Universidad Nacional de Entre Ríos

Facultad de Trabajo Social

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

Sede: Universidad Nacional de Buenos Aires

Tutor: Sergio Díaz

Trabajo Final: La influencia de la Ley 26061 y 13298 en el diseño y ejecución de la política pública de niñez y adolescencia del Municipio de La Matanza

Apellido y Nombre de la autora: Fernández María Alejandra

Título de Grado: Licenciada en Trabajo Social

Director: Sergio Díaz. Resolución Nro. 519/2015 "CD" FTS UNER

Título/s de Grado: Profesor y Licenciado en Sociología (UBA)

Buenos Aires, Noviembre de 2018

Índice

Resumen……2

Introducción……3

Capítulo I

1.1 Cambio de paradigma, de la tutela a la protección de derechos……8

1.2 Una mirada a los antecedentes históricos y contextuales de la política social……10

1.3 La influencia del marco normativo nacional y provincial para el rediseño institucional……14

Capítulo II

2.1 El Sistema de Protección en la Provincia de Buenos Aires……20

2.2 Asignación de recursos para la conformación del Sistema……23

2.3 Breve caracterización del Municipio de La Matanza. El escenario de la intervención……24

2.4 Hacia la construcción del Sistema Integral en el Municipio de La Matanza. Antecedentes institucionales……25

2.5 Surgimiento de la nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia……29

2.6 Territorio, relaciones, actores del sistema. La corresponsabilidad desde el nuevo paradigma……32

Capítulo III

3.1 Gestión local para la infancia y la adolescencia……34

3.2 La oferta programática y sus características……37

3.2.1 Análisis de la oferta programática local……42

3.3 La política de niñez y adolescencia en tiempos de "ajuste"……45

Conclusión……48

Referencias Bibliográficas……52

Resumen

En las últimas décadas, diversos procesos de descentralización incrementaron la participación y responsabilidad de los gobiernos en la ejecución de la política social, lo que implicó nuevas formas de intervención desde diferentes esferas del Estado nacional, provincial y municipal.

A partir del avance generado en el orden normativo al aprobarse la Ley Nacional Nº26.061 (2005) y su posterior correlato provincial Nº 13298; se fijan nuevas reglas de juego entre los diferentes actores responsables de la protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes; por lo que interesa indagar respecto del accionar del Municipio de La Matanza como parte de una nueva institucionalidad, considerando a la gestión local como un actor clave.

El presente trabajo parte de realizar un recorrido sobre los principios en los cuales se ha estructurado la atención de la niñez y adolescencia en nuestro país hasta la actualidad dando cuenta que los cambios en la legislación en materia de niñez y adolescencia implican que no solo nos enfrentamos a un nuevo marco normativo, sino que esto también representa una transformación, no sólo en las políticas y estrategias de gestión que el Estado debe impulsar, sino en la propia concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derechos.

Palabras clave: Ley, derechos de niñas, niños y adolescentes, política pública, sistema de protección, Estado.

Introducción

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), ha sido un hito fundamental a la hora de pensar la infancia, ya que desde su aparición en escena, propuso un cambio en el modo en que debe ser conceptualizada y comprendida la niñez y el lugar que cada Estado debe asumir frente a ella, ante la necesidad de revertir concepciones y prácticas en torno a los derechos del niño, derechos que venían siendo omitidos o violentados de manera sistemática.

La consideración de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNyA) como sujetos de derecho, en oposición a su consideración como objeto de tutela por parte del Estado, es el cambio fundamental que caracteriza el tránsito hacia el paradigma de la protección integral.

Es innegable que la Convención Internacional de los Derechos (en adelante CIDN) ha tenido y tiene una gran potencia simbólica e instituyente, la incorporación de ésta en la legislación argentina sienta pilares fundamentales para pensar otra intervención pública respecto de la infancia y la adolescencia (Konterllink, 2005).

La sanción en 2005 de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (26.061) ha inaugurado en nuestro país un nuevo paradigma a partir del cual diseñar y ejecutar políticas y programas orientados a infancia y adolescencia. Particularmente, en la provincia de Buenos Aires, dicho paradigma se plasmó en la conformación del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos (en adelante SIPPD) de niños, niñas y adolescentes (Ley 13.298). De esta manera, cobra relevancia un nuevo enfoque que replantea tanto las problemáticas que afectan a la población infantil como las soluciones que les deben dar respuesta.

Los procesos de institucionalización de los derechos en las políticas de infancia no son sino un modo de interpretar sus necesidades. Ahora bien, si el sujeto de la ley es parte de un Estado, que incide en sus posibilidades de desarrollo, es por esto que se hace decisivo al momento de garantizar sus derechos, recrear intervenciones, conocer las limitaciones estructurales tanto nacionales, provinciales, como locales, que determinan las posibilidades de delinear las trayectorias de esta franja etárea, como así también de las acciones que el estado, en sus diferentes instancias pueda realizar (Magistris, 2011)

Claro está que en lo formal se sancionaron leyes, pero nos interesa conocer como estas repercuten en su implementación, cómo se abordan las problemáticas, cómo se institucionalizan las prácticas, en suma, la forma en cómo se garantizan los Derechos de NNyA, ya que depende de una construcción social y las posibilidades reales de intervención tanto del estado como de la sociedad civil.

Pero más allá de ponderar las razones que condujeron a la consagración de la ley, en este trabajo nos interesa conocer aspectos más vinculados a su materialización. Así se explica la importancia de indagar respecto de la acción del Municipio de La Matanza como parte de una nueva institucionalidad, ya que la gestión local es un actor clave en la protección, restitución y ampliación de derechos de NNyA.

Se intentará poner de relieve que la sanción de la ley lejos de ser un punto conclusivo en el cambio de perspectiva, constituye uno más en el proceso de transformación que junto a la reconfiguración del escenario institucional, administrativo y de las políticas públicas, busca modificar las prácticas que rigen las acciones cotidianas.

En este trabajo se entenderán a las políticas públicas como

> […] un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios. Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa (Repetto y Fernández, 2012:14).

Al ir desarrollando esta investigación daremos cuenta que la modificación de las políticas de niñez y adolescencia, no pueden ser absolutamente dependientes de las palabras de la ley; ya que detrás de ella hay una multiplicidad de factores en juego.

Las reflexiones precedentes fueron perfilando el problema que es la base e impulso de este trabajo. ¿Cómo el plexo normativo condiciona el diseño y la ejecución de la política pública de niñez y adolescencia en el Municipio de la Matanza?

En tal sentido nos proponemos los siguientes objetivos:

- **Objetivo general:**

- Analizar la forma en que la Ley Nacional 26061 y la Ley Provincial 13298 condicionan el diseño y la ejecución de la política pública de niñez y adolescencia en el Municipio de la Matanza.

- **Objetivos Específicos:**

- Describir el proceso de conformación y puesta en marcha del Sistema de Promoción y Protección de Derechos para diseñar la nueva institucionalidad acorde al marco normativo, en el Municipio de La Matanza.

- Identificar los dispositivos de atención y protección conformados a nivel territorial, contemplando el plano organizacional y relacional

- Analizar las principales características que asume la política de niñez y adolescencia contemplando la oferta programática local

- **Estrategia teórico metodológica:**

Para realizar este trabajo se seleccionó como unidad de análisis al Municipio de La Matanza que presenta interesantes singularidades en lo atinente al diseño e implementación de políticas de infancia y adolescencia.

En cuanto al periodo de estudio se realiza un recorte temporal a partir del año 2005 a la actualidad, en tanto es a partir de dicho año que se sancionaron las leyes.

La estrategia teórico metodológica adoptada, ha sido de carácter exploratorio – descriptivo, basada en información de tipo cualitativa, obtenida a partir del relevamiento de fuentes secundarias bibliográficas y documentales (libros, revistas, normativas, leyes, resoluciones, proyectos, programas, publicaciones e informes de organismos gubernamentales, no gubernamentales y de sitios web)[1].

La exploración bibliográfica, aportó la información necesaria para reconocer las referencias conceptuales de las reformas implementadas.

La propia trayectoria laboral de quien escribe es considerada también fuente de este trabajo, ya que parte sustancial de la información sobre la política de Niñez y Adolescencia local, fue obtenida a partir de la observación y participación directa, de sus registros de intervención, durante el desempeño de su actividad profesional en el Municipio de La Matanza.

El orden y análisis de la información obtenida a través de la revisión documental y el trabajo en el territorio, se realizó por etapas. En primer lugar se unió y resumió la información, después se separó por categorías de análisis para poder interpretarla a la luz de las normativas existentes, para luego elaborar conclusiones con el propósito de dar respuesta al problema y objetivos planteados en la presente investigación.

Existen algunos trabajos e investigaciones que resultan de gran utilidad para la presente investigación; en muchos de ellos abundan reflexiones acerca de los beneficios que ha aportado la CIDN sobre todo porque crítica y destierra viejas concepciones y prácticas referenciadas con el patronato y la doctrina de la situación irregular (Zapiola, 2010). En el campo de estudios sobre los derechos y las políticas sociales de infancia, se observa un claro predominio de investigaciones que asumen la institucionalización del denominado paradigma de protección de derechos, presentándose la cuestión social relativa a la

[1] Solo se hará referencia al Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos en sentido estricto, no será contemplado el Sistema de Responsabilidad Penal, ya que si bien se vinculan, presentan características, objetivos y acciones diferenciadas que requieren de un abordaje separado. No se realizará un análisis jurídico específico de la normativa nacional y provincial, ya que detrás de ellas hay una multiplicidad de factores en juego, asociados al vínculo con el contexto histórico social en el que se producen las transformaciones; pero si se puntualizaran las modificaciones que esas normas generaron en las diferentes instancias organizativas y en la política social de niñez.

infancia y sus derechos en modelos antagónicos; sobre todo porque la idea de modelo brinda un esquema de análisis para conocer cómo se conceptualizan y garantizan los derechos, como se definen los marcos normativos etc. (Danieli y Messi, 2012; Vaca Narvaja, 2012; Konterlink, 2005; Llobet, 2013).

El proceso de adecuación normativa ha sido objeto de indagación desde diversas disciplinas, aunque priman los enfoques normativos desde perspectivas jurídicas (Beloff, 2004). La puesta en marcha de las leyes de protección de la infancia y la adolescencia pone su eje en dar respuesta a lo que se acuño como vulneración de derechos, situación que trae aparejada transformaciones y el rediseño organizacional y relacional. El aporte de las investigaciones de (Magistris, 2010-2012; Villalta y Llobet, 2010; Murga y Anzola, 2011; Fusca y Battista, 2010; Lescano, 2008; Morlachetti, 2013; Repetto y Fernández, 2012; Repetto y Tedeschi, 2013; Kirchner y Vessvessian, 2013); dan cuenta del proceso de reformas legislativas y de la política pública.

- **Estructura del trabajo:**

El trabajo está compuesto por tres capítulos y se estructura de la siguiente manera:

El punto de partida a considerar es el contexto, largo en el tiempo, de reforma legislativa que se encuadra en un proceso que promovió cambios en la orientación de las políticas de protección y restitución de derechos y, en el surgimiento de una perspectiva amplia en la concepción sobre la niñez, que cuestiona las políticas que se venían implementando hasta el momento.

Dando cuenta que no solo la letra de la ley condiciona el diseño de la política de niñez, sino que las transformaciones que la preceden están vinculadas al contexto político, histórico, económico, cultural y social; se considera necesario realizar una mirada sobre los principios en los cuales se ha estructurado la política social en nuestro país.

Por ello en el primer capítulo, se realiza una breve descripción de la trayectoria del campo de las políticas de niñez y adolescencia en la Argentina, identificando los principales paradigmas que sustentaron la intervención estatal en relación a la infancia a fin de identificar las concepciones que sostienen el actual SIPPD de NNyA. El caracterizar […] «un paradigma u otro es algo más que un ejercicio intelectual; revisarlos en estado puro tiene la finalidad de ayudarnos a reconocer y develar su presencia en nuestras prácticas» (Zaritzky y Bozzalla, 2015:25). Además se abordará como la irrupción del nuevo paradigma de la protección de derechos, incide en el proceso de adecuación normativa a nivel nacional y provincial, conforme a los lineamientos establecidos en la CIDN.

> […] La sanción de la misma constituyó un hito indudable en el proceso de construcción de políticas públicas, en tanto marco conceptual y de regulación. No obstante, la efectiva implementación requiere de múltiples trasformaciones en las distintas dimensiones -recursos humanos, económicos, prácticas y procedimientos de los distintos organismos y actores involucrados- que constituyen en su conjunto la

> institucionalidad estatal en materia de infancia y adolescencia (Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia Buenos Aires 2015:7).

Estas cuestiones se desarrollan en el segundo capítulo, ya que en la Provincia de Buenos Aires, el cambio implicó una ley para toda la jurisdicción que involucra de manera activa a los municipios. En este escenario los niveles locales de gobierno adquieren un rol protagónico, por lo que primero se describirá como la normativa bonaerense diseña una nueva organización institucional, y luego como el Municipio de La Matanza interpreta dicha normativa y despliega diversas acciones institucionales a partir de la creación de diversos organismos, dispositivos como parte de la nueva institucionalidad organizada alrededor del SIPPD de NNyA.

La Ley crea el denominado SIPPD para el logro de sus objetivos, siguiendo la normativa en cuestión, este sistema debe contar con políticas y programas de promoción y protección de derechos; por lo que en el tercer y último capítulo se describirán los programas y dispositivos diseñados e implementados localmente; entendiendo que los procesos de institucionalización de los derechos en las políticas de infancia y adolescencia no son sino un modo de interpretar las necesidades de ésta población. En este apartado, se abordaran las estrategias de intervención diseñadas institucionalmente como mediaciones entre los discursos emergentes de la actual legislación y los dispositivos que se suponen necesarios para dichas intervenciones; en un contexto complejo donde el Municipio devenido en un actor estratégico en la gestión, enfrenta actualmente desafíos para los cuales no siempre posee los recursos necesarios.

Capítulo I

1.1 Cambio de paradigma, de la tutela a la protección de derechos.

A lo largo de la historia, la sociedad fue modificando su manera de percibir a los niños, niñas y adolescentes. Pensando en tiempos relativamente recientes, podemos hablar de una sucesión o evolución de las miradas sobre la infancia desde el paradigma tutelar al de protección integral.

Un paradigma es, precisamente, un conjunto de creencias, conceptos científicos, formas de percibir hechos, requiere una toma de posición respecto a los modos de interpretar la realidad social y darle respuesta a las problemáticas que se plantean (Khun, 1975).

Cuando el paradigma vigente no puede dar respuesta a la interpretación de la realidad social y a la solución de problemas sociales, el paradigma que hasta el momento era hegemónico, deja de serlo. Por ello, para establecer un cambio de paradigma, se necesita la promulgación de ideas fuerzas que se introduzcan en la agenda pública, entendiendo que dichas cuestiones son de importancia para dar respuesta a cual o tal cuestión desarrollada en la vida cotidiana de los sujetos. El cambio y/o la transición de un paradigma a otro responde a la necesidad de interpretar de un modo diferente a la realidad social.

El paradigma de la tutela se sustenta en la doctrina de la situación irregular y la Ley de Patronato (1919). Consolida la intervención del Estado en la vida de NNyA en situación de pobreza o abandono desde el enfoque de necesidades o la carencia de protección y/o cuidado, como también respecto de aquellos/as que hubieren cometido o sido víctimas de contravención y/o delito, disponiendo arbitrariamente su destino desde la aplicación de correctivos y la institucionalización/privación de libertad necesaria para proteger a la sociedad.

Tanto en el lenguaje como en las prácticas se establece un tratamiento diferencial por un lado los menores, ya sean infractores o pobres, abandonados e incompatibles con las instituciones de la época; por otro los NNyA socialmente adaptados. La fuerte tendencia que tuvo dicho paradigma respecto de la institucionalización de la niñez, especialmente la abandonada, pobre y supuestamente delincuente, dio cuenta de una intervención estatal ilimitada – centralizada en el poder de decisión de la figura del juez de menores – y una marcada judicialización y criminalización de la pobreza (Zapiola, 2010).

Las leyes y las practicas que existían con anterioridad a la aprobación de la CDN, en relación a la infancia y la adolescencia respondían a un esquema que hoy conocemos como modelo tutelar, filantrópico, de la situación irregular o asistencialista; que tenía como punto de partida la consideración del menor como objeto de protección, circunstancia que legitimaba practicas peno-custodiales y represivas encubiertas (Beloff, 2004).

Con el tiempo, los avances en el reconocimiento de los Derechos Humanos provocaron cambios en las ideas predominantes sobre la infancia, a fines del siglo XX fue constituyéndose una corriente de pensamiento conocida como Paradigma de Protección Integral, plasmada en la CIDN (1989); que es la proclamación más completa de los derechos de NNyA; dando un salto cualitativo en relación a la consideración social de la niñez y adolescencia comprometiendo a los Estados a asumir el rol de garantes de sus derechos.

« La CIDN implicó el cambio del "régimen tutelar" del Patronato por un sistema institucional, político, social y familiar que, en lugar de proteger a los NNyA, protege sus derechos, de manera integral y en todos los ámbitos de su vida y desarrollo » (CASACIDN, 2008:4). En este sentido,

> […] el Paradigma de la Protección Integral dejó al descubierto los problemas de legalidad de las intervenciones tutelares y su impronta de "criminalización" de la pobreza. Ya no se trata de los "menores vulnerados" sino en todo caso de "vulneración de derechos", que comprende e incluye a todos los niños/as y adolescentes por igual, en cuanto "sujetos de derechos" (Vaca Narvaja, en Danieli y Messi 2012:89).

La intervención estatal se orienta a todo el universo de niños/as, adolescentes y jóvenes, desde una perspectiva integral que aborda los condicionantes de la pobreza, persiguiendo el fortalecimiento familiar y la noción de derechos en la definición de programas y políticas dirigidas a la niñez.

Argentina adhiere a la CIDN, y se ve obligada a iniciar una adecuación interna de sus normas, de sus prácticas, de sus instituciones, con el objetivo de garantizar su nuevo rol como Estado garante de derechos.

Así, quince años después de la ratificación de la CIDN, y luego de una incansable lucha en la que se comprometieron importantes sectores de la sociedad civil a través de una activa demanda a los poderes del Estado, se logró el 21 de Octubre del año 2005 la promulgación de la Ley Nro. 26061, que deroga expresamente a la denominada Ley Agote 10.903, de Patronato de Menores. De esta manera, al menos "jurídicamente" se deroga también al paradigma de la situación Irregular.

« […] A partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), ratificada por Ley 23.849 (1990) que adquiere rango constitucional (CN 1994) y la sanción de la Ley 26.061 y sus decretos reglamentarios, se genera una conciencia jurídica y social que moviliza el cambio de paradigma » (Repetto y Tedeschi, 2013:5).

Esto tiene un primer efecto sobre las instituciones tutelares y es que se abandona el mecanismo de separación de niños y niñas de su entorno como estrategia para resolver las situaciones de riesgo.

> […] En su lugar, el Estado, a través del Sistema de Protección Integral, se asume responsable solidario, lo cual implica asistir a las familias para proteger los derechos de los niños y las niñas. De esta manera, la separación de los niños de su ambiente de origen, de sus familias, pasa

> de estrategia generalizada a medida excepcional, motivada por causas que no se relacionan fundamentalmente con las carencias materiales (Zaritzky y Bozzalla, 2015:32).

Este cambio de paradigma se relaciona de manera directa con el contexto social, económico, político ya que son éstos los que le otorgan viabilidad a dichos cambios; pero más allá de los cambios jurídicos y normativos, los tiempos culturales tienen otros procesos y ritmos; los sistemas de creencias y las maneras de entender la realidad no cambian bruscamente; las prácticas sociales que se fueron configurando durante los años de vigencia de la Ley de Patronato, y que se sustentan en el Paradigma que definían esa ley, no cambian de manera automática cuando ésta se deroga y se sanciona otra que se forja en un Paradigma diametralmente opuesto. De alguna manera, se transita un tiempo bisagra entre ambos paradigmas y en dicha transición se da una instancia de convivencia entre lo que permanece del anterior modelo y lo propio de una concepción que se instala de manera progresiva en la comunidad y en las prácticas cotidianas (Zaritzky y Bozzalla, 2015).

1.2 Una mirada a los antecedentes históricos y contextuales de la política social.

La familia, la niñez y la adolescencia han sido y son preocupación estatal. Ello se ha expresado con rasgos diferenciales en las políticas públicas dominantes - entendidas – como vías de relación estado sociedad.

Puede verse entonces a las políticas públicas como « un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de los actores sociales » (Ozlak y O´Donnell, 1984:112).

Desde esta perspectiva, las agencias del Estado son un actor más, pero que interviene desde una posición privilegiada a la hora de decidir cuáles son los temas y modos de resolución, es decir, define cuales son las políticas públicas en un determinado momento. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad y determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a una cuestión (Oszlak y O' Donnell, 1984).

> […] Toda política de Estado se supone inserta en un modelo de país, con su carga ideológica y política. Primero es el proyecto de país, y luego en función de ese proyecto se educa, se orienta culturalmente, se deciden los lineamientos económicos y se tiene la mirada sobre la cuestión social (Kirchner y Vessvessian, 2013:22).

Al observar la evolución de las políticas públicas de niñez en Argentina vemos que estuvieron enmarcadas en los conflictos político-económicos propios de cada momento histórico los cuales le han otorgado cierta direccionalidad. Es por esto que resulta imposible intentar conceptualizar el fenómeno de las políticas sociales desligado del tipo de Estado en que se producen (y

producían) y el modelo de crecimiento existente (adoptado) en una sociedad en un momento determinado.

Es a partir de un breve recorrido histórico que realizaremos, donde podremos comprender como la intervención en lo social, de cada modelo de estado, implementa los modos de integración social, es decir, los modos con que las sociedades diseñan las formas de pertenencia de los sujetos. Por ello se plantea que,

> […] los modos de nombrar los problemas sociales de la infancia y la adolescencia de sectores populares, y los modos en que el Estado reacciona ante ellos, combinan en su origen histórico, y de manera sistemática y orgánica, bienestar y control. En este sentido, la situación social de NNyA de sectores populares ha estado históricamente asociada al gobierno de sus conductas y al disciplinamiento de sus familias, y alternativamente diversos actores estatales accionan sobre ellos (Llobet y otros, 2013:24).

El modelo de intervención del patronato, entendido como el conjunto de políticas estatales enmarcadas en el paradigma de la doctrina de la situación irregular, se sustenta en un andamiaje institucional basado en el control social estatal con una estructura jurídico - política con centro en el poder Judicial (Zapiola, 2010).

Durante el Siglo XX, la pobreza se transformó en un fenómeno colectivo y el Estado y la sociedad respondieron en función de las condiciones políticas, sociales y las relaciones de poder en una combinación de filantropía, caridad, asistencialismo y políticas universales; .el sistema de políticas sociales alcanzó su madurez a mediados del siglo y tuvo un impacto decisivo en la calidad de vida de los trabajadores y en la emergencia de los sectores medios (Firpo y Salazar, 2011).

Esta concepción hegemónica encontró un primer e incipiente punto de quiebre durante el Estado benefactor de la década del 40’ al 70, el cual mediante el despliegue de políticas universales de salud, educación y seguridad social contribuyó a gestar un proceso de igualación y homogeneización de la infancia, configurándose por aquellos años lo que se llamó paradigma de la normalización (Mazzola, 2011). Si bien, se sostenía una visión adultocéntrica en donde el niño era un ser a “formar” por la familia y por la escuela, la idea del niño como el único privilegiado fue rectora de los abordajes realizados desde el Estado. Sin embargo, la ley de patronato seguía vigente y sus postulados se reforzaron con la llegada de la dictadura cívico-militar en 1976.

Un segundo momento de inflexión en el paradigma de la situación irregular fue la sanción de la CIDN en 1989, el momento en el que Argentina adhiere a la CIDN es, en cierto modo, paradójico ya que se consolidaba el Estado Neoliberal.

> […] Por un lado, se producían avances en términos del reconocimiento de los derechos de niñas y niños, y una ampliación del campo de saberes en torno a la niñez; pero, por otro lado, el conocimiento

> acumulado no desembocaba en el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia. Por el contrario, las políticas de ajuste estructural implementadas en aquel entonces se tradujeron en un fuerte crecimiento del desempleo y el aumento de la pobreza, dejando a miles de familias huérfanas de Estado, y con ello, más niñas y niños perdieron la igualdad para el ejercicio de sus derechos (Carli citada por López, y Konterllink, 2012:16).

El retiro del Estado como garante de servicios y bienes básicos estimuló la privatización de ámbitos públicos con las consecuentes transformaciones en la estructura social y económica; el correlato fue la emergencia de nuevas formas de intervención social en un contexto de deterioro del tejido social y de los espacios de pertenencia.

La experiencia social por la aplicación de recetas neoliberales (Consenso de Washington, 1989), la crisis social y política argentina de diciembre 2001, tienen expresiones visibles en la estructura social y en las políticas y programas sociales (Kirchner y Vessvessian, 2013); aparecieron nuevos conceptos y otros retomaron bríos en ese particular momento histórico: Desarrollo humano, capital social, estrategias de supervivencia, todas dirigidas a analizar, interpretar y eventualmente compensar la situación de una masa creciente de pobres.

Durante las últimas décadas el paradigma que ha predominado en la implementación de las políticas públicas es más la del asistencialismo que la del enfoque de derechos. Las políticas asistenciales (sean de transferencia de bienes, servicios, ingresos monetarios) se constituyeron durante la década del noventa como un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los “pobres”: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales (Esping-Andersen; 1993).

La intervención del Estado sólo ha de ser compensadora de los efectos de la desocupación y la exclusión social consolidada. Este condicionamiento se expresa por lo general en la obligación impuesta al beneficiario de efectuar una “contraprestación” al beneficio que percibe, de esta manera, se van construyendo y afianzando estereotipos de “pobres merecedores” y “pobres no merecedores” de asistencia, de acuerdo al cumplimiento o no de estos condicionamientos (Lo Vuolo y Barbeito 2004).

Tres procesos constituyen las transformaciones más sustantivas de las reformas de las políticas sociales realizadas durante el periodo; la focalización, la privatización y la descentralización. Estas tres características se apoyan mutuamente y constituyen un todo coherente funcional al modelo de acumulación neoliberal (Kirchner y Vessvessian, 2013).

Coraggio (1999) plantea que, en los años '90 se ha dado una oposición entre la esfera política de la económica, contribuyendo al debilitamiento del papel del Estado. Pero no se trata de fomentar la diferencia entre estas dos, sino de

desarrollar una marcada vinculación. No se puede transformar la política social sin transformar la política económica, hay que aceptar que la separación entre economía y política social que propone el neoliberalismo equivale a un vaciamiento de la carta universal de derechos humanos individuales y sociales.

La institucionalización del discurso de derechos de la infancia, se produjo en un contexto signado por la privatización de las políticas sociales y el desmantelamiento del Estado de Bienestar (LLobet, 2003), por lo expuesto podemos sostener que durante este período nos encontramos ante la vigencia de un paradigma de protección restringida: protección en la enunciación normativa vs. restricción en el plano de la condiciones de vida y de las políticas estatales dirigidas a mejorarlas (Mazzola, 2011). Por lo que,

> […] la perspectiva que abordaba a nivel general la pobreza como condición social, constitutiva de acciones e identidades sociales, en consonancia con la perspectiva privatista y focalizada de los nuevos regímenes de bienestar, produjeron singulares consecuencias en el campo de las políticas de infancia en vinculación con los derechos. En particular, la desvinculación del "niño" de su contexto, el tratamiento de la pobreza infantil desconectada de las situaciones y los procesos en que ella es determinada, y más en general, la eliminación de la agenda institucional de las preocupaciones por la desigualdad, aun cuando se instalara una retórica de derechos. […] Con posterioridad, desde mediados de los 90, y con más fuerza desde el 2000, las agencias internacionales comenzaron a vincular las políticas de reducción de la pobreza, dispositivos centrales del modelo neoliberal, con el enfoque basado en derechos y la inclusión social, entendiendo que derechos humanos y desarrollo se vinculan recíprocamente (PNUD, 2000). Este enfoque se articuló con el denominado "Estado de Inversión Social", que tiene como eje la inversión en la infancia y se presenta como superador de las políticas focalizadas del neoliberalismo. A partir de este enfoque, se entendería que el niño es el núcleo articulador central de las políticas sociales, a la vez que el objetivo primordial sería lograr la inclusión social para el futuro, lo que conllevaría nuevos desafíos para la protección social dirigida a esta población (Magistris y Litichever, 2013:53).

El cambio de paradigma, y su correlato con la implementación de nuevos modos de interpelación e intervención en la realidad social, lo que intenta es una igualdad en el acceso a los derechos como mecanismo integrador y universal en la concepción de las políticas sociales y desarticulación de aquellas políticas sociales de emergencias.

> […] A partir del año 2003 se inicia progresivamente un nuevo período donde, si bien se evidencian y persisten las drásticas consecuencias de las políticas neoliberales, se da un progresivo giro en la política socioeconómica del país, implementándose y/o ampliándose paulatinamente las políticas de corte universal para la niñez, incrementándose significativamente el gasto en educación y ampliándose el sistema de protección social a los sectores excluidos del mercado de trabajo formal (Lucesole, 2016:11).

El enfoque de derechos, en el ámbito de las políticas públicas, toma al derecho internacional sobre derechos humanos como marco teórico y conceptual. Así, las declaraciones, convenciones y pactos internacionales ratificados por los Estados, se constituyen en la guía a seguir en los procesos de diagnóstico, definición, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas (Repetto y Fernández, 2012).

> […] La CDN define que el enfoque de derechos es la perspectiva central que atraviesa todo el modelo de protección integral de los derechos, para delinear las acciones con niños/as, adolescentes, jóvenes y sus familias. Dos principios iluminan este enfoque: el de interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales, y el de no regresividad, que implica que los Estados no pueden adoptar medidas que empeoren el goce de derechos vigentes, debiendo, por el contrario, encarar acciones que generen un incremento progresivo y gradual del mismo (IDEP-ATE, 2014:20).

Por ello a la hora de comprender con mayor profundidad el cambio que implica la irrupción de la CDN en el modo en que el Estado se relaciona con la infancia, es muy esclarecedor centrar la atención en las mencionadas leyes que se sancionaron (en distintas épocas) buscando precisamente normativizar el modelo de intervención estatal: la Ley Nº 10.903, sancionada en 1919, y la 26.061, del año 2005. En ellas, se expresan lo que los expertos en Derecho clasifican como “modelos jurídicos conocidos para la protección de la infancia”: el modelo tutelar judicial o de Patronato de menores, y su opuesto, el modelo que se desprende de la CDN (IDEP-ATE, 2014).

1.3 La influencia del marco normativo nacional y provincial para el rediseño institucional.

Como venimos sosteniendo, la CDN impone un nuevo paradigma, el de la promoción y protección de derechos, que genera un cambio en la consideración de NNyA y consecuentemente en las acciones hacia ellos/as; un cambio respecto a la concepción del menor de edad como objeto de intervención a sujeto de derechos, responsabilidades, deberes y garantías; un cambio respecto de la familia incapaz de sostener la crianza de sus hijos al núcleo familiar como ámbito para su desarrollo y bienestar; y un cambio, que a partir de apropiarse del texto de la Convención, nuestro país, se ve obligado, en un primer momento, a iniciar una adecuación interna de sus normas, de sus prácticas, de sus instituciones, con el objetivo de garantizar su nuevo rol como Estado garante de derechos. De ahí la importancia del proceso de adecuación normativa que se dio, alcanzada a nivel nacional y sus correlatos provinciales, conforme a lineamientos establecidos en la Convención.

Los procesos de adecuación de la legislación interna, se caracterizaron por su demora y dificultad. En 2005 se promulga, a nivel nacional, la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; siendo el instrumento que pretende revertir el modelo de intervención tutelar,

obligando al Estado a rearmarse institucionalmente para relacionarse de otro modo con la infancia (Chávez y Fidalgo Zeballos, 2013).

La ley en consonancia con la CDN postulan un pasaje del denominado enfoque de “la necesidad” a otro sustentado en “los derechos”, lo que supone re conceptualizar la niñez y la adolescencia, redefinir los roles de la familia y la sociedad civil pero, por sobre todo, el papel que el propio Estado debe cumplir.

Se abandona la concepción tutelarista, paternalista, las intervenciones judicializantes ante carencias socioeconómicas y las prácticas punitivas de institucionalización.

Así, cuando la amenaza o vulneración de los derechos de los niños sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas o dificultades materiales, las medidas de protección son los programas dirigidos al fortalecimiento y mantenimiento de los vínculos familiares. La nueva normativa, compromete al estado a ocupar un lugar de fortalecimiento en relación con la familia, abandonando aquel de estigmatización y control.

«Los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal » (Ley 26.061, Art.5°,). El foco comienza a estar puesto en la generación de medidas para promover, proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos, en consonancia con la incorporación del enfoque de los derechos como eje de las políticas sociales y, en el fortalecimiento de la familia como elemento básico de la sociedad.

A estos fines se produce una reorganización institucional del aparato estatal, se crea el Sistema de Protección Integral de derechos de NNyA,

> […] conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño , demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional (Ley 26061, art.32).

Está integrado por organismos administrativos, judiciales y de control e interviene a través de políticas, planes y programas para lo cual utiliza un procedimiento marco conformado en tres instancias: las políticas públicas, las medidas de protección de derechos, y las medidas excepcionales de protección (Stuchlik, 2012).

En la base del mismo se encuentra un conjunto de Políticas Públicas Básicas y Universales definidas como necesarias para el pleno desarrollo de la infancia y la adolescencia: educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, participación. Asimismo, se plantea la garantía estatal para el pleno acceso a

estas políticas, la gratuidad, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento.

Como segunda instancia se define un conjunto de políticas específicas, que conforman las Medidas de Protección de Derechos, dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de las consecuencias por acción u omisión del estado, la sociedad o la familia o bien por la propia conducta del NNyA […] « implica la intervención inmediata de parte de un área administrativa determinada, con un programa adecuado que garantice el derecho que esté siendo vulnerado » (CASACIDN, 2008:10).

La última instancia del Sistema son las Medidas Especiales y Excepcionales, aquellas que deben adoptarse cuando se encuentran agotadas todas las posibilidades de implementar medidas de protección integral y por razones vinculadas al interés superior del niño, debe separarse temporal o permanentemente al NNyA de su grupo familiar primario o de convivencia (Murga y Anzola, 2011).

Estas características propias del Sistema implicaron la construcción de una institucionalidad que permita hacer efectiva esta perspectiva y lógica de funcionamiento, en particular las medidas excepcionales que tradicionalmente en el Sistema de Patronato estuvieron a cargo del Poder Judicial así como procurar la articulación con otros organismos provinciales y/o municipales.

Para articular estas instancias como parte del sistema de protección, el mismo deberá involucrar de manera transversal, para su real conformación y desarrollo, a múltiples sectores y niveles de gobierno. Para que este sistema funcione se crean los organismos administrativos de protección de derechos propios de un esquema federal y descentralizado que distribuye y articula las responsabilidades en niveles según lo establece el artículo 42 de la Ley 26061:

- Nivel nacional, integrado por el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia dependiente del Poder Ejecutivo Nacional: la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF). La representación de las organizaciones de la sociedad civil en la Secretaría Nacional es otro resorte de valor, éstas son parte integrante del propio sistema de protección integral, deben asumir el rol de cogestión y su participación debe estar reglamentada al igual que el accionar del resto de los actores.

- Nivel federal, conformado por el órgano de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el territorio de país: Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF). Es un espacio real de articulación multilateral entre la Nación y las provincias.

Si bien la ley define las atribuciones específicas, le asigna a ambos organismos atribuciones conjuntas que son de vital importancia para la articulación entre los consensos logrados para la elaboración del Plan Nacional de Infancia. Para ello deberán realizar en forma conjunta el seguimiento, monitoreo y

evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia y de la aplicación de la presente ley (Murga y Anzola, 2011).

- Nivel provincial, tendrá un órgano administrativo responsable de planificar sus propias políticas, con atribuciones para celebrar convenios con sus municipios con el objeto de asegurar la constitución y operatividad del sistema local.

La Ley Nacional 26061, brinda un piso sobre el cual las demás provincias deben adecuar su legislación local conforme a los principios que enuncia la CDN. Con las leyes de protección se produce entonces, a nivel federal y local, un quiebre en el paradigma de la situación irregular, exigiéndose la erradicación de ciertos "modos de intervención tutelar". En el ámbito nacional dicho proceso tutelar era sostenido por la ley 10.903 y en la provincia de Buenos Aires con el decreto ley 10.067, normas que permitían la "disposición de los menores" a los fines de su "protección y tutela" judicial.

La provincia de Buenos Aires promulgó en el 2005 la ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños; ésta fue suspendida hasta el 2007; en ese año finalmente se aprueba y en marzo entra en vigencia el decreto reglamentario 300 creando distintas figuras legales y administrativas con el fin de llevar adelante un nuevo sistema (Chávez y Fidalgo Zeballos, 2013).

La ley 13.298 comparte con la nacional 26.061 su objeto « la promoción y protección integral de los derechos de los niños, garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos y garantías reconocidos en el ordenamiento legal vigente, y demás Leyes que en su consecuencia se dicten » (Ley 13298 Art. 1); ambas normativas consagran el "principio del interés superior" del niño" como su eje rector (art. 3 Ley 26061 y art. 4 Ley 13298).

La Ley 13298 es rectora de la política social que se despliega en el territorio bonaerense, en tanto otorga el marco legal que orienta la actuación de las instituciones tradicionalmente destinadas a proteger a los NNyA; crea dispositivos de atención y protección a nivel territorial, los cuales representan un diseño novedoso en oposición al tradicional centralismo que organizó este campo de política.

> […] La implementación de este marco normativo implicó la creación y/o reordenamiento de las áreas de infancia y adolescencia tanto a nivel provincial como a nivel de los municipios – áreas que tradicionalmente formaron parte de las áreas sociales provinciales como municipales y que asumieron el rol de autoridad de aplicación del mencionado Sistema. Este proceso de carácter político-institucional ha requerido no sólo la definición de aspectos normativos y la puesta marcha de los dispositivos de atención y de protección, sino también una transformación de las prácticas institucionales en los distintos planos en que opera el Sistema –principalmente en la restitución de derechos y la implementación de medidas excepcionales de protección frente a situaciones de vulneración de derechos-, requiriendo estrategias de

> articulación sobre la base de la corresponsabilidad de cada uno de los organismos (Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia Buenos Aires, 2015: 11).

La adecuación de esta legislación provincial en concordancia con lo que plantea la CDN y la Ley Nacional 26.061 se hizo a través de algunos ejes centrales:

> […] Desjudicialización de la problemática de infancia, buscando superar las respuestas estatales previas, consistentes casi exclusivamente en la intervención judicial sobre los conflictos que involucraban niños y adolescentes.
>
> Diferenciación de subsistemas que integran el nuevo Sistema de Promoción y Protección de los derechos de niños y adolescentes. Se separan las competencias "asistencial" y "penal", a través de dos subsistemas "De promoción y protección de derechos del niño" y de "Responsabilidad penal juvenil", con la intención de diferenciar las problemáticas hasta el momento fusionadas bajo un mismo lema: "peligro moral y material".
>
> Desinstitucionalización: las leyes expresan la finalidad de evitar la institucionalización de niños –respuesta estatal recurrente en el antiguo modo de proceder- para dar paso a otras instancias, principalmente el fortalecimiento de la familia, la permanencia en el entorno social y la integración en la comunidad.
>
> Reorganización institucional: reasignación de competencias y funciones. Se modifican instituciones existentes y se crean nuevas, tanto a nivel Provincial como Municipal. Se asigna a éstos últimos un rol primordial en la atención de la infancia. Las nuevas conceptualizaciones conllevan a la consideración de nuevos actores y prácticas como parte del sistema.
>
> Reorganización territorial y descentralización: se instala la tendencia de que las diferentes problemáticas encuentren respuesta en el ámbito comunitario y por lo tanto se acrecienta la descentralización de los organismos estatales.
>
> Corresponsabilidad: se explicita la injerencia que deben tener todos los actores sociales sobre la problemática de infancia. Paralelamente, se intentan modificar las prácticas de derivación instauradas, exigiendo un trabajo conjunto y participativo de las instituciones responsables (Lescano, María José y otros 2008:6).

Respecto de la implementación de la Ley provincial 13.298 a nivel municipal, la ley dice que ésta responde a la voluntad de los municipios para trabajar por este nuevo sistema. Cada municipio debe firmar un convenio compromiso con la Provincia de Buenos Aires para implementar localmente la ley. Desde esta perspectiva, se supone que a nivel local resulta más fácil identificar las necesidades, conocer en profundidad los problemas que se enfrentan y por lo tanto diagramar las estrategias de intervención más acordes.

La provincia de Buenos Aires a partir del año 2006 transfirió fondos a los municipios en calidad de Fondos de Fortalecimiento de Programas Sociales para crear las instituciones necesarias para el funcionamiento del nuevo SIPPD de NNyA (Consejos locales formado por organizaciones sociales y referentes de la infancia y adolescencia en relación directa con los municipios, Servicios Locales de promoción y protección de derechos desarrollados por los estados municipales y servicios zonales de promoción y protección de derechos desarrollados por la provincia para la articulación entre los anteriores).

En relación a lo que venimos sosteniendo,

> […] el Municipio como ámbito territorial de protección de derechos asume el espacio privilegiado de las políticas sociales de Niñez y Adolescencia, al ser el sector del Estado más próximo a los ciudadanos. Desde ese lugar su rol fundamental será conformar e impulsar la unidad de desarrollo local para la construcción del Sistema Local de Protección de Derechos (Siede y Beutel, 2011:25).

En el siguiente capítulo abordaremos como la provincia de Buenos Aires diseña una nueva organización institucional, y como el Municipio de La Matanza asume el desafío de adecuarse a este nuevo Sistema de Protección Integral, creando los organismos necesarios para garantizar los derechos de todos los NNyA a nivel local en consonancia con lo planteado en la Ley 13298.

Capítulo II

2.1 El Sistema de Protección en la Provincia de Buenos Aires

La instancia provincial es la que precisamente deberá realizar el diseño operativo de la ley a la luz de la legislación nacional y local. En tal sentido, cada provincia deberá realizar una planificación de las acciones: adecuar su legislación local, designar a la autoridad de aplicación de la ley, pero además deberá diseñar los dispositivos locales de promoción y protección de derechos; establecer los procedimientos y circuitos de articulación entre los organismos administrativos de la provincia y los municipios.

Asimismo, la administración y el poder judicial deberán asumir sus nuevas competencias y su articulación. La administración tendrá que desarrollar el diseño de los programas acordes, contemplando una relación articulada con las organizaciones no gubernamentales a partir de los criterios que lógicamente deberán confluir en el diseño de un plan de acción para la niñez y adolescencia para ese distrito y, además, deberá establecer los criterios de exigibilidad de las políticas en el nuevo marco institucional.

La normativa bonaerense, por su parte, diseña una nueva organización institucional, y define al Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos como:

> […] un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino.
>
> El Sistema funciona a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado, y por entes del sector privado.
>
> Para el logro de sus objetivos el sistema de promoción y protección integral de los derechos de los niños debe contar con los siguientes medios: a) Políticas y programas de promoción y protección de derechos; b) Organismos administrativos y judiciales; c) Recursos económicos; d) Procedimiento; e) Medidas de protección de derechos (Ley 13298, art. 14).

La Ley 13298 determina la creación de una nueva institucionalidad que afecta a la organización de los poderes ejecutivos tanto del nivel provincial como del municipal en la provincia de Buenos Aires.

En el ámbito administrativo, la Autoridad de aplicación es el Ministerio de Desarrollo Humano hoy de Desarrollo Social (Art 1 dec. 300). Hasta el 2011, el área de Niñez y Adolescencia dependía del Ministerio de Desarrollo Social, a fines del mencionado año, mediante Decreto se creó la Secretaría de Niñez y Adolescencia dependiente en forma directa del Poder Ejecutivo Provincial; de esta forma se jerarquizó el área elevándola en el organigrama con la asignación presupuestaria correspondiente.

La misma está dividida en la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos y la Subsecretaría de Responsabilidad Penal Juvenil. De la primera dependen la Dirección Provincial de Programas y Promoción Comunitaria y la Dirección Provincial de Promoción y Protección de Derechos. Por su parte, la segunda tiene en su organigrama dos direcciones provinciales, una de Medidas Alternativas y otra, de Institutos Penales.

A partir del año 2010, se añade la creación del REUNA, Registro Estadístico Únificado de Niñez y Adolescencia.

> […] Es un sistema de información diseñado como herramienta de producción y consulta de información sobre NNyA y las intervenciones realizadas, en particular en casos de vulneración de derechos. El uso de esta herramienta permite efectuar el seguimiento de los casos, facilitar el abordaje y evitar la superposición de tareas de los efectores de niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires, y se constituye, también, en un insumo estratégico para la toma de decisiones y el monitoreo de la situación de NNyA en todo el territorio provincial (UNICEF, 2013: 6)

En el nivel central provincial, a partir de la gestión de la gobernadora María Eugenia Vidal, se crea el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social provincial, situación que modifica la organización institucional previa que tenía a la Secretaría de Niñez y Adolescencia con rango ministerial como organismo rector en la materia. La Secretaria de Niñez y Adolescencia fue disuelta mediante decreto en enero de 2016 y pasó a denominarse Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia que debe garantizar la Ley 13.298. El OPNyA tiene a cargo el diseño y ejecución de las políticas dirigidas a esta población.

A su vez, la ley 13.298 crea una Comisión Interministerial, (artículo 23) espacio de articulación y concertación del que participan representantes de casi todos los ministerios bonaerenses, responsable de la formulación de un Plan de Acción interministerial y de la elaboración de un sistema de monitoreo y evaluación del mismo, con acciones a ser ejecutadas desconcentradamente en los Municipios; un Observatorio Social dependiente del OPNyA que brinda indicaciones a la Comisión sobre el Plan de Acción Interministerial y realiza el monitoreo y evaluación de programas y acciones de la promoción y protección de los derechos del niño (Art. 24 de la ley 13.298 y 24 del Decreto 300); y por último, el Defensor del Niño (artículo 16), que al igual que en el ámbito Nacional aún no ha sido nombrado.

Es importante mencionar también al Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia (creado por Decreto Provincial 562 en el año 2015) instancia interjurisdiccional de planificación, coordinación y articulación entre los Municipios y el Organismo Provincial en la materia, en donde participan otros efectores provinciales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos.

Asimismo, entendiendo que era importante gestionar localmente los problemas de la niñez y adolescencia, y en oposición al tradicional centralismo, se crearon dispositivos de atención y protección a nivel territorial; en las situaciones en que los derechos NNyA se encuentren vulnerados, la ley prevé el procedimiento para la restitución, con la intervención de los siguientes órganos administrativos:

- Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos: Mediante la descentralización consagrada en la Ley 13.298 se atribuyen facultades de decisión a los servicios locales de Promoción y Protección de Derechos, que son una instancia municipal donde se reciben y abordan situaciones de vulneración de derechos en personas menores de 18 años. La función es facilitar el acceso de NNyA con derechos amenazados y/o vulnerados, a programas disponibles en su comunidad y formular propuestas de resolución alternativas a la separación del NNyA de su familia ante conflictos familiares.

- Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos: Se distribuyen por Región, su función es coordinar y supervisar los SLPPD de su zona y ser instancia superadora de resolución de conflictos agotada la instancia local. .

- Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: su función es formular el plan de acción territorial para la protección y promoción de los derechos de NNYA. Participan representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio vinculadas con la temática, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio, representantes de Universidades, de colegios profesionales y del Poder Judicial.

Tanto los Servicios Locales como los Zonales son unidades técnico-operativas ubicadas en la base del sistema. Mientras que los últimos constituyen instancias desconcentradas del nivel central, siendo representantes en el territorio del organismo provincial de Niñez y Adolescencia; los primeros son el ámbito local de aplicación de las acciones. Estos dependen del Servicio Zonal pero a la vez son servicios municipales con recursos humanos, presupuesto e inscripción institucional en la orgánica del gobierno local. Los mencionados Servicios serán así los responsables de la prestación de las políticas públicas previstas por la ley.

De esta forma se rompió, en principio, con la centralidad del Poder Judicial, y se puso sobre la cabeza de los organismos administrativos la obligación de enfocar su acción hacia todos los NNyA.

La distribución de competencias, responsabilidades y funciones del Estado central (provincial) y los municipios ocasiono disputas y controversias. A modo de ejemplo, en la propia letra de la ley 13.298 se reflejan algunos contrapuntos: ya no se hablará de descentralización, sino de desconcentración, lo cual supone ahora la atribución de facultades de decisión a algunos órganos de la administración. Para ello se crea la figura del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos, produciéndose de esta manera una desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos de NNyA en el ámbito municipal.

2.2 Asignación de recursos para la conformación del Sistema

Para que un Estado pueda dar efectividad a los derechos de la niñez, como lo dispone el artículo 4 de la CDN, los Estados deberían asignar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos reconocidos en la Convención y por lo tanto deberían prever una proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos locales que sean afectados en forma tanto directa como indirecta a garantizar la vigencia de esos derechos. De acuerdo a ello,

> […] en la mayoría de las legislaciones marco sobre infancia y adolescencia se prevén partidas presupuestarias que provienen de los presupuestos ordinarios e ingresos, pero no está determinado un porcentaje de asignación presupuestaria específico, lo cual claramente puede afectar la institucionalidad y el debido respaldo financiero y puesta en marcha de la institucionalidad prevista en la normativa de infancia que podría afectar la instalación del sistema de protección y también el flujo necesario de los recursos para el funcionamiento de las instituciones que componen el sistema al obligar cada año a la negociación política para comprometer las asignaciones presupuestarias anuales necesarias. Sin embargo existen algunas previsiones normativas a destacar y que pueden servir de modelo para otras legislaciones respecto a la importancia de darle una mayor previsibilidad a la garantía de mínimos presupuestarios para el funcionamiento de los sistemas de protección integral de la infancia: La ley 26.061 conforme al principio de progresividad prevé que “la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores” (Morlachetti, 2013:81).

Con el fin de otorgar sustento al sistema de protección de derechos, se distribuye en los municipios el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, (Ley 13163, 2004). Este Fondo fue una de las primeras experiencias de la provincia de descentralización de recursos a los gobiernos municipales, en busca de mejorar sus capacidades técnicas para el desarrollo de las políticas sociales. Fue ideado, para dotar de institucionalidad al sistema de protección de derechos. Desde antes de sancionarse la ley 13.298 ya se pretendía que, a través de la coparticipación de ese fondo, se financiara la creación del sistema a nivel municipal.

En virtud de la aplicación del régimen se distribuyen de forma anual a los Municipios de la Provincia, « de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social en cuya composición deberá contemplarse de manera relevante la cantidad de población bajo la línea de indigencia para cada caso, siendo esta distribución responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano» (Ley 13163, articulo 6).

Para recibir esos fondos, los municipios deben adherir a la ley 13.298, mediante la suscripción voluntaria de un Convenio Marco de Cooperación para la Construcción Colectiva del Sistema Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño/a. A través del convenio, los municipios se obligan a promover en su jurisdicción la organización del Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño en el ámbito del Municipio, así como deberán afectar el 50% de la partida presupuestaria destinada a gastos e inversiones en promoción, y la constitución del Servicio Local (Ley 13163).

2.3 Breve caracterización del Municipio de La Matanza. El escenario de la intervención

El partido de La Matanza se encuentra ubicado en la provincia de Buenos Aires, dentro del sector denominado genéricamente como Gran Buenos Aires. Es el municipio más extenso del conurbano ya que cuenta con una superficie total de 330 kilómetros cuadrados. Según el Censo 2010 realizado por el INDEC, posee una población que asciende a 1.775.816 habitantes.

Posee 15 localidades y 116 asentamientos informales; es el partido con mayor número de asentamientos del conurbano. La Matanza es un municipio multifacético en el que conviven los barrios residenciales y los de emergencia.

Dada la magnitud territorial, da como resultado una subdivisión en tres zonas - cordones que presentan grandes diferencias en cuanto a sus características socio-habitacionales, económicas y culturales, con un marcado contraste en sus indicadores de pobreza, empleo, educación. Estos cordones expresan territorialmente una fuerte diferenciación social, donde se puede observar cómo cambian las condiciones de vida a medida que nos alejamos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; además a mayor distancia de la Ruta Nacional Nro.3, la accesibilidad a servicios, centros educativos y de salud también disminuye.

Según las mediciones del año 2010 el municipio presenta en promedio un 12,8% de hogares pobres por ingresos, observándose una realidad dispar entre las distintas localidades del partido, mientras que para el total del partido son pobres por ingresos el 17,4 % de las personas, para la Zona I estos porcentajes son del 4,7 %, en la Zona II son pobres por ingresos el 13,4% y en la Zona III el 28,9% de las personas. Un 5,4% de la población se encuentra bajo la línea de indigencia; el 17,1% de las personas del partido tienen sus Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Zona I afecta al 7,2% de las personas, en la Zona II al 14,7% y en la Zona III al 25,8%. (Municipalidad de La Matanza, 2011).

Un dato importante a tener cuenta en el análisis de las políticas de infancia y adolescencia es la distribución de los hogares con niños en el Municipio. Estos hogares representan el 57,8% del total. Con un 41,4% en la Zona I, 61,8% en la II y con mayor incidencia en la Zona III que posee 70,2% de la población. En el total de los hogares con niños el 18,8% son pobres. El 25,4% de NNyA están en situación de pobreza, cada 4 menores de 18 años hay uno en situación de pobreza (Municipalidad de La Matanza, 2011).

2.4 Hacia la construcción del Sistema Integral en el Municipio de La Matanza. Antecedentes institucionales.

Existen elementos jurídico-normativos-institucionales generales, atinentes a la relación provincia-municipio, pre-existentes a la Ley 13298, que condicionan la dinámica del Sistema que nos ocupa, tanto en lo político-administrativo como en lo económico, que son necesarios detallar,

> […] los municipios de la provincia de Buenos Aires son regulados por el Decreto Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades. No se autoconstituyen, ni normativa ni históricamente: es el gobierno provincial el que les da origen, aun cuando la Constitución Nacional proclame su autonomía. En este contexto, el Estado Municipal es el producto de conceptos y visiones que sobre el rol municipal han tenido los gobiernos provinciales (Bernazza, 2004:11).

Magistris (2011) sostiene que la relación histórica entre el Estado provincial y el municipal ha estado caracterizada por políticas centralizadas con escasos niveles de autonomía local; los lineamientos programáticos eran definidos también desde el ámbito central con escasa o nula participación de las instancias regionales.

Durante los años 90 se profundizó en el país un ciclo de políticas neoliberales que impactaron fuertemente en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, la crisis de 2001 – 2002, fue el pico máximo de este proceso. La respuesta de la población matancera fue: la resistencia y la organización, surgieron así diversos movimientos, y ONG´s que conformaron un espacio de debate sobre las situaciones vinculadas a la niñez y adolescencia. Incipientemente se comienza a hablar de la necesidad de la constitución de un Consejo de Niños, y ello se traduce en un instrumento de reivindicación de las Organizaciones.

A fines del año 2000 surge el marco legal que posibilitó transformar la idea del Consejo en realidad, la Ley 12607 que entro en vigencia en 2001, (luego suspendida) aunque su influencia permitió al Estado municipal incorporar las demandas de las organizaciones y avanzar en el proceso de conformación de este espacio, dado que la Ley establecía que la provincia de Buenos Aires iba a contar con un fuero especial para Menores y Consejos Municipales para la atención de los derechos de la niñez y la juventud. Desde el punto de vista de las políticas de la niñez se creó en Julio del 2002, «el Consejo del Niño y el Joven de La Matanza (Ordenanza Municipal Nro. 12183), donde se establece

que el Municipio tiene el objetivo de promover y mediar en la creación de un espacio de debate permanente con los diversos sectores de la comunidad, buscando el consenso entre el Gobierno Municipal, el HCD, y las ONG» (Battista, 2002:10).

El Consejo surge ante la necesidad de derogar viejas prácticas tutelares que se implementaban en el territorio y se encuentra formado por diversas organizaciones. Desde esta perspectiva el municipio ha buscado intervenir en las problemáticas desde una propuesta básicamente relacional, por lo que se ha dado la tarea de convocar a instituciones gubernamentales y no gubernamentales referidas a esta franja etaria para conformar una organización que los nucleé. […] «Su objetivo, apunta a fortalecer a las organizaciones que intervienen en infancia y juventud para impulsar y ejecutar políticas de protección integral del niño y el joven; actualmente trabaja de forma articulada con 380 organizaciones» (Secretaria Desarrollo Social, 2018).

Las acciones de gobierno, lo que entendemos como política pública, son en tanto decisiones y objetivos que un gobierno toma a partir de reconocer las demandas de la sociedad, y de definir que los problemas sociales expresados son prioritarios para los ciudadanos como para el Estado. Ese reconocimiento de las demandas sociales, como así también ese conjunto de decisiones que los estados toman y que transforman en acciones concretas de política pública, expresan una visión de la realidad y reflejan también un posicionamiento del mismo Estado respecto de su responsabilidad en la atención de lo público.

La creciente demanda de la población que espera que sea el municipio el que actúe sobre sus problemas cotidianos más allá de que corresponda o no a sus competencias complejiza la tarea. En el año 2001, la situación del municipio así como la del país en general y del conurbano bonaerense en particular era crítica y las soluciones evidenciaban la necesidad de complejas políticas integrales de desarrollo; razón por la cual el Municipio firma un convenio con Nación (préstamo BID) y conforma un equipo técnico que comienza a delinear el Plan de Desarrollo Estratégico (Fusca y Battista, 2010).

> […] A partir de la reforma del Estado nacional argentino, los niveles subnacionales de gobierno –provincias y municipios- se encontraron crecientemente implicados en el desarrollo de las políticas públicas, viéndose en la necesidad de asumir desafíos en materia de agenda y gestión de cuestiones que hasta ese entonces eran “resueltas” (o al menos enfrentadas) desde el nivel federal (Isuani, 2010:3).

En el distrito de La Matanza la nueva normativa se inscribe en un proyecto de participación de los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil. Desde el año 2000 el municipio se propuso implementar un conjunto de políticas públicas con los actores sociales que llevan adelante trabajos en el territorio, con la fuerte convicción de que la participación social y comunitaria es el instrumento de “democratización de la democracia”. De esta manera se formó en ese año el “Consejo de Emergencia” y en 2001 el “Consejo de Crisis”, que permitieron aunar esfuerzos con la comunidad y sobrellevar la crisis social y económica imperante.

Se observó un cambio en el rol del gobierno municipal de aquel entonces; de ser espectador pasó a ser mediador y propulsor de soluciones, quizá anunciando el cambio de paradigma económico y social que se produjo en el país a partir de 2003.

Posteriormente en el 2003 las distintas Secretarías y áreas que conforman la estructura estatal convocada por la Vice jefatura de Gabinete trabajaron y asumieron un papel fundamental en el proceso de construcción de la política pública desde la óptica y visión de la planificación estratégica. (Magario, 2012)

> […] El Plan Estratégico Municipal, es representado en el discurso político como una herramienta fundamental para revertir las desigualdades económicas, sociales y culturales que se presentan entre las distintas localidades del municipio, es decir que se propuso como objetivo "Combatir las desigualdades y desequilibrios en el territorio, a partir de la mayor proximidad entre las decisiones políticas y administrativas de la gestión municipal y los intereses de la comunidad (De Campos Moráis, 2009: 1).

Por ello, el Plan constituye una herramienta para optimizar la gestión de gobierno y permitir la activa participación del municipio, aún contra las limitaciones y la falta de recursos.

En su etapa de Implementación el Plan de Desarrollo Estratégico impulso dos acciones esenciales a fin de cumplimentar sus objetivos; por un lado, se puso en marcha la apertura del Consejo Participativo del Plan de Desarrollo Estratégico; que es un espacio a partir del cual se promueve la acción concertada y la consulta de los diversos proyectos y programas contemplados en dicho plan, estructurados a partir de tres ejes del Plan: Urbano-Territorial, Socio-Sanitario y Económico-Productivo. Por otro lado, en el marco del eje Administrativo-Institucional se pone en marcha el Programa de Descentralización Municipal.

Con respecto a este último cabe agregar que, del diagnóstico realizado para la elaboración del Plan, surgió que la estructura organizativa y de funcionamiento del estado municipal no era adecuada, debido al grado de centralización alcanzada, para hacer frente a los nuevos requerimientos del contexto y para la implementación de políticas transformadoras. De esta manera, con la premisa de reducir las desigualdades y neutralizar las condiciones que imposibilitan el desarrollo de una gestión eficiente, se plantea la necesidad de descentralizar y tecnificar la administración municipal; fortalecer las capacidades institucionales en cuanto a la definición y ejecución de políticas públicas y mejorar los servicios municipales, especialmente, en aquellas áreas de salud y desarrollo social que insumen más del 50 % de los recursos presupuestarios totales (Magario, 2007).

El nuevo paradigma en políticas sociales, que incorpora la perspectiva de los Derechos Humanos ha implicado una transformación en la metodología de abordaje y un reposicionamiento de los actores involucrados. De esta manera se comenzaron a desconcentrar los programas, servicios, trámites brindados

y/o gestionados por el nivel central del municipio a nivel territorial a través de la creación de las regiones Municipales descentralizadas, y se promovió la instauración de mecanismos y dispositivos de participación social y comunitaria a nivel local que serán abordados más adelante.

La política social, en el Municipio de La Matanza, coordinada por la Secretaria de Desarrollo Social se materializó en el territorio a través de programas y dispositivos institucionales; priorizando una estrategia de abordaje territorial, reconociendo a la comunidad y al barrio como espacio privilegiado de interacción de la vida cotidiana de los sujetos y de desarrollo de las principales estrategias de resolución de los problemas mencionados, en articulación con otros actores sociales.

En el año 2003 se crea la Dirección de Juventud de La Matanza dependiente de la Secretaria de Desarrollo Social. En el año 2004 dependiente de dicha dirección se crea el Programa ANDAR (Adolescentes y Niños en el Deporte, el Arte y la Recreación) que fue el primer programa municipal destinado a NNyA y también se crean con los Fondos de Fortalecimiento de Programas Sociales de la Provincia de Buenos Aires los Equipos de Fortalecimiento Familiar, que posteriormente se transformaran en la base de lo que será el Servicio Local.

En el año 2005 se creó el primer programa alternativo a la institucionalización que se denominó Programa de Acogimiento Familiar, dependiente de la Secretaria de Desarrollo Social de La Matanza.

> […] En torno a las propuestas del Plan Estratégico, en el año 2006 en el marco del proceso de descentralización municipal, se crea la Unidad de Coordinación de Desarrollo Socio Sanitario, área en la que se inscribe en primera instancia el Servicio Local, garantizando así la articulación del SL con otras esferas del ámbito municipal (Battista y Fusca, 2010:10).

Conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud se conforman 18 áreas programáticas, a partir de la selección de barrios, y su articulación con Delegaciones Municipales, Unidades Sanitarias y organizaciones de la sociedad civil, a fin de promover redes locales/barriales.

En esta línea de intervención es que se sostienen y propician las redes preexistentes – 18 áreas programáticas-, a fin de garantizar el desarrollo de intervenciones socio-sanitarias en forma articulada y, en función de dar respuestas a las necesidades relevadas por este municipio. Se pretende llevar adelante acciones de prevención y promoción, así como la detección y el acompañamiento de situaciones complejas en el nivel territorial, partiendo del supuesto de que sólo son sostenibles en el tiempo las estrategias elaboradas por los grupos familiares y acompañados por las redes o micro redes en el nivel local (Battista y Fusca, 2010).

La Secretaría de Desarrollo Social cuenta a su vez con Delegaciones Municipales distribuidas en cada localidad, que atienden a la población de ese territorio para ofrecer una proximidad que facilite el acercamiento y garantice

equidad en el acceso, las delegaciones se constituyen así en un actor clave para el abordaje territorial y para el primer nivel de atención social.

Al incorporar el concepto de territorialidad, se evidenció la necesidad y deber de las políticas de acompañar las singularidades, acorde a su pertenencia a una comunidad - barrio con particularidades tanto geográficas como culturales y así, actuar con lógicas propias. Al respecto Razu (2013), sostiene que plantear un tipo de intervención desde la valorización del territorio posibilitó una modalidad de gestión pública en lo social, cercana, próxima. Dicha relación supone entender y reconocer a un Estado encarnado en una realidad territorial, que confía en otros actores y que asocia sus propias capacidades gubernamentales a las sociales, accionando con diferentes niveles de gobierno y la comunidad.

[…] «El Municipio ha tenido en los últimos años un crecimiento en la gestión de lo social, tanto en su grado de responsabilidad para la atención de la demanda social como en lo que ha sido denominada la gestión de la proximidad» (Razu, 2014:4).

Este crecimiento en la intervención del gobierno municipal nos lleva a adentrarnos en la conformación de la nueva institucionalidad local; proceso que coincide también con la mayor centralidad que adquiere la gestión pública local, donde el Municipio traspaso las funciones tradicionales de la iluminación, barrido y limpieza, para liderar e incidir fuertemente en la política.

2.5 Surgimiento de la nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia.

Luego de la puesta en vigencia de la ley 13.298, se comienza a diseñar una nueva institucionalidad generada alrededor de los Servicios Zonales y Locales de Promoción y Protección de Derechos del Niño (en adelante Servicios Zonales o SZ y Servicios Locales o SL, respectivamente). Estos servicios funcionarían como ventanilla de acceso a las políticas sociales de los distintos niveles, así como de respuesta estatal frente a la vulneración y/o amenaza de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Los primeros son de carácter provincial, mientras que los segundos son de carácter municipal.

«Una de las líneas directrices que atraviesan estos dispositivos es la proximidad entre los efectores y destinatarios con la problemática que se pretende abordar, de este modo se explica la importancia de la acción del municipio como parte de una nueva institucionalidad» (Magistris, 2013:6) para ello la normativa provincial les transfiere funciones específicas:

> […] Las políticas de promoción y protección integral de derechos de todos los niños se implementarán mediante una concertación de acciones de la Provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez, tendientes a lograr la vigencia y el disfrute pleno de los derechos y garantías de los niños. A tal fin se invita a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción,

> protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez (Ley 13298, Artículo 15).

«La Autoridad de Aplicación podrá disponer la desconcentración de sus funciones en los municipios, mediante la celebración de convenio suscripto con el Intendente Municipal, que entrará en vigencia una vez ratificado por Ordenanza» (Ley 13298, Articulo 22). Dado el principio de la descentralización que rige en la ley 13.298, los encargados de la implementación del sistema de protección de derechos, son los gobiernos locales.

En el 2007 se levanta la medida cautelar que pesaba sobre la Ley 13298 y se conforma el Servicio Local como un área de la Unidad de Coordinación Socio Sanitaria. Se conforman 3 sedes una por cada Zona (de acuerdo a la división territorial anteriormente mencionada) y una sede central que constituye la Unidad de Coordinación. Los equipos técnicos del Programa de Fortalecimiento Familiar pasan a conformar los equipos de cada sede.

En este marco, el SLPPD debió afrontar la nueva normativa y para ello debió movilizar y adaptar los recursos preexistentes y generar paralelamente mecanismos de articulación que permitieran dar cuenta de las problemáticas.

Se propició un Espacio de Articulación del Sistema de Promoción de los Derechos del Niño de La Matanza, institucionalizándose en la práctica definiendo un encuentro mensual, creando comisiones de trabajo (Comisión de salud, de promoción y protección de los derechos de NNyA y de Responsabilidad Penal Juvenil) y abriendo la participación a todos los actores que desarrollan tareas orientadas a la infancia y la adolescencia en el distrito.

> […] En el 2008 el Servicio Local pasó a conformarse como una Dirección dependiente de la Jefatura de Gabinete, como consecuencia de la importancia dada a las políticas públicas de la niñez y adolescencia en el municipio y con ello poniendo a disposición de la protección y promoción de los derechos de NNyA todos los recursos existentes en cada Secretaria Municipal. En mayo del mismo año se crea mediante el Convenio Marco de Cooperación suscripto con la Comisión Interministerial (Expediente Nro. 4074-12312/07/INT) y la Ordenanza Municipal 15656, el Servicio Local como una unidad técnico operativa (Battista y Fusca, 2010: 11).

Durante ese año se produjo un avance en las políticas de niñez al crearse el Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de NNyA a través del Decreto Municipal 1979/1-8-08 en consonancia con el artículo 14 de la Ley Provincial. En el decreto Municipal se crea la Dirección de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos de NNyA. A fines del 2009, el antes mencionado Espacio de Articulación fue aprobado por todos los integrantes como “Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos” conforme lo planteado en el Decreto 300/05 (Battista y Fusca, 2010).

La concreción del Consejo Local fue quizá uno de los mayores logros en la conformación de la nueva institucionalidad, porque este Consejo fue la piedra

sobre la cual se avanzó en el diseño de políticas públicas a nivel local, reconociendo las particularidades y necesidades del espacio local. En este espacio se han realizado acuerdos sobre las acciones a realizar en situaciones de vulneración de derechos y se han protocolorizado las formas de intervención.

Actualmente el Servicio Local es un referente ineludible en La Matanza en lo que refiere a problemáticas vinculadas a niñez y la adolescencia – ya sea con referencias positivas como negativas-. Está constituido por unidades técnico operativas que desempeñan funciones para facilitar el acceso a los programas y planes disponibles en la comunidad de aquellos niños que tengan amenazados o vulnerados sus derechos. Actúa protegiendo, asesorando, orientando, acompañando y elaborando estrategias mediante la articulación de acciones en red con diferentes actores gubernamentales (salud, justicia, educación, etc.), organizaciones de la Sociedad Civil, y demás actores comunitarios y sociales.

Está compuesto por un área de Atención de Casos, que funciona como una "ventanilla" abierta a recibir las demandas por "derechos vulnerados" en las tres sedes, un Área Programática que consta de una serie de Programas y Proyectos (que abordaremos en el próximo capítulo) apuntados a resolver problemáticas especificas visualizadas como nodales y una Unidad de Coordinación, espacio destinado a la dirección del Servicio Local y del Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos.

Otro eje singular lo constituye la articulación que se realiza con el organismo de aplicación de la ley 13.298, esto es, el Servicio Zonal, dependiente en forma directa de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires. En Matanza las medidas son adoptadas y ejecutadas desde el Servicio Local y son solamente comunicadas al Servicio Zonal. La articulación con el Servicio Zonal se sostiene así desde la subsidiariedad: solo se recurre a éste cuando no queda otra opción, no hay en juego una lógica de responsabilización a esa instancia sino todo lo contrario, de minimizar las interacciones en pos de agilizar las exigentes actividades cotidianas.

El municipio logro desarrollar en los últimos 10 años un Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Jóvenes. A través del Sistema, implementa programas de protección y promoción de derechos de NNyA en forma articulada con los actores y organizaciones sociales que se involucran para llevar a cabo dicho objetivo.

El gobierno local tiene una función central al poder trabajar desde el territorio junto con las organizaciones comunitarias, las escuelas, las unidades sanitarias y las familias para poder lograr que los recursos públicos lleguen a los actores que más los necesitan. Esto no significa buscar una nueva focalización de programas, sino trabajar para universalizar el acceso a programas y derechos por parte de todas las familias en el municipio.

2.6 Territorio, relaciones, actores del sistema. La corresponsabilidad desde el nuevo paradigma.

El Sistema de Protección de Derechos dispuesto por la ley y especificado por la reglamentación es la correa de transmisión para implementar los objetivos de las políticas de infancia en todo el territorio de la Provincia. Esa correa de transmisión involucra una nueva ingeniería institucional, diferente a lo existente hasta el momento: prevé nuevos actores, nuevas relaciones, procedimientos, tecnologías de intervención, etc. (Cafiero, 2005).

Al respecto, es dable destacar lo referido por la Ley 13298 en el artículo 14 y 15, ya que en la gestión del Sistema, las relaciones interinstitucionales constituyen un aspecto central a partir de los dos principios expresados en dicha normativa: corresponsabilidad e integralidad. Estos principios exigen la interacción entre diferentes actores el Estado, la Sociedad Civil y las familias, pero a la vez, la interacción de los diferentes niveles de gobierno (nación, provincia, municipio) y diferentes sectores de ese Estado (salud, educación, etc.). Para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos esas relaciones deberían ser permanentes, coordinadas y direccionadas hacia la protección y promoción de los derechos de los niños/as.

El criterio de integralidad es esencial en el diseño del sistema, en el sentido que exige garantizar los derechos a todos los NNyA, además y como venimos sosteniendo, la satisfacción integral de los derechos conlleva a la intervención de varias áreas de gobierno y actores de la sociedad civil (Siede y Beutel, 2011).

Para poder trabajar desde la corresponsabilidad es necesario entonces vincularse con otras áreas del Estado y conocer los recursos y acciones que despliegan las organizaciones de la sociedad civil en la comunidad. El nuevo paradigma supone la participación activa de diferentes organismos y un nuevo modo de vincularse: los efectores ya no derivan al NNA para abordar las diferentes problemáticas, sino que deben articular entre sí para abordar la cuestión desde cada especialidad. La lógica de la corresponsabilidad atraviesa todas las intervenciones y los sectores públicos: educación, salud, sistema judicial, ONG´s y la familia se vuelven corresponsables.

El trabajo en red se convierte así en una herramienta central para transitar desde la lógica fragmentada de atención a la infancia en función de sus carencias, hacia un enfoque integral dirigido a favorecer el acceso de los NNyA en el territorio.

La propuesta de un trabajo en Red responde a un modelo de intervención basado en un proceso de construcción permanente, tanto individual como colectivo, con posibilidades de potencializar los recursos propios de los actores intervinientes y la creación de alternativas para la resolución de problemas o la satisfacción de necesidades. De este modo, cada miembro se enriquece a través de las múltiples relaciones desarrollando y optimizando los aprendizajes al ser éstos socialmente compartidos.

Esta noción de red nos remite a la de sistema, entendido como;

> […] un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tienen todos los actores, según el lugar en el que están posicionados en el sistema de decisiones en la formulación de políticas y que por las funciones el campo cognitivo y en el campo de poder tienen particulares responsabilidades. En el proceso de construcción del sistema, estos actores intervienen instalando una agenda pública, que contiene los temas de interés de la comunidad local y del territorio que comprende el sistema; participando en éste, el conjunto de instituciones (Konterllink citada por Siede y Beutel 2011:27).

Este nuevo modo de entender a las políticas sociales frente a la cuestión de la niñez y la adolescencia ha llevado a la Secretaría de Desarrollo Social a redefinir su modalidad de intervención y gestión de lo social estableciendo "ejes prioritarios de acción. Esta propuesta implico una reconfiguración del trabajo, agrupando las diferentes áreas y programas en ejes; rompiendo con la fragmentación de acciones y la superposición de intervenciones, provenientes de oficinas islas. Los ejes permitieron un espacio de integración horizontal de áreas y actores trabajando en las mismas líneas de acción, conformando un espacio de discusión e intercambio que facilito la articulación y coordinación de acciones lo que mejora las intervenciones en el territorio.

Para quienes trabajamos con NNyA es conocida la complejidad de las articulaciones, y lo dificultoso que puede resultar relacionarse entre instituciones con lógicas distintas y perspectivas muchas veces contrarias. Sin embargo, el Municipio tiene exitosas experiencias de trabajo articulado, entre ellas el Consejo Local, el Consejo Municipal del Niño y del Joven, las mesas de gestión y las Mesas Territoriales de Niñez y Adolescencia.

Por supuesto que a la hora de crear estrategias, implementar acciones, también surgen dificultades propias del trabajo en conjunto desde las distintas instituciones, organizaciones, personas-referentes, con la sumatoria de las dificultades que cada una de ellas atraviesa.

A partir del 2015, con el cambio del gobierno nacional y provincial, en el marco de un Estado en retirada y vaciamiento de recursos humanos y materiales el sistema se ve afectado notoriamente; debido a ello es imposible afirmar que se garantizan y se promueven derechos cuando no se cuenta con un presupuesto acorde para desplegar políticas públicas de calidad en el actual escenario.

Cada uno de los efectores (directos o indirectos) de las leyes de promoción y protección, se encuentran con un panorama que, si bien remite a la necesidad de articulación y trabajo en conjunto, las dificultades de cada actor –sector, se hacen evidentes a cada paso y repercuten de manera directa y totalmente visible en la ejecución de las estrategias.

En relación a esto y como sostiene Stuchlik (2005) la problemática de la niñez no termina en las políticas y leyes destinadas a la niñez, sino que estas terminan de jugar su viabilidad en un proyecto de país inclusivo, con políticas económicas redistributivas y un andamiaje institucional fortalecido.

Capítulo III

3.1 Gestión local para la infancia y la adolescencia.

Como ya se mencionó anteriormente, la Ley Nacional 26061, estableció una nueva manera de entender y atender las necesidades y derechos vulnerados de NNyA, al delinear un sistema de protección que involucra a múltiples actores;

> […] en su artículo 4 enuncia que las políticas de niñez y adolescencia se elaboraran de acuerdo a las siguientes pautas:
>
> a) Fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, niños y adolescentes
>
> b) Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
>
> c) Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;
>
> d) Promoción de redes intersectoriales locales;
>
> e) Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Ley 26061, Artículo 4).

Así al poner la centralidad en la protección de derechos, se marca una nueva lógica en las intervenciones del Estado, esto es en la elaboración de políticas públicas. Tal como sostiene Repetto (2013) las políticas, programas y proyectos que buscan atender los problemas de la niñez y adolescencia son más efectivos cuando se formulan desde una perspectiva integral.

En tal sentido a partir del año 2012 se comienza a implementar el esquema de integración de los programas municipales que conforman el SIPPD, esta propuesta tiene como objetivo implementar políticas de Promoción y Protección de Derechos que integren y vinculen territorialmente la salud, educación, trabajo, deporte y recreación para NNyA y sus familias. Frente al desafío actual para el Estado de instalar definitivamente políticas universales de protección de derechos, se reformuló la intervención social a través de “Ejes Programáticos” (Niñez, Adolescencia y Juventud, Genero, Discapacidad, Territorial y Fortalecimiento Comunitario, y Seguridad Alimentaria) como modos superadores de la fragmentación producida por los programas estáticos y focalizados.

Los programas que se implementan llevan adelante líneas de trabajo por áreas, están articulados como circuitos institucionales para intentar hacer efectivos los derechos de NNyA. Existiendo una fuerte articulación entre la Dirección de

Género y el área de niñez, especialmente para el abordaje y tratamiento de los niños en casos de violencia familiar; también con el Eje de Seguridad Alimentaria que a través del Área de Promoción Infantil y Comunitaria, persigue el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación, brindando asistencia alimentaria a la población que se encuentra bajo la línea de indigencia, coordina comedores y merenderos municipales y provee alimentos.

De este esquema surgen los conceptos sobre los cuales la Secretaría pretende hacer foco a la hora de gestionar: la accesibilidad de la comunidad, la jerarquización de la atención territorial y el incremento de la capacidad resolutiva de los diferentes servicios y áreas.

En la medida en que la temática de infancia y adolescencia involucra a un conjunto de actores diversos, la intersectorialidad es un componente clave para poder brindar prestaciones efectivas. A partir de ello surge la necesidad de coordinar acciones hacia el interior del Municipio pero también hacia el exterior.

Un enfoque integral de derechos para la infancia, desde este marco político e institucional propone y obliga a superar miradas e intervenciones sectoriales, aisladas.

La construcción de redes comunitarias ha demostrado gran capacidad para generar intervenciones y respuestas creativas y efectivas, claro ejemplo de ello son las 21 Mesas Territoriales de Niñez y Adolescencia (conforman el Eje Territorial) y son espacios promovidos por la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Servicio Local en el que participan áreas municipales, provinciales, nacionales (Equipos técnicos de SENNAF) referentes de instituciones educativas, de salud, judiciales y organizaciones sociales y barriales, etc.

En estos dispositivos se trabajan diagnósticos y estrategias conjuntas y cogestionadas entre todos aquellos que por mandato institucional, pertenencia temática, disposición territorial o vinculación afectiva comparten la corresponsabilidad en la defensa y efectivización de los derechos de NNyA (Murga y Anzola 2011).

Las mesas territoriales vienen a contribuir en las líneas de trabajo que propone la Secretaria de Desarrollo: Integralidad, intersectorialidad y territorialidad apuntando a:

- Conformar espacios de encuentro y trabajo participativo en los territorios, optimizando el impacto de las políticas públicas de desarrollo social y municipal, fortaleciendo la integración comunitaria y el vínculo institucional con la comunidad.
- Promover entre los participantes espacios de formación y socialización destinados a potenciar las herramientas de la comunidad para el abordaje de la problemáticas y la potencialidad de sus capacidades.

- Optimizar y compartir recursos, guías de trabajo, circuitos de atención que fortalezcan las estrategias de intervención con la comunidad desde una óptica interdisciplinaria e intersectorial.
- Potenciar el desarrollo local a partir de trabajar en la accesibilidad de los recursos y favoreciendo la organización barrial.

Las experiencias dan cuenta que en el ámbito local es más factible la actuación integral sobre los problemas identificados, y se torna más viable la creación de vínculos y una participación efectiva de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas.

El Municipio logró construir una nueva institucionalidad, viene desarrollando diferentes iniciativas propias en el campo de niñez y adolescencia que abarcan una variedad de cuestiones que requieren abordajes y competencias específicas como así también de la construcción de dispositivos de intervención variados. No obstante, este desarrollo no ha generado el impacto necesario para otorgar una resolución efectiva a las problemáticas y dificultades que atraviesa esta población, como consecuencia directa de las condiciones del funcionamiento económico y político del país.

A partir de la presidencia de Mauricio Macri, la situación de NNA, releva un escenario desfavorable con serias deficiencias socioeconómicas, y marcadas desigualdades, que de no modificarse el rumbo de la política actual se profundizaran los hechos de exclusión, violencia y desigualdad.

Desgraciadamente, el retorno a las políticas económicas neoliberales produjo su contraparte esperada en las políticas de asistencia: un corrimiento de la demanda, que luego de tener una mejora cualitativa en la década pasada- provoca que los sectores más pobres de la sociedad deban retornar a solicitarle al Estado satisfactores de necesidades básicas. En el mes septiembre de 2018, el Concejo Deliberante declaró por unanimidad la “emergencia educativa, económica, social, alimentaria, sanitaria y de seguridad” en el Municipio. Ante este escenario la prioridad del municipio es lo alimentario- asistencial dado el incremento significativo en la asistencia de NNA y familias a merenderos, copas de leche, y comedores, el foco está puesto en el Eje de Seguridad Alimentaria.

Cabe resaltar que el acceso a organismos y dispositivos o a instancias de protección no es competencia exclusiva de los Servicios Locales ni dependen exclusivamente de la implementación de medidas de protección. En la práctica, diversas situaciones de vulneración de derechos deberían ser resueltas – o al menos abordadas- por distintos actores de la sociedad o de los propios adultos responsables de los niños.

En este sentido, lo importante pasa por entender que la vulneración de derechos no es una problemática a ser abordada por un solo organismo, sino lo que se intenta lograr es el funcionamiento del Sistema de Protección Integral. Por lo tanto la intervención del Servicio Local en situaciones que ya han sido abordadas por otros actores sociales, no solo a veces se torna innecesaria,

sino que a su vez puede volverse negativa y contradictoria respecto del nuevo paradigma.

Los Servicios Locales se encuentren desbordados en sus tareas, las instituciones derivan los casos “por las dudas” probablemente se deba a un desconocimiento de las nuevas lógicas de abordaje, o debido a que por más de que posean competencias para abordar determinada problemática, no cuentan con los recursos para dar respuesta.

Para lograr ese conocimiento y comprensión de los fines del sistema de protección integral, se hace necesario crear y sostener ámbitos de debate, y capacitación. Fortalecer las capacidades de los actores territoriales es esencial para el desarrollo y sustentabilidad de procesos de cambio hacia políticas, servicios y prácticas basadas en los derechos de la infancia.

El trabajo articulado y en red es un instrumento indispensable, la presencia o no de esta modalidad de trabajo puede ser la diferencia entre una acción rígida y atrapada en las formas tradicionales o una verdadera transformación de las condiciones capaces de hacer del territorio un espacio de cambio y crecimiento para todos los actores involucrados en el desafío de construir políticas de infancia desde la mirada de sus derechos.

3.2 La oferta programática y sus características.

Las políticas de atención a NNA vigentes a partir de la CDN, tienen el compromiso de respetar y garantizar los derechos. El vínculo más importante entre las leyes de infancia y las políticas sociales básicas se materializa en el hecho de crear mecanismos, tanto para evitar que estas políticas operen con discriminación como para corregir la oferta insuficiente de servicios o las violaciones a los derechos de la infancia que ocurran en estas áreas (Murga y Anzola, 2011).

La protección integral impone diseñar nuevos programas y reformular los programas existentes en función de los nuevos criterios. Del análisis de la letra de la ley surge que el conjunto de programas y proyectos atinentes a la infancia y adolescencia, se ordenan en tres niveles de intervención. Con políticas de gran escala que abordan básicamente derechos a la salud y educación. En un segundo nivel los programas de áreas específicas de atención a la niñez y adolescencia que elaboran sus políticas definiendo como “destinatarios” a los que no se incluyen o tienen una inclusión dificultosa a las políticas enunciadas anteriormente, siendo para la ley aquellos que tienen sus derechos vulnerados por ausencia u omisión de políticas públicas; y un tercer nivel de carácter proteccional vinculado a las medidas de excepcionalidad.

Cuando hablamos de intervenciones nos referimos a proyectos, programas, dispositivos que se encuentran actualmente en ejecución en el municipio, por lo tanto se describirán aquellos gestionados por el estado municipal, independientemente del nivel de gobierno en que se originan, diseñan o financian.

Se excluyen del presente apartado aquellos programas y proyectos que no forman parte del Eje Niñez y Adolescencia, y aquellos que se dirigen a NNyA pero se inscriben en la Secretaría/Dirección de Salud, Educación, Empleo o Discapacidad del municipio.

A continuación se describen someramente los programas y dispositivos que componen el Eje De Niñez y Adolescencia:

- **Programa ANDAR (Adolescentes y Niños en el Deporte, el Arte y la Recreación)**

Desde el año 2006 el Programa tiene como objetivos generar diferentes espacios de participación en instituciones barriales, con actividades recreativas, deportivas y culturales para NNyA de 12 a 18 años. Mediante estas actividades se busca conocer las inquietudes, intereses y situaciones de dificultad que atraviesen los/as NNyA en relación a vulnerabilidad de derechos y acceso a servicios sociales. Las actividades se realizan e 15 sedes distribuidas en los tres cordones –zonas del Municipio.

- **Consejo Municipal del Niño y del Joven (Ordenanza HCD 12.183):**

El Consejo se creó como espacio de discusión y generación de políticas sociales en defensa de los derechos de los NNA y jóvenes de La Matanza. Su objetivo, junto al Estado Municipal, apunta a fortalecer a las organizaciones nucleadas que intervienen en infancia y juventud para impulsar y ejecutar políticas de protección integral de NNyA en el marco de la CDN. Se organiza a partir de dos áreas, una de debate y construcción colectiva y otra programática.

Esta última compuesta por el Programa CreSer que promueve acciones de acompañamiento y promoción destinadas a las familias y a los niños/as desde la etapa de embarazo hasta los 6 años, con el propósito fundamental de proteger los derechos de los niños en situación de vulnerabilidad durante el desarrollo de la Primera Infancia. La Secretaría de Desarrollo Social, desde el SIPPD junto con la Secretaría de Salud, impulsan el programa destinado a Primera Infancia, donde también se brindan capacitaciones a los referentes de las organizaciones en relación a la conformación del Sistema y el marco normativo, para dotar de herramientas específicas a los operadores comunitarios que acompañan a los niños y familias en el cumplimiento de los derechos junto con los equipos del Eje Niñez, Adolescencia y Juventud.

El Consejo realiza acciones para fortalecer institucional y pedagógicamente a las 380 organizaciones sociales que lo integran, entendiendo el aspecto comunitario como enclave en la intervención territorial. Tiene un dispositivo de acompañamiento; para fortalecer los equipos de trabajo, realizar mediaciones y vinculaciones con otras áreas del SIPPD y agentes territoriales. También realiza acompañamiento a la Educación Inicial de Gestión Comunitaria: fortaleciendo a los 130 Jardines Maternales y de Infantes comunitarios que participan.

Cuentan con un equipo de Mejoras de Infraestructura Comunitaria- edilicia, brindan asesoramiento técnico en relación a la seguridad e higiene de los

espacios, y gestionan la habilitación de Jardines Comunitarios (Proyecto Ordenanza de Habilitación de Jardines Maternales y de infantes, en conjunto con la Sec. De Planificación Operativa y Control Comunal).

Mensualmente cuenta con un espacio de encuentro, debate y discusión para la construcción de agendas comunes en torno a las políticas y acciones de niñez y adolescencia; se desarrollan plenarios, asambleas ordinarias con los respectivos grupos de Organizaciones Sociales, y Mesas Distritales de Educación Inicial comunitaria con participación de: Redes, Jardines comunitarios independientes, equipos de coordinación de gestión provincial y municipal.

- **El Programa Municipal PODÉS (Programa de Orientación y Desarrollo Educativo Socio comunitario) y el Programa de Responsabilidad Social Compartida ENVIÓN.**

Ambos trabajan de forma articulada y se despliegan a lo largo de 18 sedes territoriales y 6 subsedes, en donde los educadores comunitarios y becarios de ambos programas desarrollan estrategias de intervención a nivel individual, familiar y comunitario.

ENVION

Implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires en convenio con el Municipio se propone como estrategia fundamental profundizar los procesos de inclusión social de los jóvenes, entre 12 y 21 años, en condiciones de alta vulnerabilidad social. Busca profundizar los procesos de inclusión social a través del fortalecimiento de sus vínculos comunitarios, familiares y afectivos que le permiten al joven desarrollarse y crecer, alejándose de los espacios y situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.

Los equipos interdisciplinarios acompañan los procesos de inclusión de los jóvenes promoviendo sus derechos, en relación al derecho a la educación, la salud, el trabajo, la recreación, arte, deporte, y comunicación y fundamentalmente el derecho a la participación juvenil y construcción de la ciudadanía. La convocatoria e inscripción de jóvenes se realiza desde las Organizaciones, el Servicio Local de Promoción y Protección y el Sistema de Responsabilidad Penal. Cada Joven propuesto para la incorporación al Programa, es visitado por los miembros de los equipos técnicos junto a los tutores territoriales de cada sede y tendrán como finalidad el acercamiento e inscripción definitiva de los jóvenes al programa.

El Programa se creó en el año 2008 y continúo con las siguientes gestiones provinciales, se sostuvo con dificultades debido a las deudas que la provincia mantuvo en relación al pago de las becas, (los participantes reciben una beca mensual de incentivo) y al pago de tutores y responsables de sedes (deuda que por meses afronto el municipio, en pos de regularizar la situación).

Las políticas y programas en la actualidad no llegan a apoyar satisfactoriamente a los adolescentes especialmente en lo referido a asistencia

para la terminalidad educativa y formación para el mundo del trabajo. En tal sentido el municipio trabaja en los barrios brindando apoyo, asesoramiento y orientación para que los jóvenes puedan participar de actividades de formación, recreativas y de apoyo escolar con el objetivo de fortalecer los lazos entre los adolescentes, la escuela, las familias y la comunidad es así que en consonancia con la Ley Nacional de Educación Nº 26.206 diseña, implementa y financia el programa que se describe a continuación.

PODES

Las acciones del programa municipal se orientan a aumentar la permanencia en la escuela de la población entre 13-17 años que se encuentren en situación de exclusión escolar reciente o presenten dificultades para mantener su regularidad. (Para ser incluidos en esta categoría deben haber cursado parcial o totalmente el año anterior o algún tramo del presente). Diseña un sistema de detección y alerta de situaciones de exclusión escolar, realizando un relevamiento entre las escuelas secundarias de gestión pública del Municipio inscriptas en el programa (acuerdo de adhesión) con el fin de conformar una base de datos con información actualizada en forma mensual sobre las situaciones de abandono escolar reciente. Es importante destacar que el PODES se orienta, por su metodología y estrategia de abordaje, al trabajo con jóvenes que han abandonado en forma reciente la escuela, intentando fortalecer ámbitos de contención en sus comunidades y espacios de apoyo en escuelas, de modo tal de facilitar el proceso de reingreso a las mismas.

El operador educativo del PODES se contacta con los destinatarios jóvenes y sus familias para indagar intereses y opciones de ingreso al programa, y acompañar su participación en las actividades. Estas actividades serán llevadas a cabo por organizaciones comunitarias y las mismas escuelas participantes y tienen como objetivo generar espacios abiertos de orientación y acompañamiento por el período de tiempo en el que no asisten a la escuela. Estos talleres no serán reemplazo de la actividad escolar, sino que son pensados como actividades que promuevan y motiven a los jóvenes para su retorno al ámbito escolar, provean conocimientos y habilidades útiles para la inserción laboral futura.

- **Servicio Local:**

En consonancia con lo planteado en la Ley 13298, el Servicio Local actúa ante la vulneración de un derecho de NNyA, asesora, orienta, contiene a las familias de los niños y adolescentes, no se trata de una instancia en la que se realicen tratamientos, sino que articula con los distintos efectores encargados de estos con el fin de la restitución de derechos. Desarrolla actividades comunitarias, entrevistas, derivación y seguimiento de casos. Articula acciones en red con organizaciones gubernamentales, ONGs y diversos actores sociales.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, divide sus actuaciones en dos áreas una de atención de casos y otra programática. La "atención de casos" conforma la actividad central del trabajo cotidiano de los técnicos y operadores. Las modalidades habituales de actuación suponen la recepción de demandas

sobre una amplia gama de problemáticas y la "articulación", con otras dependencias, estatales y no estatales, para revertirlas. El informe de gestión de la Secretaria de Desarrollo Social (2016) arroja 8000 casos atendidos durante el año desde el Servicio Local.

El área programática está compuesta por:

- **PROPICIAR. Programa Para la Integración Comunitaria de la Infancia y la Adolescencia en Riesgo. Programa Municipal.**

Trabaja con jóvenes de hasta 18 años de edad en situación de conflicto con la ley penal (que no resultan punibles penalmente por su edad) desde una perspectiva integral entendiendo al delito como la manifestación de una serie de privaciones y vulneración de derechos que concluyen con la trasgresión de la norma y donde el núcleo familiar constituye un eje central de la intervención para la transformación de las conductas.

Trabaja con jóvenes desde su propio entorno comunitario y en red con las diferentes organizaciones estatales y de la sociedad civil para conseguir garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

En el caso de Matanza, se partió de la necesidad de intervención del Servicio frente a esta problemática, el programa surge como respuesta local a la problemática de la cantidad de “casos” que arribaron al Ejecutivo Municipal desde el Poder Judicial, luego de sancionada la Ley 13.298, por ser declarados no punibles. El argumento formal con el cual el Poder Judicial deriva el caso al Servicio Local, es para velar que los derechos de estos niños, en potencial riesgo, no sean vulnerados, ingresan al programa por vía judicial o extrajudicial.

- **Familias afectivas de sostén**

El programa interviene cuando el Servicio Local toma como medida de protección que el niño sea separado de su familia de origen. En esa situación, una Familia Afectiva de Sostén aloja al niño por un plazo de hasta seis meses hasta tanto se resuelva la medida adoptada frente a una situación de vulneración de derechos grave. Participan personas mayores de 21 años, familias afectivas de sostén, familias solidarias, pequeños hogares, núcleos de convivencias e instituciones especializadas.

- **Ahijar**

El programa interviene cuando NNyA no pueden volver a vivir con sus familias y el Servicio Local considera que la adopción es la mejor estrategia para garantizar el derecho de vivir en familia, por ello el equipo acompaña y brinda espacios de contención a esta población sin cuidados parentales y a las familias seleccionadas para adoptarlos.

- **Por chicos con menos calle.**

Proyecto Local, que propone como horizonte generar actividades asistenciales, preventivas, de promoción y protección de derechos para la inclusión social, desplegando estrategias de intervención con los chicos y sus grupos familiares con el fin de resolver el conflicto presente al interior del propio hogar y que fue

el motivo de expulsión del niño, como así también modificar sus situaciones particulares en vistas al retorno socio familiar y barrial para una inclusión plena. Apunta a reducir la exposición a las situaciones de riesgo que afrontan los chicos, además de abrirles las puertas a los derechos que los contienen.

Según datos proporcionados por el Servicio Local (2017) entre las principales problemáticas que atraviesan a los chicos en situación de calle, están la desescolarización (84%), el maltrato infantil (52%), el consumo problemático de sustancias (32%), el trabajo infantil y adolescente (22%) y el conflicto con la ley penal (20%).

Articula con hogares convivenciales, instancias de salud, programas de acompañamiento y el resto de los programas del Sistema Integral con el propósito fundamental de reducir el tiempo de NNyA en la calle respetando sus decisiones e inquietudes. Busca implementar estrategias de protección, promoción preventivas y de reducción de riesgos y daños según la singularidad de cada caso y restituir derechos mediante la reconstrucción de lazos sociales y la re vinculación familiar o con referentes afectivos adultos.

- **Programa de Prevención de abuso sexual infantil.**

Dispositivo especifico creado por el SLPPD para atender NNyA víctimas de abuso sexual infantil. Actúa garantizando la protección inmediata y articulando con los efectores correspondientes el tratamiento de la problemática. El programa interviene a partir de situaciones derivadas de otros actores institucionales o por demanda espontánea ante situaciones que involucran a un NNyA en actividades sexuales (a las cuales no está en condiciones de dar consentimiento informado) o que transgreden las leyes y/o restricciones sociales.

3.2.1 Análisis de la oferta programática local

La conformación de una estructura institucional específica y diferenciada para la atención de los NNyA refleja la voluntad política por parte de las autoridades locales de jerarquizar y priorizar esta temática en la agenda local. La existencia de esta organización da cuenta del compromiso asumido en forma explícita y le otorga un cierto grado de continuidad en el tiempo. Además implica una garantía de asignación de recursos aunque se trate de los mínimos e indispensables.

Las prestaciones orientadas a fortalecer el ingreso cuentan con financiamiento nacional (Asignación Universal por Hijo) y provincial, (ENVION, Becas UDI-Unidades de Desarrollo Infantil-, Plan Mas Vida), mientras que las iniciativas de origen municipal se concentran en fortalecer el capital humano a través de la asistencia y acompañamiento. El esquema de financiamiento de estas iniciativas mencionadas, en algunos casos es exclusivamente municipal y en otros, mixto (por ejemplo el programa ENVION), por lo general la provincia financia las becas y el gobierno local los recursos humanos. En cambio las estrategias de gestión, son exclusivamente del municipio.

Se visualiza en la gestión la predisposición para trabajar con la comunidad y para establecer mecanismos y circuitos de articulación entre los programas y los Ejes de trabajo de la Secretaria de Desarrollo Social.

Los programas se entienden como complementos de las estructuras administrativas encargadas de la atención de casos y son mecanismos que se ponen en marcha para hacer efectiva la política local en esta materia.

En general, las situaciones sobre las que la mayoría de los programas plantean la necesidad de intervención se relacionan con alguna definición relativa a la vulnerabilidad de la población. Esta condición o situación puede ser nombrada como vulnerabilidad social familiar o vulnerabilidad psicosocial, bajos ingresos vulnerabilidad socioeducativa (Llobet, 2010). En relación a los programas descriptos, es posible establecer que cada uno de ellos recorta de distinta manera la población objetivo, y la define fundamentalmente respecto al rango etario y tipo de vulneración, exclusión o riesgo; pero […] « la vulnerabilidad es asociada a problemas personales que requieren ser cambiados, individualizando las causas de la exclusión y el riesgo» (Litichever, Magistris y Gentile, 2013:79).

Al respecto, una de las autoras refiere que,

> […] los objetivos centrales de la mayoría de los programas sociales dirigidos a adolescentes se basan en el acompañamiento, para tal establecimiento de un proyecto vital-profesional, como paso previo a la inclusión social efectiva, en tanto expresión singular de una demanda social. Llama la atención en este punto como los cambios requeridos para la inclusión social de los sectores postergados, parecen estar en manos de la propia población destinataria. En este sentido parecerían existir vinculaciones entre las ideas normalizadoras de principio de siglo XX y las actuales concepciones asociadas a la población destinaria de los programas y en ningún momento se hace mención a las características de las instituciones -a excepción de la familia- como condicionante de la exclusión (Magistris, 2010:5).

En los programas encontramos que las necesidades se definen en vinculación con la garantía de aquellos derechos que se conceptualizan como propios del ciclo vital, (juego, recreación, deporte actividades culturales, etc.). En la misma línea, la prevención de factores de riesgo que subyacen a la situación de calle, la inclusión y retención educativa, el afecto, la contención y las estrategias de autovaloración son colocadas como los objetivos transversales que deben permear a los programas vinculados a la protección de los derechos de NNA.

La política de ingreso inclusión a los programas normalmente es por demanda espontánea, e identificación y/o derivación de otro programa o institución; la política de egreso procede a través del cumplimiento del tiempo de permanencia, del éxito y/o abandono. Las intervenciones delineadas muchas veces se limitan a intentos de inclusión en políticas universalistas (reinserción en la escuela, documentación, controles de salud, etc.).

Las estrategias de intervención se definen de forma mixta, es decir, algunas veces se vinculan con aspectos sociales, y otras con aspectos individuales, apareciendo un mayor acento en este último.

> […] Uno de los mayores desafíos para esta nueva política es que no se limite sólo a suplantar un procedimiento judicial por uno administrativo -esto se relaciona con el dilema de superar la lógica de la emergencia que plantea el "caso a caso"-. Muestra es que para ello se requiere modificar el eje prioritario de las intervenciones, que las acciones de promoción tengan efectivamente más peso que las de protección y que la articulación entre ambas líneas de acción se constituya como modalidad habitual para dirimir las estrategias de intervención. […] No se llega desde lo singular (del caso a caso) a la universalidad e integralidad de las políticas sociales para la niñez y adolescencia. Si se renuncia a la función de promover el acceso a derechos se está convalidando el estado de situación actual ya que se termina por abordar sólo las problemáticas desde sus síntomas más extremos a través de intervenciones que -en un plano social más amplio- no dejan de ser paliativas (Moro, 2018: 125).

La conciencia de la creciente complejidad social está exigiendo abordajes integrales, que den cuenta de la multidimensionalidad de los problemas que interpelan el modo de diseñar y gestionar la política pública. El director del Servicio Local "refiere que cada vez que los indicadores socioeconómicos empeoran, la sociedad empeora y eso impacta directamente en las familias, ante ese panorama se reforzaron algunos programas que apuntan a contener a los pibes"; tal es el caso del Chicos con menos calle y Propiciar.

El Municipio tiene capacidad para determinar demandas sociales y articular los recursos locales con facilidad, debido a la menor distancia de las relaciones sociales, pero tiene una deficiente capacidad de intervención técnica frente a la realidad y escasez de recursos presupuestarios, lo que expresa límites concretos para hacer frente a los problemas (García Delgado, 1998).

El déficit de vacantes en servicios educativos y de cuidado para la primera infancia es una constante en los barrios más postergados de La Matanza. Los espacios institucionales y/o proyectos para adolescentes son escasos en los barrios más marginales y en la mayoría de los casos con fuerte presencia, en cambio, de organizaciones comunitarias y no gubernamentales.

El desempeño de las capacidades de gestión, así como la posibilidad efectiva de desarrollar una política social local, está condicionado por el modo de relación que se establece entre el municipio y la provincia, el municipio y el nivel nacional y, de manera indirecta, por las relaciones entre la provincia y el nivel central nacional en la medida en que constituye una relación estructurante de las reglas de juego.

3.3. La política de niñez y adolescencia en tiempos de "ajuste"

El Municipio comparte, en mayor o menor medida, un grado de responsabilidad en garantizar los derechos de NNyA, en coordinación con los distintos niveles de gobierno y organismos competentes a efectos de llevar a la práctica un enfoque integral. Es por eso que mejorar las capacidades del gobierno local para que pueda responder a este desafío en forma adecuada constituye una meta prioritaria.

El sistema de Protección integral de Derechos continuamente se ve afectado por las condiciones de trabajo de sus equipos técnicos, es imposible afirmar que se garantizan y se promueven derechos cuando no se cuenta con un presupuesto acorde para desplegar políticas públicas de calidad. Esto se relaciona con una falta de jerarquización, modalidades contractuales precarias y de bajas remuneraciones. La alta rotación es frecuente en estas áreas donde la propia problemática con la que trabajan implica un efecto de desgaste y saturación. Los SL y SZ tienen recursos cada vez más vaciados y sin recursos es imposible restituir realmente derechos.

Es imperioso convocar a la reflexión sobre los supuestos que guían la intervención y las políticas públicas, la ley establece distintas medidas de protección y de abrigo y para ello se requiere de toda una estructura humana, técnica, y edilicia que a nivel local es endeble. A nivel provincial el Ministerio de Desarrollo no cuenta con los programas necesarios que den cuenta de un funcionamiento enmarcado por el nuevo paradigma, en su mayoría se trata de propuestas de ayuda económica de contención y promoción más bien endebles y recortados. Cabe destacar que desde la vigencia del nuevo paradigma, -excepto el Programa Envión y Operadores de calle- no se han implementado programas provinciales de promoción y protección de derechos acordes con la ley 13.298; la mayoría de los programas son de ayuda económica, recortados y limitados a proteger derechos en la emergencia.

Necesariamente para poder promover y proteger derechos, se necesitan planes y programas, articulación permanente con la provincia, y en los casos necesarios, con el Fuero de Familia y el Fuero Penal Juvenil. Los Servicios Zonales y Locales a la hora de intervenir con NNyA no punibles, no cuentan con la estructura ni capacidad adecuada para garantizar su abordaje integral.

El Consejo Local se encuentra inmerso en la tarea, de informar y generar ámbitos de discusión, tendientes a trabajar en pos de la protección integral del niño y su familia, pero sin el presupuesto necesario y sin voluntad política, la ley continuará aplicándose a medias.

Las decisiones tomadas a nivel nacional dan cuenta de que la niñez no es prioridad del Estado en materia de política pública, sino que además es el grupo más castigado y el que está en un estado de mayor desprotección.

Garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes no es solamente una responsabilidad ética y legal, sino que tiene implicaciones en las políticas

económicas y sociales y en la asignación y distribución de los recursos (UNICEF, 2018).

El 10/9/2018 se publicó la decisión administrativa 1605/18 con modificaciones al presupuesto 2018 de la Administración Pública Nacional, donde incluyen reducciones presupuestarias a programas de la SENNAF; la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es el organismo encargado de garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en todo el territorio nacional.

> […] La medida desconoce la imposibilidad de reducir los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia dispuesta por el artículo 72 de la Ley 26061 y no contempla la recomendación de protección y no reversión de la inversión social destinada a la infancia incluida en la Observación General Nº 19 emitida por el Comité de seguimiento de los Derechos del Niño en 2016 (Iglesias, 2018).

Esta decisión incumple las normativas nacionales e internacionales que indican que los presupuestos en niñez y adolescencia son intangibles. Desde diciembre de 2015 a la fecha, la SENNAF atraviesa una reducción programática y ha dejado de trabajar en el fortalecimiento del sistema federal de protección de niñez en términos integrales y universales, y ha limitado su intervención a partir de políticas focalizadas.

> […] En 2017 el Poder Ejecutivo de la Nación efectuó una reasignación de los recursos asignados a dicha secretaría en la ley de presupuesto, por un monto superior a los 900 millones de pesos. Además de disminuir el presupuesto legalmente asignado, sub-ejecutó los recursos disponibles: más de 500 millones de pesos fueron inutilizados. La suma de los montos reasignados y subejecutados representa el 42% del presupuesto destinado por el Congreso de la Nación a dicho organismo estatal para ese año. Esta regresividad se recrudece en la asignación presupuestaria del año 2018 (CELS y otros, 2018).

Parte del presupuesto de programas como Promoción y Asistencia a Espacios Primera infancia" por casi $118 millones y Políticas federales para protección de niños, niñas y adolescentes por $ 2,8 millones, fueron reasignados a fuerzas de seguridad y turismo entre otros destinos. Para el año 2018 el crédito inicial del Organismo fue de $3.773.645.537, de los cuales se ejecutaron a la fecha $1.633.859.010 (Iglesias, 2018).

> […] Es alarmante el recorte que se viene implementando en las políticas públicas destinadas a la primera infancia de la SENNAF que, según la Ley 26.233 de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil abarca la franja de niñas y niños desde los 45 días hasta los 4 años de edad. Cabe destacar que, además de la enorme subejecución superior al 70% en los años anteriores, se observa una reducción presupuestaria superior a un 19% entre 2017 y 2018 y una reducción presupuestaria propuesta para el 2019 de más de un 66%, sin tener en cuenta las proyecciones inflacionarias de más del 34,8% previstas para el año entrante (Instituto Patria, 2018).

De acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño y a la Ley 26.061, el Estado argentino tiene la obligación de garantizar el principio de “interés superior del niño” y para eso debe disponer “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. La ley nacional así lo dispone:

> […] Los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal. En la formulación y ejecución de políticas públicas y su prestación, es prioritario para los organismos del Estado mantener siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen. Toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes. Las políticas públicas de los organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Ley 26061, artículo 5).

«La inversión con mayores retornos que puede hacer un gobierno en tiempos de austeridad es dedicar recursos presupuestarios para proteger el desarrollo pleno de la infancia y la adolescencia» (UNICEF, 2018).

Ante el devenir de las políticas sociales bajo un modelo económico de orientación neoliberal, la construcción y consolidación de un sistema de protección y promoción de derechos para la niñez y la adolescencia sólo es posible en una sociedad y en una economía que genere trabajo digno “para los adultos” y donde se garanticen políticas sociales universales.

Conclusión:

En los últimos años Argentina ha elaborado normas acordes con las prescripciones de la CDN. La sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 26.061 y sus decretos reglamentarios adecuaron el marco legal a los compromisos suscriptos por el Estado Argentino, en tal sentido la provincia de Buenos Aires también aggiornó su legislación al sancionar la ley 13298.

En el capítulo 1 observamos que la reforma legislativa se encuadra en un proceso que promovió cambios en la orientación de las políticas de protección y restitución de derechos, y en el surgimiento de una perspectiva amplia en la concepción sobre la niñez, que cuestionaba las políticas que se venían implementando hasta el momento sustentadas en un enfoque tutelarista; se abandona este enfoque, las intervenciones judicializantes ante carencias socioeconómicas y las prácticas punitivas de institucionalización.

El foco comienza a estar puesto en la generación de medidas para promover, proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos, en consonancia con la incorporación del enfoque de los derechos como eje de las políticas sociales. La voluntad de pensar las políticas públicas y, particularmente, las políticas sociales no como acciones de asistencia social dirigidas a paliar situaciones de carencia –esta última definida coyunturalmente en base al punto de encuentro entre la voluntad estatal, los recursos disponibles y lo que en ese momento se conciba como umbral mínimo de subsistencia–, sino como obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2006).

Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. Ahora bien, la ley es una condición necesaria, pero no suficiente para la transformación, aunque es un instrumento que debe ser tomada como punto de referencia.

La legislación conforma un sistema de protección integral de derechos de NNyA, con este impulso se otorga centralidad a la transversalidad y la integralidad en el diseño y la implementación de las políticas específicas de niñez y adolescencia, en el capítulo 2 señalamos que para tal fin se ha requerido diseñar una nueva organización institucional, reasignando competencias de distintos niveles y poderes del Estado. Las políticas públicas tienen expresiones en los diferentes niveles de la institucionalidad pública; en este trabajo se abordó la política municipal de infancia y adolescencia.

El Municipio de La Matanza adquiere mayor protagonismo en la gestión de la política viéndose en la necesidad de asumir desafíos en materia de agenda y gestión de cuestiones que antes de la sanción de la ley 26061 eran enfrentadas

desde el nivel federal, en tal sentido inició un proceso complejo de transformaciones.

Como bien plantea Konterlink (2005) «la ley no cambia la realidad pero es un marco necesario para desencadenar procesos de cambio». Pero es evidente que el poder de transformación social se mueve en un nivel de mayor profundidad en donde el derecho es sólo una herramienta a considerar. La idoneidad para promover el cambio invocado, necesariamente deriva del impulso de la intencionalidad política.

En tal sentido, vimos al analizar la evolución de las políticas públicas que toda política social estatal posee subyacentemente un modelo de sociedad -ideológicamente configurado- que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará, rechazándose otras. Las particularidades de la época y las situaciones coyunturales sirven como un sistema de excusas que "dejan pasar" o no las transformaciones que impulsan los sectores sociales.

La experiencia del Municipio es un claro ejemplo de ello, ya que tuvo la "capacidad política" en tanto habilidad para procesar las demandas provenientes de las diversas organizaciones no gubernamentales que atendían la problemática de NNyA, al crear en el año 2002 el Consejo Municipal del Niño y el Joven. El gobierno, comenzó a cambiar la forma de pensar lo social, al interior de su aparato estatal al propiciar transformaciones que constituyen un antecedente a lo planteado en el texto de la Ley al integrar a las organizaciones de la sociedad civil; desde esta perspectiva el Municipio ha buscado intervenir en las problemáticas de NNyA desde una propuesta básicamente relacional, por lo que se dio a la tarea de convocar a las instituciones. La creación del Consejo Municipal por los derechos NNyA es una instancia a partir de la cual se fue eslabonando el sistema local.

Además un rasgo relevante del nivel de institucionalidad de la política local, es la firma del Convenio de Adhesión a la Ley N° 13.298 y su correspondiente ratificación por el Honorable Consejo Deliberante (HCD). La experiencia del Municipio, donde el SL se creó en el ámbito de la jefatura de gabinete y luego de unos años pasó a depender de la Secretaría de Desarrollo Social le dio un peso político en el momento fundacional que resultó clave para la gestión.

En el capítulo 3 vimos como el municipio le dió su propia impronta a la construcción del área de niñez, no se ciñó a la bajada de la provincia de construir el servicio local casi como una ventanilla de atención, sino que volcó recursos a la construcción de políticas sociales en un sentido más amplio y no restringido a la restitución de derechos vulnerados y generó una oferta propia de programas y dispositivos.

Más allá de esta institucionalidad, que precede en la implementación de la nueva ley, la especificidad de los requerimientos de los SLPPD los ha llevado a diseñar una estrategia local de intervención que pudiera dar cuenta de las nuevas tareas. De esto devino un esquema de intervención diseñado desde una perspectiva de complementariedad: el desarrollo de sedes o espacios ubicables, donde se contemplan y atienden las problemáticas individuales y el

desarrollo de redes en el nivel local, de modo tal que permitan generar políticas de prevención y promoción en el ámbito local/barrial, (ejemplo mesas territoriales de niñez y adolescencia).

La política social de niñez, actualmente coordinada por la Secretaria de Desarrollo Social de La Matanza, se materializó en los tres cordones del territorio a través de programas y dispositivos institucionales; priorizando una estrategia de abordaje territorial.

La capacidad estatal del municipio, es decir, la aptitud por parte del mismo para plasmar a través de políticas las demandas, es reconocida por gran parte de los actores sociales que participan en el Consejo Local y del Consejo del Niño y del Joven.

Si bien la legislación impulsa modelos homogéneos para la institucionalización del enfoque de derechos en los ámbitos locales, lo cierto es que la realidad local en la que se materializa la ley, se caracteriza por la trayectoria de las instituciones y de los sujetos que las integran, por las decisiones políticas, las capacidades estatales y las realidades sociales, económicas y demográficas del territorio.

En el último capítulo se caracterizó la oferta programática que ofrece el municipio con el objeto de promocionar, proteger y restituir los derechos de la niñez y adolescencia. Más allá de la dependencia de los “escasos” recursos provenientes del gobierno nacional y provincial para atender la demanda de la población, es dable destacar que el Municipio desarrolla una variedad de iniciativas propias que abordan diferentes cuestiones socialmente problematizadas.

Ahora bien, cualquier reflexión o análisis sobre las políticas de niñez y adolescencia sobre los organismos de aplicación de las leyes de protección integral no puede soslayar la cuestión referida a las decisiones políticas de las autoridades de gobierno de llevar adelante dicha política en cuanto a los presupuestos que se destinan, el personal y los recursos disponibles para dar respuesta a una problemática que está superada por la demanda.

El énfasis en el eje de atención en el ámbito doméstico-familiar en desmedro de la expansión de una oferta programática de promoción y acceso a derechos plantea un alcance limitado y restrictivo de la transformación declamada en la normativa.

> […] Esta breve revisión de la implementación en el nivel local pone en evidencia que para construir un entramado de actores estatales y sociales, que actúen en red, en la promoción de derechos se requieren recursos y la expansión de una oferta programática a escala territorial acorde para incidir efectivamente en las condiciones de vida y en el acceso a derechos (básicos) de toda la niñez y la adolescencia (Moro, 2018:124).

La demanda por un Estado más presente aparece como un reclamo que se vive como pérdida de una representación existente en el pasado y con fuertes

sentimientos de desamparo aún en presencia de una Ley de protección de derechos, que a nivel local se la percibe como declamativa pero frágil y que, no sólo dejaría en posición de desvalimiento a los niños sino también a los propios trabajadores.

Es dable destacar que el hecho de estar inserta laboralmente en el territorio, y ser parte actora del SIPPD, posibilitó vivenciar el proceso de adecuación normativa, de territorialización de la política social, el establecer vínculos con actores locales significativos, identificados como esenciales en este proceso de institucionalización de derechos; no obstante en simultaneo a la presente investigación se produjo un cambio de autoridades en la coordinación del SL, situación que obstaculizó el acceso a documentos, informes y datos estadísticos del área programática del SIPPD.

A modo de cierre y hablando de obstáculos pero en otro aspecto, no podemos dejar de mencionar que actualmente la falta de efectividad en las políticas públicas y las dificultades de acceso a los servicios existentes atentan contra el principio de corresponsabilidad y el de integralidad tan proclamado. En este contexto, la coordinación emerge como un mecanismo de enorme importancia para lograr la integralidad. Dado que los problemas que son definidos como sociales, en particular los que atañen a sectores como niñez, juventud tienen múltiples causas, se torna necesario que las respuestas para enfrentarlos no se acoten ni a un único ámbito ni a un único organismo. En este sentido, se considera que una futura línea de investigación permitiría determinar, y demostrar las fallas de coordinación existentes, profundizando en cómo se relacionan las instituciones y organismos responsables del SIPPD.

> […]Todos los gobiernos locales comparten, en mayor o menor medida, un grado de responsabilidad en garantizar los derechos de NNyA en su jurisdicción, en coordinación con los distintos niveles de gobierno y organismos competentes a efectos de llevar a la práctica un enfoque integral. Es por eso que mejorar las capacidades de los municipios para que puedan responder a este desafío en forma adecuada constituye una meta prioritaria (Repetto, 2012:31).

Es por ello que resulta necesario que tanto el Estado Nacional y Provincial acompañen al Municipio en la efectivización de políticas públicas integrales destinadas a la niñez y adolescencia. En fin, existe una brecha entre lo previsto por la normativa y lo que sucede en su implementación.

Referencias bibliográficas

- Argentina. Ley 23849 « Convención sobre los Derechos del Niño». Boletín oficial de la República Argentina, Nro. 26993.

- Argentina. Ley 26061 «De protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes» (2005). Boletín oficial de la República Argentina, Nro. 30767.

- Argentina. Ley 13163. « Régimen especial para Municipios que actúen como agentes de recaudación » Decreto reglamentario Nro. 609/04.

- Argentina. Ley 13298. « De la promoción y protección de los derechos de los niños» Decreto 300/05. Boletín oficial de la Provincia de Buenos Aires.

- Argentina. Ley 10903. « De Patronato de Menores» (1919). Boletín Oficial de la República Argentina, Nro.: 7711

- Argentina. Decisión administrativa 1605/18 (2018) «Modificación presupuestaria». Boletín oficial de la República Argentina

- Batista, Susana (2002). «El Consejo Municipal del Niño y del Joven del Partido de La Matanza: su surgimiento y constitución» en IV Seminario Nacional Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local. Córdoba: Universidad Nacional de La Matanza.

- Beloff, Mary. (2004). Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos del niño vs. derechos en situación irregular. En: Los derechos del niño en el sistema interamericano. Buenos Aires: Editores del Puerto.

- Bernazza, Claudia (2004). «El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa». La Plata.

- Cafiero, Juan Pablo (2005). «El rol de los organismos administrativos en la implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes». Buenos Aires. Consultado en URL: (https://casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope_old/adjuntos/27_Seminario.pdf)

- Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS y otros (2018). Informe alternativo al Comité DESC 64 Sesión. IV Informe Periódico de la República Argentina. Buenos Aires. Consultado en URL: (http://dawnnet.org/publication/informe-alternativo-al-comite-desc-iv-evaluacion-periodica-de-la-republica-argentina/)

- Chaves, Mariana y Fidalgo Zeballos Enrique (2013). Políticas de infancia y juventud. Producir sujetos y construir estado. Buenos Aires: Espacio Editorial

- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (2009). Conceptualizando la Gestión Social en Gestión de la Política Social. Buenos Aires: Ed. Prometeo y UNGS.

- Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia Buenos Aires (2015). Estudio sobre la institucionalidad del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Asociación Civil Grupo Pharos - Centro Interdisciplinario para el Desarrollo.

- Coraggio, José Luis (1999) Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad. Buenos Aires-Madrid: UNGS-Miño y Dávila.

- Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. (2008) ¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes? Buenos Aires: CASACIDN.

- Danieli María Eugenia y Messi Mariela (Comp.) (2012). Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Recorridos y perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

- De Campos Morais, Andrés (2009). «Descentralización y Gobiernos Locales: el caso del municipio de La Matanza». En V Congreso Argentino de Administración Pública. San Juan. Consultado en URL: (http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/5/)

- Encuesta sobre Condiciones de Vida (2011). Buenos Aires: Municipalidad de La Matanza.

- Esping Andersen, Gosta (1993). Los tres mundos del Estado del bienestar. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim-IVEI.

- Firpo, Isela y Salazar, Laura (2011). Estado, política y niñez. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de La Nación Argentina.

- Fusca, Nicolás y Batista, Susana (2010) «El Estado como conductor en el proceso de construcción de políticas públicas». Revista RINCE. Vol. 2 N°4. Departamento de Ciencias Económicas. UNLAM RINCE — Comunicación Científica. ISSN 1852-3239 – Consultado en URL: (http://rince.unlam.edu.ar RINCE)

- García Delgado, Daniel (1998). « Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión» en Políticas Publicas y Desarrollo Local. Consultado en URL:(http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Politicas).pdf)

- Iglesias, Mariana (2018-14-09) «Decisión oficial UNICEF y numerosas organizaciones no gubernamentales critican el recorte presupuestario para la infancia» en Clarín Consultado en URL: (https://www.clarin.com/sociedad/unicef-numerosas-organizaciones-gubernamentales-critican-recorte-presupuestario-infancia_0_By8J1hFum.html).

- Instituto de Estudios sobre Estado y Participación- ATE (2014). Ni un pibe menos: Por políticas públicas que garanticen la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la República Argentina. Buenos Aires. Colección: Cuadernos para volver a Carrillo.

- Instituto Patria (2018). «No al recorte en las políticas sociales para nuestros pibes» Consultado en URL:(https://www.institutopatria.com.ar/reunion-con-diputados-y-diputadas-nacionales-ante-el-ajuste-en-ninez-en-el-presupuesto-2019/).

- Isuani, Fernando (2010) « Hacia el estudio de políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires» Consultado en URL: (http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/Isuani_Fernando_ESTUDIO.pdf).

- Kirchner, Alicia y Vessvessaian, Paola (2013). Políticas sociales. Modulo I Carrera de Especialización en Políticas públicas de niñez adolescencia y familia. Buenos Aires. UBA-UNER.

- Konterllnik, Irene (2005). Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en Buenos Aires. Consultado en URL: (https://www.casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope_old/adjuntos/27_Exposicion13.12.05.pdf).

- Kuhn, Thomas (1975). La estructura de las revoluciones científicas. México: Fondo de cultura económica.

- Lescano, María José y otros (2008) « ¿La ley Salvadora del Niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la provincia de Buenos Aires». V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Consultado:(http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6182/ev.6182.pdf).

- Litichever, Cecilia; Magistris, Gabriela y Gentile, Florencia (2013), « Hacia un mapeo de necesidades y beneficiarios en los programas de inclusión social

para niños, niñas y adolescentes» en Llobet Valeria (Comp.). Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes. Buenos Aires: Biblos, p 73-93.

- Llobet, Valeria (2003). Políticas de inclusión social para niñas/os y adolescentes en el contexto latinoamericano: una mirada desde la ampliación de ciudadanía y la inclusión social. Buenos Aires: Mímeo.

- LLobet, Valeria y otros (2013). Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes. Buenos Aires: Biblos.

- Lo Vuolo, Ruben y Barbeito, Alberto (2004) “La pobreza de las políticas contra la pobreza”. Buenos Aires: Miño Dávila.

- Lucesole, Natalia. (2016). Recorrido legal e institucional de las principales políticas públicas para la niñez y adolescencia en Argentina. De la Sociedad de Beneficencia a la Protección Integral de Derechos en IX Jornadas de Sociología de la UNLP. Buenos Aires. En Memoria Académica. Consultado en URL: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8980/ev.8980.pdf

- Magario, Verónica (2007) «La experiencia del municipio de La Matanza» en IV Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires. Consultado en URL: (https://aaeap.org.ar/4-congreso-argentino-de-administracion-publica/).

- Magistris, Gabriela (2011). «Procesos de institucionalización de derechos en las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires». VI Jornada de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires. Consultado en URL: (https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/5).

- Magistris Gabriela y Litichever Cecilia (2013). «Transformaciones institucionales en el campo de las políticas sociales para la niñez y la adolescencia». En Llobet Valeria y otros. Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes. Buenos Aires: Biblos, p. 51-72.

- Magistris, Gabriela (2013). «La territorialización de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires». X Jornadas de Sociología. 20 años de pensar y repensar la sociología. Consultado en URL: (https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/4).

- Mazzola, Roxana (2011-09-10). «Un nuevo paradigma. La asignación universal por hijo y protección de la infancia» en Página 12. Consultado en URL: (https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5496-2011-10-09.html).

- Morlachetti, Alejandro (2013) Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Chile: CEPAL-UNICEF.

- Moro, Javier (2018). « Diez años del sistema de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: un balance desde el Conurbano Bonaerense » en Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 8 Nro. 15, publicación semestral. Buenos Aires: Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús, p. 107-137.

- Municipalidad de La Matanza (2006). Plan Estratégico de La Matanza: Programa de Descentralización. Buenos Aires

- Murga, María Eleonora y Anzola, Griselda (2011). Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito local. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de La Nación. Gobierno de la Nación Argentina.

- Organización de los Estados Iberoamericanos, Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sistema de Información de la Primera Infancia en América Latina. (2012). La situación de la primera infancia en la Argentina. A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Córdoba: Fundación Arcor.

- Oszlak Oscar y O' Donnell Guillermo (1984) «Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación». En Kliksberg Bernardo y Sulbrandt (comps.) Para investigar la Administración pública. Madrid. INAP

- Razu, Clara y otros (2014). «La gestión social en el Municipio de La Matanza. La intervención de la Secretaría de Desarrollo Social» Municipios y Desarrollo Local. Consultado en URL:
(http://cyt.unlam.edu.ar/index.php?seccion=17&idArticulo=664).

- Repetto, Fabián y Fernández, Juan P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

- Repetto, Fabián y Tedeschi, Virginia (2013). Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral. Chile: Serie Políticas Sociales CEPAL-UNICEF.

- Secretaria Desarrollo Social (2018). La Matanza. Consultado en URL: (http://desarrollolamatanza.gob.ar/web/ninez-adolescencia-y-juventud).

- Siede, Mario y Beutel, Graciela (2011) Prácticas y metodologías de abordaje. Cuadernillo Nro.3. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de La Nación. UNER.

- Stuchlik, Silvia (2005) « La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e implementación» Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Consultado en URL: (https://casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope_old/.../27_Lanuevaleydeinfancia.pdf).

- Stuchlik, Silvia (2012) «La nueva institucionalidad creada por la Ley Nacional de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes » En María Eugenia Danieli y Messi Mariela (Comp.). Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Recorridos y perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil. Córdoba. Universidad Nacional de Córdoba, Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Fundación Arcor, Fundación Holcim, p.100-119

- UNICEF (2013). Hacia un sistema de información integrado sobre la situación de la niñez y la adolescencia. La experiencia de la implementación del REUNA en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires.

- UNICEF (2018). Posicionamiento sobre la situación económica en Argentina y el cumplimiento de los derechos de la niñez .Consultado en URL: https://www.unicef.org/argentina/historias/posicionamiento-de-unicef_proteccion

- Vaca Narvaja Tania (2012) «El cambio de paradigma en el marco legal vigente» En María Eugenia Danieli y Messi Mariela (Comp.). Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Recorridos y perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil. Córdoba. Universidad Nacional de Córdoba, Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Fundación Arcor, Fundación Holcim, p.80-98.

- Zapiola, María Carolina (2010). « La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?» en Lionetti, Lucia y Miguez, Daniel (Comp.). Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960). Buenos Aires: Prohistoria. p.117-132.

- Zaritzky Graciela y Bozzalla, Lucia (2015) La escuela en el sistema integral de derechos. Buenos Aires : Ministerio de Educación de la Nación.