2015.

Restructuración de la estructura administrativa:

Iniciada la nueva gestión, en principio hay una modificación de la Ley Nº 2872 de Ministerios. Respecto al llamado hasta ese momento Ministerio de Bienestar Social, cuyas competencia estaba definidas por

> **"***asistir al Gobernador de la Provincia en todo lo inherente a la política y acción asistencial del Estado en materia de protección y promoción de la institución familiar; erradicación de los estados de carencias o necesidades individuales o colectivas; en todo lo relacionado a la promoción de la acción comunitaria que permita satisfacer las necesidades y lograr el bienestar general de la población"*

Se modifica la Ley, manifestando en el Capítulo III art.18 la nueva denominación y competencia

> *"Compete al Ministerio de Desarrollo Social asistir al Gobernador de la Provincia, en orden a sus competencias, en todo lo que hace en relación al campo del desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades de La Pampa en un marco de derechos, descentralización y equidad territorial, articulando intersectorialmente, interministerialmente y/o con otras jurisdicciones, en materia de su competencia…"*

Se observa desde lo conceptual en la delimitación de competencias, un posicionamiento ideológico diferente, desde el que se pretende dirigir el área.

En este sentido, el Gobierno de La Pampa, en la búsqueda de políticas más integradas para abordar problemáticas sociales complejas implementa la Mesa Interministerial integrada por los Ministerios de Desarrollo Social, de Educación y Salud de la Secretaría de Derechos Humanos. Para que la integración de las políticas resulte viable, esa articulación en el máximo nivel del ejecutivo provincial necesita de espacios de trabajo que den lugar a las perspectivas y condiciones y recursos existentes en cada uno de los contextos. Es por esto que se realizan jornadas mensuales denominadas "Políticas Integradas Interministeriales en el territorio para abordar las problemáticas sociales

complejas" que nuclean las microrregiones según la Ley Provincial de Descentralización.

Respecto a la Dirección General de Niñez, Adolescencia y Familia(DGNAF[4]) se establece que tendrá por misión la diagramación y ejecución de políticas públicas que garanticen el efectivo ejercicio de los derechos de NNA y sus grupos familiares; promoviendo la integralidad de las políticas, el desarrollo y ejecución de programas para la protección ante la amenaza o violación de derechos, el desarrollo de igualdad de oportunidades, la protección de la familia a través del fortalecimiento de sus capacidades y la promoción de organizaciones comunitarias, a través de la constitución de redes sociales que promuevan el Sistema de Protección Integral de derechos de Niños/as y Adolescentes.

Se crean bajo la órbita de la DGNAF tres subdirecciones:

-Subdirección General de Protección de Derechos: tendrá por misión implementar desde el ámbito provincial metodologías de trabajo y líneas de acción tendientes a favorecer la consolidación del sistema de Protección Integral de Derechos a nivel regional y local.

- Subdirección de Acogimiento Familiar y Residencias: Brindar protección integral a los NNA que en razón de haber agotado las medidas de protección o encontrarse en riesgo su integridad psicofísica, deban excepcionalmente ser incluidos en algún dispositivo de Acogimiento Familiar o Residencial de la Dirección General de Niñez Adolescencia y Familia.

- Subdirección General de Dispositivos de Atención Comunitaria de Adolescentes: Promover e implementar políticas sociales destinadas a adolescentes en conflicto con la ley penal y/o en situación de vulnerabilidad psicosocial y penal, tendientes a generar el pleno acceso de la ciudadanía de los mismos para que la privación de la libertad sea el último recurso y no implique vulneración de otros derechos.

En la práctica significó sumar tres cargos, además de la figura del Director, con jerarquía para asumir responsabilidades mayores a las figuras de coordinadores que existían hasta ese momento en los programas de la Dirección. Cabe aclarar que no se asignaron partidas presupuestarias por subdirección.

Se ha propuesto el fortalecimiento de las Unidades Regionales de Protección de Derechos de NNA existentes en lo que respecta a recursos humanos y materiales. Además, como objetivo a largo plazo se planifica que las Unidades Regionales sean un total de diez, una por cada microrregión de la provincia, tal como lo divide la Ley N° 2358 de Descentralización.

[4] DGNAF: En adelante se utilizará esta sigla para referenciar a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia

Es por esto que se agregaron al presupuesto anual nuevas partidas para el área: la del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia y la de las Unidades Regionales y Locales.

Anteriormente los gastos, tanto del Consejo como de las Unidades Regionales se absorbían desde las mismas partidas de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, generando que las mismas sean insuficientes.

Un dato que no es menor, es que tales partidas presupuestarias dependen de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.

Pirez (2002:3) respecto a la noción de descentralización, define

> "Un proceso de transformación en las relaciones que existen entre aparatos estatales (…) y que modifica el peso relativo, dentro de la organización estatal, de cada uno de ellos. Este cambio supone la disminución de ese peso en el nivel central y su incremento en el/los nivel/es no central/es, simultáneamente. Descentralizar, en consecuencia, es un proceso histórico por el cual se "pasa" un conjunto de "funciones" y recursos estatales desde el nivel central hacia el no central"

Claro está que la descentralización no es un proceso ni lineal, ni automático, ni homogéneo. El hecho de mantener las partidas presupuestarias centralizadas, genera múltiples inconvenientes en quienes son responsables de determinadas funciones, pero no tienen el poder de decisión respecto a los recursos para realizar la tarea. De algún modo, el rol de la DGNAF es de mediador que sirve de instrumento para fines definidos por otros, sigue permaneciendo. En el Patronato era la Justicia, y ahora se genera hacia instancias superiores dentro de la propia estructura administrativa.

Continuidad del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia

Durante el año 2016 se realizaron cinco sesiones del Consejo, llegando a la Sesión N° 12 desde el inicio del Consejo. Se trabajó sobre dificultades en las políticas de niñez en el ámbito educativo, de salud, de seguridad en líneas generales. Además se trabajó en comisiones para la elaboración del protocolo de intervención en situaciones de desalojo de viviendas con presencia de niños; en la comisión para trabajar aspectos relacionados con el Registro Único de Adoptantes, en la comisión para la elaboración del Protocolo de intervención en situaciones de abuso sexual infantil. Se propusieron comisiones de capacitación y de revisión del Sistema Penal Juvenil.

Los Consejeros Representantes de NNA presentaron la denuncia por la falta de agua en el Río Atuel y la vulneración de los derechos de NNA de la región ante la Defensoría de los derechos del Niño, ante el presidente de la Nación Mauricio Macri y expusieron la problemática en la Feria del Libro. Previamente

realizaron un recorrido por el oeste pampeano a fin de recabar las opiniones de NNA de la zona más afectados.

Dado que el mandato de los representantes de NNA ante el Consejo dura dos años, en el 2016 se realizó nuevamente el proceso de elección de los adolescentes para el período 2017-2018. A diferencia de la primera vez, se decidió que se eligieran 10 representantes, uno por cada microrregión de la provincia según la Ley N° 2358 de Descentralización de la Provincia de La Pampa.

La actividad se planificó en dos etapas:

1º etapa: Instancia Institucional: Elección de representantes al Foro Regional. Los delegados seleccionados de cada escuela de las localidades de la provincia participaron en un Encuentro Regional, que se realizaron en La Adela, Quehué, Victorica, Eduardo Castex, Macachín, Ingeniero Luiggi, San Martín, Santa Rosa, General Pico, y Santa Isabel.

Las jornadas fueron coordinadas y desarrolladas en forma conjunta por equipos interdisciplinarios de ambos Ministerios y la participación de estudiantes de la Universidad Nacional de La Pampa. Se realizaron en establecimientos educativos. Los municipios colaboraron con el traslado de los adolescentes y en algunas sedes con el servicio de catering.

Las actividades incluyeron la síntesis de las propuestas surgidas en cada institución educativa y se eligió por el voto de los NNA participantes a los representantes de cada región.

Las actividades propiciaron el intercambio entre los participantes y al mismo tiempo se trabajó sobre la idea de representatividad. Se abordó la importancia de la participación de la persona elegida como del resto de los adolescentes, de la comunicación entre ellos para legitimar el rol de quien quedara electo.

Campaña X+ Derechos

El 27 de septiembre se celebra el “Día de los Derechos de Niños y Adolescentes” en conmemoración a la fecha en que nuestro país sancionó la Ley N° 23.849 que puso en vigencia la Convención sobre los Derechos del Niño. Es por esto, que desde el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de los Derechos Humanos de la Provincia de La Pampa se presentó un proyecto de Ley para declarar el mes de septiembre como "Mes de la Conmemoración de los Derechos del Niño". El mismo se presentó con el aval de todos los miembros del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, y se aprobó.

Así, durante el mes de septiembre se realizaron actividades en todas las provincias de promoción y difusión de los derechos de NNA. En la semana se recorrieron las localidades con menos de 500 habitantes de la provincia,

ofreciendo a los NNA lugareños, actividades culturales y recreativas. Los fines de semana se realizaron en localidades más grandes las “Ferias de Derechos” en espacios públicos con diferentes stands locales y provinciales de organizaciones de niñez y adolescencia, y ofertas lúdicas y artísticas.

Esta propuesta se basa en la concepción que el universo que debe cubrir el Sistema de Protección de Derechos establecido en la legislación está constituidos por todos los NNA bajo su jurisdicción, y no queda circunscripto solamente a quienes tienen derechos vulnerados.

CAPÍTULO III

CARACTERÍSTICAS DE LAS PRÁCTICAS DE LOS OPERADORES DE LAS POLITICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Prácticas ambiguas

Las leyes como las prácticas del área no son neutrales y a-valorativas. Las leyes no emergen de una idea preconcebida y las prácticas sociales no se aplican mecánicamente. Responden a representaciones sociales, a la formación profesional, a los hábitos y a la trayectoria de las personas que interactúan en las instituciones: los operadores jurídicos y sociales, insertos en un campo de condiciones e intereses en juego. Se trata de construcciones sociales que se dan en un contexto histórico-social determinado en las que median procesos de lucha y legitimación, de poder y dominación. Por esto es que los cambios operados en la legislación son condición necesaria pero no suficiente, la lucha debe darse en el campo en el que deben cambiarse "las reglas de juego". Es necesario completar y legitimar el proceso iniciado por la Convención, con la reforma de las instituciones y con la resignificación de las prácticas de los/as operadores/as.

Desde la implementación de la Ley 2703, pese a las diferentes acciones destinadas a capacitar y sensibilizar se presentan obstáculos permanentes en relación a la conformación del Sistema de Protección Integral, sobre todo en lo referente al circuito de corresponsabilidad entre los distintos actores, generando prácticas propias del paradigma tutelar.

En la práctica se pueden observar diferentes escenarios que no favorecen la implementación de abordajes desde el enfoque de derechos, algunos más importantes son:

Fragmentación, segmentación y superposición de miradas e intervenciones:

Hacia el interior de la DGNAF, se puede observar respecto al movimiento de circulación intrainstitucional al decir de Fernando Ulloa (1969) situaciones de incomunicación que existen entre las subdirecciones y programas de la DGNAF, las cuales generan aislamientos y disminución del sentido de pertenencia. Cada programa se siente identificado con su sector de trabajo, produciendo enfrentamientos competitivos. Las divisiones pensadas para favorecer la tarea y el cumplimiento de objetivos de la DGNAF, terminan convirtiéndose en disociaciones rígidas. Cada Programa se centra en defender su tarea y su competencia, perdiendo de vista, por ejemplo, que más allá de estas divisiones, es necesario ser flexible, sobre todo al momento de pensar cual es el recurso más adecuado en función del interés superior de NNA

Hacia el exterior de la organización, la tarea de conformación del Sistema Integral de Protección de Derechos de NNA no es una tarea que se logre fácilmente. Se trata de superar las acciones unilaterales sobre NNA por parte de cada uno de los organismos públicos y privados, para pasar a un sistema de acuerdos y responsabilidades a través del cual se garanticen derechos. En la provincia de La Pampa se realizan numerosos intentos para alcanzar este objetivo como reuniones interministeriales, interinstitucionales, trabajos en red, y aun así en la práctica son sobrados los ejemplos que denotan que la lógica

de las intervenciones tiende a ser que el único organismo responsable de la protección de los derechos de NNA sea la DGNAF.
Los otros actores del Sistema de Protección, no siempre asumen sus compromisos en la función de proteger al NNA frente a situaciones de vulneración de derechos. Ejemplos observados en la práctica sobre esta enunciación, a partir del relatos de equipos de profesionales y responsables del área:

"Desde el equipo médico responsable de la atención de un niño con internación domiciliaria exponen frente a la Dirección una situación de vulneración de derechos a la integridad física y psíquica tanto del niño al que ellos brindan atención de salud como de sus hermanos. Pero al momento de decidir e implementar una medida excepcional frente a la gravedad de la situación, refieren que "no quieren quedar en el medio de esta decisión". Sin el compromiso de este actor los equipos de la autoridad de aplicación se ven en la obligación de realizar nuevamente intervenciones para con la familia generando revictimización en los niños, a partir de la superposición de abordajes.
Cotidianamente se reciben llamados desde el sistema educativo solicitando la intervención de la DGNAF en situaciones donde el derecho primariamente amenazado y/o vulnerado es el educativo. Lo mismo ocurre en diferentes áreas"

Estas fragmentaciones están atravesadas por múltiples causas como el escaso valor a trabajar con otros; normativas que no han modificado prácticas, servicios, reorientación de recursos y ausencia de protocolos o guías de trabajo.

Connotaciones ideológicas de los equipos de trabajo

Otra consideración respecto a las condiciones para la implementación del enfoque de derechos son las evaluaciones que se realizan desde los equipos profesionales. Se observa que las mismas se encuentran atravesadas por la connotación ideológica que cada profesional le impregna a la problemática de niñez. A continuación se transcriben dos fragmentos de informes de diferentes profesionales sobre una misma situación:

"Por lo expuesto, se puede inferir que el niño S. se encuentra en situación de riesgo y vulnerabilidad permanente, en parte por el contexto anteriormente descripto, pero además ello estaría agravado por un vínculo materno filial totalmente desafectivizado. Este hecho puntual, es decir la fractura de su hombro, no haría más que evidenciar los riesgos al que S. está expuesto, muchas veces por estar en ambientes no propicios, pero además esto responde a la propia negligencia y abandono por parte de su mamá (no concurre al ACI, Falta de controles médicos y vacunación, etc.)

Por otra parte no se evidencian referentes familiares que garanticen su cuidado y contención en forma permanente, solo aparecen ante situaciones emergentes

*con intenciones de resguardo pero esporádicamente. Cabe agregar que la situación que atraviesa el niño reproduce las vividas por su madre G. en su historia de vida (abandono, violencia, negligencia, falta de afecto y contención entre otros), y las proyecciones de revertirlas en el contexto actual son mínimas, por lo cual se sugiere que se adopten medidas protectorias que resguarden la salud de S. en forma inmediata y que se convoque a G. y familia para informarlos sobre las mismas." (*Informe de un equipo de Acción Social de un municipio, 2016,)

"De lo observado de las entrevistas puede inferirse que la situación de posible maltrato de parte de G. a su hijo, puede ser real a la vez que el mismo resultaría también como producto de escaso nulo apoyo que recibe la joven tanto de su núcleo familiar como de las instituciones según ella refiere. Asimismo la ausencia paterna refuerza estas situaciones de exposición del niño a carencias económicas y de condiciones mínimas de vida que aseguren la subsistencia así como cierto grado de seguridad para que su madre pueda favorecer mejores condiciones de crianza. Sumado a ello debe considerarse que G. es madre adolescente, con estudio secundario incompleto y un nivel de comprensión limitado de algunas situaciones si bien se desenvuelve verbalmente como si comprendiera. (…) Se considera que las condiciones materiales de existencia así como trayectoria de vida, previa a su embarazo y nacimiento y crianza del niño, son factores que deben ser atendidos como parte del abordaje que propicie al menos la posibilidad de sostener el desarrollo de S. en el núcleo familiar, no convalidando que por su situación de pobreza y falta de respuesta de las instituciones, tal lo plantea la Convención Internacional de los Derechos de Niñas/os y Adolescentes, se prive de tal oportunidad a niño y su madre. Ello redundaría en una responsabilización e individualización de la situación problemática adjudicada con exclusividad a G. y su entorno. Desconociendo o negando los atravesamientos estructurales que determinan y condicionan su real posibilidad de ser madre. En tal sentido, ofrecer recursos para que G. pueda establecerse físicamente en una vivienda, facilitaría el abordaje integral de los demás aspectos en cuanto apoyo terapéutico como de acompañamiento de crianza, los cuales deben ser considerados un recurso y no ser impuestos para que ante la "falla" de la madre sean evaluados como indicadores de abandono. En tanto se realice un trabajo integral podrá evaluarse fehacientemente las condiciones de cuidado que pueda brindarle o no al niño y que en el contexto actual como en el de su trayectoria aparecen puestos en duda. Pero son expuestos como hechos aislados de los condicionantes, por los que si bien se acuerda con que existe negligencia y riesgo para S., también se observa que el contexto familiar y el trabajo institucional se han constituido como favorecedoras de tal situación."(Informe de Trabajadora Social del área de salud., 2016)

Claramente el posicionamiento de los equipos es diferente, uno más propio del paradigma tutelar y otro en el enfoque de derecho, y las estrategias propuestas se enmarcan según la concepción de cada uno. A menudo las instituciones asumen un rol paternalista de cuidado y protección que pasa por encima de las decisiones e historia de los padres. La familia es observada, en especial las

madres, muchas veces decodificadas como incapaces, juzgadas e inhabilitadas como tales. Familias cuyas historias están atravesadas por políticas estatales iatrogénicas que no han logrado garantizar condiciones básicas y han generado a veces más vulneración de derechos.

Konerllnik y Fraccia (2015) plantean que la sospecha sobre la capacidad de las familias pobres para ejercer la disciplina o la corrección, y por ende, cumplir adecuadamente las funciones de cuidado y protección de su prole fue uno de los argumentos del debate parlamentario que precedió a la sanción de la Ley del Patronato. La protección de los niños a partir de esta noción utilizó como recurso privilegiado la separación de los chicos de sus familias, por ser éstas calificadas y estigmatizadas como inmorales, disfuncionales o diferentes.

Por lejanas que parezcan estas apreciaciones sobre las familias, siguen vigentes de un modo subyacente y a veces no tanto, y se ven reflejadas en informes como el citado anteriormente. Muchos de ellos parten de la conceptualización que supone que todos los individuos tienen intrínsecamente la misma posibilidad de hacerse cargo de decisiones adoptadas libremente, aun en contextos de pobreza y exclusión social, como si esta situación no condicionara seriamente sus opciones de vida, ignorando la producción social de las desigualdades en un sistema de clases.
Se ha observado en algunos casos la vigencia de un estereotipo de familia que es recurrente en algunos de los discursos y opiniones de los profesionales, técnicos y operadores encargados de dar respuesta a las situaciones de NNA así como en los equipos interdisciplinarios del Poder Judicial. Existe una serie de prejuicios e ideales respecto de qué características constituyen una “familia”. Lo cierto es que el “ideal” de familia del operador administrativo o judicial no siempre coincide con las familias reales de NNA. En consecuencia, estos presupuestos imposibilitan analizar caso por caso y la evaluación de cada situación en su singularidad. Si bien existen determinados parámetros básicos en la constitución de una familia, no se trata de una acumulación de rasgos estandarizados.
Estas cuestiones se ponen mayormente en evidencia en las situaciones donde hay que decidir la implementación de las medidas excepcionales o una vez ejecutadas las mismas, con el trabajo que se realiza con las familias de origen, más concretamente con las distintas formas de abordar la denominada *revinculación familiar*, las estrategias, los planes de trabajo y los presupuestos que se ponen en juego en esta tarea.

De lo que surge de los informes donde se solicitan medidas excepcionales que se supervisan desde el área de coordinación de medidas excepcionales conformado por una trabajadora social y una abogada se puede mencionar:

- dificultad para establecer claramente las medidas de protección adoptadas en función de los derechos amenazados y/o vulnerados detectados.
- no se desprende del informe la opinión de NNA ni de la familia respecto a la toma de la medida. En general suele ser una dificultad de plasmar

por escrito lo que se realiza en las intervenciones, aunque al momento de ejecutar medidas excepcionales se ha podido observar que no se había abordado esta posibilidad ni con la familia ni con el o los NNA.

- dificultad de establecer un plan de trabajo para implementar durante el plazo de vigencia de la medida excepcional tendiente a la restitución de los NNA. Mayormente, los planes de trabajo están diseñados en relación a los lugares donde se los va a incluir durante la medida (escolaridad, tratamientos) pero no dan cuenta de un trabajo concreto en función de la restitución del derecho a vivir en familia, y que consideren las posibilidades de ésta durante la vigencia de la medida.

En los expedientes judiciales de control de legalidad hay ejemplos de estas dificultades, en relación a la falta de fundamentación profesional de determinadas decisiones de los abordajes. A continuación se cita a modo de ejemplo el dictamen del Asesor de Menores donde se expresa las falencias ante la toma de una medida excepcional:

> *"Es que a criterio de esta Asesoría no existen en el expediente elementos suficientes para dar por descartada la posibilidad de lograr la vinculación de la joven con sus familiares, o incluso con la progenitora" "En efecto, se advierte siquiera existe metodológicamente un listado total de los familiares de R, de los evaluados y el detalle de las estrategias practicadas por los profesionales de la Dirección, para descartar la posibilidad de vinculación con algunos de ellos" (2016)*

De esta forma, cuando las instituciones asumen un rol paternalista de cuidado y protección que pasa por encima de las decisiones e historia de los padres, los NNA siguen siendo objetos, pero de una nueva forma que mezcla lo viejo y lo nuevo y que se ampara en la libre interpretación.

García Méndez (1998) ensaya una respuesta que interpreta la realidad actual como una situación de esquizofrenia jurídica (y de prácticas institucionales?) o lo que el mismo define como "Paradigma de la ambigüedad". Es decir que frente a los paradigmas instalados y opuestos de la situación irregular y de la protección integral, el paradigma de la ambigüedad se presenta como una síntesis ecléctica. Es reflejo y síntesis de una postura que al mismo tiempo que rechaza los postulados del paradigma de la situación irregular, no asume la realización de prácticas que impliquen una transformación real que reconozca efectivamente a los NNA como sujetos de derechos. Quizás a modo de resabio de viejas prácticas hegemónicas de paternalismo y discrecionalidad que antes se sustentaban en la "comprobación" del estado de abandono y hoy se apoyan (de igual modo y con los mismos objetivos y consecuencias) en el "interés superior del niño".

Respecto a los dispositivos de cuidado residencial, se pueden citar ejemplos de la dificultad de internalizar procedimientos acordes al enfoque de derechos. Todos los cambios implican resistencias, tanto institucional como personal. A

modo de ejemplo, se hace referencia a un hecho en un dispositivo, que a partir del parte de la policía se pudo tomar conocimiento de un proceder inadecuado de un operador con un adolescente. Es dable mencionar que el objetivo del Dispositivo de Alojamiento Transitorio es brindar alojamiento y contención a adolescentes varones hasta los 18 años de edad que se ven imposibilitados de vivir con su familia de origen, familia ampliada o referentes comunitarios, siendo el derecho a vivir en familia el primariamente vulnerado. A continuación se transcribe el informe de la policía:

“ Ayer a las 16.45 : Se concurrió a presencia policial solicitada en el Hogar sito en la calle R. S. P , por encontrarse en estado de nerviosismo el adolescente D.M , donde al llegar al lugar nos encontramos con los operadores quienes nos solicitaron que retiremos al adolescente en cuestión por encontrarse alterado, por lo que se lo trasladó a esta Unidad (…)” Parte diario de la policía, 2017.

Las problemáticas específicas que presentan estos adolescentes, tales como policonsumo de sustancias psicoactivas, conductas en conflicto con la Ley Penal, lazos sociales debilitados, precariedad educacional, entre otras, requiere la implementación de estrategias específicas frente a las amenazas y/o vulneraciones de derechos identificadas. Pensar un abordaje adecuado para esta población, requiere de recursos humanos idóneos, es decir, personas con una formación apropiada. La idoneidad surge tanto de la capacitación específica - que incluya los lineamientos que hacen al respeto por los derechos humanos, las estrategias de ayuda social, el manejo apropiado de crisis personales y familiares - como de la experiencia reflexionada.

Pese a las instancias de capacitación y supervisión en función de adecuar las prácticas cotidianas a la normativa vigente internacional, nacional y provincial, los objetivos de esta tarea son enmarcados en un proceso permanente, dada la naturalización de procedimientos más propios del paradigma tutelar, como en este hecho puntual en donde se apela al control punitivo.

CAPÍTULO IV
IMPACTO DE LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES -LABORALES EN LOS TRABAJADORES DEL ÁREA DE NIÑEZ

Formas de Contratación:

La forma de contratación de los/as trabajadores/as del área de niñez son:

- Agentes de la Administración Pública enmarcados en la Ley N° 643[5].
- Agentes de la Administración Pública enmarcados en la Ley N° 2871[6]
- Contratación a través del monotributo, a partir de un decreto N° 911[7] que permite la contratación de servicios.
- Contratación a través del monotributo, a partir de la instrumentación de convenios con organizaciones no gubernamentales y a quien se le transfieren los fondos, para que éstos sean los responsables de los pagos salariales, conformándose una tercerización de hecho.

Los agentes de la Ley 643 cuentan con los beneficios estabilidad, retribución; asignaciones familiares; viáticos, reintegro de gastos e indemnizaciones; franco compensatorio, licencias, justificaciones y franquicias.
Los agentes de la la Ley N° 2871 son trabajadores ex monotributistas del Estado provincial que lograron el pase a esta ley, cuyos beneficios son similares a los de la Ley N° 643, salvo por el horario es reducido perciben un monto menor de salario.
Es interesante hacer referencia al plan de lucha iniciado aproximadamente en junio de 2015 que incluyó asambleas y jornadas de protesta en todos los sectores como Recursos Naturales, Producción, Desarrollo Social, Niñez, Turismo, Educación y Adicciones, con el objetivo de visibilizar que el Estado provincial lleva adelante sus políticas públicas con trabajo precario y fraude laboral.
Se realizaron asambleas en los distintos sectores, optando realizar manifestaciones con más frecuencia en el Ministerio de Desarrollo Social como estrategia política, dado que el Ministro en ese momento era candidato a intendente de la ciudad capital de La Pampa. Uno de los reclamos claves, fue en la inauguración de la Subsecretaría de Trabajo dela Provincia donde participaba el gobernador al que se le pudo manifestar personalmente la problemática. De las asambleas surgió la necesidad de realizar listados de los trabajadores del Estado que permanecían en estas condiciones, dando como

[5] Ley Provincial N° 643. ESTATUTO PARA LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL DEPENDIENTE DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO. (1974)
[6] Ley Provincial N° 2871: RÉGIMEN LABORAL DE TIEMPO REDUCIDO (2015)
[7] Autorízase a los Ministros de Bienestar Social y de Salud, cualquiera sea el importe, a la contratación directa sin límite de monto y hasta la suma mensual de $ 12.000,00, por cada profesional, técnico y/o idóneo que se contrate para llevar adelante los siguientes programas: "Talleres de Contención y Reinserción", "Capacitación y Supervisión ‖ y "Cuidado y Asistencia por idóneos a personas en situación de vulnerabilidad bio-psico-social" (2013)

resultado 1300 personas de los distintos sectores. Uno de los sectores que más tenían era educación con la contratación de porteros.
Se buscó el apoyo de diputados quienes tenían proyectos para modificar esta situación, pero finalmente el gobierno convocó a una mesa de discusión y presentó su proyecto de ley sobre el que se negoció.
Luego de una lucha de más de un año, ya que los últimos en ingresar a esta ley lo hicieron en el mes de octubre de 2016, se logró esta ley 2871 de horario reducido que amplía los beneficios respecto a la situación de los monotributistas pero que aún genera diferencias. La nota periodística publicada por el diario digital Plan B da cuenta de esta realidad.

LEY 2.871: TRABAJADORES DE SEGUNDA EN EL MARCO DE LA LEY (Diario digital PLAN B, 1 de marzo de 2017)

> *"El fin de la precarización anunciado en noviembre de 2015 con la ley de blanqueo de monotributistas se transformó en un régimen laboral discriminatorio para quienes fueron incluidos en la 2.871. El estado pampeano negreó durante años a miles de personas y llegado el momento, los incluyó en su planta pero bajo un sistema que los coloca como trabajadores de segunda, o incluso, tercera categoría."*
> *"La lucha de los y las monotributistas obtuvo un primer triunfo con el pase a planta permanente en un sistema laboral de horario reducido que se extiende hasta hoy. Pero la discriminación de trabajadores dentro de la administración pública no terminó con la Ley 2871. Si bien fue un gran paso para muchos trabajadores y trabajadoras que fueron precarizados por muchos años, la diferencia salarial con personal que desempeña la misma función bajo la ley 1.279 o 643, es notoria"*
> *Además, nadie sabe cuándo se va a modificar ya que la ley en el Artículo 12, estableció que: "El presente régimen excepcional de tiempo reducido, mantendrá plena vigencia y aplicación, hasta tanto, las personas comprendidas, sean incorporados de manera progresiva a los regímenes legales y estatutarios correspondientes con las funciones que desempeñen". Se prevé la ampliación de horario, pero no le pusieron fecha precisa. Por ahora, los 1.300 que obtuvieron la estabilidad laboral siguen con un sistema de 5 horas y un salario que no se condice con las tareas que realizan."*

El ingreso de los exmonotributistas se produjo en noviembre de 2015, cuando la gestión de gobierno finalizaba en diciembre de ese mismo año, lo que hace reflexionar sobre la base de qué criterios se toman las decisiones que afectan la estructura y el presupuesto del aparato estatal, observándose una gran influencia de la necesidad acumulación de legitimación política partidaria

> *(…) "los exprecarizados se encuentran en una segunda categoría. Pero como la vía contratación por factura de Monotributo, no cesó,*

quedan en una tercera categoría si se les compara el ingreso: en blanco, con la ley 2.871, no llegan a 10 mil pesos por mes y los nuevos negreados cobran salarios promedio de 14.000 pesos"

Tal como expresa la nota, la contratación a los/as monotributistas, no cesó. En esta modalidad no media ningún tipo de regulación respecto a licencias ya sean médicas, especiales, por descanso anual, o las que se prevén en el derecho laboral. De modo informal se suelen manejar "permisos" con los responsables de cada área, cuando en realidad no debería quedar en el criterio arbitrario, sino en una regulación basada en los derechos laborales.

Problemas en las condiciones de trabajo y reclamos frecuentes

Al momento de reflexionar sobre los reclamos de los/as profesionales surge una clara división entre los trabajadores enmarcados como agentes de la administración pública a partir de la Ley N° 643, los de la ley 2871 y los que perciben sus ingresos a través de la figura del monotributo, quienes directamente no poseen derechos laborales adquiridos. Los reclamos se aúnan en lo que respecta a las condiciones institucionales de trabajo.

Los reclamos se centran en los siguientes aspectos.

- Escalafón profesional

Nota enviada por profesionales de diferentes áreas de gobierno a la cámara legislativa:

"Creación de la rama profesional: "Creemos necesario modificar el artículo 5º de la Ley 643 referente a la clasificación del personal y el escalafonamiento que contemple la rama profesional, pudiendo conformarse por tres grados compuestos cada uno por distintos niveles salariales. (los que deberán ser establecidos en función de una diferenciación y dignificación profesional) Grado 1 Profesionales Universitarios con título de grado Grado 2 AdministrativosGrado 3 Servicios Generales, mantenimiento y producción.Esta propuesta busca la dignificación y profesionalización de la figura del profesional empleado público y sus condiciones de trabajo, lo que ayudará a mejorar la calidad de los Servicios Públicos y adecuación de los perfiles profesionales a las nuevas necesidades de las Administraciones Públicas."

- Guardia Profesional

La forma de acrecentar la remuneración de los profesionales es a través del pago de una suma en concepto de guardias pasivas. Las mismas consisten en permanecer a disposición de las emergencias que puedan surgir fuera del horario laboral, para lo cual existe un teléfono a través del cual se efectúan las consultas o comunicación para intervenir en situaciones emergentes.
En las asambleas gremiales realizadas en el área, se pone en discusión permanentemente el uso del pago de la guardia con diferentes fines,

generando conflictos entre los trabajadores. Al respecto se opina que es una forma de suplantar los adicionales que corresponderían por las tareas específicas.

- Riesgo psicofísico - jubilación y licencias especiales

Los reclamos expresados en la siguiente nota del año 2012, siguen vigentes y salen a la luz en las asambleas de los trabajadores del área, dado que no han existido respuestas concretas.
Nota enviado al Ministro de Bienestar Social, al Subsecretario de Desarrollo Humano y Familia y al Director de niñez y adolescencia en septiembre de 2012:

"Considerando que la función ejercida en este área, se desarrolla en un ámbito que expone a los trabajadores a un stress laboral que pone en riesgo su salud integral y esto repercute negativamente en la prestación de servicios, solicitamos:

1. *Régimen Especial de Licencia: Mayor cantidad de días de descanso anual, como gozan los trabajadores del área de Salud.*
2. *Reducción de la Edad Jubilatoria (55 años) y de los años de Aporte al Instituto de Seguridad Social.*
3. *Reconocimiento del Adicional Por Riesgo Psicofísico de la función, como gozan los trabajadores del Instituto Provincial de Educación y Socialización de Adolescentes (IPESA).*
4. *Posibilidad de re-categorizaciones por concurso y/o antigüedad."*

Surgen en otros escritos igual reclamo: "Los profesionales concurren a domicilios de personas violentas, que cometen delitos o con patologías psiquiátricos quedando expuestos a situaciones de amenazas, insultos y/o golpes."

- Remuneración no acorde con las tareas:

"si lo comparas con otros oficios, ganan mucho más, por ejemplo el portero de un edificio… creo que nuestra función no es reconocida y tampoco valorado nuestro trabajo" (E 3)[8]

"La remuneración no es acorde a la tarea que ejecuto, te repito lo mismo que con anterioridad, en la ley de contratación provincial se derogó la rama profesional de la misma, no contemplando a los profesionales en cuanto a la remuneración, siendo para la ley lo mismo un administrativo, un chofer, un persona de maestranza que un profesional. No contemplando ni la especificidad, ni la tarea que realiza, ni la capacitación, ni la responsabilidad…" (E 6)[9]

[8] Testimonio de Trabajadores Sociales y Psicólogos del área de infancia.
[9] Idem anterior

"Considero que el desempeño profesional no es compatible con el sueldo percibido, ya que es necesario en mi caso, ingresar nuevamente al sistema de guardia pasiva de esta dirección para aumentar mis ingresos" (E 7)[10]

"*considero que la remuneración no es acorde a la tarea que desempeño (…) percibiendo honorarios menores al personal administrativo que con sólo haber alcanzado el nivel secundario es suficiente para desempeñarse en las tareas" " Sumado a ello, ante cada instancia judicial se expone la matrícula profesional, que me permite desempeñarme de manera particular en otras áreas" "en la actualidad es importante considerar que una empleada doméstica desempeña sus tareas por $40 la hora y mi función se valora en $33"* (E 1)[11]

La falta de jerarquización de los equipos técnicos de los dispositivos de protección de derechos de NNA no se condice con la importancia de la tarea que deben asumir y se transforman en un obstáculo concreto que afecta los avances en este campo de la política pública.

- Traslado de profesionales de manera involuntaria y a veces casi forzada generando desequilibrios organizativos y emocionales tanto en el equipo de trabajo constituido como en el/la profesional que se va (motivo luego de carpetas psicológicas y /o psiquiátricas a veces de largo tratamiento). Asimismo genera consecuencias en las intervenciones de los NNA y sus familias, quienes ven interrumpidos sus abordajes hasta tanto se designen nuevos profesionales.

- Reclamos de ampliación de licencias por maternidad:

  "*Ampliación de licencia por maternidad a 6 meses para el bienestar de la madre y del bebé, que sea respetado y garantizado como un bien para la sociedad"* (E 3)[12]

  Los empleados de la Ley 2871 del área, tienen como principal reclamo pasar a la Ley 643 y poder cobrar guardias y horas extras.

Los reclamos más específicos de los monotributistas son:

- Falta de beneficios sociales (obra social, aportes jubilatorios, régimen de licencias, viáticos)
- Atraso mensual del pago de los honorarios
- Falta de respuesta frente a la posibilidad de acceder a una contratación legítima.
- Remuneración menor que los profesionales del mismo equipo de trabajo por la realización de las mismas tareas y cumplimiento de igual horario.

La siguiente nota diseñada por monotributistas resume las condiciones que son las mismas que padecen los actuales contratados bajo esta modalidad:

[10] Idem anterior
[11] Idem anterior
[12] Idem anterior

Nota enviada por monotributistas al Director General de Niñez y Adolescencia el día 17 de enero de 2014:

"*El presente equipo se encuentra prestando servicios al organismo estatal que usted dirige,(…) , en condiciones de precarización laboral, dado que se nos exige la condición de monotributistas.. Es importante destacar, que los honorarios netos que percibimos debido a los se ven reducidos por los gastos que conlleva la condición laboral de monotributistas en la cual debemos afrontar de manera particular aportes previsionales y de salud. No hace falta detallar ni justificar, que con tales ingresos, resulta imposible solventar las necesidades básicas de la vida diaria. Sumado a ello, es importante mencionar, que durante todos los meses el pago de nuestros honorarios es irregular y se lleva a cabo con posterioridad al día 10, ante lo cual los vencimientos de los gastos personales se ven incrementados por intereses por pagos efectuados fuera de la fecha de vencimiento. Por otra parte, hasta el momento no hemos percibido el aguinaldo correspondiente al año en curso, argumentando que no habría alcanzado el presupuesto para abordar dichos costos. (…)Durante estos años, mucho hemos argumentado respecto al estado de precarización laboral del que somos víctimas, dado que la prestación de nuestros servicios es ante un organismo estatal, que se supone debería garantizar los derechos laborales que todo empleado merece. Es importante mencionar, que desempeñamos las mismas funciones, cumplimos horarios y asumimos responsabilidades profesionales en nombre del Estado, pero desde lo legal y salarial no se retribuye nuestro ejercicio del rol, posibilitando el acceso a condiciones laborales legítimas. (…) Es ante la falta de respuestas respecto a las posibilidades de acceder a una contratación legítima, que se solicita que se equiparen nuestros honorarios, con la categoría escalafonaria en la que nos correspondería ser incluidas. Ante lo cual, la remuneración debe corresponderse con la totalidad del haber, sin descuento alguno, dado que debemos afrontar de manera particular los gastos emergentes de la prestación de nuestros servicios (aportes provisionales, obra social, monotributo, ingresos brutos) los cuales han sufrido un importante incremento durante el año próximo pasado. Esta situación laboral de monotributistas no deja de afectar al equipo técnico en su totalidad, dado que el retraso mensual en el pago y el monto de los honorarios, conlleva molestias y reclamos recurrentes que provocan malestar a nivel grupal. Cabe mencionar, que todas las profesionales intervinientes llevamos a cabo las mismas funciones, cumplimos los mismos horarios y sin embargo los honorarios y la estabilidad laboral se ven diferenciadas por las distintas condiciones de contratación."*

Neffa (2010) define este tipo de empleo:

> "La tercerización, o subcontratación, consiste en el encargo o la entrega de una determinada actividad periférica, eventual o secundaria, de una empresa principal para ser realizada de manera autónoma, por una empresa subcontratada bajo su propia responsabilidad, especializada, cuya producción de bienes o de servicios no constituye el corazón de la empresa principal en cuanto a la generación del valor agregado y que no puede ser reconocida de hecho como proveedora de mano de

> obra. Pero la actividad de ésta, aunque es jurídicamente independiente, está económicamente subordinada pues se desarrolla dentro o fuera de la firma principal, tomando en cuenta las exigencias en materia de cantidad y calidad del producto, precios acordados, plazos de entrega, los problemas relacionados con la exclusividad total o parcial en cuanto a la generación del producto y la marca de fábrica. De esa manera la empresa principal, por lo general más grande y con mayores recursos que la empresa subcontratista o tercerizada, adquiere mayor flexibilidad, reduce sus costos fijos y variables, transfiere fuera de ella el riesgo de tener que contraerse en caso de estancamiento o recesión económica y tener que despedir con los consiguientes costos de los preavisos e indemnizaciones cuando se despide personal." (Neffa, 2010:50)

El autor hace sus reflexiones considerando sectores empresariales, las cuales son pertinentes al tipo de contratación que efectúa el Estado, lo que torna más agravante la situación, puesto que la figura que regula el derecho laboral, es quien utiliza estrategias de flexibilización.
Los bajos ingresos de los/as monotributistas ubican a el/la trabajador/a en una situación de pauperización de las condiciones materiales de vida e imposibilitando el desarrollo psicosocial óptimo para su desempeño laboral.

Al respecto Montilla expresa:

> "Es posible señalar que a pesar del debilitamiento de la relación laboral normal y el incremento de los procesos de individualización, el trabajo sigue siendo un elemento articulador de la vida cotidiana, el principal medio de sustento económico, y uno de los soportes más importantes que provee a hombres y mujeres de un sentido de dignidad, integridad, reconocimiento social, autovaloración y que permite el desarrollo y la autonomía personal."(Montilla, 2009:414)

Marco y condiciones institucionales

Al decir de Repetto:

> "los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo están constreñidos por un tejido de mecanismos históricamente conformado, que se denominará marco institucional" (Repetto, 2009:143)

El papel de las instituciones respecto a la gestión pública reside en enmarcar el accionar de quienes ejercen el manejo del Estado en diversos campos de intervención como las políticas sociales. En tal sentido parece pertinente analizar los efectos que la institucionalidad social realmente existente genera sobre la gestión social.
A partir de los datos recabados de las diferentes fuentes se destacan las siguientes características institucionales:

- La demanda es superior al número de estrategias que los equipos con la conformación actual pueden generar un día, generando ineficacia en las tareas efectuadas, falta de celeridad ante situaciones de gravedad que requieren de premura e incapacidad de respuesta ante otras situaciones. Numerosas situaciones familiares a abordar por cada profesional.

- El/la profesional carga sobre sus espaldas una responsabilidad que quiere asumir pero no puede cumplimentar con las condiciones actuales, siendo juzgado o realizándose sumarios administrativos cuando ocurren situaciones que son provocadas por lo que los responsables de la toma de decisiones de los diferentes poderes gubernamentales advierten y no prevén.

- Escasez de recursos necesarios para la intervención: movilidad, computadoras e impresoras, líneas telefónicas, espacios físicos y mobiliario inadecuado para las entrevistas, elaboración de informes, supervisión de acompañantes; falta de transporte.
- Escasos recursos de abordaje o políticas de implementación de medidas de protección.

- Escasos recurso humanos en Salud Pública para asumir los tratamientos psicológicos que se requieren para la protección integral de NNA y el fortalecimiento de los vínculos familiares.

- Ausencia de recursos humanos como acompañantes domiciliarios y/o operadores sociales que colaboren con el equipo de trabajo en los abordajes familiares en algunas Unidades Regionales.

- Obstáculos en los abordajes individuales, desde la perspectiva de derechos, ante la permanencia de criterios del paradigma de la situación irregular en distintos actores de las comunidades (escuela, municipio, salud).

- Municipios que no asumen el compromiso y la responsabilidad que deben ocupar a la luz de la legislación provincial vigente en materia de protección integral de la infancia desde el rol de la corresponsabilidad, generando una demanda superior a la que el equipo de la Unidad Regional, pueda cubrir.

- Se presenta como una dificultad la falta de celeridad y formas de comunicación inmediatas ante la necesidad urgente de implementar una medida excepcional. La que actualmente se hace de forma centralizada a través de acto disposición firmado por el Director General de Niñez Adolescencia y Familia.

- Dificultades para trabajar con instrumentos con enfoque de derechos, y a su vez con definir el cese de intervenciones.

- Falta de supervisión técnica – profesional externa. Se observan limitados espacios de supervisión grupal o desde la figura de los/as coordinadores/as de los programas, las que en general resultan insuficientes.
- Fragmentación entre los diferentes Subdirecciones y programas de la Dirección General de Niñez, y con otras Direcciones dependientes del mismo Ministerio de Desarrollo Social.

Los testimonios de los/as trabajadores/as del área son coincidentes respecto a las condiciones de precariedad y escasez de recursos y a la influencia negativa en el desempeño laboral:

"las condiciones institucionales son insuficientes, precarias y condicionan negativamente el desempeño porque si no hay posibilidad de que te garanticen recursos, ni se respeten los criterios profesionales en realidad no te motiva a buscar alternativas" (E 2)[13]

"existen muchas carencias, como por ejemplo, salas de entrevistas adecuadas, que sean espacios donde se respete los tiempos…" (E 3)[14]

"los recursos son mínimos, en algunos casos insuficientes o inexistentes" (E 4)[15]

"Las condiciones institucionales son insuficientes, con falta de legitimidad hacia la intervención profesional, precariedad en el área de asesoramiento jurídico, falta de criterios en relación a la Ley 26061, en cuanto a la necesidad de crear y disponer recursos institucionales, profesionales acordes a los parámetros y dispositivos pertinentes a lo establecido y por otro lado insuficiencia en el presupuesto actual, perpetuación en la precariedad laboral profesional; factores condicionantes que incide negativamente en la intervención profesional, provocando achatamiento, negatividad, confrontación negativa, coartando la libertad y el buen desempeño de las funciones." (E 7)[16]
"hay poco resguardo institucional hacia los profesionales" (E 11)[17]

Impacto en la ejecución de la política social

La política social como mercado de trabajo se transforma en un espacio altamente complejo en tanto las condiciones laborales de los ejecutores de la misma, influyen en la modalidad de gestión del área. Es en este espacio en donde las relaciones empleador-empleado cobran relevancia no sólo por lo laboral en sí mismo, sino en la racionalidad instrumental que adquiere la

[13] Idem anterior
[14] Idem anterior
[15] Idem anterior
[16] Idem anterior
[17] Idem anterior

política social de niñez y adolescencia. Las condiciones del cuerpo profesional del área de niñez, caracterizadas centralmente por la precariedad, favorecen la prevalencia de lo instituido. Respecto a la noción de precariedad, cabe citar a Medina (2008) quien al respecto señala:

> "El proceso de precarización se manifiesta a través de aspectos económicos (bajos ingresos, etc.), aspectos sociales (no recibir capacitación laboral, etc.) y aspectos jurídicos (no recibir aportes a la seguridad social, poseer un contrato de trabajo por tiempo determinado, etc.) que se complementan y confluyen en un proceso dinámico. También coincidimos con la perspectiva que distingue la precariedad laboral como un sector del mercado de trabajo separado de la subocupación, la informalidad y el trabajo en negro, aunque estos sectores por sus características impliquen precariedad. (…) El análisis de la precariedad laboral debe partir de comprenderla como un fenómeno complejo que se presenta en una multiplicidad de situaciones en el mercado de trabajo." (Medina, 2008:32)

Menéndez, (2012) realiza un análisis sobre las formas en que las condiciones de trabajo son subjetivamente significados y valorados por los/as trabajadores/as a partir de sus proyectos laborales y vitales. Al respecto expresa

> "La adquisición de un empleo (…) permitía de alguna manera ajustar las expectativas y los proyectos con una relativa certidumbre, a lo largo del tiempo. (…)En ese sentido son numerosos los proyectos personales que pueden verse truncados en virtud de las condiciones precarias de empleo. Fundamentalmente producto de la inestabilidad laboral y la consiguiente incertidumbre, se dificulta la posibilidad de proyectar hacia un futuro de medio o largo plazo la construcción de múltiples realidades que se quieren alcanzar. Entre otros motivos, por la dificultad de asumir determinados riesgos cuando no se cuenta siquiera con la certeza de mantener un trabajo por un periodo prolongado de tiempo" (Menéndez, 2012:49)

Castel (1995) sostiene, en base a su estudio del caso de Francia, que más que una nueva cuestión social, se está en presencia de una "metamorfosis" de la misma problematización que en el pasado. La idea de metamorfosis implica: una dialéctica entre lo similar y lo diferente. Una metamorfosis produce cambio fundamentales, pero no constituyen innovaciones absolutas, si se inscriben en el campo de una misma problematización. Es decir problemas que han sido reformulados muchas veces a través de crisis, y han integrado nuevos datos y que siguen vivos aún hoy, siendo lo inédito sus formas de expresión. Buceando en la historia, Castel sostiene que la metamorfosis de la cuestión social puede rastrearse históricamente estudiando los cambios experimentados en la relación salarial. A medida que se suceden las crisis a lo largo del tiempo

y en diferentes lugares, esa problematización se va reformulando y se expresa en nuevos datos. Las transformaciones de la relación salarial (digamos, relación de trabajo) es el dato central para entender los cambios en la metamorfosis de la cuestión social. (Castel, 1995)

La relación de trabajo es el centro de este enigma de transformación. Esto no significa sólo que hay una relación entre pobreza y falta de acceso a un adecuado empleo remunerado. Lo que significa, de acuerdo con Castel, es que la relación de trabajo es el elemento que cruza todas las zonas de cohesión social y cuya metamorfosis repercute como onda expansiva en todas ellas. Al respecto Neffa (2010) plantea:

> "La vulnerabilidad, es la posibilidad que existe de ser lesionado en cuanto a los derechos sociales e indica el punto intermedio entre la inclusión y la exclusión. La exclusión social, según Castel, sería un proceso resultante del gradual quebrantamiento de los vínculos sociales y simbólicos que normalmente unen al individuo con la sociedad, provocado por el desempleo, el subempleo, la precariedad, la pobreza, la desigualdad y que culmina con una ruptura y la pérdida de solidaridad. La exclusión así caracterizada es un rasgo distintivo de la modernización capitalista globalizada que se verifica también en América Latina que es excluyente y generadora de excedentes de fuerza de trabajo." (Neffa, 2010:59)

La negación de los derechos laborales, se convierte en la política de ingreso a la institución, asignando al "favoritismo político – partidario" la posibilidad de estabilidad laboral, en desmedro de los años de experiencia, antigüedad, calificación, eficacia, eficiencia del desempeño de muchos/as trabajadores/as hoy precarizados/as. La inestabilidad laboral a la que están expuestos/as incide directamente en las acciones que desarrollan, trabajando en constante incertidumbre, lo cual no permite una proyección en el quehacer (prevención-promoción-tratamiento), genera discrepancia existente entre las expectativas e ideales individuales y la dura realidad de la vida laboral cotidiana y niveles de dispersión e invisibilidad de los reclamos que realizan. Intervenciones con carácter de procesos transformadores, quedan subordinadas al tiempo establecido en los contratos laborales o de permanencia en un Programa determinado y a los pocos recursos disponibles generando un tipo de respuesta inmediata, acabada, inconclusa, ante las problemáticas abordadas.

Los bajos ingresos de los/as monotributistas y de los recientes ingresantes a la Ley 2871 los/as ubican en una situación de pauperización de las condiciones materiales de vida e imposibilitando el desarrollo psicosocial óptimo para su desempeño laboral.

Graciela Tonon (2003) plantea que todo profesional desarrolla su actividad cotidiana en una situación de trabajo que queda determinada por las relaciones que se establecen entre este/a profesional y su entorno. De allí la importancia que para cada profesional revisten las decisiones formales que se tomen en la organización en la cual ejerce su profesión cotidianamente. La situación actual en la cual los/as profesionales argentinos desempeñan su actividad cotidiana

en las organizaciones destinadas a prestar servicios a la población, se caracteriza, en un importante número de casos, por la desconfianza en las figuras de autoridad y la imagen de un sistema corrupto. Este tipo de características afectan de tal manera el ejercicio profesional cotidiano, que lesionan la calidad de vida del/la propio/a profesional y de las personas que atiende, dando lugar al llamado “síndrome de burnout”.

El síndrome de burnout se ha definido como una respuesta al estrés laboral crónico caracterizada por el *agotamiento emocional* o pérdida de recursos emocionales para enfrentarse al trabajo, la *despersonalización* o desarrollo de actitudes de insensibilidad y cinismo hacia los receptores del servicio y la *falta de realización personal* o tendencia a evaluar el propio trabajo de forma negativa y la baja autoestima profesional (Maslach y Jackson: 1981,1986).

Tonon (2003) considera que el síndrome de burnout en profesionales que se desarrollan en contextos institucionales de este tipo asume particularidades diferentes a la de otros países, mencionando factores y condicionantes que devienen del macrocontexto:

- La insuficiencia en los recursos para la asistencia
- El cambio permanente en las decisiones para el área laboral
- La copia de modelos foráneas para la resolución de problemas que pueden generar que los/as profesionales se vean obligados/as a realizar tareas que consideren incorrectas o no pertinentes al ejercicio de su rol.
- La inseguridad e inestabilidad en las condiciones laborales
- La reducción de los derechos laborales

Pierre Bourdieu (1999) se refiere a estos actores como la mano izquierda del Estado, a quienes “manda a primera línea a fin de desempeñar las funciones llamadas “sociales” y suplir las insuficiencias más intolerables de la lógica del mercado sin darles los medios para realizar realmente su misión. ¿Cómo no van a sentirse constantemente engañados/as o desautorizados/as? Retomando las palabras de Bourdieu, “la precariedad laboral actúa sobre quienes la padecen (y a quienes incapacita de hecho, para movilizarse) e indirectamente sobre todos los demás, por el temor que provoca y que explotan de manera metódica las estrategias de precarización, como la introducción de la famosa “flexibilidad” que evidentemente, se inspira tanto en razones políticas como económicas. Se empieza, pues, a sospechar que la precariedad laboral no es el producto de una fatalidad económica, identificada con la famosa “mundialización”, sino de una voluntad política. La precariedad laboral se inscribe en un modo de dominación de nuevo cuño, basado en la institución de un estado generalizado y permanente de inseguridad que tiende a obligar a los trabajadores a la sumisión, a la aceptación de la explotación.

Dentro del contexto laboral descripto, parece pertinente mencionar el concepto de Scialpi (1999), de *violencia político-burocrática como* una variante (tipo específico) de violencia política, perpetrada (sobre los agentes del sector público), por funcionarios políticos de la Administración Pública y por

funcionarios estables de alto rango (Personal Jerárquico con funciones ejecutivas y personal a cargo) que tienen la responsabilidad social, legal y en este caso, administrativa, de cuidar a los/as trabajadores/as del Estado y de cumplir y hacer cumplir las normas administrativas vigentes. Este tipo de *violencia político-burocrática* es fortalecida y perpetuada, además, por el apoyo de no-decisores que convalidan dichas prácticas (Scialpi, 1999).

En cualquiera de sus muchas variantes, esta violencia política-burocrática tiene un efecto devastador y de largo alcance en quienes han sido y son sus víctimas. Este efecto se deriva de la coexistencia de dos factores, a saber: a) Que la violencia político - burocrática es perpetrada, precisamente por los/as funcionarios/as políticos/as y aún por personal jerárquico de planta y administrativos/as de carrera de alto rango de la administración Pública, quienes tienen la responsabilidad de respetar y hacer respetar las normas administrativas vigentes. b) Que la transformación del carácter protector en agresor ocurre en un ámbito laboral y en un discurso que destruye o falsea los significados y deniega esta transformación.

La violencia adquiere características devastadoras cuando el acto de violencia es re-rotulado. Por ejemplo, se declara: “Esto es organización y capacitación para la eficiencia y la eficacia”. El efecto, sea dolor físico, o emocional, es negado o mistificado. Por último, el corolario de valores es redefinido: Se dice: “De esta manera estamos modernizando el Estado” y se practican una serie de actos como los que aparecen enumerados en el recuadro siguiente. La *re-rotulación* corre por cuenta del/la violento/a, quien atribuye a su conducta un significado diferente del que realmente tiene.

La autora enuncia diferentes modalidades de violencias, entre las cuales se encuentran situaciones que han sido relevadas en el presente trabajo de investigación:

- ✓ Abierta violación de normas vigentes por parte de quienes las crean y por parte de quienes deben hacerlas cumplir.
- ✓ Coexistencia de numerosos escalafones vigentes o sistemas de empleo diferentes.
- ✓ Escandalosas desigualdades salariales aún para agentes que son graduados/as universitarios/as y desarrollan funciones similares de organización, planeamiento y control, pero pertenecen a plantas permanentes y escalafones distintos.
- ✓ Personal contratado como trabajadores/as autónomos/as, aún cuando la naturaleza de su prestación no condice con tal condición.

Scialpi (1999) hace referencia al concepto de desamparo aprendido como consecuencia del ejercicio de la violencia política - burocrática. La autora entiende por desamparo aprendido (condicionado) síndrome que expresa la progresiva mutilación del instinto de defensa, mecanismo éste que posibilitaría la acción de poner límites. Este síndrome produce una progresiva parálisis que los/as inhabilita para buscar asesoramiento legal y/o psicológico e invalida para la acción colectiva. Además la autora señala la ausencia de estudios sobre

carga mental, fatiga de trabajo, estrés ocupacional y controles psicológicos, referidos -específicamente- al trabajo en la Administración Pública Argentina. Menos aún existen registros ni “indicadores” de violencia laboral establecidos, que permitan verificar la incidencia de la violencia laboral en el empleo público, la cual, según el juicio de la autora, se esconde detrás de muchas ausencias por trastornos de ansiedad y depresión, a lo que se agrega los datos relevados en el presente trabajo con respecto a efectos psicológicos como desgano, desapego hacia la propia intervención y relación con los demás.

CAPÍTULO V
PERSISTENCIA DE PRACTICAS DEL PARADIGMA TUTELAR EN LA EJECUCIÒN DE LAS POLÌTICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Lo instituido vs lo instituyente

Como plantea Fernández Soto (2005), las políticas públicas son construcciones sociales que se dan en un contexto histórico-social determinado en las que median procesos de lucha y legitimación, de poder y dominación. Por esto que los cambios operados en la legislación son condición necesaria pero no suficiente, la lucha debe darse en el campo en el que deben cambiarse "las reglas de juego". Es necesario completar y legitimar el proceso iniciado por la Convención, con la reforma de las instituciones y con la resignificación de las prácticas de los/as operadores/as, a partir de las fuerzas instituyentes.

Remontándose al origen de la Dirección de Niñez, la misma se crea a partir de la aprobación de la Ley 1270 de la Provincia de La Pampa, una ley del modelo de la situación irregular, vigente hasta diciembre de 2012, fecha en la que se aprueba la Ley N° 2703 de Protección Integral de los Derechos de los NNA, en adhesión a la Ley Nacional N° 26.061. La legislación propia del modelo del patronato, marcaba un modo de actuar, donde la Dirección era auxiliar de la justicia, las intervenciones tenían características de centralidad, asistenciales y burocráticas. Esto es lo **instituido** para esta organización, entendiendo esto último como el conjunto de normas y valores dominantes, así como el sistema de roles que constituye el sostén de todo orden social. La aprobación de la nueva legislación con un enfoque opuesto en cuanto a paradigmas de intervención, se convierte en la fuerza **instituyente**, como negación a lo instituido. Se espera de la organización que asuma un rol totalmente diferente, con mayor protagonismo. Que actúe como generador de acuerdos interinstitucionales, garantista de la protección de derechos, con capacidad de procurar una respuesta rápida y eficaz que contemple la participación del niño, la familia y la comunidad. Promotor de la descentralización de los planes, programas y servicios y propiciador de la articulación y corresponsabilidad.

En este caso los dos mandatos legales, ponen en jaque diversos aspectos de la organización y de los sujetos que la conforman. Se hace referencia a modos de pensar y actuar, de roles y funciones hacia el interior y exterior de la institución, de estructuras organizacionales, de poder, de recursos, etc.

Posicionamientos de los trabajadores

A nivel de los profesionales se puede observar que las propias condiciones laborales de precariedad no le permiten asumir o sumarse a esta fuerza instituyente que requiere capacitarse, generar propuestas hacia los funcionarios sobre la necesidad de restructurar la organización tal como la legislación lo encuadra, diseñar nuevas herramientas para los abordajes de modo de intervenir desde el enfoque de derechos, priorizar la participación del niño y la familia y evitar las acciones discrecionales, etc.

Los/as trabajadores/as del área están atravesados/as por las condiciones laborales descritas en el presente informe, posicionándolos/as de un modo más bien pasivo, aletargado, viviendo con naturalidad los cambios de directrices a

partir de los/as diferentes funcionarios/as que asumen en el área. Al decir de Arredondo y Vidal:

> "La precarización laboral abre las posibilidad de caer fácilmente en la mecanización de la intervención, la pérdida de compromiso con los sectores subalternos con los cuales se trabaja y la desesperanza ante el triunfo de la lucha de los trabajadores por los derechos sociales" (Arredondo y Vida,2013: 10)
>
> "El trabajo sigue siendo un eje central en la vida y las posibilidad de ser de cada ser humano. A través del trabajo en el área social, no sólo se juegan las condiciones materiales que posee cada individuo para realizar sus proyectos personales, profesionales y colectivos, sino también se juegan la posibilidad que abre o cierra cada intervención social en los sujetos destinatarios de las políticas sociales: niños, mujeres, pobres, aquellos sujetos objeto de discriminación y desigualdad" (Arredondo y Vidal, 2013: 14)

Esta actitud inconsciente, de baja criticidad, que se genera en los/as profesionales por la realidad en la que se encuentran inmersos, se traduce en la gestión de la política social, como funcional al orden social vigente.
La iniciativa del grupo de trabajadores ex monotributistas que lograron el ingreso a la Ley 2871 es un antecedente de movilización masiva que no había sucedido antes. Se generó en gran medida por la articulación con trabajadores de otros sectores del Estado con la misma condición de precariedad. Sería interesante sostener estos espacios al interior del área de niñez, para continuar visibilizando los obstáculos que se generan en la ejecución de la política social. Este "levantamiento" de los trabajadores se lo puede considerar como fuerza instituyente, que sostenido en el tiempo puede lograr objetivos de cambios, en pos del enfoque de derechos.
Si bien el proceso de transformación ha sido significativo, quedan aún muchos desafíos y necesidad de seguir en el camino del cambio de política social desde el enfoque de derechos.

Actores del Sistema de Protección Integral de NNA

Existen actores externos que se observan reforzadores de lo instituido, como por ejemplo las instituciones de diferentes áreas y los propios sujetos de intervención (familia) que reclaman a la Dirección de Niñez que accione con un enfoque propio del patronato, como la institucionalización sin haber agotado las medidas de protección, como única alternativa de intervención.
Si bien la legislación a nivel internacional, nacional y provincial establecen las directrices de la política social en materia de niñez, adolescencia y familia, al momento de pensar las mismas se presentan los conflictos inherentes a la falta de recursos, a la resistencia al cambio y a lo instituyente en los sustentos ideológicos, a la dificultad que se presenta a nivel de las instituciones locales dada su baja autonomía, a la que se suma una alta dependencia en su capacidad de asignación de recursos. Resistencias que muchas veces se

explican porque lo que se están defendiendo son posiciones de poder consolidadas, cuyas visiones y prácticas han sido hegemónicas en el campo durante muchos años, como ocurre con los actores judiciales en el campo de la niñez y de la adolescencia. En palabras de Bordieu (1988)

> "Aquellos que, dentro de un estado determinado de la relación de fuerzas monopolizan (de manera más o menos completa) el capital específico, que es el fundamento del poder o de la autoridad específica característica de un campo, se inclinan hacia estrategias de conservación.....mientras que los que disponen de menos capital se inclinan a utilizar estrategias de subversión..."(Bourdieu,1988:137)

Los principios de los marcos legales vigentes no han sido internalizados por las comunidades que trabajan en contacto directo con la niñez o que tienen poder de emitir opinión o tomar decisiones. Y los/as profesionales que construyen estrategias diarias basadas en las convicciones desde la perspectiva de los derechos humanos no son suficientes si no se sustentan en políticas públicas. Además hasta el momento, hay una dificultad para estandarizar las operaciones a poner en acto a la hora de actuar en contextos concretos. Respecto a esto Coraggio (2004) expresa:

> “se ha ampliado el margen de libertad para los agentes que operan en el campo, aunque sigan por ahora compartimentalizados en disciplinas e instituciones anquilosadas, porque se enfrentan cotidianamente a la necesidad de intervenciones que requieren creatividad, complejidad de visión y de acción, otras metodologías de vinculación con la realidad social, otros saberes, otras formas de aprender y socializar conocimiento” (Coraggio, 2004: 5).

En este nivel se dan dinámicas y prácticas que transforman en rutina los procedimientos, modifican objetivos y determinan prioridades que tienen poco que ver con los programas de gobierno.

Dentro de los movimientos instituyentes, existen organizaciones como el “Foro permanente por los derechos de los NNA”, cuyo objetivo a través de estrategias de incidencia, es promover la ejecución de la legislación vigente, velando permanentemente por la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes de la provincia.

Los espacios de trabajo interministerial/intersectorial de la gestión actual, así como el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia sin dudas vigorizan las fuerzas instituyentes, ya que apuntan a alcanzar la integralidad requerida para la conformación del Sistema de Protección.

Esta integralidad, según Cunill Grau(2010) en Konterllnik y Fraccia (2015) existe:

> “Toda vez que al menos los actores gubernamentales concernidos directa o indirectamente en el ejercicio de un derecho ciudadano mantienen relaciones orgánicas sostenidas de cooperación para producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela”(Konterllnik y Fracia, 2015: 52)

Konterllnik y Fracia (2015) plantea la integralidad como construcción, analizando que las relaciones presentan posibilidades u obstáculos a través de tres dimensiones. La dimensión espacial implica la existencia de espacios de comunicación recíproca entre los actores con competencia en una determinada temática que permitan ir generando significados compartidos y articulación de recursos.Se trata espacios de encuentro entre los actores con competencia en los distintos aspectos vinculados al bienestar de los niños y las familias donde se favorezcan intercambios y deliberaciones que promuevan una interpretación común sobre los problemas y oportunidades de NNA desde lo cual avanzar en la construcción de modalidades de programación integral. La dimensión instrumental supone la utilización de instrumentos de gestión que apunte a la integración de las políticas y programas. Se avanza en la construcción de compromisos concretos de desempeño entre los actores de diferentes ámbitos y materializar sus relaciones de responsabilidad. La dimensión valórica refiere al tipo de valores que se intenta maximizar a través de la planificación, presupuestación y evaluación conjunta. Asimismo refiere a los valores de los decisores políticos cuyo grado de apropiación del enfoque de derechos podrá ser un obstáculo o un aspecto favorecedor al trabajo interdependiente.

Si tomamos esta perspectiva para analizar el avance en nuestra provincia respeto a la integralidad e intersectorialidad, se está atravesando la etapa de dimensión espacial con obstáculos aún para alcanzar la dimensión instrumental. Ejemplo de esto son las dificultades presentadas para el diseño del protocolo para intervenir en situaciones de abuso sexual infantil, cuyo trabajo se inició en el año 2015 y aún no se puede finalizar el instrumento. Pese a que se ha avanzado en el contenido del mismo, es el capítulo que hace referencia a la articulación entre los distintos actores el que ha presentado mayores limitaciones.

Hasta el momento estas instancias ponen de manifiesto la voluntad de participación de los distintos actores, pero aún no se los puede considerar como espacios que influyan en los procesos de formulación de políticas.

Morfología institucional y modalidades de abordajes.

Se puede observar que la morfología institucional aún es más funcional a la lógica tutelar, lo cual se evidencia en mayor cantidad de programas orientados a atención de situaciones de amenaza y/o vulneración de derechos, para niños sin cuidados de parentales, y escasos programas para implementar medidas de protección, como así también de promoción de derechos. Pese al inicio del proceso de descentralización, a través de las Unidades Regionales de Protección de Derechos, la lógica de derivación indiscriminada a la autoridad de aplicación, reproduce la lógica de tutelar, verticalista y paternalista. La sobredemanda a los equipos de trabajo, imposibilita de un trabajo territorial para impulsar el Sistema de Protección Integral.

Se plantea que es prioritario establecer desde la autoridad de aplicación, el Ministerio de Desarrollo Social, las condiciones para la efectiva implementación de la Ley, de lo contrario, las transformaciones sólo se dan en el nivel discursivo y en la práctica se siguen reproduciendo las lógicas tutelares, sin

poder garantizar la protección de los derechos de los/as niños/as, sino por el contrario, vulnerándoles aún más sus derechos. Sin la responsabilidad estatal propia en establecer los lineamientos de las políticas públicas, definir la asignación de recursos y coordinar y gestionar su ejecución en los distintos niveles del Estado con participación de la sociedad civil, los/as niños/as y sus familias, la corresponsabilidad se convierte en derivación, corriendo el riesgo que lo que pudiera ser responsabilidad de todos termine siendo responsabilidad de nadie.

Por último, y no por esto menos importante, la participación de los NNA y especialmente desde edades muy tempranas, es fuente de grandes interrogantes no solo respecto a cómo llevarlo a la práctica sino también el interrogante de que significa y cuáles deberían ser sus alcances.

No se han generado metodologías de trabajo diferentes a las que se venían implementando en el anterior paradigma, por lo cual se cree que éste es uno de los principales desafíos a asumir para pasar del objeto a SUJETOS DE DERECHO.

REFLEXIONES FINALES: Aportes y Desafíos

La aprobación reciente de la Ley Provincial 2703 de Protección Integral de los Derechos de niños, Niñas y Adolescentes implica un cambio fundamental en lo legislativo y normativo, considerando que desde el 2005 se encuentra vigente la Ley Nacional al respecto, y que desde entonces han existido diversos intentos de adecuación provincial. Tal como plantea Aguilar Villanueva (1993)

> "El acceso a la agenda es producto de un proceso complejo y laxamente estructurado. El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección". (Aguilar Villanueva, 1993:41)

Pero como se muestra en este trabajo, con el propósito de aportar al tema, el real desafío es el cambio de prácticas y concepciones, las cuales suponen procesos complejos de resistencias, desafíos, impugnaciones, superaciones. Innumerables son los desafíos analíticos y tareas pendientes en pos de garantizar el estatus de ciudadanía a la niñez.

El cambio de paradigma implica priorizar el diseño, la planificación y la ejecución de las políticas públicas para la infancia desde la perspectiva de sujetos de derechos. La planificación social debe formar parte de una concepción integral que asuma la complejidad de lo social desde un abordaje que integre las distintas dimensiones que lo atraviesan.

En contraposición a las políticas del Estado Neoliberal, en la actualidad la racionalidad de las políticas públicas del área de niñez desde la perspectiva de derechos plantea la implantación de un nuevo enfoque centrado en el SUJETO. Para el enfoque de derechos hay que propiciar la articulación indivisible entre los derechos sociales, las garantías jurídicas y los derechos individuales. Todos ellos entendidos como parte constitutiva de la identidad del sujeto, definido como un ser autorreflexivo y por ende activo. El enfoque de los derechos humanos comparte esta aspiración de alcanzar una mayor racionalidad técnica y por consiguiente visualiza la producción de información necesaria como instrumento estratégico para el diseño, el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas sociales. No obstante, para este enfoque, la información tiene adicionalmente un valor político. E l propósito de la política social no consiste solamente en "atender" los problemas sociales, para alcanzar una sociedad más integrada en la cual se "controle el conflicto social" como lo hace el enfoque tradicional. Procura redefinir la estructura y la cultura de poder vigente, reconstituir el tejido social con miras a desarrollar un sistema político y social más inclusivo, en el cual las personas puedan actuar reflexivamente. En otras palabras, está dirigido a propiciar el empoderamiento social.

Considerando a las políticas sociales como un "campo" en formación, cuyo proceso de construcción se da a través de disputas - de distinto orden - en relación a la progresividad / regresividad exige ser conceptualizado a fin de reflexionar en torno a qué relaciones se pretende (a la vez que es viable) fortalecer (o debilitar) desde la gestión.

Es necesario pensar que las políticas se de-construyen y re-construyen en distintos momentos que se constituyen en los puntos de clivaje de la implementación, en las situaciones de articulación de actores. Estos puntos de clivaje se caracterizan por ser momentos en los cuales los actores toman decisiones dando curso o ejerciendo su poder de “veto” para que la política pública tenga lugar. (Andrea Catenazzi y Magdalena Chiara, 2009).

Una de estas situaciones tiene lugar cuando la política se encuentra con el territorio de la implementación, que introduce las particularidades de la configuración de lo local. Desde esta perspectiva los “saberes sociales” que se ponen en juego en los escenarios de participación a nivel del territorio son resultados y a la vez las transacciones (materiales y simbólicas) que tienen lugar en el entramado de la gestión.

El posicionamiento de los/las ejecutores/as de dicha gestión es clave en la definición de estas disputas, para lo cual es prioritario, en principio generar un conjunto de acciones tendientes a mejorar las condiciones laborales, como también gestar las condiciones para incidir en las propias políticas sociales, de modo de incorporar la particular mirada de quienes trabajan directamente en ellas (en el diseño, en la gestión, la aplicación y evaluación, de éstas).

Crear espacios que posibiliten y potencien la puesta en palabras y la participación de los/as trabajadores/as, a fin de visibilizar sus reclamos. De esta forma al nombrar la realidad, se recupera el sentido (o el sin-sentido) de las prácticas, intervenciones y operaciones institucionales. De acuerdo a la forma en que se nombren las cosas se afecta al mundo y a los propios sujetos, pudiendo utilizar los conceptos como vehículos que permitan representar los problemas a nivel colectivo para buscar la transformación. Buscar una incidencia en el sentido político, ideológico y metodológico de la política social.

La gestión pública, en palabras de Nogueira (2002), no puede ser la expresión de un modelo burocrático, sino una práctica social enraizada en un marco institucional que, exige una urgente tarea de revisión que comprenda el cambio de reglas, el diseño de los mecanismos organizacionales conforme a los requerimientos de las políticas públicas, la incorporación de nuevas capacidades analíticas y técnicas y, por sobre todo, la construcción de inteligencia y de memorias institucionales.

También es responsabilidad de los profesionales del área asumir el compromiso ético-político para que cada intervención práctica o teórica refleje la intencionalidad de contribuir a transformar la realidad desde una perspectiva de justicia social, lograr mayor competencia interventiva, es decir, saber operar.

Para ello es necesario transitar nuevos caminos y dar lugar a la creatividad, rompiendo con las prácticas burocráticas, repetitivas y carentes de sentido, que van formando un esquema de pensamiento que adormece la mente. Es deber y responsabilidad de quienes ejecutan la política social de niñez, objetivar las tensiones que se presentan, a partir de supuestos teóricos, éticos y políticos. Problematizar las prácticas para salir de la reproducción, la pasividad, la resignación y del fatalismo (propios del síndrome del burnout).Interpelar para salir de la lógica de la reproducción, enriqueciendo la conceptualización de la cuestión social y construyendo un discurso contrahegemónico que permita generar nuevas acciones.

Establecer abordajes desde la gestión territorial, hacia una metodología de trabajo, como plantea Bokser (2005) que permita “circular por el territorio con el propósito de que la efectivización y protección de los derechos humanos puedan capilarizarse en los recorridos e itinerarios cotidianos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias” (Bokser, 2005:63) y con el objetivo de compartir la construcción de una corresponsabilidad con los actores locales.

Valorizar las capacidades y potencialidades propias de niños, niñas, adolescente y sus familias implica abarcarlos/as e integrarlos/as en el abordaje, superando las prácticas parcializadas. La construcción de un proceso de intervención es colectivo y forma parte de una dinámica de relaciones más amplias que incluye a la familia, la red social y la comunidad.

Reforzar los procesos de revisión y transformación de las prácticas institucionales para con los niños, niñas y adolescentes, ajustándolas al modelo de la protección integral, evitando la superposición de los esfuerzos, la duplicación de las estructuras, la provisionalidad de objetivos, para así unificar, articular y optimizar recursos y circuitos administrativos.

Realizar intercambios entre las jurisdicciones para la capacitación y asistencia técnica en los dispositivos públicos o privados que permitan a todas las jurisdicciones contar con los recursos y dispositivos que les sean necesarios para promoción, prevención y/o restitución de derechos.

Propiciar espacios institucionales de formación que incluyan diferentes actores del sistema de protección (organismos de protección y Poder Judicial). Estos deberían contemplar la reformulación conceptuales con las que se abordan las problemáticas de la niñez y la adolescencia que impacten en mejores prácticas, sobre todo en el trabajo con las familias de origen y con la comunidad de cada niño, niña y adolescente.

Hay mucho por transitar, pese a lo ya atravesado… pero como dice la frase de Galeano (1998)

La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos

y el horizonte se corre diez pasos más allá.

¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. y Repetto F. (2001). Marco de análisis de las políticas sociales, mimeo. CEDI. Buenos Aires
- Arredondo, F. – Vidal P. (2013) Trabajadores del área social, el estado en cuestión. Recuperado de: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT18/GT18_Arredondo_Vidal.pdf
- Bourdieu, P. (1999) *Contrafuegos, reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Edit. Anagrama
- Bourdieu, P. (1988) "Cosas Dichas", Ed. Gedisa, Bs. As.
- Castel, R. La metamorfosis de la cuestión social. Paidós. Buenos Aires, 1997
- Coutinho, N. (2000) "Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía", en Borgianni E. y Carlos Montaño (orgs) *La política social hoy.* Biblioteca latinoamericana de Servicio Social. San Pablo, Brasil. Edit. Cortez
- Chiara, M. - Di Virgilio, M. M. (2005) Enseñando un "saber" para un "hacer" Reflexivo o ¿cómo desarrollar competencias Profesionales complejas para la gestión Local de las políticas sociales? X congreso internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, Santiago, Chile, 18 - 21 oct. 2005. Publicado con la autorización de los autores en la Biblioteca Virtual Top www.top.org.ar
- Cohen, E. y Franco, R. (2005). Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: CEPAL y Siglo Veintiuno.
- Coraggio, J. L **(**2004) "Desafíos en la formación profesional vinculados a la Economía Social y el Desarrollo Local. El rol de la Universidad (Notas para el debate)". Ponencia presentada en el II Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes de Economía Social y Desarrollo Local, Buenos Aires, 29 de noviembre.
- Danani, C. y Chiara, M. (2000) "La "reconceptualización de la gestión" como cuestión clave en la formación de recursos humanos en políticas sociales. En: Hintze, S. Estado y Sociedad: Las Políticas Sociales en los umbrales del siglo XXI. Buenos Aires, Colección CEA – UBA.
- Fernández Soto, S. (2004) "Implicancias de la cuestión social en la intervención profesional" en *Escenarios N° 8.* Año 4. Septiembre 2004. ESTS, Universidad Nacional de la Plata.
- Fernández Soto, S. (2005) "Políticas sociales, ciudadanía y espacio público", en *El Trabajo Social y la Cuestión Social*, Fernández Soto (org.). Espacio Editorial.
- Galeano, Eduardo (1998) Las palabras andantes. Editorial Siglo XXI

- García Mendez, E. (1998) *Infancia. De los derechos y de la justicia*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Lerner, Gabriel, "La redefinición de las funciones de los órganos administrativos y judiciales en la protección de los derechos de los niños en la ley 26.061". RDF nº 35, LexisNexis, Buenos Aires, 2006
- Ley 23849. Convención Internacional por los Derechos de Niños. Niñas y Adolescentes
- Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Decreto Reglamentario N° 415/06. Publicada en el Boletín Oficial del 26 de Octubre de 2005
- Ley Nº 2703-Adhesión a los artículos 1° a 41 de la Ley Nacional N° 26061 y a los artículos pertinentes a su decreto reglamentario n° 415/06.- Publicada en Boletín Oficial del 15 de febrero de 2013. Provincia de La Pampa.
- Konterllnik, I y Fraccia, C.(2015) "Infancia: transitando nuevos caminos: lecturas y propuestas en torno a la Ley de Protección Integral de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Biblos, Buenos Aires.
- Ludwig Guendel (2001) Por una gerencia social con enfoque de derechos. Recuperado de:http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108
- Martinelli, María Lucía, 1992 "Servicio Social. Identidad y alienación. Sao Paulo, Brasil Cortez Editora.
- Martínez Nogueira, R. (2004), "Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente", en Bertranú, J.,Palacio, J. M., Serrano, G. (Compiladores) En el país del no me acuerdo, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Medina, M. (2008) Precariedad Laboral: Discusiones conceptuales con una aproximación empírica a partir de la Encuesta Permanente de Hogares. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperado en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.566/te.566.pdf
- Méndez Diz, A.M. (Comp.) (2000) La salud en Crisis. Un análisis desde la perspectiva de las Ciencias Sociales .Editorial Dunken. Buenos Aires
- Menéndez, N. D. (2012) Trabajo y Porvenir un análisis de la dimensión del proyecto en la vida de los trabajadores del Estado. Recuperado de:http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2012.48.1.05/0
- Montilla, L. (2009) Problemática actual del contrato de trabajo: su Mercantilización e individualización. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Nº 5, 2009. ISSN 1856 – 7878. pp. 405-421. Recuperado de:http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/5-2009/5-14.pdf

- Neffa, J. C. (2010]) La transición desde los “verdaderos empleos” al trabajo precario. En Trabajo, identidad y acción colectiva. Recuperado de: http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/libros/trabajoidentidad/Medellin.pdf#page=39
- Ozlak, O’Donnell G. (1984) “Estado y políticas estatales en América Latina – Hacia una estrategia de investigación”. Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares.
- Piotti, M. (2000) “Los tres paradigmas sobre la infancia adolescencia”. Dossier en Revista Confluencias. del Colegio de Profesionales en Servicio Social de la Pci. De Córdoba . Año 8. Nº 35. Diciembre de 2000.
- Pirez, P. (2002) “Descentralización y Gobierno Local”, VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas.
- Repetto, F. - Potenza Dal Masetto, F. (2003) Problemáticas institucionales de la política social Argentina: más allá de la descentralización. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003
- Scialpi, D. (2002) La violencia laboral en la administración pública argentina Revista Venezolana de Gerencia (RVG) Año 7. Nº 18, 2002, 196-219 Universidad del Zulia (LUZ) · ISSN 1315-9984.
- Ulloa, F (1969). “Psicología de las instituciones. Una aproximación psicoanalítica”, en Revista AAPA, tomo XXVI, Buenos Aires.
- Vilas, C. M. (2011) Estrategias de acumulación y estrategias de política social. Recuperado de http://www.cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-politica-social
- Zaldúa, G. y LONDIEU, M. T. (2000) "El síndrome de Burnout. El desgaste profesional de los trabajadores de la salud", en DOMINGUEZ MON, A.M.; MÉNDEZ DIZ, A.M.(Comp.) (2000) La salud en Crisis. Un análisis desde la perspectiva de las Ciencias Sociales .Editorial Dunken. Buenos Aires

Nota de Prensa

- “LEY 2.871:trabajadores de segunda en el marco de la ley” Recuperada en http://www.planbnoticias.com.ar/pb/index.php/2017/03/01/ley-2-871-trabajadores-de-segunda-en-el-marco-de-la-ley/