



FLACSO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA**

TESIS DE MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

“Análisis del proceso de institucionalización y gestión del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la provincia de Santa Fe. Período 2009-2015”

Autora: María Alejandra Ingaramo

Directora: Dra. Silvia Levín

Noviembre 2015

Dedicatorias

A mi mamá Martha Rita Sarmiento y a mis nonas Flora Rosa Boretto y Clara Teresa Gieco, por sus silenciosas y casi imperceptibles resistencias que lograron atravesar los mandatos e incidir en los caminos de las nuevas generaciones de mujeres.

A mi hermana Romina, porque sabes estar y cuidar y porque sos una mujer muy generosa y hermosa.

A Juan Pablo, mi compañero, a Juan Ernesto y Santiago, mis hijos, por entenderme y acompañarme en todos los proyectos. Los amo.

Agradecimientos

A Silvia Levín, por el trabajo y el afecto dedicado a este proyecto, por enseñarme que los derechos deben ser visibilizados y militados, en las instituciones y en la calle, con razón y con absoluta pasión.

Índice

Introducción

Capítulo 1. El ingreso del nuevo paradigma a la agenda gubernamental

- 1. a. Agenda Pública vs Agenda de Gobierno en materia de infancia y adolescencia
- 1. b. El pasaje del eje asistencia-sanción al eje promoción-protección
- 1. c. Niños, Niñas y Adolescentes en el territorio

Capítulo 2. Categorías conceptuales para el análisis

- 2. a. Gestión de problemas y recursos
- 2. b. La institucionalización del sistema de protección
- 2. c- Capacidades estatales en escena, gobernanza y participación
 - 2. c-1 ¿Qué implica que un Estado sea capaz?
 - 2. c-2 Gobernanza para el estudio de la gestión
 - 2. c-3 Participación en clave política
 - 2. c.3.1 La institucionalización de la participación. El Concejo Provincial: un híbrido formal

Capítulo 3. El escenario del proceso de institucionalización entre estructuras y capacidades estatales

- 3. a. Organización del sistema en la provincia de Santa Fe
- 3. b. El primer nivel de intervención. Los servicios locales
 - 3. b.1 El caso de los servicios locales que conforman la Delegación San Lorenzo
 - 3. b.2 El caso de la no conformación (ausencia) del servicio local en el Municipio de Rosario
- 3. c. Capacidades Burocráticas. Cuando el árbol tapa el bosque
 - 3. c.1 El segundo nivel de intervención. Entre la estructura, las situaciones y la responsabilidad de garantizar protecciones
- 3. d. La distribución de funciones de las unidades administrativas responsables de cumplir las tareas. Una zona de arenas

Capítulo 4. La gestión por programas

- 4. a El programa Familias Solidarias
- 4. b El programa Centros Residenciales
- 4. b.1 El caso del Chalecito. Un modelo mixto de gestión
- 4. c El programa Acompañantes Personalizados

Capítulo 5. El diálogo de los enfoques con la nueva institucionalidad

- 5. a El enfoque de Derechos para la implementación del sistema de protección integral
- 5. b El enfoque de Desarrollo Humano y de las capacidades
- 5. c El enfoque de género incorporado en la ley provincial: el mandato público del cuidado. ¿Y la madre?

Capítulo 6. Conclusiones.

- 6. Yo acompaño, tu acompañas, el acompaña, nosotros acompañamos, vosotros.....

Lista de abreviaturas:

CAF: Centros de Acción Familiar

CC: Código Civil

CIDN: Convención Internacional sobre los Derechos del Niño

CP: Consejo Provincial

DPPDNAyF: Dirección Provincial de Protección de los derechos de la niñez, adolescencia y familia.

ETIs: Equipos Territoriales Interdisciplinarios

FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social

FPV: Frente para la Victoria

LN: Ley Nacional de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes n° 26.061

LP: Ley Provincial de Niñez. Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes n° 12967 y Decreto Reglamentario n° 619/10.

RUAGA: Registro Único de Aspirantes a Guarda Preadoptiva.

SSPDNAyF: Subsecretaría de Promoción de los derechos de la niñez, adolescencia y familia.

Introducción:

Indagamos la modalidad de desarrollo que adquiere el proceso de institucionalización y gestión del Sistema de promoción y protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia del gobierno de la provincia de Santa Fe durante el período 2009-2015, considerando que la relación entre Estado y ciudadanía no es solo una cuestión de prestaciones, sino también de calidad y capacidad de las instituciones.

En la actualidad hay normas y fuertes consensos políticos nacionales e internacionales provenientes, principalmente, del campo de los Derechos Humanos que obligan a los Estados (en relación) al diseño e instrumentación, ejecución y control de políticas públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes, ajustadas a los principios, reglas y estándares de ese campo. Observamos que la puesta en práctica del Sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Santa Fe atraviesa dificultades para vincular plenamente el nuevo marco institucional con la implementación de políticas integrales que superen el modelo asistencial y avancen en la promoción y ejercicio de derechos orientados al desarrollo de los sujetos y de su bienestar.

En la presente investigación nos preguntamos: ¿por qué surgen y cuáles son las dificultades que enfrenta el actual Sistema de Protección Integral de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes para concretar el proceso de institucionalización gubernamental, en términos sustantivos y operativos, y superar el sesgo asistencial del viejo modelo de intervención pública deficitario en derechos?

Para abordar el interrogante organizamos la investigación en torno a los siguientes objetivos específicos:

Establecer si la estructura y capacidad institucional de la Subsecretaría garantiza la cobertura integral que plantea el Sistema de protección en términos de recursos humanos capacitados, coordinación y recursos económicos.

Analizar las estrategias de intervención públicas a la luz del enfoque del desarrollo humano y del enfoque de derechos.

Indagar si, y en qué medida, el proceso de institucionalización amplía las bases de participación de los actores estatales y sociales para la construcción de una agenda plural sobre el tratamiento de la problemática de la infancia y la adolescencia en la provincia de Santa Fe.

Detectar si las capacidades estatales disponibles son suficientes para habilitar la trama de una nueva institucionalidad y gestión de la infancia y la adolescencia en la provincia de Santa Fe.

Para abordar el trabajo empírico seleccionamos como muestra tres programas considerados emblemáticos para el período analizado que están siendo implementados desde la Dirección de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia en las ciudades de Rosario y Santa Fe. Estos organizan sus intervenciones a la luz de la implementación de la nueva institucionalidad al revelar, continuidades y entramados que atraviesan a la política pública e inciden en los resultados de las mismas. Los programas seleccionados son: Acompañantes Personalizados, Familias Solidarias y Centros residenciales públicos para niños, niñas y adolescentes.

Los tres programas contienen evidencias del pasaje de lo viejo a lo nuevo. La selección de la muestra está basada en las relaciones con el nuevo modelo de institucionalización. En primer lugar, porque los beneficios se formulan en términos de derechos; en segundo lugar, porque el financiamiento y la provisión de recursos humanos tienen una previsión presupuestaria y, en tercer lugar, porque el abordaje de los mismos requiere institucionalizar niveles adecuados de coordinación intra-organizacional, intersectorial e inter-jurisdiccional. Se entiende que la coordinación es un proceso que permite que la política y los programas gubernamentales tengan un mínimo grado de redundancia y de incoherencia (Rodríguez Gusta: 2013: 12).

La muestra nos permite establecer una frontera entre lo que la investigación incluye y lo que queda fuera de ella y constituir unidades empíricas que nos facilitaron maximizar lo que potencialmente podemos aprender del caso y de su incidencia en la agenda (Ragin y Becker, 1992; Stake, 1995; en Marradi, Archenti y Piovani, 2010: 245-246).

Capítulo 1: La construcción de una agenda gubernamental para la infancia y la adolescencia

La problemática de la niñez y la adolescencia está vinculada con la existencia de múltiples vulnerabilidades. Los niños, niñas y adolescentes necesitan ser visibilizados y contenidos por acciones gubernamentales que tengan la capacidad de intervenir en la problemática garantizando derechos y protecciones, que les permitan ejercer su libertad y resolver su bienestar como personas¹.

La infancia tiene una historia. No siempre los niños, niñas y adolescentes han tenido las significaciones sociales que actualmente se les otorgan, sin embargo, es posible afirmar que la infancia siempre fue definida y considerada desde el mundo adulto y sus miradas. Como campo de investigación y conocimiento es relativamente reciente, en el mundo occidental, los primeros ensayos sobre la educación de los niños y niñas datan del siglo XVII. La imagen construida



Berni Sin Título (1973)

revelaba un estadio de vida incompleto y, en este contexto, la dimensión pública y política del niño era prácticamente inexistente, así como sus derechos. (Informe del Observatorio de la niñez y adolescencia de la Provincia de Santa Fe, 2013: 16).

Las prácticas de crianza y de cuidado de la niñez son elementos centrales de toda cultura. En las sociedades occidentales, el origen de la idea de infancia puede situarse en el siglo XVIII, pero la idea de la misma como vulnerable y necesitada de una protección especial, ante determinadas situaciones, se consolida en el siglo XX. La necesidad de protección de la niñez surge de transformaciones en la sensibilidad y en la consideración jurídica de personas con derechos, las

¹ Berni, Antonio, (1973). "Sin título". La obra opera como denuncia social y como poesía. Según el propio Berni, Juanito es un «chico pobre, pero no un pobre chico, porque tiene sus ojos cargados de porvenir». El pintor desea para él un cambio profundo y una realización humana plena. El artista convierte en belleza la desventura de la vida de Juanito, realizando una apelación sensible acerca de sus derechos y su completa inclusión social. <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=90312>

que se tradujeron en la creación de instituciones, primero, y sistemas, más tarde (Aries, 1986, en Informe del Observatorio de la niñez y adolescencia, op. cit.: 112).

El conjunto normativo imperante, previo a la sanción de la Ley n° 26.061, consolidaba una concepción política, institucional y cultural de la infancia y adolescencia basada exclusivamente en el control, el tratamiento y la prevención de la delincuencia conocida como la doctrina de la situación irregular, asociada históricamente a la ley de patronato². La declaración del abandono material o moral dictaminada por el juez constituía la columna vertebral de dicha doctrina. De esta manera se judicializaban conflictos socioeconómicos o familiares, criminalizando la pobreza.

Para la doctrina hegemónica el menor aparece como categoría aislada de la infancia, la intervención se produce con fines de control, la ausencia de garantías procesales bajo la figura amplia de la tutela judicial, la discapacidad como criterio que sustenta las acciones, el menor es biológicamente inmaduro, jurídicamente irresponsable, su familia esta incapacitada para ejercer la patria potestad (Bifarello, 1997: 218).

La nueva legislación en contraposición al modelo tutelar enfatiza el papel de las políticas sociales y el de las políticas públicas para la infancia y adolescencia. Este enfoque pone el acento en el fortalecimiento de modelos de intervención que aborden la situación de las familias a partir de políticas de protección y promoción de derechos, desde una perspectiva que atienda la diversidad cultural y social y de género (Repetto y Tedeschi, 2013: 26).

La entrada en vigor de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño³ (CIDN) incide en la clausura del modelo tutelar o asistencialista que contemplaba al niño como objeto que merecía protección que prevaleció durante el período 1919-2005. El nuevo paradigma que se inaugura, reconoce a los niños, niñas y adolescentes como legítimos titulares, sujetos de derechos, lo que conlleva numerosas obligaciones para los Estados. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, sancionada en 1989, muestra la necesidad de garantizar protecciones jurídicas y derechos específicos para la infancia y deja en claro que cada niño, niña y adolescente no es

² En el campo de la infancia las prácticas discursivas distorsionadas y manipuladoras se constituyeron en orden natural, y sobre el reconocimiento de que es en el tiempo de la infancia donde se inicia el proceso constitutivo de las situaciones de dominio de los adultos y en donde el dominio y el ocultamiento de dicho dominio se vuelven evanescentes, siendo que una relación de dominación para ser efectiva debe permanecer oculta. (Bustelo, 2005: 257)

³ En el mes de noviembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba por unanimidad la Convención Internacional de los derechos del niño. A la fecha todos los países con excepción de EEUU y Somalia han ratificado la convención. La región de América Latina y el Caribe ha sido pionera en el proceso de ratificación de este tratado internacional omnicompreensivo de los derechos de los derechos humanos de los menores de 18 años. Todos los países de América Latina y el Caribe han incorporado la Convención a sus leyes nacionales mediante un trámite de aprobación parlamentaria. (García Méndez, 2007. Justicia y Derechos del Niño. Tomo 9. Unicef. Chile)

propiedad de los padres ni del Estado, ni simples objetos de preocupación (Pautassi y Royo, 2012:21).

La Convención es un instrumento jurídico y cultural que contiene la potencia de reformular la relación de los niños con los adultos y de los niños con el Estado, si los niños deben ser sujetos de derechos la discrecionalidad absoluta de los adultos es un capítulo terminado en materia de políticas para la infancia y la adolescencia (García Méndez, 2015: Conferencia Apertura Foro “Infancias y adolescencias habitando el territorio social”, Santa Fe)⁴.

En el artículo 3° de la CIDN se establece que “todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos deberán atender primordialmente al interés superior del niño”. De esta manera el principio del interés superior del niño se convierte en un principio de relevancia universal, lo cual implica la transversalidad de las políticas públicas y de las medidas internacionales dirigidas a la protección de derechos. Determinando que la protección de derechos tiene que formar parte de una estrategia integral de instituciones públicas y privadas, órganos del Estado y organismos internacionales y este principio exige la sinergia y la coordinación de todos los actores potencialmente competentes (Baratta, 1998).

El recorrido político, jurídico e institucional que implicó el cambio de paradigma sobre el gobierno de la infancia y la adolescencia en Argentina se dio a partir de un corpus legal que comprendió: la ratificación de CIDN, su posterior incorporación con idéntica jerarquía a la Constitución Nacional en 1994 bajo la vigencia de la Ley de Patronato n°10.903; la sanción de la Ley Nacional n°26.061 promulgada en octubre de 2005 y la creación del Sistema de Protección Integral; la consecuente derogación de la Ley de Patronato y la sanción de la Ley Provincial n° 12967 en el año 2009 en la provincia de Santa Fe. En relación a los tiempos de dicho recorrido Laura Mussa⁵, en el panel de apertura del Consejo Provincial de Niños, Niñas y Adolescentes⁶ va a señalar que:

⁴ Emilio García Méndez es abogado, docente y presidente de la [Fundación Sur](#), dedicada a la defensa y promoción de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia. Desempeñó el cargo de diputado nacional por [el ARI primero y SI](#) entre 2007 y 2011. Es un reconocido jurista y defensor de los derechos de la niñez y adolescencia e impulsor del cambio de paradigma en materia de justicia penal juvenil. Actualmente la Fundación se encuentra impulsando la campaña del Defensor del Niño a 10 años de la sanción de la ley nacional 26.061.

⁵ Laura Mussa es abogada, docente y Directora Ejecutiva de la Fundación Sur. Desempeñó el cargo de diputada nacional por el partido ARI entre 2003 y 2007. Fue asesora tutelar de la ciudad de Buenos Aires.

⁶ La primera sesión plenaria del año 2015 del Consejo Provincial de Niños, Niñas y Adolescentes se desarrolló en la ciudad de Santa Fe el día 06 de mayo de 2015.

“una característica de nuestro país es la rapidez que se tiene para aprobar tratados internacionales y la dificultad para asumir las implicancias de los compromisos, en términos de gastos, concepciones, disputas, transformaciones institucionales y esto explica porque tuvimos la CIDN y la Ley de Patronato vigentes históricamente al mismo tiempo sin poder lograr la inconstitucionalidad de la Ley de Patronato, nada menos que porque teníamos un tratado internacional que decía todo lo contrario”.

En este marco general, y de manera específica en el campo de la niñez y adolescencia, la ley nacional (LN) n° 26.061 a la cual adhiere la provincia de Santa Fe y la ley provincial (LP) n° 12.967, dan cuenta de dicho proceso y de la necesidad de adecuar las estructuras y prácticas del Estado santafesino a la luz de un sistema integral de promoción y protección de derechos. El nuevo marco institucional constituido a partir del año 2009 implica un desafío para el conjunto de los actores institucionales y sociales, donde esta nueva legalidad intenta adquirir operatividad práctica y es redefinida de forma permanente por la renovación de códigos institucionales que avanzan de forma positiva en reformas legislativas.

En el año 2014 se produce la sanción del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, que comienza a implementarse a partir del 01 de agosto de 2015. La iniciativa de reforma se promueve por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el decreto n° 191 del año 2011 y entre los fundamentos del decreto, se observa la importancia de reformar el código debido a la afectación que ha sufrido el derecho privado en las últimas décadas por relevantes transformaciones culturales como por modificaciones normativas producto de la incorporación a nuestra legislación de Tratados de Derechos Humanos con la reforma de la constitución en el año 1994 (Mussa: 2014, 74).

En materia de infancia y adolescencia, la reforma implica la cobertura de un piso mínimo de derechos. La CIDN trae una nueva concepción de la infancia, como sujetos de derecho y regula mecanismos de autonomía progresiva para su ejercicio pleno, aspectos tomados por la LN y la LP de Protección de Derechos. Junto con la capacidad progresiva, se incorporan en el nuevo Código Civil principios como la participación, el derecho a ser oído, que las opiniones sean tenidas en cuenta, el derecho a defensa técnica y el derecho a la convivencia familiar.

Diversos autores coinciden en que si bien en el proyecto de reforma del Código Civil se encontraba presente la intención de receptor los principios del nuevo paradigma, en el articulado⁷

⁷ En el marco del nuevo paradigma debe primar el concepto de autonomía y no una edad cronológica que fije a priori la capacidad/incapacidad para decidir. A lo largo del proyecto, (Mussa: 2014) se observa un criterio mixto entre capacidad progresiva y edades prefijadas. Se recurre a capacidad progresiva en: arts. 64 y 66 (adición de apellido e inscripción de apellido); art. 117 (representante legal del niño), arts. 661 y 679 (iniciar acciones contra progenitores, reclamar alimentos), arts. 608 y 617 (designar abogado en el proceso de preadopción y adopción). Se recurre a

se verifican una heterogeneidad de situaciones que presentan avances pero también retrocesos incluso contradiciendo la ley nacional n° 26.066 (Mussa, 2014, Herrera, 2014, Carlucci, 2014, García Méndez, 2015).

En el marco del nuevo paradigma de protección integral las personas menores de edad son consideradas sujetos de derechos y ya no objetos de protección o incapaces. En este sentido es el concepto de autonomía el que debe primar y no una edad cronológica que fije a priori la capacidad-incapacidad. En actos de suma importancia como consentir la adopción se establecen la edad de diez años, pero se es parte en proceso de adopción solo si se tiene edad o grado de madurez. La lógica de excepciones a la incapacidad determinadas por el grado de desarrollo del niño o fijadas a una edad determinada se mantiene a lo largo de todo el articulado (Mussa, 2014:74).

Si bien no es objeto de este trabajo el análisis del Nuevo Código Civil y Comercial, consideramos importante marcar este punto de inflexión en la legislación argentina, como movimiento que incide en la organización de la agenda pública y de la agenda gubernamental donde se incorporan las voces de múltiples actores y, particularmente, de la reforma de una trama de derechos en materia de infancia, adolescencia y familia.

La definición del problema forma parte del proceso de decisiones de las políticas, donde determinados problemas son calificados como públicos y a otros se les niega tal calidad. La agenda pública se compone de los hechos definidos como problemas por parte de la comunidad política y que son objeto de debate en la esfera pública al representar intereses y generar demandas de intervención estatal. En cambio la agenda gubernamental, está integrada por aquellas cuestiones que efectivamente han sido aceptadas por los decisores de política, convocan la atención estatal y generan políticas públicas (Cobb y Elder, 1986).

La cuestión, según Oszlak y O' Donnell (1976), pasa porque ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos, estratégicamente situados, creen que puede y

edades prefijadas en: art. 26 (derecho a defensa técnica, y para consentir tratamiento médico). El art. 642 suprime la facultad del juez debiendo mantenerse como un deber del juez de oír al niño, niña y adolescente y como contrapartida el derecho del niño, niña y adolescente a ser escuchado. Art. 657, sobre el otorgamiento de la guarda a un tercero por parte de un juez, desconociendo la normativa vigente que establece la excepcionalidad de la separación medida que debe ser tomada por el organismo administrativo de protección de derechos y nunca por decisión del juez. En el art. 617 se excluye al grupo familiar de origen como parte en el juicio de adopción. Art. 611 la redacción resulta confusa, se prohíbe la entrega directa pero prevé la excepcionalidad si la elección de los progenitores se funda en algún vínculo de parentesco o afectivo.

debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes.

En este sentido, la formación de la agenda comprende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones ingresan como posibles asuntos de política pública. Se señalan dos hechos que indican la importancia del proceso: 1) la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada, siempre hay más asuntos que atender que tiempo para considerarlos y 2) los problemas de políticas públicas no son datos a priori sino son el resultado de definiciones (Cobs y Elder, op. cit.:77).

Cuando se define un problema, se ponen de manifiesto los aspectos a resolver, los que resultan insatisfactorios, y cuál es la salida deseable o la perspectiva desde la cual nos interesa transformar esa realidad insatisfactoria, en este sentido, los problemas no existen en tanto tales sino que requieren de la percepción de un actor/es que plantee/en la cuestión, expresando los ámbitos de pertenencia de los actores donde estos se forman e informan (Díaz, 1998).

La construcción de la agenda pública es un proceso por el cual ciertos problemas o cuestiones reciben la atención activa del gobierno y donde la forma de ingreso de los temas puede determinar su tratamiento y su procesamiento futuro, la definición de su naturaleza, los actores participantes, las estrategias de implementación, etc. (Aguilar Villanueva, 1996).

Definir una situación como un problema de política significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles dentro de las competencias estatales. La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución y ordenar su complejidad (Cobs y Elder, op. cit: 79).

Qué un tema ingrese a la agenda pública es el resultado del trabajo y la lucha de actores sociales funcionando en el marco del sistema político democrático, donde las decisiones no se alcanzan a través de la fuerza de la violencia, sino a través de la fuerza de la argumentación y el debate en el espacio público (Dréze y Sen, 2002: 379).

1. a Agenda Pública y Agenda de Gobierno

El período analizado es contemporáneo al cambio de discurso sobre el rol del Estado y las políticas públicas en Argentina post década del '90. A partir de 2003, las administraciones presidenciales de Néstor Kirchner 2003-2007 y de Cristina Fernández desde 2007, renovaron el

protagonismo estatal en la economía y en los asuntos sociales: el gasto estatal consolidado en infraestructura económica y subsidios a la actividad privada se incrementó progresivamente para llegar al 5,6% en 2009, en tanto el gasto público social consolidando los tres niveles de gobierno paso de 19,3% del PBI en 2002 a un 27,78% en 2009⁸, sumado a acciones y modificaciones importantes en varios campos de las políticas sociales (Pautassi y Gamallo, 2012: 25).

Asimismo, en este período en la provincia de Santa Fe se produce un cambio en el partido de gobierno, luego de veinticuatro años de hegemonía del partido justicialista⁹, el Frente Progresista Cívico y Social¹⁰, (FPCyS) se hace cargo del gobierno de la provincia y por tres mandatos consecutivos: Hermes Binner (2007-2011), Antonio Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifchitz, último gobernador electo para el período (2015-2019) que asumirá sus funciones a partir del 10 de diciembre.¹¹

Un dato importante a destacar del período 2007-2019 es la coincidencia de gestiones pertenecientes al Frente Progresista Cívico y Social en el gobierno de la provincia y en las ciudades más importantes en términos de territorio y población como los son: Santa Fe, Rosario¹², Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé y San Lorenzo. Por el lado del Frente para la Victoria (Partido Justicialista) se destaca en las últimas elecciones su victoria mediante la ratificación de la ciudad de Rafaela y la recuperación de Reconquista, así como Venado Tuerto, Esperanza y Villa Constitución.

⁸ De acuerdo a la [Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales](#) (MECON), en 2009 el Gasto Público Social recupera su participación debido a los aumentos en Jubilaciones, Pensiones y Asignaciones Familiares; la mayor cobertura del Seguro de Desempleo, Programa de Recuperación Productiva y Plan Familias por las Inclusión Social; la implementación de la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja; y al mayor gasto en infraestructura de saneamiento y vivienda. Así, en 2009 la relevancia de este gasto se incrementa 1,7 puntos porcentuales, representando el 64,3% del GPC, nivel que se mantendría en 2010, <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Informe%20GPC%202003-2009.pdf>, consultado el 10 de junio de 2015.

⁹ Gobiernos justicialistas en la pcia de Santa Fe:(1983-1987) Vernet, (1987-1991) Reviglio, (1991-1995) Reuteman, (1995-1999) Obeid, (1999-2003) Reuteman y (2003-2007) Obeid. Actualmente el justicialismo conforma el Frente para la Victoria (FPV) que incluye al Partido Justicialista, al Partido del Progreso Social, al Partido Conservador Popular y Encuentro.

¹⁰ El Frente Progresista, Cívico y Social (FPCyS) es una alianza política de centroizquierda que surgió en Argentina en 2006 integrada por los siguientes partidos: Partido Socialista, GEN, Unión Cívica Radical, Movimiento Libres del Sur, ARI y Partido Demócrata Progresista.¹

¹¹ Luego de un controvertido proceso en la elaboración del escrutinio definitivo el FPCyS logra ganar las elecciones por un margen de 1776 votos: <http://www.telam.com.ar/notas/201506/109983-elecciones-santa-fe-escrutinio-definitivo-frente-progresista.html>, consultado el 30 de junio de 2015.

¹² En el caso de la ciudad de Santa Fe, a partir de la victoria del FPCyS, el cargo de intendente es ocupado por miembros de la UCR, Mario Barletta (2007-2011) y José Corral (2011-2019)

En el caso de Rosario el Partido Socialista, al cual pertenecen Binner, Bonfatti y Lifchitz, ha conservado de forma ininterrumpida el gobierno de la ciudad por veinticinco años, desde el año 1989.

Un hecho importante del período analizado es la creación del Ministerio de Desarrollo Social¹³, (MDS) y del Gabinete Social en el ámbito del gobierno provincial, con el objetivo de fortalecer intervenciones articuladas y transversales en el territorio y generar una ampliación y jerarquización de los agentes y de las políticas sociales a partir de la creación de nuevas estructuras burocráticas y competencias de intervención¹⁴. Dicha transformación se institucionaliza a partir de la sanción de la ley provincial n° 12817 el 06 de diciembre de 2007 a cuatro días de la finalización del mandato del gobierno de Jorge Obeid e inicio del gobierno de Hermes Binner.

En el artículo n° 24 de la ley n° 12817 se establecen de forma específica las funciones del MDS en lo relacionado con la planificación, elaboración y desarrollo de políticas sociales y en particular las responsabilidades en materia de niños, niñas, adolescentes y familias. En los incisos 3, 5, 7 y 8 del artículo 24 se establecen específicamente las competencias referidas a elaboración y ejecución de políticas, protección y asistencia, acciones relacionadas con la juventud, reinserción de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, etc.

En relación a la agenda gubernamental del período que nos encontramos analizando cabe destacar que el gobernador Antonio Bonfatti, ha manifestado en numerosas oportunidades a través de discursos, declaraciones públicas y en su programa de gobierno que uno de los ejes de la gestión es el compromiso de avanzar en la institucionalización del Sistema de Promoción y Protección Integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes con amplia participación de la sociedad civil y actores.¹⁵

Asimismo la Ministra de Desarrollo Social del gobierno de Bonfatti, Lic. Mónica Bifarello, en la apertura de la Reunión Plenaria del Consejo Provincial de Niñez en mayo de 2015 y en una suerte

¹³ Con anterioridad a la creación del MDS, las políticas de desarrollo social se gestionaron a través de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria¹³ creada por el decreto provincial n° 1844 del 27 de julio de 1993, con el objetivo de reforzar el rol del Estado frente a los sectores “más desprotegidos de la comunidad”¹³ y por la conveniencia de asegurar su atención a través de un órgano específico. De esta manera se transfiere la Subsecretaría de Acción Social del Ministerio de Salud y Medioambiente al ámbito de la nueva Secretaría de Estado.

¹⁴ En el punto 2.-b del Capítulo II se desarrolla la estructura del MDS, competencias y funciones.

¹⁵ Por ejemplo en el mes de junio 2014, en ocasión de presentar en la ciudad de Buenos Aires el informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia desarrollado entre la Defensoría Provincial y UNICEF Argentina, el gobernador de la provincia señaló que “saber lo que pasa con nuestros niños y jóvenes es un insumo de enorme valor para tomar decisiones”. http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=617623, consultado el 30 de junio de 2015.

de balance sobre los avances en la implementación del nuevo paradigma de protección, manifestó que:

“Cuando se historicice la niñez y se recuerde esta época posterior a la Convención que acaba de cumplir 25 años, evidentemente será recordada como una época de grandes transformaciones, más allá que nosotros sentimos que todavía falta mucho, es emocionante pensar en las transformaciones institucionales en función del nuevo paradigma. Nada se hace sin un trabajoso camino de transformación institucional, no solo edificios, también procesos administrativos, culturales y las cabezas de aquellos que nos formamos en el paradigma del patronato”.¹⁶

Este compromiso, plasmado en el tratamiento de la niñez y la adolescencia, ha implicado e implica un proceso de transformaciones caracterizado por la coexistencia de tensiones entre el pasaje de lo viejo y lo nuevo, sumado a la emergencia de situaciones que interpelan y demandan intervenciones que se organizan entre la asistencia tradicional y el imperativo de intentar nuevas respuestas para articular protección, prevención, promoción de derechos y capacidades y en el marco de transiciones políticas al interior de un mismo partido¹⁷.

Respecto a este compromiso entendemos que es necesario observarlo a la luz de considerar a las políticas públicas en general, y a las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y muy especialmente servicios, reconociendo que explícita o implícitamente las normas y valores moldean las políticas y las instituciones (Cunill Grau, 2010: 1; ONU, 1997).

No podemos dejar de observar que el Estado convive con una realidad heterogénea donde la sociedad está fragmentada y pide un Estado diferente, que no es un Estado descentralizado sino un Estado que tenga otro diálogo con una realidad que es compleja. Se necesita un Estado muy ágil y muy flexible para discutir y poder atender las problemáticas actuales. Éste es un enorme desafío que plantea requerimientos inéditos tanto a la teoría como a la práctica de las políticas públicas. Ya no es posible pensar un único Estado, una estructura burocrática weberiana, para

¹⁶ Las palabras de la Ministra Mónica Bifarello se efectúan en el acto de apertura de la reunión plenaria del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia realizado en la ciudad de Santa Fe el día 6 de mayo de 2015.

¹⁷ El gobernador electo Miguel Lifchitz (2015-2019) al momento de la conformación de su gabinete debió integrar a los tres espacios del radicalismo santafesino: grupo Escarpela de Mario Barletta, MAR de Santiago Mascheroni y Grupo del Interior, encabezado por el CPN Jorge Alvarez quién a partir del 10 de diciembre ocupará la cartera del Ministerio de Desarrollo Social. Respecto al tema de esta investigación este dato no es menor, el Ministerio y las designaciones de los cargos de gestión política quedan en manos del grupo “radicalismo del interior” y de los lazos de este grupo con referentes del Partido Socialista. En resumen juntar las cartas y dar de nuevo para una nueva etapa.

intervenir en todos los sectores. Sí es posible y necesario pensar en adaptaciones de esa estructura organizacional (Otamendi y Thourte, 2008: 310).

1. b. El pasaje del eje asistencia-sanción al eje promoción-protección

Para el desarrollo de este punto nos vamos a basar en investigaciones que han trabajado el pasaje del modelo tutelar al modelo de protección¹⁸ en el campo de la niñez y adolescencia en Argentina y en la provincia de Santa Fe específicamente.

En Argentina, los antecedentes de un sistema de cuidado para niños, niñas y adolescentes pueden situarse en el régimen colonial, con la creación de casas para niños expósitos, destinadas a albergar a la población infantil abandonada. La protección de la infancia estaba vinculada a la asistencia y a la salud a cargo de instituciones religiosas primero, y filantrópicas tradicionales más tarde. (MDS y UNICEF, 2012:10).

Las intervenciones para gobernar la infancia en Argentina logran unificarse y sistematizarse territorialmente a partir de la ley de Patronato de Menores sancionada en 1919 como resultado de la conjugación y legitimación de discursos y prácticas que habilitaron la ampliación de la intervención estatal a través de la construcción de establecimientos de educación especial en todo el territorio, diseminando patronatos y tribunales provinciales, habilitando la educación y corrección de niños y niñas mediante instituciones de encierro.

En la jurisdicción nacional bajo la órbita del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública se creó el Patronato Nacional de Menores en 1935 con el objeto de brindar educación integral a menores abandonados y delincuentes. Durante la primera mitad del siglo XX las transformaciones sociales marcaron la ampliación de las intervenciones estatales en función de intensificar y mutar los dispositivos disciplinares y de seguridad de protección a la niñez y gobierno de la infancia. Los primeros a través de los Patronatos de menores y los segundos a través de la ampliación de las coberturas, diversificación y multiplicación de dispensarios de higiene maternal e infantil, asistencia social directa y seguridad social ligada al trabajo formal. La ley conjugó y legitimó discursos y prácticas que ya venían siendo desplegadas por diferentes actores articulando circuitos de pasaje de los menores bajo tutela estatal (Fernández, op. cit.: 115).

¹⁸ Una de esas investigaciones es la tesis de la Dra. Silvina Fernández (2013), que constituye un insumo muy importante para el análisis del marco político y normativo que dio lugar a las transformaciones.

La ley de Patronato habilitaba a los jueces a disponer de todo aquel menor que considerara en estado de abandono material o moral hasta su mayoría de edad, lo cual dio lugar a arbitrariedades por la amplitud de contenido que permiten las categorías de abandono y de moral, como por el hecho de habilitar a una persona, el juez, a disponer por tiempo indeterminado de otra que por el hecho de ser menor no tenía garantías y concretizando la idea del menor como objeto ya que el Estado por intermedio de los jueces puede decidir sobre ellos, con intervenciones relacionadas con la institucionalización y el trabajo (Firpo y Salazar, 2011: 47).

La ley tutelar construyó un sujeto social mediante la producción de una división entre aquellos que serían socializados por el dispositivo legal-tutelar, que generalmente coinciden con los que están afuera del circuito familia-escuela, y los niños, sobre quienes no se aplican este tipo de leyes. Una de las características del modelo tutelar es que los menores son considerados objetos de protección, seres incompletos e incapaces que requieren un abordaje especial, donde la opinión del niño deviene irrelevante. Sobre esta concepción la protección a la que son sometidos los menores con frecuencia viola o restringe derechos, precisamente porque no está pensada desde la perspectiva de los mismos (Bellof, 2004:101-106).

Sobre las respuestas estatales, señala Bellof, encontramos que la principal fue la centralización, tanto como concentración de funciones en la misma persona, el juez de menores, como concentración territorial e institucional, donde la respuesta clásica fue el internamiento, presentado como una medida de protección, montada sobre el argumento de la ayuda a la infancia desvalida.

En la jurisdicción de la provincia de Santa Fe, el Patronato tuvo sus antecedentes en la creación de dos reformatorios de menores, uno en Rosario y otro en la ciudad de Santa Fe, bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto (1922), a cargo de la policía de la provincia. Durante los años 1938 y 1939 se crea la Junta Central de Patronato de Menores con el objeto de corregir los ensayos sin coordinación y armonía y dotar de organización y unidad para dotar de mayor eficacia a las intervenciones. En los Tribunales de Menores se tramitaron las causas de menores de 18 años por delitos, faltas o contravenciones. Los Tribunales también intervinieron en los casos de inconducta del menor, sometido al juzgado por los padres, tutores o encargados de los mismos. Por último se crea el Ministerio Público de Menores centralizando la actuación de los Defensores de Menores con competencia para intervenir en el discernimiento de tutelas y curatelas. En Santa Fe, un estudio llevado adelante por la Dirección General de Estadística fue la base sobre la cual

se sanciona la ley de asistencia social en el año 1942 canalizada a través de una estrecha coordinación entre el Departamento de Sanidad y el Consejo General de Educación.

De acuerdo al análisis de Fernández sobre el documento de la ley, la asistencia social se encauzó a través de los Hospitales Generales, las escuelas y las maestras, pensadas como el medio efectivo para llegar a todos los hogares que requirieran la asistencia del Estado. La organización se completó con asistentes sociales pensados como nexo entre el hospital zonal y las escuelas, instruyendo a las maestras y organizando en cada lugar los medios para hacer llegar ayuda efectiva a los hogares necesitados.

La experiencia del peronismo en el poder (1945-1955), y su sistema de interpelaciones a la infancia, permite articular una formación discursiva específica dirigida al universo infantil, resignificando la infancia como objeto del Estado. El rol de la Fundación Eva Perón, la construcción de hogares escuela, los torneos deportivos y las actividades tendientes a la recreación dan cuenta de acciones que intentaron promover la vinculación de la niñez pobre con el resto de la sociedad.

Sin bien continúa vigente la Ley Agote y la concepción de la situación irregular, en la Constitución de 1949, en el Capítulo III se incorpora en referencia a los derechos del trabajador, la familia y los ancianos “La de atención y asistencia de la madre y del niño gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado” (Firpo y Salazar, op. cit.: 48).

La concepción tutelar, entra en crisis en la década de 1980 a nivel de la comunidad internacional. La aprobación de la CIDN en 1989, inaugura una nueva etapa, que puede ser definida como etapa de la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, inaugurando una nueva era en la ciudadanía de la infancia.

A partir de la CIDN, los niños, niñas y adolescentes son definidos de manera afirmativa, como sujetos plenos de derecho, reconociéndoles todos los derechos que tienen los adultos, más derechos específicos precisamente por reconocerse su circunstancia evolutiva. Los supuestos que habilitan el enfoque de la protección integral establecen que en caso de que alguno de esos derechos se encuentre amenazado o violado, es deber de la familia, la comunidad y/o del Estado restablecer el ejercicio concreto del derecho afectado a través de mecanismos y procedimientos efectivos y eficaces tanto administrativos como judiciales. En este sentido la defensa y el reconocimiento de los derechos de Niños, niñas y adolescentes depende de un adecuado desarrollo de políticas sociales universales e integrales (Bellof, op. cit.: 112-113).

Podemos señalar que la principal fuente de legitimación de la protección de la infancia es la CIDN. Este es el instrumento político y jurídico más importante que supuestamente regula el campo de la infancia y la adolescencia y, de acuerdo a Bustelo (2005), se inscribe en un momento del desarrollo de la categoría infancia donde el objetivo es constituir al niño como sujeto de derechos.

La etapa en que la CIDN se legitima en Argentina, entre las décadas del '80 y '90, se caracteriza por los intentos de consolidación de la estabilidad democrática pero al mismo tiempo por el aumento exponencial de la pobreza. Desde la perspectiva de una historia de la infancia, esta etapa muestra en simultáneo dos tendencias progresivas y regresivas. Por un lado, avances en el reconocimiento de los derechos Niños, niñas y adolescentes y, por otro lado, en tanto experiencia generacional, la infancia se tornó imposible de ser vivida según los parámetros de acceso e integración social, convirtiéndose al mismo tiempo en signo de una sociedad crecientemente visual, que puso en escena los rostros de esa imposibilidad y los rasgos emergentes de las nuevas experiencias infantiles (Carli, 2006, en Firpo y Salazar, op. cit.: 49).

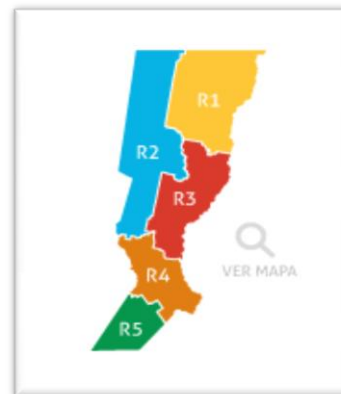
La ley nacional 26.061 fue sancionada con el objetivo de desterrar formalmente todas aquellas prácticas propias del modelo de situación irregular y con el objetivo de promover políticas públicas de protección integral respetuosa de los derechos de Niños, niñas y adolescentes, en calidad de ciudadanos plenos. En su artículo 1° la ley establece como objeto: “la protección integral de los derechos de los Niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la nación sea parte”.

Entendemos que la promulgación del nuevo marco normativo, traducido en las leyes nacionales y provinciales, tiene la capacidad de operar como mandato en las etapas de definición, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y constituir un camino a favor de la institucionalización y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

1. c- Niños, niñas y adolescentes en el territorio

La provincia de Santa Fe se encuentra situada en una de las áreas territoriales más dinámicas de Argentina, situación que le asigna a la provincia características específicas en su integración

social, económica, cultural y política. Santa Fe representa un 3,54% del territorio nacional y el 8,15% de la población total del país. El territorio es marcadamente rural y fuertemente concentrado en espacios urbanos, aproximadamente el 93% de la población es urbana. Se encuentra dividido territorial y administrativamente en diecinueve departamentos que se subdividen a su vez en distritos que pueden ser municipios o comunas que se constituyen en gobiernos locales.¹⁹



La Provincia de Santa Fe, diseña su Plan Estratégico a partir del año 2008 a través del cual ordena un conjunto de programas y proyectos a escala provincial y regional a partir de tres líneas estratégicas: I) Territorio Integrado, II) Calidad Social y III) Economía de desarrollo. Estas líneas estratégicas permiten una visión integral de los problemas, identifican los actores fundamentales para la definición de intervenciones, a la vez que nuclean aquellos programas y proyectos que desde los distintos Ministerios del poder ejecutivo trabajan en consonancia con un mismo objetivo.

El plan estratégico busca consolidarse territorialmente a través de la política de regionalización para recuperar lo local y lo regional organizando el espacio en cinco regiones identificadas con una ciudad nodo como centro de información, articulación, distribución de recursos y capacidades. Así se conforman cinco regiones, Región 1 – Nodo Reconquista; Región 2 – Nodo Rafaela; Región 3 – Nodo Santa Fe; Región 4 – Nodo Rosario y Región 5 – Nodo Venado Tuerto.²⁰

En línea con el Plan Estratégico y la regionalización surge el proyecto “Provincia de los niños”, que enmarca en la Línea Calidad Social, que busca promover la posibilidad de que los ciudadanos participen en la vida social, política y económica de sus comunidades bajo condiciones que aumenten su bienestar y su potencial personal.

En la apertura del 133° periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura de la provincia de Santa Fe, en su último mensaje el Gobernador Bonfatti, en referencia al plan Estratégico Provincial, plantea que las transformaciones en el territorio encarnan la impronta del FPCyS:

¹⁹ De acuerdo al artículo 106 de la Constitución Provincial: “(...), las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por la ley que la legislatura dicte en cada caso y las que no reúnan tal condición como comunas”. La ley orgánica de municipios n° 2756 establece que las municipalidades se dividen en dos categorías: de primera categoría las que tengan más de doscientos mil habitantes y de segunda las que tengan entre diez mil y doscientos mil.

²⁰ Fuente: http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/110705, consultado el 30 de junio de 2015.

“Esta es la gran impronta progresista que promueve la regionalización de la provincia; una nueva organización del territorio constituida sobre una provincia previamente dividida y fragmentada, con ciudades y pueblos de distinta categoría producto de un acceso diferencial al Estado que ahora son puestos en un plano de integración e igualdad. Me dirán que aún falta mucho, y les digo que sí, pero también les digo otra cosa; tenemos la tranquilidad de haber comenzado este cambio, y de haberlo profundizado durante casi ocho años de una forma inédita en la historia de la provincia” (Discurso Bonfatti, 01/05/2015, Santa Fe).

La organización del Estado en cinco regiones se da con el fin de revertir la concentración burocrática del gobierno provincial (Memoria Consejo Provincial Año 2011). Este proceso que ha implicado un punto de inflexión en la configuración del poder del ejecutivo provincial representa para el próximo gobierno una materia pendiente en relación a las dificultades en términos de presupuesto, accesibilidad geográfica, autonomía política y capacidades estatales.

Para describir las condiciones de vida de los Niños, niñas y adolescentes en la provincia vamos a tomar un informe realizado por el Observatorio de niñez y adolescencia de la provincia de Santa Fe 2013, que depende de la Defensoría de Niños, niñas y adolescentes. Seleccionamos el informe porque se enfoca específicamente en la población analizada y contiene datos actualizados al año 2013. De acuerdo al informe podemos organizar los datos de lo general a lo particular para describir como habitan la provincia los niños, niñas y adolescentes.

Población total Argentina	42,202,935
Población total Niños, niñas y adolescentes en Argentina	12,333,747
Población total de la provincia de Santa Fe	3,194,537
Población de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Santa Fe	905,029
Departamento Rosario	1,193,605
Departamento La Capital	525,093

Fuente: elaboración propia en base a datos procedentes del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda 2010, INDEC.

En la provincia de Santa Fe, la mayor concentración de población de niños, niñas y adolescentes se registra en los departamentos La Capital, Rosario, General Obligado y Castellanos. El

departamento Rosario cuenta con: 308,692 Niños, niñas y adolescentes. En el departamento La Capital viven: 155,128 Niños, niñas y adolescentes.²¹

El 90% de los Niños, niñas y adolescentes de la provincia vive en zonas urbanas. El 10% restante se divide de igual manera en áreas rurales agrupada y dispersa.

De acuerdo a la agrupación de edades empleada por el Ministerio de Salud de la Provincia, el 32% de las niñas y niños se encuentran en el rango entre los 2 a los 5 años, período conocido como el de la primera infancia. El 22.1% corresponde al grupo comprendido entre los 6 a los 9 años, considerado la niñez. Y el 66% restante integra la adolescencia, periodo que puede ser dividido en adolescencia temprana, entre los 10 a los 14 años, con el 28.3%, y adolescencia tardía, entre los 15 a los 17 años, con el 17.6%.

En Santa Fe viven 905.029 niños, niñas y adolescentes, de cada 100, 2 pertenecen a pueblos originarios y 6 necesitan un cuidado especial.

Respecto a las condiciones de vida el Informe del Observatorio (págs. 71 a 86) utiliza el método de las NBI, donde se observa que el porcentaje de hogares con NBI es de 6,4 %, lo que corresponde a 65.733 hogares donde el mayor porcentaje se registra en los departamentos de Vera, 9 de Julio y Garay ubicados en el NO de la provincia. Si se considera la población de 0 a 17 años el porcentaje crece cerca del 16,5%.

De acuerdo a la síntesis del informe si se comparan las condiciones de vida de las Niños, niñas y adolescentes con las de la población total los mismos se encuentran en situación de desventaja en varios aspectos términos. En primer lugar, en el acceso al agua potable y su impacto en la salud. En segundo lugar, en el acceso al desagüe cloacal, el 54% de los hogares no cuenta con desagües cloacales y si el análisis solo se centra en los hogares con Niños, niñas y adolescentes aumenta al 62,4%.

En tercer lugar, en cuanto a comodidad, seguridad e higiene el 12.1% de los hogares con población menor a los 18 años de edad presenta situaciones de hacinamiento.

A nivel nacional la provincia se encuentra en el grupo de distritos que presentan los mejores contextos en cuanto a las condiciones de vida vinculadas al hacinamiento y a las NBI, pero no se presentan las mismas condiciones en cuanto a la cobertura de agua de red y cloacas.

La profundización de las desigualdades socioeconómicas y la exclusión persistente de los sectores más pobres responde a un orden complejo de factores. La pobreza se presenta como un

²¹ Fuente Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda, 2010, INDEC, consultado el 01 de junio de 2015.

fenómeno heterogéneo y dinámico con fronteras móviles. Al mismo tiempo los procesos de feminización de la pobreza e infantilización de la pobreza aparecen como tendencias predominantes (Levín, 1997:56).

La interpretación de las formas de subsistencia de aquellos individuos que no se encuentran integrados plenamente al circuito ordinario de los intercambios sociales, nos obliga a revisar las dinámicas de la exclusión que se manifiesta en diferentes estadios del desarrollo, en donde las situaciones de marginalidad profunda o de desafiliación se presentan al final del recorrido produciendo efectos completamente desocializantes (Levín, 1997: 57).

Existen diversas perspectivas y modos de medir la pobreza lo que implica una dificultad para lograr una definición unívoca dando cuenta en última instancia que la pobreza no puede concebirse de manera independiente al modelo de desarrollo de una sociedad donde los significados adoptados para definir un determinado problema social configuran en gran medida los criterios que orientan el armado de las políticas públicas (Salvia y otros, 2015: 204).

En nuestro país la medición de la pobreza se realiza a través de dos métodos independientes, el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que pone el foco en una medición directa de carencias de tipo patrimonial y de capacidades económicas de los hogares, y el método de la línea de pobreza (LP), que mide el costo de una canasta básica de satisfactores esenciales al que deben acceder los hogares para no caer en la línea de indigencia (LI) y para el cuál necesitan contar con un piso mínimo de ingresos. De acuerdo a la CEPAL ambos métodos buscan aproximarse a una medida absoluta de la pobreza para evaluar la ausencia de bienestar económico. El resultado del método unidimensional ha sido objeto de debate y críticas y en contraposición a estos métodos se evidencia que la pobreza es un fenómeno multidimensional que no puede ser comprendido única y exclusivamente por las condiciones de vida, los gastos o los ingresos del hogar.

Amartya Sen profundiza en esta línea su crítica al consumo como medida de bienestar, donde la insuficiencia de ingresos constituye una aproximación incompleta para evaluar privaciones sociales y definir políticas públicas, que no solo deben comprender las necesidades sino también las capacidades para funcionar y participar en la sociedad (Sen, 1981-1984 en Salvia y otros, op. cit.: 204).

“En el concepto de capacidad la pobreza de una vida, se basa no solo en la situación empobrecida en la que una persona vive efectivamente, sino también en la carencia de oportunidad real, determinada por limitaciones sociales y circunstancias personales, para

vivir una vida valiosa y valorada. El concepto de capacidad se centra en la atención en los funcionamientos, que una persona puede o no lograr dadas las oportunidades que tenga. Los funcionamientos se refieren a las diversas cosas valiosas que una persona puede hacer o ser como vivir mucho tiempo” (Informe de Desarrollo Humano, 1997).

En el marco de extensos debates teóricos, diversos autores, han ensayado y desarrollado un abanico de métodos multidimensionales incorporando en mayor o menor medida el enfoque de las capacidades debido a que existen razones para arribar a una medición multidimensional de la pobreza que supere definiciones y procedimientos utilizados por las instituciones estatales como el INDEC²² a nivel nacional y el IPEC a nivel provincial.

El interrogante sobre cuántos pobres hay en Argentina no tiene una respuesta. Es un interrogante que juega su batalla en los medios de comunicación, en la justicia y en el poder legislativo y de difícil solución en el corto plazo evidenciando un déficit de información pública una decisión del gobierno nacional en torno al rol de la producción de datos como insumo indispensable para la planificación de políticas públicas.

Un índice multidimensional permite captar privaciones, carencias y vulneraciones que impiden o limitan que los hogares y las personas resuelvan sus necesidades y alcancen determinados niveles de funcionamiento para lograr ~~alcanzar~~ determinados niveles de integración.

Medir integralmente las condiciones de reproducción configuran las intervenciones y a los beneficiarios de las mismas interpelando al sistema de protección sobre lo que puede y no puede garantizar en relación a los derechos y protecciones para los niños, niñas y adolescentes que subsisten en condiciones de alta vulnerabilidad social.²³

²² Al respecto cabe señalar que la construcción y difusión de las estadísticas se ha convertido en un terreno de disputa donde el principal responsable es el gobierno nacional. Como ejemplo cabe mencionar que con fecha 15/09/2015 La jueza en lo Contencioso Administrativo Federal María José Sarmiento requirió al gobierno que difunda el índice de pobreza e indigencia que surgen de la metodología implementada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) desde el año 2013 al corriente año. El gobierno anunció en abril del año pasado la suspensión de la publicación de estadísticas sobre pobreza e indigencia alegando “severas carencias metodológicas” para su cálculo. El último informe al respecto del INDEC corresponde al primer semestre de 2013 cuando la medición arrojó que el 4,7% de los argentinos eran pobres (1,8 millones de personas), aunque la oposición cuestiona la medición. La orden judicial fue resuelta en base a un amparo presentado por la diputada nacional [María Victoria Donda](#).

²³ El ministro de Economía de la Nación Axel Kicillof, en una entrevista con Radio Metro en marzo de 2015 sobre la pregunta de ¿cuántos pobres hay en Argentina? responde que: “la respuesta es complicada y convengamos que la medición es bastante relativa y estigmatizante. Yo no tengo el número de pobres, en Argentina falta mucho camino por recorrer, hay un índice de pobreza que por problema de homogeneidad de la serie hacerla nacional lleva más tiempo y por ello no estamos en condiciones de decir cuántos pobres tenemos hoy en nuestro país”. <http://radiocut.fm/audiocut/entrevista-a-axel-kicillof-por-juan-pablo-varsky/>, consultado el 15 de junio de 2015.

Las ciudades de Santa Fe²⁴ y Rosario²⁵, representan distritos claves para observar las políticas estatales en el marco del nuevo sistema de protección, debido a la convivencia de diversidad de problemáticas en el mismo territorio y la existencia de instituciones estatales del primer y segundo nivel que se caracterizan por negociar de forma permanente las competencias y responsabilidades sobre las intervenciones.

Para el gobierno provincial la pobreza en Rosario y en Santa Fe se ubica en los valores que mide el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA)²⁶, en torno al 30% de la población. En declaraciones al diario La Capital de Rosario, el 15 de junio de 2015, el Secretario de Coordinación de Políticas Sociales J. Blanco manifestó que: “Cualquiera que recorre los barrios populares se da cuenta que los números reales no son los del Indec. No tenemos datos propios pero los de la UCA son verosímiles para la ciudad”. De acuerdo al ODSA, la pobreza creció en 2014 y afecta al 28,7% de la población nacional. Alrededor de 11 millones de personas se encuentran en condiciones de pobreza. En Santa Fe, tomando como referencia el mismo censo sobre una población total de 3.194.537 el 30% aproximado que vive bajo la pobreza representa a 958.361 habitantes. Y en el departamento Rosario sobre 1.193.605 unos 358.000 son pobres”.

Es un dato de este tiempo la existencia de una explosiva mezcla de opulencia, miseria y violencia en las áreas urbanas y suburbanas de las grandes metrópolis donde se requieren políticas alternativas a la penalización y el asistencialismo y es necesario observar las formas actuales de la marginalidad dentro de los espacios y relaciones sociales (Wacquant, 2007).

Sobre el territorio, según el estrato socioeconómico al que pertenezcan niñas, niños, adolescentes se observan diferentes estrategias para acceder a condiciones de bienestar que van a repercutir en los distintos grados de autonomía que puedan desplegar las familias y en las capacidades de las políticas para abordar los problemas.

²⁴ La ciudad de Santa Fe se encuentra en el centro de la provincia, es capital política y administrativa y cabecera del departamento La Capital que se encuentra integrado por cuatro municipios y veintiséis comunas.

²⁵ La ciudad de Rosario se encuentra ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, Argentina. Es cabecera del departamento Rosario y centro del área metropolitana del Gran Rosario, constituida por las ciudades de: Rosario, VG Gálvez, San Lorenzo, Pérez, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Fray Luis Beltrán, Funes y Puerto General San Martín.

²⁶<http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Provincia-y-municipio-estiman-que-la-pobreza-en-Rosario-llega-al-30-por-ciento-20150716-0122.html>. El Observatorio de la Deuda Social Argentina constituye un programa de investigación, extensión y formación de recursos humanos de la Pontificia Universidad Católica Argentina instituido en el año 2002. El programa reúne proyectos de investigación que cuentan con el apoyo de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, que promueven el desarrollo social, consultado el 15 de julio de 2015.

Los niños, niñas y adolescentes pobres que tienen escasos vínculos familiares y se encuentran en riesgo, debido a situaciones permanentes de desprotección que daña sus posibilidades de desarrollo orgánico, psíquico y social. Las problemáticas que ingresan a los efectores del primer y segundo nivel en la provincia se caracterizan por estar atravesados por un conjunto de situaciones como: maltrato físico y psíquico, abuso sexual, explotación laboral, necesidades básicas insatisfechas, adicciones, conflictos con la ley, menores institucionalizados con nulos o escasos vínculos familiares, etc. (Bifarello, 1997: 212).

Vulnerabilidad e infancia se expresan en tránsitos por entornos de riesgo donde las características urbano-ambientales del territorio, la accesibilidad a las instituciones educativas y centros de salud así como la relación que logran establecer con los representantes territoriales de las instituciones estatales no alcanzan para promover el desarrollo de Niños, niñas y adolescentes.

La idea de vulnerabilidad se encuentra ligada a la de riesgo. El riesgo se asocia al hecho de enfrentar una contingencia o una situación no deseada con consecuencias perjudiciales para quienes resultan expuestos. Existen hogares que enfrentan más riesgos que otros y son proclives a caer en situaciones de bajo bienestar por contar con una configuración de activos insuficientes o incompatibles con la estructura de oportunidades vigente. (Beccaria, 2012, C8: 2)

El Estado, señala Bifarello (1997:213), tiene una responsabilidad ineludible respecto de estos niños, niñas y adolescentes ya que en la mayoría de los casos las condiciones de vulnerabilidad derivan de: la falta de condiciones socioeconómicas para que la familia funcione como un espacio de contención y seguridad, el maltrato institucional que se origina en relaciones de subordinación que subyacen bajo la forma de la asistencia y la falta de recursos para plantear otras posibilidades y el maltrato social que refuerza la descalificación, la diferencia y la segregación.

En el próximo capítulo vamos a trabajar sobre la trama entre enfoques conceptuales y condiciones de intervención que definen la implementación de las políticas sociales y que en definitiva ponen en jaque al sistema de protección.

Capítulo 2. Categorías conceptuales para el análisis del proceso de institucionalización y gestión del sistema de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes

Entendemos que para abordar la política pública sobre la infancia y la adolescencia el Estado necesita desplegar una serie de capacidades institucionales para garantizar derechos a través de la gestión. Los conceptos de institucionalización y gestión son claves para analizar el proceso de implementación de las políticas para niños, niñas y adolescentes. Hay factores que afectan la capacidad y que se encuentran en diversos planos.

Como todo campo, el de la infancia está compuesto por enfoques, análisis, estudios y conceptos; por la práctica política que incluye un conjunto de acciones, programas y políticas; y finalmente por una amplia gama de actores intervinientes. Aún siendo un campo que uno podría presumir definido, en su dinámica de funcionamiento es propenso a ambigüedades que ocultan relaciones sociales de dominación (Bustelo, 2005: 254). Bustelo introduce una definición que considera crucial: todos los derechos de los Niños, niñas y adolescentes son derechos sociales en el sentido de que su garantía es esencialmente política y por lo tanto corresponde al ámbito de lo público implementar políticas públicas para efectivizar el cumplimiento de dichos derechos. Los derechos definidos en la CIDN deben ser considerados como derechos en el sentido que corresponden al ámbito de lo público y al de una categoría social.

2. a. Gestión de Problemas y Recursos

En una situación en donde la autonomía de una persona está en desarrollo y la heteronomía necesita ser constituida no como negación de la individualidad o como una situación opresiva sino como una relación con la sociedad, es indispensable la presencia de lo público. La infancia y la adolescencia como categorías histórico-sociales necesitan del poder configurador del Estado y su institucionalidad como garantes de una política pública respecto a los derechos de la infancia y la adolescencia (Bustelo, op. cit.:270).

De acuerdo a Skocpol (1985), se puede analizar la influencia del Estado en la sociedad a partir de dos perspectivas: el Estado en tanto actor, sujeto que toma decisiones frente a otros sujetos sociales; y el Estado en tanto marco institucional, como sistema de reglas de organización de la vida política y social. En este sentido, el Estado puede ser considerado como un sujeto con

agencia que se desenvuelve frente a otros sujetos mediante un colectivo de funcionarios que cuentan con la facultad y posibilidad de desarrollar políticas públicas y ser una entidad con capacidad de incidir socialmente. Y como un conjunto de instituciones o conjunto de reglas que inciden de manera particular en el desarrollo de las acciones colectivas, generando distintas formas y estrategias de acción política (Skocpol, 1985, en Clase de Capacidades Estatales 2013).

Para el PNUD (2004) en su Informe sobre la Democracia en América Latina, la consolidación de una democracia de ciudadanía necesita de un Estado presente que garantice los derechos de los ciudadanos. No existe en la actualidad entidad mejor dotada que el Estado para asegurar el cumplimiento de estos derechos.

Comprender el rol del Estado implica abordar una definición y en este sentido O'Donnell (2008: 1-2), señala que como mínimo el Estado es una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido por otros Estados y diversas instituciones internacionales. Asimismo los Estados son producto de un proceso histórico y de decisiones en el debate político, entidades sujetas permanentemente a procesos de construcción, reconstrucción y a veces destrucción sometidos a complejas influencias de la sociedad doméstica y la internacional. El autor plantea que el Estado como conjunto de instituciones y relaciones sociales, la mayoría de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal, incluye cuatro dimensiones: 1) conjunto de burocracias, organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas; 2) sistema legal, entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales, actualmente señala O'Donnell, la conexión entre las burocracias y el sistema legal es íntima ya que se actúa en el marco de facultades y responsabilidades legalmente asignadas; 3) foco de identidad colectiva, invitando al reconocimiento generalizado de un nosotros y 4) filtro, que regula los espacios del adentro y del afuera, del territorio, los mercados y la población que delimita. Las intervenciones del Estado se traducen, entonces, en la eficacia de las burocracias, la efectividad de su sistema legal, de su papel como foco de identidad y de su capacidad de filtraje.

Un Estado democrático es un Estado donde el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático y donde las instituciones trabajan en dirección a hacer efectivos dichos derechos, impulsando la expansión y consolidación de las diversas ciudadanía emergentes, de la ciudadanía civil, social y cultural de sus habitantes y en ese sentido el Estado es el ancla indispensable de los derechos de ciudadanía (O'Donnell, op. cit.: 4).

No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones (PNUD-OEA, 2010). El Estado como actor desarrolla políticas públicas a partir de un colectivo de funcionarios que a través de sus intervenciones inciden socialmente en relación a una problemática y actúa como marco institucional que expresa un sistema de reglas, procedimientos, influencias y dinámicas de intervención frente a la problemáticas sociales.

Los Estados Latinoamericanos enfrentan el desafío de gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con grandes problemas irresueltos. (Aguilar Villanueva, 1996: 30). El contexto planteado requiere cumplir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público administrando las tensiones que se producen al interior del tejido social.

En los sistemas democráticos el ejercicio de los derechos civiles y políticos brindan a las personas elementos para conocer las necesidades generales y demandar la intervención pública mediante acciones directas como: votar, protestar y criticar, e incidir en la agenda de los gobiernos (Deneulin, 2009: 10). Es en el marco de los sistemas democráticos donde las personas ejercen su agencia a través de la participación política y la toma democrática de decisiones, donde el razonamiento público constituye la esencia de la democracia.

Las políticas estatales se definen como los “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión, que adquieren significación sólo y en la medida en que son sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la cuestión y a sus respectivas y sucesivas políticas. Observar las articulaciones que se establecen nos posibilita observar el Estado, las clases y grupos o coaliciones políticas “en movimiento”. La implementación de las políticas estatales nos ofrece una visión del Estado “en acción” (Oszlak y O’Donnell, 1976).

Toda política pública encubre una teoría del cambio social porque está contenida en una relación causa y efecto entre las disposiciones que rigen y fundamentan la acción gubernamental. El decisor gubernamental se comporta como un operador que apuesta que cuando intervenga se producirá una consecuencia sobre el tejido social real sobre el que se desarrollará la acción (Meny & Thoenig, 1992: 96-97).

Los programas y proyectos puestos en marcha constituyen cristalizaciones institucionales de las interpretaciones que los actores públicos realizan de la o las cuestiones problemáticas, es decir, son las interpretaciones acerca del “problema”, y sus posibles vías de resolución o neutralización por parte del Estado, que orientan las modalidades de intervención adoptadas (Soldano y Andrenacci, 2006).

Es decir, el estudio de los propósitos perseguidos por las políticas públicas constituye una instancia necesaria en la reconstrucción del rol del Estado como propulsor o freno a los cambios sociales; por ello, las conceptualizaciones que se hagan de las cuestiones problemáticas no son “inocentes”, sino que conllevan supuestos, visiones que, desde su especificidad, contribuyen a remodelar (en lo concreto, material, pero también en cuanto a la estructuración de sentidos y visiones) esa sociedad en que se crean y desenvuelven.

La política social es la manera en que la cuestión social se constituye en cuestión de Estado, porque la política social es la forma en que el Estado recrea las condiciones para producir el acceso y la distribución de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de reproducción de todos sus miembros, donde las intervenciones públicas regulan las formas en que la población se reproduce y socializa.

El lenguaje de los derechos no dice mucho acerca del contenido de las políticas, sí puede decir algunas cosas sobre el contenido de su orientación general y brindar un marco de conceptos para guiar los procesos de su formulación, implementación y evaluación.

La política social implica el diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población mediante mecanismos de protección social que se definen por las relaciones sociales específicas entre el Estado y las clases sociales. El estado de la protección social evidencia las intervenciones que el Estado ha realizado en materia de cobertura formal, inversión social y sus efectos redistributivos, teniendo en cuenta que el fortalecimiento de la protección social contribuye a crear sociedades más inclusivas si se logra incidir en la distribución del ingreso e invertir en las capacidades humanas en todo el ciclo de vida (Cechini y Martínez, 2011).

2. b. - La institucionalización del sistema de protección

Repetto y Tedeschi (2013:41), señalan que el nuevo marco jurídico del proceso de institucionalización en materia de infancia y adolescencia para las políticas públicas, se expresó en el diseño y puesta en marcha de intervenciones específicas, y también en reforzar la oferta de servicios universales. El entramado legal, por su parte, contribuyó a la definición de los organismos de aplicación y sus ámbitos de coordinación, generando avances en precisar quiénes deben ejercer la función de rectoría en este campo de la gestión pública.

La institucionalización refiere a un proceso a través del cual se organiza la producción de políticas públicas de manera regular y legitimada en el marco de los actores intervinientes. En este sentido, institucionalizar implica incorporar en una norma todos los aspectos que deben tenerse en cuenta cuando se realizan acciones destinadas a superar situaciones tanto internas como externas, en el ámbito o jurisdicción de una institución. Supone transformar grupos y prácticas de situaciones informales hacia situaciones regladas y dotadas de racionalidad legal, continuidad y proyección temporal.

Desde una perspectiva general las instituciones conforman el marco de reglas (formales e informales) que fijan las constricciones o estímulos al comportamiento de los distintos agentes y sus relaciones. Las reglas institucionales posibilitan el pensamiento, restringen la interpretación y dan forma a la acción, influyendo en la percepción y construcción de la realidad en que aquella tiene lugar. El concepto de institución, como estructura normativa y reguladora, supone automáticamente asumir la existencia de diferencias de poder e intereses entre los actores involucrados en ella (March y Olsen, 1997; Appendini y Nuijten, 2002, en Cunill Grau, 2010: 4 y 5).

La administración pública consta de un nivel institucional *sustantivo*, decisiones de sentido y de significado, y de un nivel institucional *operativo*, estrategias de procedimiento y de acción, que se concretan a través de la gestión pública como ámbito propio de la acción. Como conjunto de instituciones formales e informales, la administración pública distribuye probabilidades diferenciales para que los diversos actores realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo distintas estructuras de incentivos a tales efectos (Pinto, 2000; Jordana, 2000; en Cunill Grau, 2010: 6).

El análisis de la gestión se instala en el momento de la acción, de la implementación de los planes, programas y proyectos e incluye la administración de las iniciativas públicas. Se parte de la

asunción de que existe un proceso de institucionalización por el cual las actividades que se realizan están respaldadas por una racionalidad que persigue obtener un determinado producto, resultado u objetivo. La implementación preside, da sentido a la acción de gobierno y a la ejecución de la política pública (Ruiz y Vinocur, 2012).

El cambio institucional supone modificar las reglas y las prácticas en espacios concretos de acción y, en este sentido, institucionalización y gestión son campos convergentes para el tratamiento de la correspondencia y de las relaciones entre objetivos y acción, entre lo sustantivo de la realidad de gobierno y sus requerimientos de gestión y entre los contenidos de las tareas de la administración pública y los procesos sociales desencadenados (Martínez Nogueira, 2012).

Esta investigación comprende el estudio del proceso de institucionalización y acción: sustancia y racionalidad normativa (institucionalización en sentido estricto) y operatividad y acción (gestión). Se pone el foco en las respuestas estatales organizadas en relación a la puesta en práctica de un nuevo paradigma sobre el tratamiento de la problemática de la infancia y la adolescencia en la provincia de Santa Fe.

El proceso, que se inicia con la sanción y reglamentación de la LP, se caracteriza por poner en práctica acciones y decisiones políticas con el objetivo de recuperar la centralidad del Estado en los modos de intercambio social. Dicho proceso se desencadena a partir de la promulgación de un conjunto de leyes que, desde lo normativo, buscan promover un cambio de paradigma en el enfoque de las políticas públicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes y en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), donde se establecen las pautas rectoras para las políticas públicas y los alcances de la responsabilidad gubernamental, el rol prioritario de la familia y de la participación comunitaria en materia de niñez y adolescencia.

La construcción de una nueva institucionalidad significa un avance sustancial en materia de ampliación y reconocimiento de derechos, que requiere del diseño, ejecución y puesta en práctica de un conjunto de intervenciones que promuevan que el contexto normativo se convierta en prácticas institucionalizadas.

Uno de los desafíos de la nueva institucionalidad es avanzar en la valoración de los sujetos como titulares de derechos, en concordancia con los nuevos consensos generados en la región sobre la necesidad de pensar a las políticas públicas en general y a las políticas sociales en particular como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, lo que requiere superar enfoques signados por la oferta de beneficios de tipo asistencial, para dirigirse

hacia la definición de las obligaciones que son responsabilidad del Estado, mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance (Pautassi & Abramovich, 2009: 279-280).

Pero para que pueda existir exigibilidad de la ciudadanía en relación con sus derechos es indispensable que la institucionalidad que los modela y que incide en su realización sea responsable ante ella por sus actos. Responsabilización involucra rendición de cuentas, monitoreo y evaluación de políticas. Incluye mecanismos, procedimientos y estrategias que controlan las políticas, garantizan la eficacia, eficiencia, transparencia y resultados.

Un proceso de cambio de las instituciones y de los modos de gestión para implementar una política con enfoque de derechos tiene que asumir explícitamente su marco normativo. El cambio requiere, pues, hacer posible a lo menos la exigibilidad del derecho concernido, su abordaje integral y la participación social, de manera de crear a su vez una mayor probabilidad de impactar sobre la equidad en el disfrute del derecho. Una política con enfoque de derechos no puede ser implementada por unas instituciones que contradicen su sustrato normativo (Cunill Grau, op. cit: 7).

La existencia del Sistema de Promoción y Protección de Derechos obliga a delimitar las competencias de cada área u organismo del Estado. El sistema tiene en cuenta el carácter federal de gobierno que hace que las distintas provincias adhieran a la (LN) n° 26.061 y a dictar sus propias legislaciones en sintonía con el nuevo paradigma de protección integral.

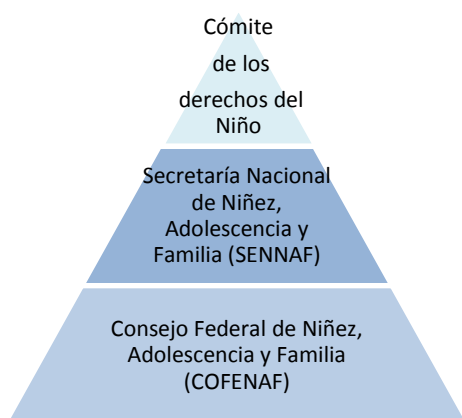
La Constitución Nacional establece un esquema de distribución de poderes con facultades delegadas a las provincias que pueden dictar sus propias normas y abordar cuestiones de competencia nacional siempre y cuando se plantee un plus de protección a los derechos ya establecidos. En la mayoría de las provincias, la normativa se ha ajustado a las disposiciones de la CIDN, creando los sistemas de protección a nivel provincial y local e incluso avanzado en la definición del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. De acuerdo a la nueva legislación, cuando los derechos de Niños, niñas y adolescentes se encuentren amenazados o vulnerados, todos los organismos de la administración pública se encuentran involucrados bajo el principio de la corresponsabilidad institucional (Repetto y Tedeschi, op. cit, 2013: 42).

La protección social de niños, niñas y adolescentes requiere del involucramiento de múltiples actores. En el caso de un país federal como Argentina es fundamental, la generación de un espacio de concertación para la promoción de adecuaciones normativas y políticas a nivel nacional, provincial y local.

La creación del sistema de protección integral de los derechos de Niños, niñas y adolescentes determina que las provincias son las encargadas de planificar y ejecutar políticas públicas en el marco de dicho sistema. Esta aplicación, de acuerdo a Repetto y Fernández, (2013: 31-32), es desigual entre los distintos municipios, cuyas funciones, grados de autonomía y recursos para abordar las problemáticas de niños, niñas y adolescentes difieren según la provincia en que se encuentren y esto se evidencia en las grandes diferencias que existen en el nivel de adhesión a la LN y en los avances para el desarrollo del marco legislativo.

Actualmente en Argentina 22 de los 24 distritos federales cuentan con un marco normativo provincial en materia de niños, niñas y adolescentes. Cuatro provincias adhirieron a la ley nacional 26.061; ocho dictaron su propia ley provincial aunque aún no la han reglamentado; y diez cuentan con ley provincial y su correspondiente reglamentación, entre ellas Santa Fe.

En el nivel supranacional se encuentra el Comité de los derechos del niño, que es un órgano de dieciocho expertos independientes, electos por períodos de cuatro años con opción a reelección y de acuerdo al art. 43 de la CIDN. Dicho Comité supervisa la aplicación de la CIDN por sus Estados partes y la aplicación de dos protocolos facultativos, relativos a la participación de niños en conflictos armados, la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. El Comité se reúne en Ginebra y normalmente celebra tres periodos de sesiones al año que constan de una sesión plenaria de tres semanas.



En el nivel nacional la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia es un organismo del poder ejecutivo nacional especializado en infancia y familia depende del Ministerio de Desarrollo Social y del Consejo Federal de Niñez. El objetivo de la secretaria es involucrar a las provincias en el diseño de políticas de niñez y adolescencia.

El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia es un órgano deliberativo, consultivo y planificador de políticas públicas para la infancia y la adolescencia en todo el territorio.

2. c- Capacidades estatales en escena, gobernanza y participación

La innovación en productos y procesos, favorece el desarrollo de políticas y programas sostenibles y trabaja con los conocimientos existentes generando interacciones entre los actores hacia dentro y hacia fuera de la organización. Desde la CEPAL se concibe a la innovación como un proceso, praxis que genera el cambio y es capaz de sostenerlo en el tiempo y el espacio. Es un proceso endógeno de auto organización, de articulación de los recursos propios, cuyos logros deben atribuirse a causas internas. La innovación también es un proceso exógeno que supone factores externos, siempre en relación con un entorno cambiante y con una zona de influencia próxima. (CEPAL 2008: 25-27).

Para asegurar el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades no basta con instituirlo y en proveer una serie de servicios, sino que es necesario que existan reales obligaciones sobre los responsables de su concreción. La calidad y la oportunidad de las prestaciones junto con el acceso efectivo a ellas deben ser garantizadas en todos los planos.

No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones (PNUD-OEA, 2010). El Estado como actor desarrolla políticas públicas a partir de un colectivo de funcionarios que a través de sus intervenciones inciden socialmente en relación a una problemática y actúa como marco institucional que expresa un sistema de reglas, procedimientos, influencias y dinámicas de intervención frente a la problemáticas sociales.

La reconstrucción de la estatalidad, es decir de la capacidad del Estado para ejercer sus facultades, es una condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanía. Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades. Para ejercer sus funciones esenciales el Estado requiere de mecanismos concretos, recursos y capacidad institucional para diseñar y poner en marcha políticas públicas de desarrollo humano, redistribución de la riqueza, combate a la pobreza y seguridad pública (PNUD-OEA, 2010).

El Estado de desenvuelve sobre contextos de gran volatilidad, actores sociales con elevadas capacidades de organización y movilización, tecnologías crecientemente complejas, políticas cada vez más integrales y selectivas, exigen capacidades cada vez más integrales y selectivas,

caracterizadas por la flexibilidad, la adaptabilidad, la innovación y la orientación hacia resultados e impactos. (Martínez Nogueira, 2012). Cada tipo de política, señala el autor, enfrenta distintos grupos y patrones de demanda, tiene diferente contenido simbólico y es susceptible de evaluación a partir de criterios variados e indicadores específicos.

El análisis de la política pública pasa a ser un instrumento central para el perfeccionamiento de la gestión pública junto al planeamiento estratégico y a las diversas técnicas de intervención en lo micro-organizacional.

2. c-1 ¿Qué significa que un Estado sea capaz?

El concepto de capacidad tiene una potencia indiscutible a la hora de definir o presentar los elementos que configuran o determinan la estatalidad, el Estado en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal (Abal Medina y Cao, 2012: 47).

La definición de las capacidades estatales se vincula a la reasunción de los Estados latinoamericanos en roles que durante décadas fueron asumidos por actores de otras esferas. La clave pública implica poner en valor el rol central de los Estados en la definición de un proyecto social, la inversión en obras y servicios, el control de las empresas estratégicas y la participación en el sistema internacional sin resignar soberanía. (Bernazza, Comotto y Longo, 2015: 10)

Sobre este frente de acción, y de acuerdo a Rodríguez Gustá (2013), la capacidad estatal se define como la potencial aptitud de las unidades gubernamentales para cumplir con las tareas y los objetivos previamente trazados, aptitud que puede observarse en las dotaciones humanas actuando en conjunto, en las dotaciones tecnológicas y en las dotaciones de efectivo capital social.

Las capacidades estatales dependen de diversos factores. Se pueden señalar cinco niveles de análisis que afectan la capacidad gubernamental y al mismo tiempo operan estructurando las intervenciones para su fortalecimiento: a) el ambiente de la acción medio económico, político y social en el cual se llevan adelante las actividades; b) el contexto institucional del sector público que incluye las reglas, recursos, atribuciones, competencias, etc.; c) la red de trabajo o el conjunto de organizaciones involucradas; d) las organizaciones y d) los recursos humanos (Hilderbrand y Grindle, 1997, en Rodríguez Gustá, 2013: 4).

Una de nuestras hipótesis sostiene que las capacidades estatales disponibles son insuficientes para habilitar la trama de una nueva institucionalidad y gestión de la infancia y la adolescencia en la provincia de Santa Fe.

Oszlak y Orellana (1991: 7), plantean que el déficit de capacidad representa una brecha perceptible entre lo que la tarea implica y lo que el actor responsable afirma que hará. Dicha brecha de capacidad de la institución u actor involucrado es la que debe identificarse y ponderarse, teniendo en cuenta que no responde exclusivamente a factores intra-organizacionales, sino que pueden referirse a factores contextuales o estructurales frente a los cuales la organización no está en condiciones de realizar cambios.

Una brecha de capacidad o déficit se observa entre la capacidad actual de una organización y su aspiración en términos de las acciones que se propone llevar adelante y que pueden verificarse, de acuerdo a Hilderbrand y Grindle, (1997), Oszlak y Orellana (2001), Tobelem (1992) y Rodríguez Gustá (2013), como provenientes de distintos factores que responden a:

<p>Leyes, normas y reglas de juego, dimensión que incluye a todos los marcos legales que afectan la dotación de recursos y el trabajo de una organización. Dimensión Institucional</p>	<p>Relaciones interinstitucionales, plano de las acciones que dependen de compromisos de otras organizaciones para el cumplimiento de las tareas Redes</p>	<p>Estructuras organizacionales internas, distribución de funciones de las unidades administrativas responsables de cumplir las tareas. Dimensión Organizacional</p>
<p>Capacidades financieras y físicas de las agencias en materia de dotación de recursos financieros y de infraestructura Dimensión Económica</p>	<p>Políticas de personal y sistemas de recompensas, asociados a la ausencia de motivación o disponibilidad funcional que alientan la ineficiencia y la inequidad Dimensión Humana</p>	<p>Capacidades individuales de los participantes, evaluación de desempeño sobre las habilidades requeridas para las tareas a desarrollar Dimensión Humana</p>

Fuente: elaboración propia en base a las propuestas teóricas de los autores citados.

Los factores que afectan la capacidad se encuentran en el plano del ambiente de la acción, en el plano interorganizacional, organizacional y de las habilidades humanas y se traducen en la calidad de la gobernanza y el acceso a instrumentos democráticos para la participación política.

2. c-2 Gobernanza para el estudio de la gestión

El concepto de gobernanza nos provee de un marco analítico para abordar el estudio de la gestión, nos indica el horizonte de la agenda, hasta dónde puede llegar la política. Implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político. Un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales que conllevan una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gestión (Blanco y Gomá, 2006).

Las capacidades del Estado son manifestaciones del modelo de gobernanza que adopta el sector público. Las capacidades del Estado tienen que ver con temas fundamentales como la acción política y el control social (Peters, 2003 en Rodríguez Gusta, 2007: 13). La capacidad de gobernanza se refiere al proceso de dar dirección a la sociedad donde el sector público ya no tiene el monopolio de la conducción de los asuntos de interés público.

Abordar las capacidades estatales como parte de un sistema más amplio de gobernanza implica hacer más efectivo al Estado, fortaleciendo las capacidades de los actores no estatales sobre el reconocimiento de que gobernabilidad va de la mano de la capacidad de influencia del Estado sobre dichos actores. (Rodríguez Gusta, 2007: 14).

Los problemas y prioridades de la agenda se construyen socialmente, esto implica que quienes participan en su formación pueden ser un factor muy importante y hasta decisivo en las decisiones. Para la mayoría de las instituciones dedicadas a la formulación de políticas públicas se trata simultáneamente de un esfuerzo colectivo y de un proceso de varias etapas. La arena pública no es un campo donde juegan todos bajo las mismas reglas, algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para instalar intereses y dar forma a la definición de los problemas públicos (Aguilar Villanueva, 1996: 83-84).

La gobernanza como enfoque de gestión desplaza el sujeto de gobierno al proceso de gobierno y a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de la administración pública que debe aprender a convivir con la complejidad sin eliminarla y que los problemas del Estado implican su reconstrucción y no su desmantelamiento y en un escenario donde los gobiernos dependen cada vez más de otros actores para movilizar recursos económicos, financieros y humanos para garantizar la implementación de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2007). Esto se verifica al

interior del sistema de protección en los programas específicos relacionados con el cuidado de niños, niñas y adolescentes con medidas de protección integral y medidas de protección excepcional sobre todo en el sistema de alojamiento en centros residenciales y de acogimiento en Familia Ampliada, de la Comunidad y Solidaria. (En los capítulos 3 y 5 vamos a retomar el enfoque para analizar el proceso de institucionalización).

La noción de gobernanza ilumina acerca de los límites del gobierno a través de un solo actor. El acento está en la producción de cambios y principios sociales que incluyen compartir significados y propósitos entre los actores involucrados en el intercambio de recursos alrededor del proceso de formación de una política pública, más allá de los vínculos establecidos por la institucionalidad formal. (Cunill Grau, op. cit.: 11)

2. c-3 Participación en clave política

En los sistemas democráticos el ejercicio de los derechos civiles y políticos brindan a la personas elementos para conocer las necesidades generales y demandar la intervención pública mediante acciones directas como: votar, protestar y criticar, e incidir en la agenda de los gobiernos (Deneulin, 2009: 10). Es en el marco de los sistemas democráticos donde las personas ejercen su agencia a través de la participación política y la toma democrática de decisiones donde el razonamiento público viene a constituirse como la esencia de la democracia.

En este contexto, la política pública recorre un curso de acción y compone una trama de decisiones que conllevan una tarea de reconocimiento y conciliación de diferentes intereses en conflicto.

El principio de participación resulta clave en las estrategias y políticas de desarrollo, al mismo tiempo que resulta un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. Este principio puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos. Existen además algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas sociales que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales (Abramovich y Pautassi, op. cit: 312).

Participar significa tomar parte. Es un concepto político en tanto refiere a la dinámica en que los ciudadanos se reúnen e involucran para tomar decisiones sobre los procesos que afectan a su vida

en forma directa o indirecta (Siede y Beutel:16). Los autores incorporan un concepto de participación ciudadana que involucra, de una u otra forma las decisiones políticas que afectan a una comunidad, implicando tomar parte en la definición de escenarios de futuro, fijar prioridades y optar por formas alternativas de hacer las cosas.

Se trata de impulsar mejoras en la relación entre gobernantes y gobernados de forma que estos tengan la oportunidad de incidir en los asuntos donde se encuentran afectados. En ese sentido son débiles otras aproximaciones a la participación que se limitan a su dimensión informativa, consultiva o cooperativa. (Hintze, 2006, en Siede y Beutel, op. cit.:16).

Desde la década del sesenta la participación social se constituye como un eslabón importante en las acciones diseñadas para solucionar o limitar los principales problemas sociales. En este sentido se puede definir a la participación como “el acto de estar implicado o tener la autorización para estarlo, ya sea en un proceso de decisión, en la prestación de un servicio, en la evaluación de la acción o simplemente ser uno de tantos miembros consultados a raíz de un tema o problema (Poeux, N., 2013: clase 8:12).

Una de las definiciones más utilizadas para el caso de América Latina es la que hace referencia a la participación social como “el proceso que permite el desarrollo de la población incorporando su capacidad creadora, expresando sus necesidades y demandas, defendiendo sus intereses, luchando por objetivos definidos, involucrando a la comunidad en su propio desarrollo y participando en el control compartido de las decisiones” (Muller, 1979 en Menéndez, 2006, citado en Poeux, 2013).

Sin embargo, frente a la heterogeneidad de las experiencias no es posible construir una definición universalmente aceptable ya que es imprescindible observar que ocurre en la práctica con las definiciones (Menéndez, 2006 en Poeux, 2013: 8).

“El proceso de implementación de la ley 12.967 no favorece la participación. Los espacios promovidos son deliberativos pero por ejemplo en lo que respecta a los trabajadores no hay canales que sirvan para la construcción de una agenda compartida. En la primera etapa de la gestión que se inicia en el 2012 se realizaron algunos intentos pero a la larga se transformaron en espacios solo para la crítica y se disolvieron. Los actores que generan mayores restricciones están en el poder judicial. La voz del niño sigue sin ser escuchada y los plazos del poder judicial no son los mismos plazos de la vida de los niños, niñas y adolescentes. La gran ausente es la planificación, gana siempre la urgencia”. (Entrevista Gabriel Dileo, coordinador del Programa Acogimiento Familiar)

Una deficiencia relevante es la ausencia de procedimientos y canales para tener en cuenta el interés superior de la infancia como grupo. No hay espacios para que los niños, niñas y adolescentes se expresen y sus opiniones sean tenidas en cuenta en la formulación y monitoreo de los procedimientos, programas y políticas. La participación efectiva implica un proceso y no un acontecimiento singular y aislado e implica consultar a niños, niñas y adolescentes para la formulación de políticas públicas (Celesia y otros, 2013: 24). Las estrategias de desarrollo que no tengan en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas no son ni convenientes ni sostenibles e impiden la consolidación del proceso de institucionalización.

2. c.3.1 La institucionalización de la participación. El Concejo Provincial: un híbrido formal

Tanto la CIDN, como la Ley Nacional n° 26.061 y la Ley Provincial n° 12.967 contienen instrumentos para la promoción de la participación como una herramienta para mejorar el sistema de promoción y protección de derechos. En el caso de la LP encontramos que en el art. 36 se establece: “La creación del Concejo Provincial (CP) de niños, niñas y adolescentes con carácter consultivo y de asesoramiento en materia de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes”.

El CP es presidido por el Subsecretario de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia y conformado por representantes de: los ministerios y reparticiones del ejecutivo provincial, poder judicial, municipios y comunas, organizaciones de la sociedad civil, colegios profesionales, con sede en el territorio de la provincia, así como de otros ámbitos académicos y comunicadores sociales.

De acuerdo al Decreto Reglamentario de la LP n° 619/10 el CP tiene su sede en el ámbito de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia quién convoca a la integración del CP teniendo en cuenta la descentralización de la provincia en cinco nodos. En la convocatoria a cada sesión el Presidente del CP establece un orden común a los cinco nodos, teniendo en cuenta que en el primer trimestre del año se debe incluir en el orden del día el tratamiento del Plan Provincial de Promoción y Protección de Derechos.

En rigor el CP comienza a funcionar a partir del año 2011 y de mayor a menor, con la dinámica de dos sesiones plenarios anuales, una de apertura y otra de cierre y sesiones regionales por nodo

entre mayo y noviembre de cada año. Los temas abordados se organizan desde la Subsecretaria, en general se tocan temas comunes a la problemática de la niñez y la adolescencia y cada nodo incorpora sus propias improntas al debate.

En relación a un proceso que lleva cinco años el CP no ha logrado constituirse en un referente en relación a las funciones establecidas en la LP (art. n° 37) de: “fijar los lineamientos del Plan Provincial de Niñez y acciones prioritarias; proponer e impulsar reformas legislativas; participar en campañas públicas, monitorear información acerca de los recursos y el funcionamiento de servicios y programas y recibir anualmente el informe del Defensor del Pueblo de la provincia”.

En anexo se incorpora una cronología del trabajo del CP en el período 2011-2015. Como muestra elegimos tomar el año 2015 que coincide con el fin de la gestión, en la primera sesión plenaria se trabaja primero en un panel de apertura sobre la implementación del Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y en segundo lugar en tres comisiones: Salud, Educación y Políticas Sociales coordinadas por representantes de los tres ministerios con el objetivo de formar agenda para las sesiones regionales. Dicha agenda no se concreta. En el transcurso del año 2015 se realizan sesiones en tres nodos: Rafaela, Venado Tuerto y Santa Fe, quedando afuera Reconquista y Rosario y se trabajan dos temas: la reforma del Código Civil (Rafaela), y la construcción de una guía de actuación para Niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso (Venado Tuerto y Santa Fe).

Las acciones se garantizan en un plano formal y la agenda es impermeable frente a las voces de los actores no gubernamentales que participan del mismo. Si bien se abordan temas que contienen absoluta vigencia, la dinámica de funcionamiento no habilita el espacio para la circulación de propuestas y voces que discutan la gestión de afuera hacia adentro y que sean impulsados al poder ejecutivo o legislativo.

“Siento que en los veinticinco de años desde la sanción de la CIDN no hemos podido poner a la niñez en la agenda política. Es un tema candente porque todos lo saben. Los políticos no quieren a los menores porque son una papa caliente. No votan y son problemáticos, no es un tema solo de Santa Fe sino de la región. Cuesta ver el sufrimiento de un niño, no gritan, no van a manifestaciones, lo que se hizo en la década del '90 hoy lo pagamos, lo pagan los chicos con sus cuerpos. Nunca los recursos son suficientes. Siempre se puede precarizar al trabajador y los recursos del área comandan como significantes a los trabajadores, sueldos, infraestructura, condiciones laborales. Y a los que toman responsabilidades en el área le es muy difícil generar cambios, porque los recursos en la atención de los chicos no siempre logran el nivel que deberían tener”. (Entrevista)

Por ejemplo, en la primera reunión plenaria del 2015 los consejeros del Colegio de Trabajo Social y de diversos servicios locales, manifestaron las dificultades que atraviesan los trabajadores que deben realizar distintas tareas dentro de cada municipio o comuna, dejando de lado la rigurosidad que merece el abordaje de las situaciones con niños. Asimismo, miembros de equipos de instituciones de alojamiento, expresaron que trabajan con una alta cantidad de niños y plantearon la necesidad de que los niños alojados sean niños de la misma localidad, para así poder continuar trabajando con otras instituciones que conocen al niño y a la familia, a fin de que no se aisle al niño de su comunidad.²⁷

La modalidad que asume el funcionamiento del CP afecta el diseño e implementación de políticas por parte de la SSPDNAyF, la articulación con todos los actores del sistema con prácticas particularistas, inhibe el desarrollo de capacidades y la construcción de espacios que habiliten un mayor ejercicio de derechos por parte de la población involucrada en la gestión y refuerza las distancias con los actores que no logran ingresar con sus voces a la gestión estatal de la problemática de la infancia y la adolescencia.

²⁷ Relatoría del tratamiento de la Comisión de Desarrollo Social en el marco de la V Sesión Plenaria del CP realizada en la ciudad de Santa Fe el 06 de mayo de 2015. (Anexo ...)

Capítulo III. El escenario del proceso de institucionalización entre estructuras y capacidades estatales

3. a La Organización del sistema en la Provincia de Santa Fe

La Secretaria de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social del gobierno provincial, posee una dependencia específica en la Subsecretaria de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia que es la autoridad de aplicación y coordinación del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se organiza en tres niveles: local, regional y provincial de conformidad con su ámbito de actuación territorial (Art. 29 LP).

La Subsecretaria, como autoridad de aplicación del Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral tiene a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas dirigidas a niñas, niños y adolescentes. Una de las funciones principales es coordinar el Sistema Provincial en los ámbitos local, regional y provincial, diseñar políticas integrales, ejecutar descentralizadamente políticas de promoción y protección de derechos, habilitando una estructura que posibilita dar respuesta a las distintas regiones, departamentos y localidades, etc. (El resto de las funciones se detalla en el Art. 33 incs. a-s de la LP).

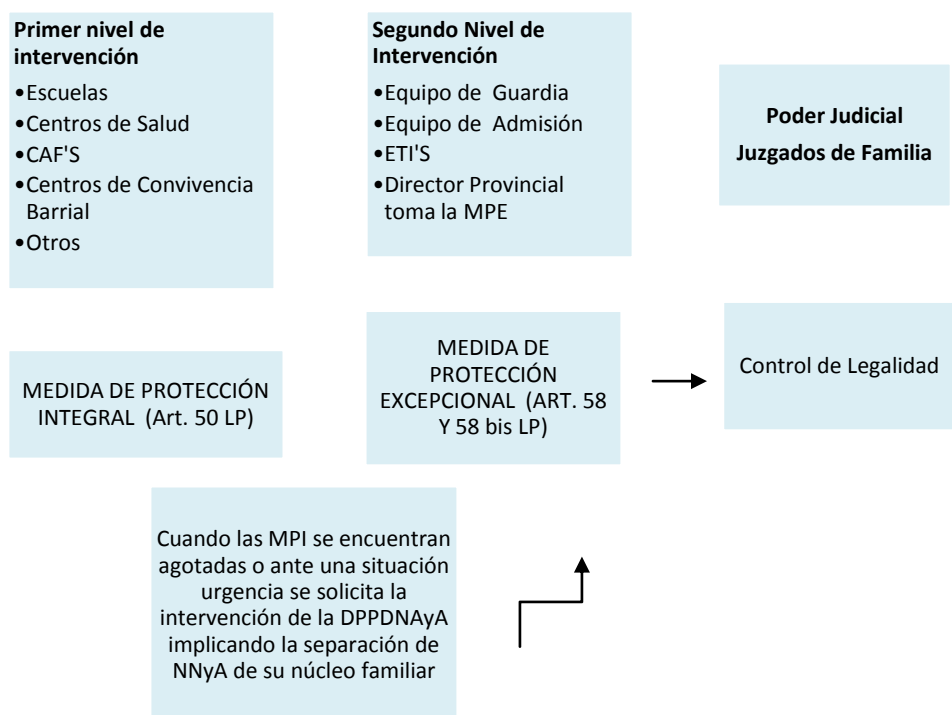
Las Medidas de Protección Integral son aquellas adoptadas y aplicadas por la autoridad administrativa de promoción y protección de derechos competente (preferentemente, Autoridades Administrativas de Promoción y Protección de Derechos del Ámbito Local –Servicios Locales- o, en su defecto, Autoridades Administrativas del Ámbito Regional) ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varios niñas, niños y adolescentes, individualmente considerados para preservar o restituir a estos el goce y ejercicio de los derechos amenazados o vulnerados, o la reparación de sus consecuencias. (Art. 50 LP)

La amenaza o violación de derechos puede provenir de la acción u omisión del Estado, la Sociedad, los particulares, padres, grupo familiar, representantes legales o responsables, o de la propia conducta de los niños, niñas y adolescentes.

Las medidas de protección integral nunca pueden consistir en la privación de la libertad. Las medidas pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas por la autoridad administrativa

competente que las haya dispuesto en cualquier momento y cuando las circunstancias que las causaron varíen o cesen.

En ningún caso, estas medidas pueden consistir en la separación de su familia nuclear, ampliada o con quién mantenga lazos afectivos, a excepción de aquellas situaciones en que la permanencia en su medio familiar implique una amenaza o vulneración de sus derechos, debiendo en esta circunstancia adoptarse medidas de protección excepcional.



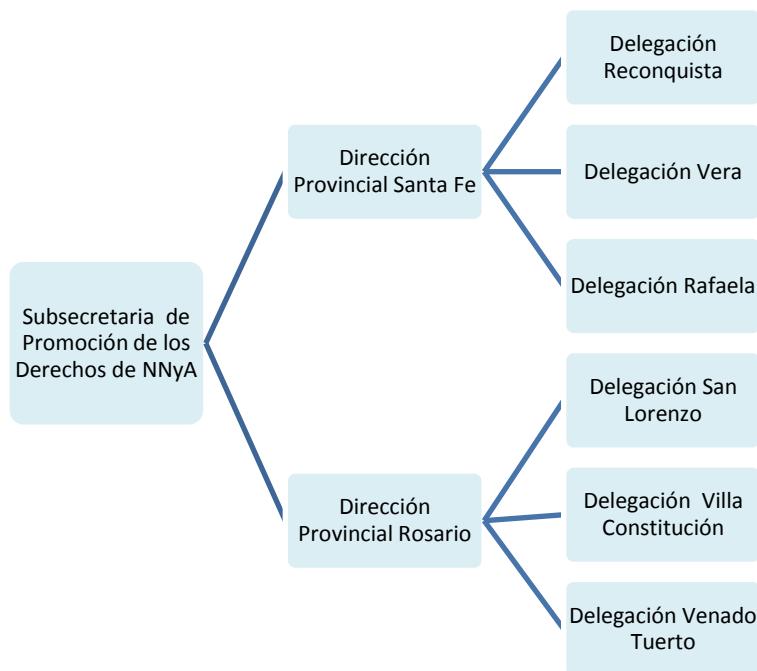
Las Medidas de Protección Excepcional²⁸ son aquellas medidas subsidiarias y temporales que implican la separación transitoria de la niña, niño o adolescente de su grupo familiar cuando exista una vulneración de derechos y así lo requiera. Son limitadas en el tiempo y sólo pueden prolongarse con el debido control judicial de legalidad mientras persistan las causas que les dieron origen; su objetivo es la conservación o recuperación por parte del sujeto del pleno ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias; sólo proceden cuando la aplicación de las Medidas de Protección Integral resulten insuficientes o inadecuadas para su situación particular (Art.51 LP 12.967).

²⁸ En lo que va del año 2015 se tomaron 150 medidas de protección excepcional solo en la Dirección Provincial Rosario.

El nivel local se corresponde con el Primer Nivel de intervención y comprende a los municipios y comunas que son 365 en toda la provincia. El segundo nivel de intervención está constituido por a) el nivel regional que comprende a seis delegaciones ubicadas en las localidades de Reconquista, Vera, Rafaela, San Lorenzo, Villa Constitución y Venado Tuerto y b) el nivel provincial que comprende dos direcciones provinciales que se encuentran radicadas en las ciudades de Santa Fe y Rosario.

En el plano de las normas y reglas de juego se manifiestan los principales problemas para la consolidación del sistema de protección afectando la dotación de recursos, la sobrecarga sobre el segundo nivel, la falta de soporte y el consecuente desequilibrio regional en materia de capacidad financiera de los municipios y comunas para consolidar los servicios locales y en relación a la incapacidad de establecer compromisos en el mediano y largo plazo.

Autoridad de Aplicación y 2do Nivel



Los actores que forman parte del Primer Nivel de intervención aplican medidas de protección integral de derechos. Estas medidas suponen la consideración de los diferentes programas,

dispositivos y servicios del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos que *no* implican la separación de la niña, niño o adolescente de su medio familiar conviviente o del centro de vida²⁹ en el que se encuentra (Art. 50 Decreto Reglamentario de la LP).

Las medidas de protección integral consisten en acciones que promueven la convivencia con el grupo familiar del niño; becas de estudio, inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; asistencia integral a la embarazada, inclusión de la niña, niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa, tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes y asistencia económica.

Los actores que forman parte del segundo nivel de intervención aplican medidas de protección excepcional que son aquellas medidas subsidiarias y temporales que importan la privación de la niña, niño o adolescente del medio familiar o de su centro de vida en el que se encuentra cuando el interés superior de éstos así lo requiera. Son limitadas en el tiempo, y sólo pueden prolongarse con el debido control judicial de legalidad, mientras persistan las causas que les dieron origen. Su objetivo es la conservación o recuperación por parte del sujeto del pleno ejercicio y goce de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias. Sólo proceden cuando la aplicación de las Medidas de Protección Integral se encuentran agotadas y son derivadas del primer nivel. (Art.51 y 58 LP)

Respecto a las Medidas de Protección Excepcional de Urgencia, (Art. 58 bis LP) ingresan a través del Dispositivo de Guardia de Urgencias de las Direcciones Provinciales. La Guardia recibe situaciones que requieren de un abordaje inmediato y definitivo, siendo consideradas como situaciones de Urgencia: maltrato Infantil; abuso sexual; trata de personas; trabajo infantil; conflictos Familiares como retiro intespectivo de los niños, niñas y adolescentes; hecho ilícito cometido por niño, niña y/o adolescente menor de 16 años -no punible- (que se encuentre en Dependencia Policial); hecho ilícito cometido por adolescente mayor de 16 años y menor de 18 años (que se encuentre en Dependencia Policial, sin competencia del Juzgado de Menores de Turno).

²⁹ Art. 51 LP Dec. Regl. 619/10: se entiende por centro de vida el lugar donde los niños, niñas y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia.

3. b El primer nivel de intervención. Los Servicios Locales

De acuerdo al Art. 30 de la LP, las autoridades locales son las áreas responsables de desarrollar planes y programas de promoción y protección de derechos de la Niñez en el ámbito territorial de los Municipios y Comunas. Los Servicios Locales de Promoción y Protección son unidades técnico operativas con una o más sedes, que desempeñan las funciones de facilitar el acceso a programas y planes disponibles en la comunidad frente a una amenaza de vulneración de derechos. En este primer nivel de intervención actúan los Centros de Acción Familiar dependientes de la SSPDNAF en articulación con los efectores de salud y educación. En este sentido, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, en su jurisdicción y en coordinación con los distintos niveles de gobierno a efectos de llevar a la práctica un enfoque integral (Repetto y Fernández, op. cit: 32).

En números el primer nivel de intervención en la provincia está compuesto por 365 municipios y comunas, caracterizadas por su amplia heterogeneidad en relación a sus capacidades y posibilidades de constitución real como servicios locales.

Cada municipio se define por la cantidad de habitantes, el desarrollo institucional, las características geográficas y económicas y la conducción política, alineada con el poder ejecutivo nacional o con el poder ejecutivo provincial.

El nivel de demanda hacia los gobiernos locales establecido en el artículo 30 de LP ha generado situaciones críticas en relación a las políticas que son capaces de implementar. Di Virgilio y Solano (2012: 21-22), señalan que el aumento de las responsabilidades y funciones, las demandas de los ciudadanos y la escasez de recursos económicos dio como resultado una situación de estancamiento.

En la Argentina, señalan las autoras, las responsabilidades de financiamiento del gasto publico corresponden a los tres niveles de gobierno que comparten funciones y responsabilidades en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales, incluidos los programas destinados a Niños, niñas y adolescentes.

Para los servicios locales, el área de promoción social es la que registra un mayor crecimiento y en la que existe una mayor participación local o primera ventana de los reclamos de la sociedad (Madeira y otros en De Virgilio y Solano, op. cit.: 24).

El aumento del gasto público municipal destinado a políticas sociales aumentó paralelamente el nivel de dependencia de los municipios del gobierno provincial y nacional. En este contexto, los gobiernos locales devenidos actores estratégicos enfrentan desafíos para los cuales no siempre poseen los recursos y las herramientas necesarias (Di Virgilio y Solano, op.cit.: 27).

De acuerdo a los registros oficiales el gobierno provincial entre el 2012 y el 2015 aumentó de 72 a 160 los convenios con Municipios y Comunas. El objeto de estos convenios es la conformación y fortalecimiento de órganos o áreas especializadas, a fin de favorecer la efectividad de las acciones de promoción y protección integral de derechos de las niñas, niños y adolescentes según el marco institucional vigente. Estos acuerdos buscan lograr que los Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe desarrollen capacidades institucionales, cuenten con recursos humanos profesionalizados para intervenir en articulación con los distintos actores que componen el Sistema de Protección, incorporen herramientas para la formulación, gestión y evaluación de los servicios, aporten uniformidad al sistema de información provincial y favorezcan la revisión de las actuaciones.

Para el cumplimiento de los objetivos mencionados se destina: asistencia económica, financiera y capacitación permanente a los servicios locales convenidos que son 160 de 365, si bien en relación al periodo anterior se duplica la incorporación, la diferencia sigue reforzando los déficits de políticas en el primer nivel.

Las disparidades territoriales derivan en serios costos en materia de cohesión social, se identifican respuestas locales, pero la ausencia de coordinación desde la autoridad de aplicación desde el nivel provincial configura respuestas condicionadas por la restricción de recursos dando lugar a dinámicas circulares de vulneración de derechos, donde las posibilidades de consolidar los servicios locales se delimitan por el grado de desarrollo económico, social y productivo de cada jurisdicción. A su vez las potencialidades de desarrollo se relacionan directamente por el estado y el nivel del capital humano y cultural, vinculado con las posibilidades que tenga la población de acceder a buenos niveles de educación y servicios sanitarios (Anllo y Cetrángolo, 2007).

3. b-1 El caso de los servicios locales que conforman la Delegación San Lorenzo

Las autoridades administrativas de Protección de Derechos del ámbito regional son las delegaciones regionales que conforman el segundo nivel de intervención y brindan asistencia técnica jurídica a los Servicios Locales, para la intervención concreta y para el diseño de programas, mediante la adopción y aplicación de medidas de protección excepcional (art. 31).



La Delegación San Lorenzo³⁰ es una muestra de la heterogeneidad señalada en el apartado anterior y que pone en jaque a la institucionalización del sistema de protección en la esfera del primer nivel.

El área de influencia de la delegación San Lorenzo comprende quince localidades que comprenden 150.000 habitantes aproximadamente y que podemos ordenar en tres grupos, en relación a las características de la conformación de sus servicios locales.

Servicio local conformado	Equipo Intervención Social	Sin servicio local conformado (*)
<ul style="list-style-type: none">•San Lorenzo•Fray Luis Beltrán•Capitán Bermudez•Ricardone•Andino	<ul style="list-style-type: none">•Puerto General San Martín•Granadero Baigorria•Timbués	<ul style="list-style-type: none">•Carrizales•Lucio V. Lopez•Andao•Serodino•Luis Palacios•Oliveros•Ibarlucea

Fuente: elaboración propia en base a información relevada en el proceso de investigación

Entre las localidades el nivel de diferenciación es significativo, en cuanto a población, territorio y recursos, donde las condiciones van determinando de menor o mayor los niveles de dependencia con la delegación y con la capacidad de la misma de trabajar sobre los casos que emergen en el territorio.

³⁰ La localidad de San Lorenzo es cabecera del Departamento San Lorenzo y la distribución de localidades no es idéntica a nivel departamental que a nivel de delegación regional.

En los Servicios Locales conformados no se abordan solamente las problemáticas de niños, niñas y adolescentes sino que conforman áreas sociales más amplias.

Para el grupo de los municipios que no tienen servicio local se registra la asistencia de una trabajadora social una vez por semana que por la dinámica del trabajo realiza tareas meramente administrativas.

Las delegaciones como autoridades administrativas de protección intervienen en medidas de protección integral y en medidas de protección excepcional. Respecto a estas últimas en lo que va del año 2015, se llevan tomadas 55 (cincuenta y cinco) medidas que han implicado la separación de su centro de vida de alrededor de 165 niños, niñas y adolescentes, debido a que las medidas están integradas por grupos de tres hermanos en promedio.

La delegación San Lorenzo está integrada por seis profesionales, tres abogadas (la delegada regional se encuentra en este grupo), dos psicólogas y una trabajadora social.

El horario de atención es de 7.00 a 14.00. En el horario de 14.00 a 7.00 de lunes a viernes y sábados y domingos las veinticuatro horas se opera con la Guardia Telefónica de la Dirección provincial de Rosario.

“(…), no hay una lógica de organización del trabajo. La agenda del día se arma con las notificaciones de la guardia, con el circuito de requerimientos del poder judicial, con las presentaciones espontáneas de los ciudadanos, con las derivaciones de los servicios locales y todo en un contexto de crecimiento exponencial de las medidas de protección excepcional”. (Entrevista)

Respecto a la delegación San Lorenzo encontramos que no hay una estrategia que organice la política de niñez en el territorio. Se opera sobre la emergencia y sobre la ausencia de servicios locales consolidados, dejando al descubierto que en materia de coberturas institucionales territoriales el primer nivel es una zona de pendientes.

3. b-2 El caso de la no conformación (ausencia) del servicio local en el Municipio de Rosario³¹

De acuerdo al artículo 30 de la LP, el primer nivel de intervención implica la conformación del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos mediante la articulación de distintos actores territoriales tales como efectores de salud, educación, Centros de Acción Familiar (CAFs), ONG's y otras instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes de forma coordinada en los casos de vulneración de derechos y desplegando en el territorio acciones preventivas para evitar la vulneración de los mismos.

La ciudad de Rosario no tiene conformado el servicio local, en su lugar se encuentran un conjunto de actores institucionales con competencias y recursos diversos que conforman funcionamientos artesanales, anclados en relaciones interpersonales, donde la posibilidad de emprender con éxito la restitución de derechos se supedita a la trama de contactos con la que cuentan los trabajadores (Celesia y otros, 2013: 16-17).

Los rasgos de informalidad impactan negativamente en la implementación de criterios comunes sobre las medidas de protección integral y en los impactos necesarios para garantizar derechos. En relación a esto, las medidas de protección excepcional son solicitadas indistintamente por cualquiera de los efectores que juegan un rol en el plano local (Celesia y otros, op. cit.: 18).

A dos años del informe de la Relaf el municipio de Rosario no ha avanzado en la constitución de su servicio local, sin embargo, y ante la ausencia de este servicio se ha avanzado en la articulación y ordenamiento de las relaciones entre los actores estatales del primer y segundo nivel producto de la voluntad de los trabajadores y autoridades locales y regionales y en función de la necesidad de ordenar el abordaje de las situaciones donde la urgencia marca el ritmo de la agenda.

³¹ Para el desarrollo de esta apartado vamos a utilizar y recomendamos la lectura para la profundización del tema en el caso del municipio de Rosario de dos documentos: 1) [Estudio sobre el Sistema Local de Protección de la Infancia](#) realizado por un equipo de expertos independientes, en el marco de la cooperación regional de Unicef para América Latina y El Caribe con la RELAF y de la cooperación técnica de la RELAF con el gobierno de Santa Fe, realizado en Octubre 2013 y 2) los resultados y producciones elaboradas en el marco del Proyecto "A la Altura de los Chicos" que se desarrollo entre los años 2011-2013, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de familias en contextos de vulnerabilidad social del Distrito Oeste de Rosario, con la participación del MDS de la provincia de Santa Fe, Aldeas Infantiles SOS Argentina y cofinanciado por la UE y cuyo cierre se produjo con la firma de un acta compromiso por parte de las autoridades del gobierno municipal para la conformación del servicio local de niñez, adolescencia y familia.

La aplicación del paradigma de los derechos humanos implica la movilización de todos los actores obligados a respetar, proteger y garantizar derechos de los niños, niñas y adolescentes.

A partir del mes de julio de 2015 y por iniciativa conjunta de la Dirección Provincial de Niñez, la Dirección de Infancias de la Municipalidad de Rosario, la Dirección de Salud de la Municipalidad de Rosario, el Equipo Socieducativo del Ministerio de Educación de la provincia y el Ministerio Público de la Acusación (MPA)³², frente a la emergencia de los casos de abusos y maltratos físicos sobre niños, niñas y adolescentes que ingresan a los distintos efectores del primer y segundo nivel, se organizan una serie de encuentros³³ para consensuar una guía de actuación y escucha con los siguientes objetivos: evitar la revictimización y vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en el proceso de escucha, atención y denuncia, determinar las responsabilidades entre los niveles y preservar a los trabajadores del primer nivel que desarrollan sus tareas en el territorio.

Observamos que en todos los encuentros emerge una constante: la ausencia del primer nivel, la no institucionalización del Servicio Local en la ciudad de Rosario y las implicancias directas que esto tiene sobre el Sistema de Protección Integral de Derechos que no se está garantizando en el territorio y el impacto que esto tiene sobre los niños, niñas y adolescentes³⁴.

³² En la provincia de Santa Fe a partir del mes de febrero del año 2014 se implementa la Reforma [del Sistema Procesal Penal](#). En sus fundamentos el nuevo sistema reemplaza al expediente por audiencias orales y públicas. La víctima, ocupa ahora el centro de la escena, con más derechos, más asistencia y contención, y una nueva participación activa en el proceso. El nuevo modelo facilita el acceso a la Justicia a toda la ciudadanía, en especial a los sectores más vulnerables, asegurando el principio de igualdad ante la ley. Se trata de una reforma integral, que implica un profundo cambio cultural y contribuye a una mayor calidad institucional porque tiene la transparencia y la publicidad propia de los actos de gobierno en un sistema republicano. Para su implementación se crean nuevos organismos y reparticiones que suman funciones y desconcentran poder: Ministerio Público de la Acusación – Fiscales (MPA); Servicio Público Provincial de la Defensa Penal (SPPDP); Centros de Asistencia Judicial (CAJ), Oficina de Gestión Judicial y Tribunales Penales.

³³ Los encuentros se realizaron los días 28/8, 04/09, 23/9 y 14/10. En el marco del análisis del proceso de institucionalización y gestión del Sistema de Protección Integral tuvimos la posibilidad de participar de los encuentros y registrar de primera mano las cuestiones que atraviesan a los actores en sus prácticas, sus preguntas e hipótesis y a los problemas que afectan los derechos de niños, niñas y adolescentes en este marco.

³⁴ El miércoles 13 de agosto de 2014 se lleva a cabo en el Concejo Municipal de Rosario una multitudinaria asamblea convocada para denunciar el estado de emergencia en materia de niñez y adolescencia, con la participación de ediles de los distintos bloques, donde se puso el eje en la ausencia de políticas de inclusión seria y la emergencia de la narco criminalidad que afecta a los jóvenes. A su turno, los diferentes ediles comentaron sus trabajos barriales, aquello que vienen realizando y proponiendo desde el Consejo en pos de solucionar necesidades en los barrios carenciados rosarinos y criticaron duramente a la gestión socialista por no llevar a cabo políticas presupuestarias acorde a los grandes problemas que yacen en los arrabales. Cabría preguntarse si es que los oficialismos que sus partidos manejan o han manejado no cargan con los mismos problemas y falta de soluciones que al socialismo se le achacan. <http://brujulacomunicacion.com/index.php/noticias/notas/item/899-rosario-cada-vez-mas-cerca-de-declarar-emergencia-en-materia-de-ninez-y-juventud>, consultada el 30 de agosto de 2015.

En este sentido, hay responsabilidades políticas concretas en las gestiones de la intendenta Mónica Fein que renueva su mandato a partir del 10 de diciembre y del gobierno de la provincia. Por tercer período consecutivo el ejecutivo provincial y la intendencia municipal coinciden en formar parte del mismo frente político³⁵ y la institucionalización del primer nivel de intervención sortea una constante: “la ausencia de compromisos políticos frente a la emergencia del territorio”.

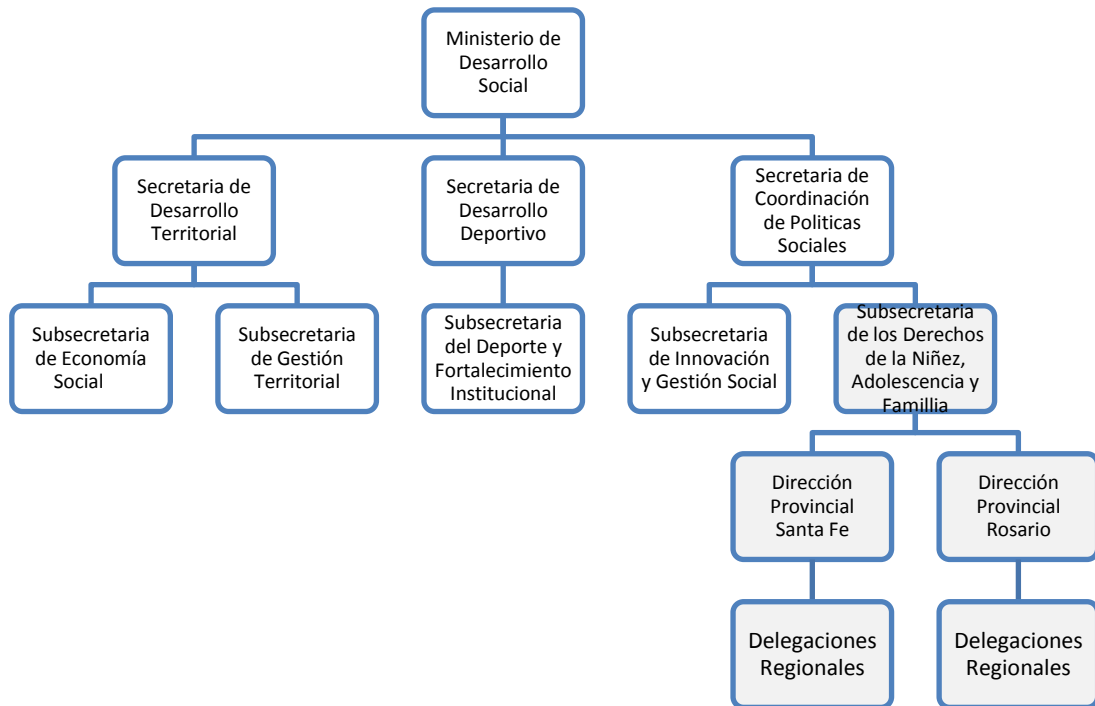
3. c Capacidades burocráticas. Cuando el árbol tapa el bosque..

En el apartado anterior nos detuvimos en el panorama local donde se registra uno de los principales nudos críticos del sistema de protección manifestado en la debilidad de las estructuras estatales para procesar los problemas hacia adentro y hacia afuera, donde las capacidades disponibles son insuficientes para habilitar la trama de una nueva institucionalidad con respuestas articuladas e integrales.

En este apartado, nos proponemos trabajar sobre la existencia de otro problema crítico: el contexto institucional de las Direcciones de Niñez de la provincia y específicamente la Dirección de la 2da Circunscripción, la estructura organizacional interna y la distribución de funciones de las unidades administrativas responsables de cumplir las tareas y garantizar derechos.

Al interior de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social se ordenan las responsabilidades y competencias de los funcionarios políticos y también se visibiliza el lugar que ocupa el área de la niñez en el gobierno provincial, una zona subordinada de la Secretaria de Coordinación de Políticas Sociales, donde el sistema de protección se diluye en la gestión de la emergencia.

³⁵ El gobernador electo de la provincia de Santa Fe para el periodo 2015-2019, Miguel Lifchitz ocupó el cargo de Intendente de la ciudad de Rosario en dos períodos consecutivos 2003-2011.-



Fuente: Planilla Anexa A Decreto n° 0101 MDS

La Subsecretaría de Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia organiza sus intervenciones en el territorio a través de las Direcciones Provinciales y de las Delegaciones Regionales que conforman el segundo nivel de intervención.

Dichas intervenciones se realizan a partir de equipos y programas que de acuerdo a las problemáticas desarrollan una serie de acciones programáticas. A continuación vamos a describir brevemente las principales líneas de acción vigentes en el mes de setiembre de 2015 a dos meses del cambio de gestión, que se concentran en la aplicación de las medidas de protección excepcional.

En este marco, no es un dato menor la dotación de recursos e infraestructura del período analizado donde se reasignan recursos del presupuesto destinado al Ministerio de Desarrollo Social para la realización de obras de infraestructura incrementándose la inversión en un 251,15%.

Destino	Año 2012	Año 2015
SSDNAyF	54.601.776,68	132.150.023,88
DPPDNAyF Santa Fe	03.514.525,33	11.361.511,18
DPPDNAyF Rosario	04.478.210,50	14.958.422,42
CAF	58.388.163,00	94.858.663,94
Hogares	35.346.155,35	61.174.322,12
Refacciones CAF y Hogares		08.558.343,65
Construcción CAF Helvecia		08.848.633,98
Fortalecimiento de Instituciones de niñez		15.000.000,00
Total	156.328.830,86	336.909.921,17

Fuente: elaboración propia en base a datos relevados en el proceso de entrevistas

Observando los presupuestos provinciales de los últimos cuatro años publicados en la página oficial del Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe³⁶, encontramos que en los años 2012, 2013, 2014 y 2015 el aumento de las asignaciones por ministerio va de la mano de la necesidad de ajustar las partidas a la inflación y no por una política real de incremento de las partidas para cada área ya que casi no se presentan variaciones entre el presupuesto de la Administración General por composición del gasto por entidad y por objeto del gasto (inversión social) y los porcentajes correspondientes a cada ministerio. A los efectos de comparar las situaciones observamos que tendencia se mantiene también para los casos de Educación, Seguridad y Desarrollo Social.

Año	Total	Ministerio Desarrollo Social	%	Ministerio Educación	%	Ministerio Seguridad	%
2012	25.738.960.000	603.382.000	2,344%	8.819.078.000	34,26%	2.686.290.000	10,43%
2013	29.704.593.000	672.863.000	2,265%	10.529.926.000	35,44%	3.272.623.000	11,01%
2014	40.357.214.000	836.779.000	2,073%	13.332.318.000	33,03%	4.590.377.000	11,37%
2015	58.208.847.000	1.182.811.000	2,032%	17.502.476.000	30,68%	7.282.026.000	12,51%

Fuente: elaboración propia en base a datos tomados de la página del Ministerio de Economía de la provincia.

³⁶ <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116681/%28subtema%29/93781> 21/11/2015

3. c.- 1 El segundo nivel de intervención. Entre la estructura, las situaciones y la responsabilidad de garantizar protecciones

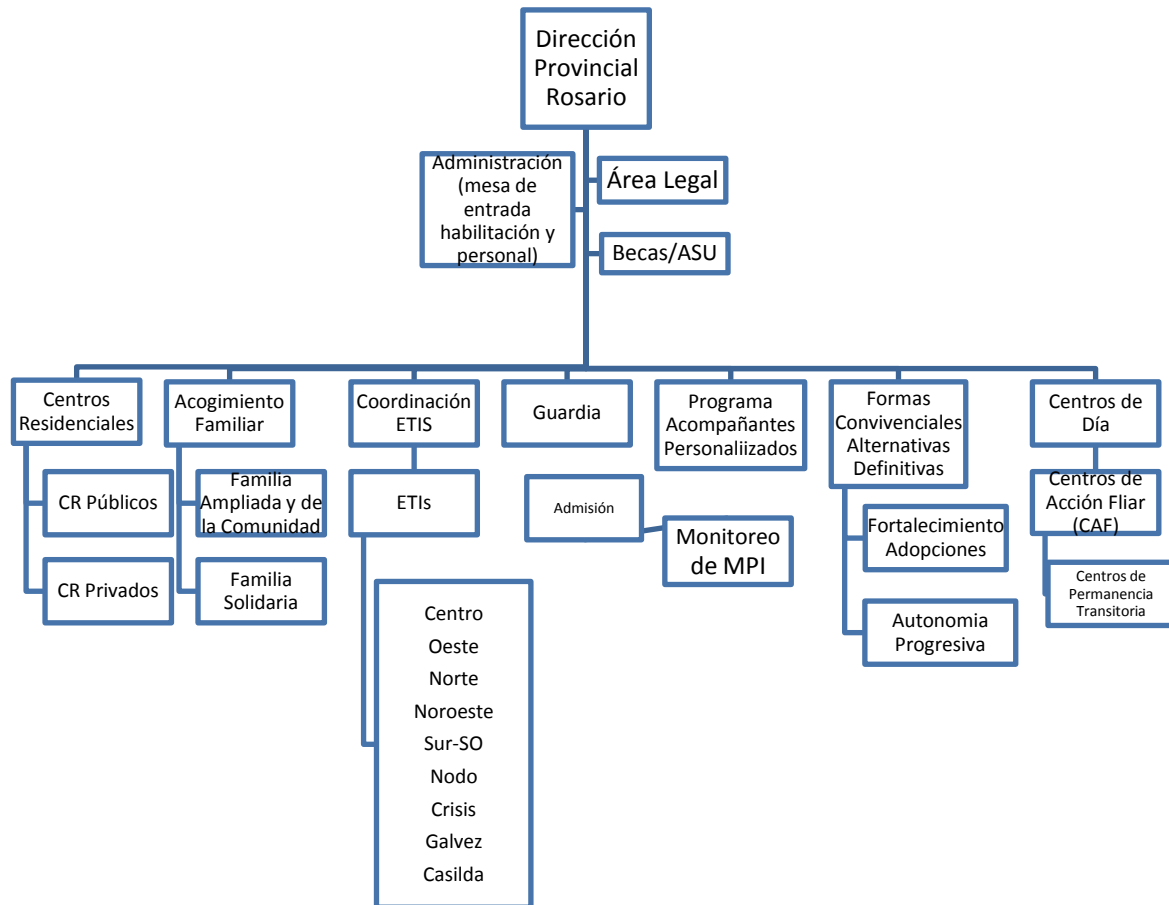
Encontramos que la estructura tiene un problema, no dice nada sobre lo que pasa al interior de las direcciones, las misiones y funciones y sobre quiénes las transitan con sus prácticas y sus vulneraciones. Esto revela una zona de invisibilidad que tiene sus consecuencias en las prácticas, en la construcción de identidades, de políticas para el mediano y largo plazo y en las experiencias que niños, niñas y adolescentes se van a llevar como marcas de su paso por un sistema de protección inconcluso.

El gobierno es el responsable de los fines y consecuencias de sus políticas y supone la capacidad de proceder a adecuaciones estratégicas si así lo requieren las circunstancias y las condiciones de ejecución. Todos los programas desarrollados se despliegan en el territorio con el objetivo de garantizar derechos, pero es claro que las modalidades de desempeño y las restricciones enfrentadas limitan el carácter participativo o no, organizacional o no de la acción (Martínez Nogueira, 2004: 25).

En la siguiente figura ponemos en juego lo invisible, lo que se despliega en el territorio, como esto dialoga con los Niños, niñas y adolescentes, en momentos en que llegamos al final de otra gestión de gobierno. Una zona de pendientes, una zona de promesas en materia de jerarquización de los trabajadores del área y del sistema de protección. En diálogo con el diario Rosario 12 la Directora del Colegio de Trabajo Social manifiesta que:

“La jerarquización se plantea porque esta área requiere profesionales con experiencia, formación, trayectoria en el tema, con cargos concursados, y para eso se necesita una estructura burocrático-institucional pensada en el tiempo que apueste a la formación en servicio, a recuperar los problemas complejos que se presentan y que son más complejos y diferentes a los de hace unos años” (Diario Rosario12, 01/09/2014).

La estructura invisible



Fuente: elaboración propia, en base a datos relevados en el proceso de investigación

El segundo nivel interviene en el territorio para hacer efectivas medidas de promoción y protección de derechos. (LP. Título IV. Procedimientos. Arts. 50 a 67).

En línea con la promoción de derechos la estructura contiene a los Centros de Día y a los Centros de Acción Familiar (CAF) que dependen técnica y administrativamente de la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, del Ministerio de Desarrollo Social y funcionan como espacios de articulación entre el Primer Nivel de Intervención del Sistema y las comunidades donde se insertan, promoviendo la gestión asociada y el trabajo en red

Los Centros de Día- Redes de Instituciones que trabajan con adolescentes. forman parte de un dispositivo orientado a generar procesos de inclusión y restitución de derechos para jóvenes y adolescentes atravesados por fuertes procesos de desafiliación institucional a partir de la conformación de una Red que admite tres niveles de asociación: los Centros de Día públicos que se presentan como referentes del trabajo, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones adherentes que son las instituciones públicas y privadas tales como escuelas, centros de salud, centros culturales y clubes.

Los CAF son espacios institucionales de puertas abiertas para la inclusión de la primera infancia de 0 a 4 años, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, donde se creen y promuevan lazos sociales a partir de la participación y la convivencia, orientando y contribuyendo en su rol a las familias desde una función promocional, preventiva y reparadora. Actualmente son 35 y se encuentran distribuidos en todo el territorio provincial.

Los Centros de Permanencia de Transitoria son espacios de atención y cuidado transitorio y de alojamiento temporal de varones entre los 9 y 18 años de edad que se encuentren en situación de calle permanente o transitoria. Funcionan como parador nocturno entre las 20.00hs y las 8.00 hs. Promueve acciones y actividades destinadas a apoyar a cada niño y adolescente en la definición de proyectos personales y revincularlos a su centro de vida y en relación a su interés superior.

En línea con la protección excepcional de derechos (MPE), la estructura se caracteriza por administrar con recursos escasos las demandas que requieren lugares de alojamiento transitorio, (y no tanto) y que tiene como fines últimos resolver la urgencia y reparar derechos.

Las demandas se canalizan a partir del **Dispositivo Admisión** y de la **Guardia de Urgencias**, donde ingresan las situaciones del primer nivel, se evalúan y se derivan³⁷ a los **Equipos Territoriales Interdisciplinarios (ETIs)**³⁸, que se dan una división territorial para el municipio de

³⁷ Es importante aclarar que no todas las solicitudes de medidas que ingresan son susceptibles de MPE. En los casos en que el dispositivo Admisión considere que no están agotadas las MPI las situaciones vuelven al primer nivel de intervención y son monitoreadas desde el 2do nivel por el Equipo de Monitoreo y Fortalecimiento de MPI.

³⁸ Los Equipos Territoriales Interdisciplinarios (conformados por un Lic. en Trabajo Social, un Lic. en Psicología y un Abogado), reciben del Servicio Local o de la Guardia la comunicación de la vulneración de derechos y resuelven sobre la conveniencia y la procedencia de las medidas de protección excepcional. Evalúan la situación de vulneración y emiten una resolución conjunta, teniendo en cuenta las opiniones técnicas de todos los miembros del equipo. Los ETIS relevan toda la información, analizan la documentación y elaboran la estrategia. Para restituir el /los derecho/s vulnerados. Confeccionan un informe técnico que debe contener los antecedentes de la situación de vulneración, con el detalle de las medidas de protección integral y sus efectos; describe el/ los derecho/s vulnerados; fundamenta los motivos por los que el niño, niña o adolescente no puede convivir temporalmente con su grupo familiar; realiza en

Rosario, en respuesta a la ausencia del servicio local y para el Gran Rosario cubriendo las localidades de Villa Gobernador Gálvez, Casilda y el Nodo Rosario,

Los ETIs son los encargados de trabajar sobre las situaciones que ingresan a través de la Guardia y de Admisión, y en forma conjunta con el/la Director/a Provincial definir la toma de las medidas excepcionales y procede a la ejecución de las medidas con la asistencia del Área Legal de la DPPDNAF.

A partir de aquí se inician un tránsito con características de viacrucis por una serie de zonas (estaciones), con plazos legales-temporales que van a dejar marcas permanentes³⁹ en las vidas de los niños, niñas y adolescentes.

Primer tránsito temporal-legal: de acuerdo a los plazos establecidos en el nuevo código civil las MPE pueden durar hasta 180 días y vencido este plazo hay dos vías, la restitución de niños, niñas y adolescentes a sus familias y/o centros de vida porque se han resuelto las condiciones de vulneración de derechos, o la sugerencia de declaración de estado de adoptabilidad al poder judicial (juzgado de familia) por parte de los ETIs y la Dirección Provincial en las situaciones en que se evalúa que las condiciones de vulneración de derechos no han logrado revertirse.

En la provincia de Santa Fe 706 niños, niñas y adolescentes⁴⁰, (que representan el 0,07 de la población de niños, niñas y adolescentes de la provincia), viven separados de su familia de origen y están a cargo del Estado, bajo medidas de protección excepcional. De ese total en la 1ra circunscripción Dirección Provincial Santa Fe que comprende los nodos 1, 2 y 3, 81 niños y adolescentes han sido declarados en estado de adoptabilidad en los dos últimos años, de los cuáles:

forma conjunta el plan de acción y la estrategia de intervención con el Servicio Local y organismos del Primer Nivel, teniendo en cuenta la opinión del niño y del grupo familiar.

³⁹ “Un niño, cuando nace necesita del amor de sus padres, es decir, necesita que estos le den su afecto, su atención, su protección, su cariño, sus cuidados y su disposición a comunicarse con él. Equipado para la vida con estas virtudes, el cuerpo conserva un buen recuerdo y, más adelante el adulto podrá dar a sus hijos el mismo amor. Pero cuando todo esto falta, el que entonces era niño mantiene de por vida el anhelo de satisfacer sus primeras funciones vitales; un anhelo que de adulto proyectará sobre otras personas. Por otra parte cuanto menos amor haya recibido un niño, cuanto más se le haya negado y maltratado con el pretexto de la educación, más dependerá, una vez sea adulto de sus padres o de figuras sustitutivas, de quienes esperara todo aquello que sus progenitores no le dieron de pequeño. Esta es la reacción del cuerpo, el cuerpo sabe de que carece, no puede olvidar las privaciones, el agujero está ahí y espera ser llenado”. (Miller, A., 2013: 15)

⁴⁰ Los datos señalados fueron publicados y consultados en diversos medios de comunicación, foros y presentaciones del nuevo código civil, por parte de autoridades de la SSPDNAyF entre los meses de agosto y noviembre de 2015. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-50643-2015-08-17.html>

- ✿ 53 son menores de 11 años y se encuentran vinculando (seis meses dura el proceso de la guarda preadoptiva), con las familias pretensas adoptantes o están próximos a resolver su estado de adoptabilidad.
 - ✿ 26 se encuentran en estado de adoptabilidad y ya han superado los 11 años
 - ✿ 2 adolescentes han alcanzado la mayoría de edad y se preparan para el egreso
- ✿ En la 2da circunscripción Rosario que comprende los nodos 4 y 5, 88 niños y adolescentes han sido declarados en estado de adoptabilidad en los dos últimos años y las edades varían entre los 0 y 13 años:
- ✿ 45 se encuentran en el marco del proceso de adopción, 28 vinculándose con las familias pretensas adoptantes y 17 casos próximos a resolverse judicialmente.
 - ✿ 43 adolescentes entre 14 y 18 años se encuentran dentro del programa de autonomía progresiva y son alojados entre Centros Residenciales, Casas Puente, pensiones y hostels.

El Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos (RUAGA) tiene 1200 inscriptos. En la mayoría de los casos, los niños son apartados de su núcleo familiar por situaciones de abandono, violencia; casos de abuso sexual y falta de sus progenitores.

A partir de la declaración de estado de adoptabilidad el juez de familia tiene un plazo máximo de tres meses para resolver la situación de los niños, niñas y adolescentes, donde el carácter de las resoluciones va a depender en primer término del rango de edades, si el niño, niña o adolescente integra grupos de hermanos, de la decisión de los niños a partir de los diez años quiénes deben manifestar su consentimiento y del RUAGA⁴¹.

A partir del 1° de agosto de 2015 entra en vigencia el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, en el art. 600 se dispone expresamente la necesidad de que los adoptantes se encuentren inscriptos en el registro de adoptantes, en el art. 607 se introduce expresamente la necesidad de declaración judicial de estado de adoptabilidad como paso previo a la guarda con fines de

⁴¹ [El Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos](#) Ley Provincial 13093 tiene por finalidad garantizar el tratamiento homogéneo e igualitario en todo el territorio provincial de las gestiones requeridas para aquellos que pretenden adoptar niños, niñas y adolescentes, siempre que reúnan los requisitos dispuestos por la Ley de Adopción 24779. El Registro, de alcance provincial, conforma un servicio accesible que conserva criterios únicos para la inscripción conforme a la Ley de Adopción y para las evaluaciones de las condiciones de los aspirantes, tanto a nivel jurídico como psicológico y socio-ambiental. Se ofrece fundamentalmente como un espacio de acompañamiento y contención durante el proceso.

adopción, y en el art. n° 595 se expresa como derecho de niños, niñas y adolescentes que: “La adopción se rige por los principios de interés superior del niño, respeto por el derecho a la identidad, agotamiento de las posibilidades de permanecer en la familia de origen o ampliada, preservación de los vínculos fraternos, derecho a conocer los orígenes, derecho a que su opinión sea tenida en cuenta según su edad y grado de madurez, siendo obligatorio requerir su consentimiento a partir de los diez años”.

"()... el código tiene buenos efectos en cuanto a la simplificación de los procesos. A nosotros nos da un plazo máximo de 180 días para definir una medida excepcional; es un tercio de lo que establecía la ley, que eran 18 meses". Es decir, en 180 días debe definirse el estado de adoptabilidad de los niños. En ese tiempo, también hay que trabajar con la familia de origen para intentar revincular al chico. Distinto es cuando una madre decide dar su hijo en adopción". "En las 24 provincias que integran el Consejo Federal de Niñez nos preguntamos de qué manera armonizar estos dos criterios: trabajar con las familias de origen, como prioridad; y por otro lado, que dé resultados en seis meses". (Entrevista)

*Segundo tránsito, el camino de niños, niñas y adolescentes por el sistema de Alojamiento*⁴² se inicia con la separación de su centro de vida y se canaliza a través de Centros Residenciales Públicos (13) y Conveniados/Privados (20), en toda la provincia y a través del programa de Acogimiento Familiar en sus dos modalidades: Familia Ampliada / Familia de la Comunidad y Familia Solidaria. (En el Capítulo 5 vamos a trabajar específicamente sobre este programa). Aquí el camino no está exento de obstáculos por: la disponibilidad y calidad de las plazas y por las condiciones singulares y subjetivas con que los niños, niñas y adolescentes transitan las medidas de protección.

Tercer tránsito, propio de los adolescentes que cuentan entre 10 y 18 años, en los casos en que la Medida de Protección Excepcional se encuentra vencida y realizada la sugerencia de declaración de estado de adoptabilidad al poder judicial la adopción no es una opción, (para la mayoría), y por dos razones principales: en primer lugar, no está en el plano de los deseos de los adolescentes ser adoptados y en estos casos su palabra es tenida en cuenta en el proceso, en este sentido el nuevo Código Civil lo expresa claramente en el art. 595 inc. f. donde se establece “el derecho del niño, niña y adolescente a ser oído, y a que su opinión sea tenida en cuenta según su edad y grado de madurez, siendo obligatorio requerir su consentimiento a partir de los diez años”, y en segundo

⁴² De acuerdo a los registros oficiales son alrededor de 460 los niños, niñas y adolescentes que están siendo alojados en la provincia en el mes de setiembre de 2015.

lugar, porque es muy difícil que una familia del RUAGA tenga disposición para adoptar a adolescentes de edades avanzadas que cargan sobre sus espaldas con etapas prolongadas de institucionalización y vulneración de derechos, donde el imaginario de la adopción de un bebé o niños menores de tres años opera generando disponibilidades adoptivas acotadas.

En el caso del grupo de niños, niñas ya adolescentes donde no se avanza en la revinculación con la familia de origen o ampliada y no es posible o conveniente su adoptabilidad, se sugiere la pérdida de patria potestad de sus progenitores y la designación de un tutor legal en consonancia con la construcción de un proyecto de vida alternativo donde el adolescente logre adquirir una autonomía cada vez mayor. Esto se materializa a través del programa de Casas Puente, gestionadas por la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, donde se encuentran viviendo doce adolescentes en el marco del Programa de Autonomía Progresiva.

Para los casos en que la adopción es una posibilidad el Equipo de Fortalecimiento del Proceso Adoptivo articula con el RUAGA acciones para favorecer el proceso de vinculación y estadía de los niños, niñas y adolescentes que atraviesan esta etapa y en el marco de las nuevas figuras para la adopción sancionadas en el Nuevo Código Civil⁴³.

Los espacios señalados se transitan con el sostenimiento del Programa de Acompañantes Personalizados que tiene como objetivo acompañar y alojar subjetivamente, brindando durante un periodo de tiempo determinado herramientas tendientes a posibilitar el desarrollo integral, el ejercicio pleno y el cumplimiento efectivo de derechos que se presentan vulnerados, mediante el fortalecimiento de estrategias diseñadas y desarrolladas por equipos de trabajo en el marco de la implementación de medidas de protección integral y/o excepcional. El mismo se implementa en

⁴³ El Nuevo Código Civil introduce la adopción denominada de integración en la que se mantiene el vínculo filiatorio y sus efectos entre el adoptado y su progenitor de origen (art. 619. Inc. c). La adopción plena se debe otorgar preferentemente cuando se trate de niños, niñas y adolescentes huérfanos de padre y madre que no tengan filiación establecida y en los siguientes supuestos: a) declarado el niño, niña y/o adolescente en situación de adoptabilidad; b) cuando sean hijos privados de la responsabilidad parental; c) cuando los progenitores hayan manifestado ante el juez su voluntad expresa libre e informada de dar a su hijo en adopción (art. 625). Se regula la adopción plena y simple con cierta flexibilización en función de la convivencia y necesidades de los niños, niñas y adolescentes y el derecho a la identidad. (art. 621)

situaciones de “internación institucional”, o en modalidad ambulatoria en: el propio domicilio, en la vía pública, escuelas, talleres, actividades recreativas y sociales, entre otras.⁴⁴

3. d La distribución de funciones de las unidades administrativas responsables de cumplir las tareas. Una zona de arenas.

La estructura que contiene las tareas de los trabajadores condiciona el trabajo del segundo nivel, donde una serie de problemas de larga data han contribuido y contribuyen a alimentar un clima de conflictividad laboral y política donde se registran dificultades para validar la autoridad de Directores y Coordinadores y del Sistema de Protección.

La fuente principal de desgaste se alimenta en dos vertientes simultáneas en el tiempo: 1) un frente de lucha que involucro a todos los trabajadores de la SSPDNAyF y del Ministerio de Desarrollo Social en la gestión Bonfatti, por la regularización de las condiciones laborales⁴⁵ y 2) un frente de trabajo de la gestión política de la SSPDNAyF para establecer circuitos operativos de intervención y protocolos de actuación como instrumentos clave para ordenar las tareas y salir de la lógica caótica del caso por caso.

Ante estos frentes la Ministra de Desarrollo Social anuncia en setiembre de 2014 el pase a planta de 290 trabajadores en toda la provincia y un suplemento salarial para equipar el área con otras estructuras del Estado.

La normalización de las condiciones laborales se logra en junio de 2015, cinco meses antes de la finalización de la gestión de A. Bonfatti y de su gabinete político. El circuito operativo corre la misma suerte, a pesar de haber transitado un proceso de construcción que llevo alrededor de dos años donde se tuvo en cuenta la palabra y la realidad de los trabajadores y de las regiones de la provincia, no tiene tiempo para instalarse como herramienta legítima para el ordenamiento del trabajo.

⁴⁴ El acompañamiento es un recurso particular (se evalúa caso a caso), que puede ponerse en juego en el marco de una estrategia que intenta la promoción y/o restitución de derechos en la singularidad de un sujeto en situación con la meta de articular los derechos entre los dispositivos y el sujeto.

⁴⁵ Al mes de junio de 2015 el cuarenta por ciento de los trabajadores del área desarrolla sus tareas con contratos precarios y sin reconocimiento de los derechos que deben asistir a los trabajadores del Estado.

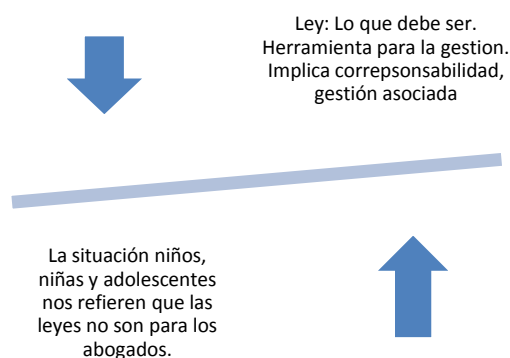
En la Dirección de la ciudad de Rosario, el primer director provincial del período 2012-2015, Lic. Lautaro D'Anna, renuncia en febrero de 2014, luego de una serie de denuncias e interpelaciones por incumplimiento de los deberes de funcionario público llevadas a cabo por concejales de la ciudad de Rosario y otros actores relevantes.⁴⁶

La segunda directora provincial la Abogada Geraldina Gahn⁴⁷ asume la gestión con la salida de D'Anna y hasta el mes de agosto de 2014 y es reemplazada por la Abogada Fabiola Piemonte. Estos movimientos generan una serie de críticas de los colegios profesionales de Trabajo Social y de Psicólogos a las autoridades de la Subsecretaria de Niñez y del Ministro de Desarrollo Social.

Las demoras en la concreción de los anuncios generaron desgastes serios en los trabajadores y situaciones graves en relación a los desempeños.

Otro problema sobre el cual debemos volver, y que desarrollamos en el punto 3.b, son las consecuencias de la saturación del segundo nivel que inciden en la capacidad de producir políticas públicas sostenibles para niños, niñas y adolescentes y en generar ambientes de trabajo poco productivos donde las lógicas del patronato todavía subsisten.

“Una parte de la fuerza de trabajo de la dirección de niñez tiñe con sus improntas personales las estructuras del Estado con identidades múltiples y escasa diferenciación entre los equipos y funciones. Se observan dificultades para generar sinergias y tareas. Hay persistencia de gestos del patronato. Pero a los derechos vulnerados de los niños no les importa el rollo de los equipos, sin embargo esto evidencia una brecha entre la ley y las situaciones” (Observación Participante. Apertura Taller POA, M. Siede, 12/2014).



⁴⁶ “No nos sorprende que suceda esto, sabemos que si bien los trabajadores de la Dirección de Niñez hacen todo lo posible y tienen una voluntad enorme, no tienen acompañamiento político institucional ni la estructura necesaria para poder llevar adelante su tarea”, había advertido el concejal”. Declaraciones del Concejal R. Zukerman <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Renuncio-el-director-de-Niez-y-Adolescencia-20140303-0013.html>, consultado 20 de julio de 2015.

⁴⁷ La asunción de Gahn se da en el marco de una crisis por parte de las autoridades para lograr el reemplazo de D'Anna. Gahn hasta el momento ocupó el cargo de delegada de Villa Constitución

Con el fin de ordenar las intervenciones y dotar a los referentes de cada programa de herramientas de gestión para planificar actividades y tareas anualmente, desde la SSPDNAyF se organizan acciones de capacitación bajo la coordinación de la ONG Iniciativas y Estrategias para el período noviembre 2014 – marzo 2015 con el objetivo de desarrollar capacidades institucionales en las DPPDNAyF y dotar a las coordinaciones de los programas de herramientas para el diseño de su planificación operativa con el objetivo de: 1) Identificar y enunciar lineamientos prioritarios para las direcciones y delegaciones, 2) desarrollar una matriz de marco lógico de cada área operativa; 3) elaborar un pre diseño de Plan Operativo Anual (POA) 2015 por áreas prioritarias de gestión.⁴⁸

Instalar la herramienta de la planificación presenta serias dificultades, los esfuerzos de entrenamiento y aprendizaje quedaron reducidos a las instancias de capacitación y al trabajo de algunas coordinaciones de equipos que intentaron organizar sus tareas a partir del enfoque de marco lógico.

Otro esfuerzo de la gestión se basa en la implementación de coordinaciones por áreas y programas con el objetivo de fortalecer un entramado de capacidades que se interceptan en los procesos de trabajo de los equipos.

La coordinación es un proceso que permite que las políticas y los programas tengan un mínimo grado de redundancia e incoherencia. Los esfuerzos de coordinación intra-organizacional tienen como fin generar acciones conjuntas para obtener resultados que no se darían aisladamente (Licha y Molina, 2006 en Rodríguez Gusta, 2013: 12).

En el marco descrito se instala la coordinación a través de la jerarquía. De acuerdo a Martínez Nogueira (2012:10) esta modalidad de gestión supone baja complejidad, control de las acciones por la autoridad, órdenes específicas, clara identificación de las contribuciones y centralización en la toma de decisiones que debe lidiar con la zona de arenas de la burocracia modeladas por el pasado y por el presente y por la búsqueda de coordinación y coherencia de las políticas.

La coherencia interna para el adecuado desarrollo de las capacidades organizacionales y de trabajo en red suponen la existencia de un cuerpo funcional profesional mínimo como requisito para institucionalizar el sistema de protección. Esto implica quebrar inercias estructurales, vencer formas de procesar las políticas públicas sobrevivientes de la lógica del patronato e implantar una

⁴⁸ El proceso quedó a medio camino ya que no se lograron producir los compromisos necesarios por parte de los equipos.

noción comprensiva del Estado, para la provisión de intervenciones con el objetivo de restituir derechos.

Sin embargo la complejidad y la diversidad de las intervenciones junto a las incertidumbres a enfrentar y superar, imponen límites a la jerarquía para coordinar y en este contexto para instalar calidad institucional hacia adentro del aparato estatal, donde los resultados reales de la política muestran un avance limitado sobre la resolución de los problemas. (Martínez Nogueira, op. cit.:11)

Una característica del área es la ausencia de motivación o disponibilidad funcional que alientan la ineficiencia y la inequidad, donde los esfuerzos por lograr una mayor coordinación confrontan obstáculos frecuentes y previsibles. Los factores que participan en la generación de estos problemas tienen que ver con qué los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales de larga data y a la dinámica histórica de acomodarse cada cuatro años a las gestiones políticas y no viceversa.

“Me gustaría encontrar más profesionales convocados para entender que el trabajo con la infancia requiere una especificidad con la formación y con el deseo. El Estado interviene en situaciones muy dolorosas y entonces se necesita de una sensibilidad para el otro que necesita de esa intervención. Profesionales que no hagan pesar su precarización como simetría con el otro, no soy un par del otro en términos de igualdad de oportunidades”⁴⁹
(Entrevista)

Las organizaciones públicas inciden sobre la agenda pública a través de intervenciones gobernadas por concepciones establecidas y cristalizadas en sus definiciones de misiones y en sus mecanismos y procedimientos operacionales (Martínez Nogueira, op. cit.: 13).

La ausencia de estructura funcional implica que todos los trabajadores se encuentran en las mismas posiciones funcionales y salariales y sin perspectiva de participar en procesos de ascenso en el corto plazo. Todos los profesionales que ingresan a la planta provisoria lo hacen con la

⁴⁹ De la entrevista con G. M. se desprende el problema de la formación profesional específica, dando cuenta que los planes de estudio de las carreras de Psicología, Trabajo Social, Ciencia Política y Abogacía, que se dictan en la Universidad de Rosario, que nutre con sus graduados la mayoría de los cargos de la estructura estatal del primer y segundo nivel, no contienen espacios de formación específicos para el abordaje de la problemática integral de la niñez y adolescencia. En el caso de la carrera de Trabajo Social los Seminarios de Niñez y Juventudes son optativos, Abogacía tiene previsto de acuerdo a la reforma del plan de estudios 2015 desarrollar en 2019 (cuarto año) el ciclo de Formación en Derechos de Niños, niñas y adolescentes, vejez y otros colectivos y Psicología que también reforma su plan a partir de 2015 no tiene en su plan ninguna materia específica sobre niñez y adolescencia como campo de intervención de las políticas públicas.

categoría 3 agrupamiento profesional y los no profesionales con la categoría 1 Agrupamiento Administrativo⁵⁰.

Los incentivos económicos y de promoción (ascenso) en la carrera profesional están ausentes planteando la clásica dificultad de autoridad y su correlato la inercia burocrática. La ausencia de estructura plantea una horizontalidad que solo es modificada por la designación de las coordinaciones de programas que dependen de las lógicas de las gestiones de turno que trabajan en equilibrios precarios, asumiendo y concentrando funciones cuando los equipos no garantizan el desarrollo de sus tareas de acuerdo a los marcos legales establecidos.

La visión de las autoridades genera polémicas y malestar, entre el reconocimiento y la responsabilización por el estado de situación de los trabajadores y los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos deben ser preservados:

"Sin ellos no somos nada. Si no tenemos un trabajador con condición estable de laburo y arraigada en el lugar, conociendo todo el territorio, las medidas se toman a ciegas. Es necesario que el total de los trabajadores asuma el compromiso "y tome la responsabilidad que implica conocer el territorio y las problemáticas de cada una de las familias con las que se trabaja. No faltan recursos, sino que hay agotamientos de las intervenciones y todo es medida excepcional. A veces los compañeros de territorio, por la complejidad de las situaciones, entienden que tienen limitada su intervención y ya hicieron todo lo que podían". (Entrevista Directora Provincial Fabiola Piemonte, Rosario 12, 08/11/2015)

¿Entonces, por qué, cómo, quiénes? ¿En estas condiciones no se puede trabajar!

Un ejemplo de esto es la disputa entre los Equipos Interdisciplinarios alrededor de quienes se hacen cargo de las situaciones que ingresan. Las situaciones ingresan por la Guardia de la Dirección, por pedido de actores del primer nivel y/o por situaciones de urgencia. El equipo de Guardia deriva la situación al Equipo de Admisión que determina si los casos ameritan la toma de la Medida de Protección Excepcional y proceden a derivar al ETI correspondiente.

En la Dirección Rosario los Equipos Territoriales que intervienen en las medidas de protección excepcional son nueve, y contienen territorialmente a las ciudades de Rosario, Villa Gobernador Gálvez y Casilda y a las localidades del Nudo Rosario (Ver estructura en pág. 51). A esto le

⁵⁰ Disposiciones del Decreto-Acuerdo 2695/83 y modificatorios. Los salarios de bolsillo para la categoría 3 representan \$8.724 y para la categoría 1 \$8.138. Los trabajadores que realizan sus tareas en el territorio (ETIs) perciben un suplemento adicional que varía de acuerdo a la profesión. Los Licenciados en Trabajo Social perciben el 100% y el resto (abogados, psicólogos, técnicos en minoridad) el 80%. Valores al mes de julio de 2015 y de acuerdo a la paritaria del mismo año.

debemos agregar los equipos que trabajan en las Delegaciones de San Lorenzo, Villa Constitución y Venado Tuerto bajo la órbita de los delegados regionales.

En el caso de los ETIs que funcionan en las ciudades de Rosario, VG Gálvez, Casilda y el Nodo Rosario, las situaciones se distribuyen de acuerdo al domicilio de los niños, niñas y adolescentes. El Departamento y la ciudad de Rosario, representan el 50% de la población total de la provincia, (ver cuadro p.18), y esto se traduce en la cantidad de casos y de ETIs.

Si las situaciones ingresan por primera vez se derivan al ETI territorial correspondiente, si son situaciones viejas, ya trabajadas por la Dirección, deben volver al ETI de referencia, pero aquí se produce un punto de conflicto entre los ETIs, en los casos en que los niños, niñas y adolescentes hayan cambiado su domicilio y corresponde que los trabaje otro equipo. Esta disputa no es menor, porque en los casos en que las resistencias dilatan las intervenciones, la Admisión y la Coordinación de Equipos terminan trabajando las situaciones saturando los desempeños de estas áreas que están pensadas para otras funcionalidades.

Otra arista que opera reforzando la vulneración de derechos son las visiones que prevalecen en el abordaje de las situaciones. Los ETIs son una parte fundamental de todo el proceso, están integrados por un/a abogado/a, un/a trabajador/a social y un/a psicólogo/a, tienen la función de evaluar la situación de vulneración de derechos, emitir una resolución conjunta, teniendo en cuenta las opiniones técnicas de todos los miembros del equipo interdisciplinario, analizar la documentación y elaborar la estrategia para restituir el/los derecho/s vulnerados.

Asimismo los ETIs deben acreditar que el niño, niña o adolescente ha sido oído, que se le ha informado tanto a él como a su grupo familiar, representantes legales y/o responsables, acerca de su derecho a ser asistido por un profesional abogado/a de la matrícula, a fin de cautelar sus derechos en el procedimiento administrativo y/o judicial, debiendo transcribir en forma textual, toda vez que fuera posible, la opinión del mismo cuando por su madurez pueda expresarse.

“Encontramos ETIs que no hacen visitas al territorio y se quedan pegados al discurso manifiesto del padre, (era un buen tipo). Como no hay preocupación en la formación la dotación de estrategias y formas de posicionarnos frente al otro es muy limitada, se enojan con el otro. Una profesional le decía a una mamá “vos tenés que conseguir una casa para que te devolvamos a los chicos”. (Entrevista)

La distribución de situaciones no es ajena a cómo se distribuye la vulnerabilidad en el territorio, de mayor a menor los casos se concentran en los Distritos: Oeste (80 situaciones distribuidas en dos equipos) y Noroeste, Sur y Sudoeste, Norte, Gálvez y Centro-Nodo con un promedio de 30 situaciones por equipo determinando zonas críticas para establecer estrategias de re vinculación con el agravante del acortamiento de los plazos establecidos por el nuevo código civil de 180 días.

En este marco cabe la pregunta, ¿puede depender solo del desempeño y de las habilidades de los trabajadores desandar el agotamiento de las posibilidades de permanencia en la familia de origen?

Este principio implica contar con más recursos económicos y humanos para trabajar sobre la base de políticas públicas integrales que apunten al fortalecimiento de las capacidades y funcionamientos de los grupos familiares, familia ampliada o de la comunidad, léase, de los referentes afectivos de los niños, niñas y adolescentes. (Herrera y otros, 2015: 394)

En estas condiciones es estratégico distinguir entre las instituciones y sus agentes. Lo que la institución no puede el agente institucional lo inventa; lo que la institución ya no puede suponer el agente institucional lo agrega. Como resultado de esta dinámica los agentes quedan afectados y se ven forzados a inventar una serie de operaciones para transitar las situaciones institucionales. Pero cuando los agentes dejan de configurar activamente esas operaciones las situaciones se vuelven inhabitables. (Lewcowicz, 2004: 106)

Llegamos al final de este apartado con un complejo grupo de problemas interconectados a los que se asiste con respuestas que no son suficientes porque el contexto social e institucional supera la ficción, a contramarcha de los avances en materia de ordenamiento, visibilización y financiamiento del área.

Capítulo 4. La gestión por programas⁵¹

Los programas seleccionados no son al azar tienen que ver con los diseños que impone la nueva institucionalidad. Si bien ya no podemos hablar de transiciones para justificar los pendientes, van seis años desde la sanción de la ley provincial y en la actualidad el desafío pasa por no volver a caer en el alojamiento como la principal variable de respuesta de política pública, pero este desafío se vuelve irresoluble porque en la mayoría de los casos no hay recursos, ni tiempos, (ni intenciones), para trabajar en la revinculación.

4. a. El programa de Acogimiento Familiar

El Programa de Acogimiento Familiar tiene como objetivo promover, proteger y restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes carentes en forma transitoria de cuidados parentales, cualquiera sea la causa y circunstancias que los afecten⁵².

El Programa de Acogimiento Familiar es producto de una nueva estrategia que se inicia en marzo de 2015 y que se produce ante la ausencia de postulaciones de familias solidarias, el aumento de los niños, niñas y adolescentes con MPE y la necesidad de garantizar cuidados, especialmente en la franja de niños y niñas comprendida entre los 0 y 3 años.

El programa aborda situaciones de las niñas, niños y adolescentes (prioritariamente bebés y primera infancia) que debieron ser separados de su centro de vida por situaciones que se fundamentan en una medida de protección excepcional⁵³. Los niños, niñas y adolescentes

⁵¹ Para el desarrollo de este apartado nos vamos a basar en los documentos de formulación de los programas, en el procedimiento que organiza los mismos que se encuentra plasmado en el Manual de Procedimiento de la Dirección de Niñez, obra inédita que se encuentra en proceso de impresión y que fue elaborado entre los meses de junio y noviembre de 2015 por el área de planificación de la que formo parte.

⁵² El programa Familias Solidarias es el resultado de un proceso que se da en el año 2007, de reformulación integral las intervenciones del programa Familias Sustitutas, (resabio del sistema de patronato cuando los jueces derivaban niños a familias por considerarlos en situaciones de riesgo), que presentaba serias irregularidades en su funcionamiento por la ausencia de reglas claras en el proceso de postulaciones. Irregular proceso de admisión. Escasa difusión del programa que repercutió en la falta de plazas de alojamiento. Familias pretensas adoptantes inscriptas y no inscriptas en el RUAGA no evaluadas. Insuficiente equipo profesional para cubrir territorialmente el programa. Carencia de un protocolo de intervención y ausencia de registros de acompañamiento y seguimiento. Incumplimiento en los plazos de los alojamientos, eternizando situaciones en perjuicio de los niños. Ausencia de un protocolo de desvinculación.

⁵³ Art. 52 LP Dec. Regl 619/10 inc. a) se entiende por ámbitos familiares considerados alternativos a los parientes por consanguinidad o afinidad y demás miembros de la familia ampliada, o de las personas de la comunidad con las cuáles la niña, niño o adolescente tenga lazos afectivos o sean un referente significativo o positivo para él. Inc.) se entiende

permanecen incluidos en su comunidad, respetando sus parámetros culturales y asisten a sus espacios habituales de salud, educativos, lúdicos y terapéuticos, garantizando los cuidados que optimicen su calidad de vida.

El equipo del Programa de Acogimiento familiar toma conocimiento de la solicitud, realiza un análisis de la situación del/los niños, niñas y adolescentes para seleccionar la familia adecuada y hace el Plan de acogimiento y el monitoreo del mismo mientras dure la medida. En ningún caso de acogimiento constituye una vía para adoptar niños, niñas y adolescentes y el alojamiento es transitorio

El acogimiento familiar, teniendo en cuenta la preexistencia o no de vínculos entre los niños, niñas y adolescentes y las familias, admite dos modalidades: 1) Acogimiento con familia extensa, ampliada o de la comunidad; 2) Acogimiento con familias sin vínculos previos, Familias Solidarias.

El Acogimiento en Familia extensa, ampliada y/o de la comunidad es un acogimiento de carácter transitorio que se formaliza con personas previamente vinculadas con niños, niñas y adolescentes que tiene una relación de parentesco, lazos afectivos o con personas que son referentes significativas y positivas. Es la primera opción que se considera para el cuidado temporario y alternativo al grupo familiar de origen. Evita que los niños, niñas y adolescentes se desvinculen afectivamente de su centro de vida y evita la institucionalización.

El Acogimiento en familias solidarias se integra por grupos familiares aspirantes de la comunidad, que pueden ser personas solas, matrimonios o parejas mayores de 25 años, con residencia mínima en la provincia de Santa Fe de dos años. Es una prioridad mantener la cercanía al lugar de residencia habitual del niño, niña o adolescente, a fin de facilitar el contacto con su grupo familiar que posibilite su reintegración y el respeto a su vida educativa cultural y social. Los hermanos y hermanas que mantienen vínculos fraternos no pueden ser separados para confiarlos a distintas Familias Solidarias. Tienen que mantener contacto entre sí, a no ser que ello fuera contrario a sus deseos o intereses.

El programa debe caminar sobre la escasez de postulaciones, que obedecen a una serie de situaciones críticas que lo atravesaron y que tomaron estado público, dejando al descubierto la vigencia del patronato entre actores de la sociedad civil y del poder judicial.

por forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar a la convivencia de la niña, niño y adolescente en ámbitos de cuidado bajo las modalidades familiares y/o institucionales públicos o privados.

Si bien los formatos de acogimiento implican una modalidad de cuidado transitorio en el que una familia que asume la responsabilidad de alojar no altera significativamente su rutina familiar e integra a su dinámica cotidiana a niños, niñas y adolescentes. En la historia de esta modalidad de alojamiento la transitoriedad no es la regla. De acuerdo al código anterior y al artículo 51 de la LP, se establece un plazo máximo de 18 meses para llevar adelante las acciones que posibiliten el restablecimiento de la convivencia con su medio familiar o su centro de vida o la declaración de estado de adoptabilidad:

“El tiempo fue y es una variable importante para la vida del niño, para la vida de la familia que aloja y para nosotros. Las experiencias positivas con las familias que han alojado máximo 8 meses indican que vuelven a alojar. Pasados los 18 meses (tiempos de la duración de las MPE anteriores a la sanción del Nuevo Código civil, se daña el programa porque no se logra consolidar la idea de transitoriedad. Además hay un tiempo subjetivo del niño que tiene mucha importancia. ¿Qué pasa cuando el niño pasó más tiempo de vida con la Familia Solidaria que con su familia de origen? Estos son los problemas que operan como obstáculos en el cumplimiento de la ley”. (Entrevista)

Otro camino que recorre el programa es la selección de los aspirantes, donde se ponen en evidencia los motivos de las postulaciones y las visiones sobre los niños y niñas y la responsabilidad de los padres. No es una tarea sencilla construir solidaridades, hay miradas sesgadas sobre la pobreza y el rol salvador de estas familias. Una de las grandes dificultades que se deben salvar para asistir a los niños que no pueden vivir con su familia de origen es encontrar a las personas adecuadas para que se hagan cargo en forma temporaria, un deber que asumió el Estado (Luna, Matilde, 2015⁵⁴). También hay experiencias positivas que se intentan transmitir en los medios de comunicación

Actualmente son veinticuatro las familias que participan de la red que se propone brindar atención, protección y cuidados a los niños en un ámbito doméstico, minimizando los efectos que producen la separación de su familia y ofreciendo una alternativa diferente a la institucionalización a alrededor de 120 niños carentes de cuidados parentales⁵⁵.

⁵⁴ Matilde Luna es Directora de la RELAF, organización de referencia a nivel regional que trabaja para que los niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones puedan ejercer sus derechos a vivir en una familia. <http://www.relaf.org/index.html>.

⁵⁵ Tiempo. Todos, también, saben que no será para siempre. Los equipos tienen un tiempo para resolver sobre la situación de los niños y no hay más que dos opciones: o vuelven a su casa o se declara su estado de adoptabilidad. “Sabemos que cuando vuelvan con su mamá y su papá vamos a ser su red en la vida, nuestra casa va a ser siempre el lugar donde puedan volver a pedir ayuda o a contar algo lindo” V. P. http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2015/10/edicion_2509/contenidos/noticia_5072.html, consultado el 10 de octubre de 2015.

A.R. desde hace dos años participa del programa Familias Solidarias. La primera vez y durante seis meses albergó en su casa a dos hermanitos de cuatro y un año y medio, de quienes asegura aprendió muchas cosas: que vale la pena comprometerse, que es posible recuperar el tiempo y que no hay nada mejor a que los niños estén con sus padres.

"Con esta experiencia aprendí que no son sólo los chicos los que están en riesgo, sino la familia entera. Conocí a los papás y realmente son personas que tratan con mucho cariño a sus hijos. Creo que quizás no pudieron cuidarlos bien, pero que los quieren. Y sé que no hay nada mejor que estén con sus padres".(Entrevista Diario La Capital 04 de octubre de 2015)

4. a.1 Entre la vulneración y el destrato

Casos emblemáticos fueron tomados por organismos de derechos humanos y visibilizados por los principales medios de comunicación de la provincia, poniendo de manifiesto una zona de conflictos institucionales signada por las irregularidades en el seguimiento y monitoreo de las MPE por parte de los equipos y de las autoridades.

Proponemos detenernos en una situación: a través de un Fallo judicial, se toma conocimiento público de uno de los casos más emblemáticos que puso en crisis a la gestión en el periodo analizado: María Julia fue encontrada abandonada el 25 de junio de 2010 en la puerta de una casa en la ciudad de Esperanza, provincia de Santa Fe y fue trasladada al Hospital Iturraspe de Santa Fe en carácter de nn. La SSPDNyF toma intervención y dispone que María Julia sea cuidada por un matrimonio que integraba la Asociación Civil Hogares de Tránsito. Mediante un acuerdo privado la familia cuidadora entrega a María Julia a una pareja amiga que durante dos años se encargó del cuidado y la crianza de la niña. El 20 de diciembre de 2011 el poder judicial declara a María Julia en estado de adoptabilidad; con fecha 19 de abril de 2012 se proponen cinco proyectos adoptivos (familias del RUAGA) y con fecha 29 de noviembre de 2012 la jueza de Familia Interviniente la Dra. Liliana Michelassi selecciona, en base a una serie de argumentos a un matrimonio del RUAGA y le otorga la guardia pre adoptiva de la niña⁵⁶.

⁵⁶ Recomendamos leer los fundamentos del fallo que si bien se encuentra ajustado a derecho no tiene en cuenta las responsabilidades directas del segundo nivel de intervención en el caso, ni en las consecuencias directas sobre la vida de la niña por la laxitud de los tiempos legales. Fallo:<http://www.cfin.com.ar/index.php/ciudad/2253-la-jueza-de-familia-dra-michelassi-habla-sobre-el-caso-maria-julia.html>, consultado el 10 de setiembre de 2015.

Después de tomar conocimiento de la medida y de plantear su deseo por adoptar a María Julia en una serie de audiencias, el matrimonio entrega a la niña en los tribunales de familia de la ciudad de Santa Fe, luego de que la policía se hiciera presente en el domicilio. María Julia es ingresada a un Centro Residencial. (Debido al estado publico que tomo la situación y a los condicionantes del caso el matrimonio seleccionado del RUAGA desiste de continuar con el proceso adoptivo).

Inmediatamente el caso toma estado público. Se abre la feria judicial y la Cámara Civil de Santa Fe ordena la restitución de la niña a la familia con la que estuvo conviviendo casi dos años y medio en guarda de hecho⁵⁷. Antes de preguntarnos, o además de preguntarnos, sobre la legitimidad o ilegitimidad del reclamo de la familia que cuidó irregularmente a María Julia, no deberíamos preguntarnos ¿cuáles son las acciones u omisiones que desde la Dirección de Niñez contribuyeron a sostener la situación? ¿Cuáles son las acciones e inacciones de la jueza interviniente que, en pos de cuidar la legalidad del proceso, no toma como atenuante el tiempo de convivencia, el concepto de centro de vida y la vos-interés de María Julia?.

A partir del caso María Julia el programa ingresa en un proceso de reestructuración y diseño que convive con situaciones viejas⁵⁸ y situaciones nuevas en el marco de los nuevos plazos del código civil, donde las situaciones viejas se terminan resolviendo en los juzgados de familia, otorgando la adopción a la Familia Solidaria donde los niños y niñas llevan conviviendo entre dos, tres años y más tiempo sumando otro dilema a la institucionalización del sistema de protección integral frente a la necesidad de seguir alojando.

En el mes de setiembre de 2015, la Dirección de Niñez de Rosario lanza un llamado a Familias Solidarias que puedan alojar temporalmente a bebés y niños. Desde la Dirección se destaca que tres bebés de entre dos y seis meses y niños y niñas de uno a cuatro años de edad que se encuentran alojados en instituciones necesitan ser albergados en la modalidad de acogimiento familiar⁵⁹.

La contingencia permanente pone en jaque a las instituciones y las relaciones de cuidado varían en cada caso.

⁵⁷ http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/84489-los-serra-entregaron-a-maria-julia
<http://www.unosantafe.com.ar/santafe/La-pequea-Maria-Julia-volvio-a-los-brazos-de-la-familia-Serra-20130114-0029.html>, consultado el 10 de setiembre de 2015.

⁵⁸ El caso Guerrini es otro caso emblemático donde interviene la Defensora de niños, niñas y adolescentes de la provincia de Santa Fe, detectando fallas institucionales en las intervenciones del 2do nivel. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-35323-2012-08-29.html>. Otro caso: Orellano-Valerini <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/18-40782-2013-09-29.html>, consultado el 10 de setiembre de 2015.

⁵⁹ <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Buscan-familias-solidarias-para-alajar-de-forma-transitoria-a-bebes-y-a-chicos-20150928-0007.html>, consultado el 10 de setiembre de 2015.

4. b. El programa Centros Residenciales

Los Centros Residenciales fueron pensados como espacios de alojamiento temporal para niñas, niños y adolescentes que cursan medidas excepcionales administrativas de separación de sus familias de origen mientras exista vulneración de derechos.

La Coordinación de los Centros Residenciales recibe la medida y la solicitud de ingreso al programa, evalúa la institución en que será incluido el niño, niña y adolescente y hace efectivo el ingreso al ámbito de cuidados institucionales que siempre debe tener un carácter provisorio hasta tanto culmine el trámite administrativo y judicial de la medida excepcional⁶⁰.

Los ETIS definen el Plan de Acción y la estrategia a implementar de acuerdo a la situación de la niña, niño o adolescente y las articulaciones entre ellos y designan cual de los equipos es el referente de la situación.

El Estado provincial cuenta con 12 Centros Residenciales propios y 22 Centros Residenciales privados conveniados. La cantidad de centros privados no es un dato menor, tampoco las lógicas que operan al interior de cada uno. En anexos se presenta información desagregada de cada centro en términos geográficos, pertenencia y cantidad de plazas.

Actualmente, en la provincia de Santa Fe alrededor de 400 niños, niñas y adolescentes se encuentran alojados en Centros Residenciales, ya que la posibilidad de vincularlos con alguien de su familia no fue posible y la adopción resulta difícil.

El programa de Centros Residenciales surge como respuesta a la implementación del sistema de protección y a las crisis que venían atravesando hogares emblemáticos como el Hogar del Huérfano en la ciudad de Rosario.

En declaraciones al Diario El Ciudadano, el Secretario de Coordinación de Políticas Sociales (2012-2015), J. Blanco explicó que una de las metas y objetivos del Estado es ser respetuoso de la ley. “La norma dice que tenemos que ir progresivamente hacia instituciones que tengan no más de 15 niños, niñas y adolescentes alojados en una institución; que todos los que estén alojados lo estén en una medida de protección excepcional. Esto quiere decir que estén incluidos en una

⁶⁰ En caso de que la medida sea rechazada por el juez competente, la Coordinación de Centros Residenciales notifica dicha circunstancia a la Institución mediante nota, y dispone el egreso de la niña, niño o adolescente en un plazo máximo de 24 hs.

estrategia de equipos interdisciplinarios para poder en un plazo menor de un año encontrar una vuelta a su familia de origen o a un proceso de adopción definitiva”⁶¹

Los hogares surgieron para resguardar a la sociedad de niños, niñas y adolescentes que podían ser peligrosos, donde las lógicas que sostuvieron las instituciones se basaron en el encierro y la desvalorización a resguardo de la interpelación pública. El tema puntual era la pobreza. Lo que fundamentaba el régimen era la doctrina de la situación irregular. Una familia podía ser considerada en situación irregular cuando carecía de capacidad económica. Una fuerte hegemonía de familias burguesas filantrópicas sostuvo esa idea. La CIDN viene a poner en cuestión esta doctrina y frenar la expropiación de los hijos de las familias pobres⁶². (Lampugnani, 2011)

En el art. 51 de la LP se expresa claramente en el inciso b) que: “*Sólo en forma excepcional, subsidiaria y por el más breve lapso posible puede recurrirse a una forma convivencial alternativa a la de su grupo familiar, debiéndose propiciar, a través de mecanismos rápidos y ágiles, el regreso de las niñas, niños y adolescentes a su grupo o medio familiar y comunitario, (...)*”. El nuevo paradigma establece además expresamente que la pobreza no puede ser causa de separación de los niños, niñas y adolescentes de su centro de vida⁶³.

El programa de Centros Residenciales se enmarca en los cambios prescriptos por el Sistema de Protección respecto a las condiciones de alojamiento de niños, niñas y adolescentes que no puede superar los seis meses en instituciones con más de 15 plazas con el objetivo de que se asemejen a los entornos familiares.

El Equipo que interviene en el programa Centros Residenciales está a cargo de una coordinación y se divide la tarea entre los Centros Residenciales Públicos que pertenecen al Estado Provincial con cargos e infraestructura que se encuentran contenidos por la estructura de las DPPDNAyF, y los Centros Residenciales Conveniados/Privados con cargos e infraestructura a cargo de las asociaciones civiles que los gestionan donde el Estado provincial solo asigna recursos por plaza ocupada.

⁶¹ Declaraciones al Diario El Ciudadano el 21/03/2012, del Secretario de Coordinación de Políticas Sociales (2012-2015), Joaquín Blanco. <http://www.elciudadanoweb.com/hogar-sin-huerfanos/>, consultado el 10 de octubre de 2015.

⁶² Silvia Lampugnani, se desempeñó como psicóloga en el Hogar del Huérfano de la ciudad de Rosario, entre 1990 y en 2007 en que fue despedida y fue una de las primeras en realizar denuncias por situaciones de maltrato a los niños alojados. Al año 2010 el hogar contaba con 142 niños y niñas alojados. Diez años después de la primera denuncia investigaciones judiciales por abuso de menores aceleraron la intervención y el posterior cierre de la institución y la búsqueda de normalizar situaciones de niños y niñas que llevaban entre 6 y 8 años de alojamiento irregular. <http://www.rosariovida.com/news/comienza-un-cambio-clave-en-el-hogar-del-huerfano>; <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/El-Hogar-del-Hueacuterfano-es-muy-anacroacutenico-20110805-0002.html>, consultado el 10 de octubre de 2015.

⁶³ El artículo 51 de la LP lo establece expresamente en el inciso g) “no podrá ser fundamento para la aplicación de una medida excepcional la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas de la autoridad administrativa.

Centros Residenciales Públicos- Región 4 y 5

Institución	Plazas	Plazas Ocupadas	Localidad
Hogar Menores Madres HOMEVA	14	8	Rosario
Colonia E. Astengo	15	9	Alvear
HOMEVA	7	7	Granadero Baigorria
Casa de la niña	12	13	Rosario
Hogar Granja Ciampi	15	21	Rosario
Programa Andrés – El Chalecito	9	9	Rosario
Casa Puente	6	6	Rosario
Centro Permanencia Transitoria CPT-Parador Nocturno para niños y adolescentes en situación de calle	12	12	Rosario

Fuente: elaboración propia en base a datos relevados en el proceso de entrevista con personal del Programa de Centros Residenciales al mes de noviembre de 2015

Centros Residenciales Conveniados – Región 4 y 5

Institución	Plazas	Plazas Ocupadas	Localidad
Hogar de Protección al Menor HOPROME	18	11	Rosario
CREA	15	10	Rosario
Hogar de Tránsito Madre Soltera Primeriza	9	8	Rosario
Hogar del Niño Sta Teresa de Jesús	15	9	Cañada de Gómez
Hogar para varones “Goritzia Piccinini”	9	9	Cañada de Gómez
ABMAC Asociación de Mujeres Bigadenses en Acción Comunitaria ⁶⁴	15	12	Bigand
Centro de Evangelización San Cayetano	15	9	Casilda
Asociación de Ayuda a la Niñez Desprotegida ANIDE	15	17	San Lorenzo
Sociedad Protectora de la Infancia y la Adolescencia	16	16	Carcaraña
Asociación Santa Isabel de Hungría & Casa del Niño	29	30	Elortondo
Asociación Civil Hogar Familia	4	4	Venado Tuerto

Fuente: elaboración propia en base a datos relevados en el proceso de entrevista con personal del Programa de Centros Residenciales al mes de noviembre de 2015.-

⁶⁴ Es importante señalar que actualmente este Hogar se encuentra intervenido desde el mes de junio de 2015 por la DPPDNAyF por encontrarse irregularidades en la gestión del hogar que van a contramano de lo instituido por el sistema de protección. En orden a que el convenio institucional finaliza el próximo 31 de diciembre de 2015, el mismo no será renovado y está previsto trasladar progresivamente a los menores alojados a otras instituciones. Para más información sobre el caso recomendamos consultar: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-51936-2015-11-13.html>; <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-51958-2015-11-14.html>, consultado el 15 de noviembre de 2015.

Encontramos que en los Centros Residenciales Conveniados las gestiones institucionales se encuentran signadas por la asistencia y la caridad en una escala más pequeña a la lógica del patronato y los grandes hogares y en condiciones de profunda precariedad material e institucional.

Esta situación genera serios problemas para los niños, niñas y adolescentes que los habitan y a los profesionales de la DPPDNAyF que intervienen, trabajando sobre la urgencia de garantizar plazas en una dinámica marcada por los tiempos de las medidas de protección excepcional y por las condiciones de alojamiento.

4. b.1 El caso del Chalecito. Un modelo mixto de gestión

Es un proyecto institucional de gestión mixta entre el Estado Provincial y el Programa Andrés Rosario donde se encuentran conviviendo 9 adolescentes, la mayoría de ellas egresadas del Hogar del Huérfano de Rosario en el año 2012. Se presenta como una alternativa de alojamiento que busca acompañar a las adolescentes para funcionar de forma autónoma e independiente, para que puedan tener recursos y herramientas de manera gradual y progresiva hasta alcanzar la mayoría de edad⁶⁵.

El Chalecito se corre de la lógica de las instituciones totales del paradigma del patronato. La casa de dos plantas alquilada en la zona norte de la ciudad de Rosario no se encuentra señalada por carteles institucionales ni horarios en los que se reciben donaciones. No hay áreas administrativas, ni preceptorías. La cocina es accesible a todas y las habitaciones son el territorio de las chicas. La limpieza y el mantenimiento de la casa, la preparación de la comida, las compras y el manejo del presupuesto queda a cargo de las adolescentes. “Se trata de que las chicas sean participes de la organización de lo cotidiano, (...), que puedan ir y volver de la escuela solas, de acuerdo a la edad y a la madurez que van teniendo”, señala Dora Dieulefait, directora de la casa⁶⁶.

⁶⁵ “Busca construir un modo de alojamiento que minimice las consecuencias que implica la institucionalización donde se atienden las particularidades de cada una de las niñas y adolescentes acompañándolas en la construcción de una subjetividad afirmada en la vida y no en el estigma moral y sancionador, que muchas veces las posiciona y captura en figuras de infantes infantilizados o eternas víctimas”. Declaraciones del Subsecretario de Niñez, Adolescencia y Familia Abog. Cristian Allende del 5 de julio de 2015. <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/Como-viven-hoy-los-chicos-que-estaban-alojados-en-el-ex-Hogar-del-Huerfano-20150705-0014.html>

⁶⁶ Las adolescentes cuentan con una beca de alrededor de \$1000, administrada por el segundo nivel y con el objetivo de que cuenten con recursos para administrar y resolver gastos personales.

Uno de los principales objetivos es recomponer subjetividades potenciando y garantizando derechos de las niñas y adolescentes en función de un proyecto. La principal fortaleza del proyecto son los acompañantes convivenciales que están las veinticuatro horas en la casa participando y monitoreando el proceso.

La autonomía es la capacidad de los individuos de reflexionar por sí mismos y de autodeterminarse: “deliberar, juzgar, elegir y actuar en diversos modos posibles de acción”. La autonomía claramente no puede desarrollarse, mientras los derechos y las obligaciones políticas están ligados al encierro y a la restricción de la libertad. Los individuos deben ser libres en la determinación de las condiciones de su propia vida, disfrutar de derechos y de igualdad de obligaciones en un marco que promueva las oportunidades disponibles. (Giddens, 1992: 111-112)

4. c. El programa de Acompañantes Personalizados

El programa de Acompañantes Personalizados es uno de las áreas que más ha crecido en términos de cobertura (casos) y es el más irregular en términos de las condiciones de contratación (condiciones laborales de los acompañantes).

El programa surge en el año 2007 como estrategia para contener las situaciones de desprotección que atraviesan los niños, niñas y adolescentes sin adultos referentes. El programa organiza sus intervenciones a través de horas de acompañamiento que en un principio se repartía entre las demandas del primer nivel y del segundo nivel de intervención. Actualmente el programa solo trabaja con niños, niñas y adolescentes con medidas de protección excepcional. En el año 2007 comienza con 1000 horas y en noviembre de 2015 cuenta con 15.000 horas asignadas presupuestariamente y que en la práctica son 17.000 horas⁶⁷, que se encuentran distribuidas entre 200 acompañantes. El grupo de acompañantes tiene una conformación sumamente heterogénea, se integra por profesionales de las carreras de psicología, trabajo social, tecnicatura en niñez, psicopedagogía y por estudiantes avanzados de dichas carreras, pero también lo integran operadores comunitarios que registran recorridos muy extensos en esta modalidad de trabajo. Las tareas se dividen en turnos que pueden ser como máximo de 12 horas y como mínimo de 6, todos los días de la semana o bien con días fijos por semana. Además de los ETIs el programa trabaja

⁶⁷ La remuneración que cobran los acompañantes se establece por cada hora trabajada que a noviembre de 2015 tiene un valor de \$50 que se cobran sobre mes vencido.

en forma coordinada con las guardias de los hospitales de niños de la ciudad de Rosario, Víctor J. Vilela y Zona Norte cuando es necesario garantizar acompañamiento las 24 hs en los casos de maltrato y abuso y en tanto se dilucida la responsabilidad de los adultos de su grupo familiar.

Encontramos que el crecimiento exponencial del programa tiene que ver con las necesidades de gestionar el proceso de implementación del sistema de protección, la clausura de la modalidad de alojamiento del modelo del patronato y el aumento de las MPE. Esto implica sostener y acompañar a los niños, niñas y adolescentes en sus tránsitos por formas convivenciales alternativas, como el caso del Chalecito que trabajamos en el punto 4.b.1, y también en las otras formas de alojamiento como el Programa de Acogimiento Familiar y el Programa Centros Residenciales.

Los/las acompañantes realizan sus intervenciones por solicitud de los ETI's en la modalidad ambulatoria, en los hogares, en la vía pública, escuelas, talleres, actividades recreativas y sociales.

El programa consiste en acompañar y alojar subjetivamente, durante un período de tiempo determinado mientras existan derechos vulnerados, fortaleciendo las estrategias diseñadas y desarrolladas por equipos de trabajo en el marco de las MPE.

El acompañamiento es un recurso particular y específico que puede ponerse en juego en el marco de una estrategia que intenta la promoción y/o restitución de derechos en la singularidad de un sujeto en situación, donde el plano de la ética es lo que permite articular los Derechos con los dispositivos y el sujeto.

El Programa Acompañantes Personalizados cuenta con un Equipo Técnico, en cada una de las Direcciones Provinciales y las delegaciones. En las direcciones que concentran la mayor cantidad de situaciones el equipo cuenta con un coordinador y profesionales de diversas disciplinas⁶⁸ que organizan todo el proceso que implica sostener a los niños, niñas y adolescentes en el marco de las MPE y supervisar a los acompañantes en el proceso.

Como dijimos en la introducción del apartado el programa convive entre la potencia de su crecimiento, porque implica una apuesta de política pública en el marco del nuevo sistema y entre la ausencia de formalización de los acompañantes como operadores del sistema. No hay un marco regulador de la actividad, hay una promesa para el año 2016 de incorporarlos como planta transitoria de un escalafón provincial pero que en el cambio de gestión es pura incertidumbre.

⁶⁸ El Equipo de AP de la Dirección de Rosario cuenta con un coordinador, una licenciada en ciencias económicas, una técnica en recursos humanos, un psicólogo y cuatro operadores técnicos que se encargan de coordinar los recursos y las agendas semanales de los acompañamientos.

La potencia de su crecimiento también navega entre la saturación, la percepción de los operadores de sentirse los últimos eslabones del sistema, la búsqueda de nuevos empleos, las características particulares de las instituciones con dinámicas de alojamiento que en general se desencuentran de los objetivos de la estrategias, las crisis que atraviesan a los niños, niñas y adolescentes y la duración de las medidas que tienen poco de transitorias.

Capítulo 5. El diálogo de los enfoques con la nueva institucionalidad

Las políticas sociales no dejan de ser un reflejo de cómo la Sociedad y el Estado administran y enfrentan las tensiones del proceso de conformación de la ciudadanía. Martín Hopenhayn (2013), señala que la noción de ciudadanía social no es solo una cuestión de prestaciones, sino también de las instituciones que integran el aparato burocrático estatal, donde es necesario fundar una institucionalidad democrática que promueva políticas basadas en la participación, la eficiencia, la transparencia y la vocación social, trabajando sobre la fuerza de la palabra y la deliberación, haciendo audible la voz de los históricamente ocultos.

La primera característica de la política pública es que no puede asociarse con un momento único. La política pública implica un curso de acción y una red de decisiones. No existe un único hacedor de política sino un conjunto múltiple de agentes que hacen la política. (Hill, 2005 en Deneulin, 2012: 8).

Para pensar la ciudadanía y su relación con las funciones y oportunidades de las políticas públicas, Hopenhayn propone trabajar sobre la combinación de dos corrientes teóricas de carácter prescriptivo o normativo. Una corriente, que proviene del paradigma de los derechos humanos que entiende a la ciudadanía como la plena titularidad de derechos civiles, políticos, sociales y culturales y que entiende a la igualdad como igualdad de derechos. Y una segunda corriente, que proviene del paradigma del desarrollo humano que trabaja sobre la noción de agencia y la promoción de las libertades positivas.

Consideramos que a la combinación propuesta por Hopenhayn es necesario incorporarle el enfoque de género porque toda visión de política social que no contemple el enfoque adolece de debilidad teórica y práctica al desconocer la realidad social en la institucionalidad de la política y sus efectos en la estructura social. El enfoque de género y el enfoque de derechos humanos son constitutivos de la política social por su raíz institucional y su normatividad jurídica lo cual otorga racionalidad y previsibilidad al tratamiento de los problemas complejos de su campo así como también certeza y legitimidad a las decisiones y acciones políticas orientadas a su resolución en clave de democracia y desarrollo (Levín, 2014: 8).

5. a. Enfoque de Derechos

El enfoque de derechos nos ofrece un marco normativo explícito que ubica las dimensiones especiales de la protección social como derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios y que en la inflexión actual de la región hay que pasar de un conjunto de políticas sociales a un sistema de protección social que las conjugue combinando universalidad, exigibilidad, participación y progresividad en la provisión para toda la población (CEPAL, 2006; Cunill Grau, 2010; Pautassi, 2007).

El enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que los mismos son titulares de derechos que obligan al Estado. Este concepto opera transformando la lógica de los procesos de elaboración de políticas públicas, donde el punto de partida son sujetos con derecho a demandar prestaciones y conductas. Los derechos demandan obligaciones y estas requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. Las obligaciones de los Estados no se limitan a satisfacer el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que cada Estado se encuentra obligado a adoptar medidas para que de manera progresiva se alcance la satisfacción plena de los derechos. (Abramovich y Pautassi, 1999).

Los Derechos Humanos aplicados a la Infancia se referencian en la CIDN que hace expresa alusión a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos ante el Estado, la familia y la sociedad.

En rigor, señalan Abramovich y Pautassi, hay consensos pero todavía no existen prácticas y estrategias instaladas que vinculen el marco de los derechos con la aplicación de políticas y modelos económicos en la región⁶⁹. En referencia a qué significa tener un derecho y cuáles son las principales implicaciones del uso del lenguaje de los derechos en el campo de las políticas de

⁶⁹ Nota Silvia Levín: La única experiencia de implementación del ENFOQUE DE DERECHOS en políticas públicas que se conoce en AL es en Chile (en 2006 y no cuando Abramovich y Pautassi escribieron el libro en 1999). Allí se implementó una reforma al sistema de salud pública, organizado política e institucionalmente conforme al enfoque de derechos. Ver, por ej. Drago M. (2006). La reforma del sistema de salud chileno desde la perspectiva de los Derechos Humanos, Serie Políticas Sociales N°121, CEPAL, Santiago de Chile.

El enfoque de Derechos Humanos, (Pautassi, 2012: 280), lleva más de una década desde su desembarco en América Latina, habiendo generado suficiente consenso y legitimidad en los actores involucrados en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo, impregnando las distintas esferas de la política y del activismo judicial, aunque de manera dispar, con avances o solo referencias discursivas pero sin que llegue a ingresar firmemente en el núcleo de la producción política.

desarrollo y reducción de la pobreza, encontramos que el lenguaje de los derechos contiene un valor ético y político y puede servir para fortalecer las demandas sociales frente a situaciones de inequidad y que sus implicancias concretas en las relaciones sociales no siempre son consideradas. El riesgo implica caer en una retórica de los derechos que luego no logre satisfacer las mínimas expectativas que el concepto puede legítimamente ocasionar.

Es importante señalar que la realización de los derechos humanos no impone acciones sino tipos de obligaciones que si bien fijan una guía, dejan al Estado y a los sujetos con un margen de autonomía para decidir con qué medidas trabajar para la realización de los mismos.

La incorporación de principios esenciales en materia de infancia consagrados en la CIDN, como es el principio de la no discriminación, la participación y el del desarrollo y supervivencia del niño, niña y adolescente articulados con el principio del interés superior del niño se armonizan con los principios comunes a todos los derechos humanos de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. Este enfoque pone el énfasis en las capacidades y recursos de niños, niñas y adolescentes y en todos los apoyos sociales como: familia, escuela, comunidad, instituciones, sistemas religiosos y culturales. Todas las políticas que atañen a la infancia deben incorporar un enfoque basado en los derechos de la infancia (Pautassi y Royo, op. cit.: 22).

La problemática del cuidado de los niños, niñas y adolescentes es un problema de ejercicio de derechos. Solo en la medida en que se lo incluya como un derecho propio y universal, para quienes deben ser cuidados, como para quiénes deben o quieren cuidar, se lograrán avances tanto en términos de reconocimiento de lo invisibilizado, como en términos de calidad de vida cotidiana (Pautassi, 2007: 2).

Otorgar derechos implica reconocer un campo de poder para sus titulares, reconocimiento que limita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado. El enfoque de derechos explicita un reconocimiento de la relación directa existente entre el derecho, el empoderamiento, la obligación correlativa y la garantía, todo lo cual potencia equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (Pautassi, op. cit.: 39).

Es la ley la herramienta legítima para obtener los recursos (financieros o tributarios o se trate del debate en torno a las mejores metodologías de aplicación) necesarios para las políticas sociales. Si bien los actores políticos manifiestan su voluntad de incorporar el enfoque en las esferas de decisión pública, dicha voluntad termina transformada en acciones de ampliación de protecciones sociales desvinculadas de una lógica de derechos. (Pautassi, 2012: 281)

5. b. Enfoque de Desarrollo Humano⁷⁰

El enfoque de desarrollo humano nos ofrece un marco prescriptivo para orientar y analizar las políticas públicas entendiendo que el propósito básico del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. Opciones que pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Las personas a menudo valoran logros que no se reflejan, o al menos no inmediatamente, en el ingreso o en el crecimiento: un mayor acceso al conocimiento, una mejor nutrición y mejores servicios de salud, disponer de vidas más seguras, de seguridad en contra del crimen y la violencia física, de horas de ocio satisfactorias, de libertades políticas y culturales, o de poder participar en las actividades de la comunidad. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que las personas disfruten de vidas largas, saludables y creativas (Mahbub ul Haq, 2004)⁷¹.

El marco normativo dominante para el desarrollo se centra en el crecimiento económico y se mide en términos de ingreso anual per cápita sin valorar como dicho crecimiento se distribuye e influye en la calidad de vida de las personas (Deneulin, 2013).

A. Sen (2000, p: 18) indica que la medición del 'desarrollo humano' incluye un examen sistemático de una gran cantidad de información acerca de cómo viven los seres humanos en una sociedad (incluyendo su estado de educación y salud, entre otras variables). El ejercicio de evaluación del desarrollo, nos aporta una concepción pluralista e ineludible del progreso donde la vida humana es maltratada y reducida en todo tipo de formas diferentes, y, la primera tarea, bajo esta perspectiva, es reconocer que los diversos tipos de privaciones tienen que tener cabida dentro de un marco global general. Este marco debe ser coherente y conciso, sin pasar por alto las pluralidades en juego y naturaleza de las privaciones.

Las presunciones normativas sobre el desarrollo tienen importantes implicancias políticas y consecuencias prácticas para la vida de las personas. El desarrollo puede analizarse desde diversos enfoques, las políticas públicas suelen ser normativas o basadas en juicios de valor, pero

⁷⁰ Para el desarrollo de este punto hemos tenido en cuenta las clases de las asignaturas de la Maestría en Desarrollo Humano (FLACSO), **Desarrollo Humano I** (2012): selección de una Guía editada por Severine Deneulin titulada "Una introducción al enfoque del desarrollo humano y las capacidades ", publicado en inglés por Earthscan en el Reino Unido y Estados Unidos en 2009 y traducido por Adriana Velasco, especialmente para el Programa de Posgrado de FLACSO Argentina. A su vez el material fue revisado por Pablo Vinocur y Séverine Deneulin. y de la asignatura **Desarrollo Humano II** (2012) elaboradas por Fernando Calderón.

⁷¹ Mahbub ul Haq (1934-1998), fue uno de los fundadores de las teorías del Desarrollo Humano quién crea los Informes sobre Desarrollo Humano con el objetivo de plantear una evaluación diferente del progreso económico y social del mundo, argumentando que si un país se dedicara a la fabricación y venta de armas y que por esa industria lograra tener un PBI más elevado que otro país que decidiera no dedicarse a la exportación de armas, este no debiera considerarse más desarrollado que el otro.

la disciplina del desarrollo necesita aprender de las experiencias y analizar la información existente para que las mejoras producidas puedan sostenerse en el tiempo (Deneulin, op. cit.).

Mahbub ul Haq identifica cuatro principios utilizados en la aplicación del desarrollo humano: la equidad, la eficiencia, la participación y la sustentabilidad. *Equidad para la producción de libertad e igualdad* en un contexto marcado por la desigualdad y producción de desventajas. Por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes y otros sectores desfavorecidos de la población que requieren la adopción de medidas especiales. *Eficiencia para* la utilización óptima de los recursos existentes, como regla de menor costo para alcanzar el objetivo de ampliar la capacidad de los individuos y las comunidades. *Participación y empoderamiento* refieren a procesos en los cuales las personas actúan como agentes, ya sea individualmente o en grupo, involucrándose en cada etapa, no sólo como beneficiarias, sino como individuos capaces de perseguir y alcanzar las metas que ellos valoran y tienen razones para valorar. *Sustentabilidad* referida a avances en el desarrollo humano de tal manera que los resultados del progreso, considerado en todos sus ámbitos –social, político y financiero–, puedan perdurar en el tiempo.

La concepción sobre las capacidades de Sen incorpora como idea clave que las políticas sociales deben ampliar las capacidades de las personas y su libertad para promover o lograr lo que ellos valoran ser y hacer en términos de funcionamientos, capacidades y agencia. (Sen, 1999: 75 a 87, en Alkire y Deneulin; 2013). Los funcionamientos son las actividades y estados valiosos que conforman el bienestar entendido en términos de acceso a la salud, nutrición, seguridad, educación, trabajo, sostenimiento de relaciones afectivas, etc. La agencia es la capacidad para perseguir los objetivos que uno valora y tiene razones para valorar.

Un agente es alguien que actúa y produce cambios, (Sen, 1999, p19). Lo contrario de una persona con agencia es alguien obligado, oprimido o pasivo. La agencia está relacionada con la autodeterminación, la autonomía, la autosuficiencia, el empoderamiento, etc.

La cuestión del empoderamiento es crítica en el caso de la institucionalización del sistema de protección como cambio y transformación. El empoderamiento es tal, cuando implica ejercicio de la capacidad decisoria de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias, como horizonte de posibilidad para revertir las situaciones de separación.

El aporte del enfoque de las capacidades consiste no solo en ampliar las opciones sino también en que dichas opciones estén garantizadas y tengan posibilidades de sostenerse en el futuro. Inversiones inadecuadas en el fomento de las capacidades a lo largo de todo el ciclo vital sumadas

a los obstáculos sociales que impiden a las personas explotar su potencial son determinantes en el aumento de las desventajas, generando vulnerabilidades crónicas superpuestas⁷². (Informe Desarrollo Humano, 2014: 61)

Salir de la trampa de la desigualdad requiere revertir los riesgos de la vulnerabilidad. Empoderar a las personas y reducir las restricciones a las que se enfrentan requiere de sólidas instituciones estatales que puedan ayudar a los sujetos a hacer frente a los acontecimientos adversos.

La formulación de políticas depende de una serie de influencias que van más allá de la idea prevaleciente de lo que debe hacerse. (Sen, 1981: 19, en Deneulin 2012). El análisis de políticas de acuerdo a la perspectiva del desarrollo humano sostiene que el éxito de las políticas debe evaluarse en función de si promueven las libertades de las personas y del respeto de la agencia, basándose en su capacidad para participar dando voz a los grupos marginados. (Deneulin, 2012)

5. c El enfoque de Género. ¿Y la madre....?

El enfoque de género nos provoca a interpelar los roles y funciones asignados a la idea tradicional de familia como estructura vincular que debe alojar y sostener. Frente a las situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes la pregunta naturalizada que aparece es: ¿Y la madre?, interpelando a los sujetos a partir de un imaginario de roles asignados por el formato burgués, del orden del deber ser y no desde una visión integradora de la desigualdad como productora de conflictos.

“Un niño de tres años, su madre trabajando en el cosecha de algodón, el niño intentaba dormirse acunándose solo, lo primero que aparece es la madre que abandona al niño y además que se acuna solo. Hubo una profesional que empezó a preguntar y no se quedó con la escena, la madre sabiendo que su hijo se tenía que quedar solo intento darle herramientas de protección y le enseñó a acunarse. Muchas veces tenemos que ir mirando las conductas en términos de condiciones concretas de existencia del grupo familiar donde la herramienta de protección debe ser diferente” (Ferraro, Silvia: 2015, panel de apertura Consejo Provincial)

⁷² Las capacidades no son fijas, nada determina para siempre, pero en el proceso de constitución de un niño hay marcas en el cuidado que son de difícil reversión. Invertir en los primeros años de vida es crucial. Infancia y primera infancia se encuentran entre los periodos más formativos en la vida de una persona, si hay privaciones sustanciales en la infancia es posible que se produzcan pérdidas a largo plazo. (Informe DH 2014, 70)

Los niños, niñas y adolescentes vulnerables se encuentran atravesados por circuitos donde la violencia intrafamiliar y social; la informalidad y precariedad laboral de los adultos responsables; el déficit de políticas públicas universales e integrales; el acceso diferenciado a servicios sanitarios y educativos; el uso del tiempo y del espacio; etc., operan reforzando la desigualdad de oportunidades, de acceso a los recursos y servicios de la justicia, de distribución del poder y del tiempo entre hombres y mujeres y la discriminación laboral y salarial (Schmukler y Levín, 2012).

La madre es la institución histórica destinada a amparar al desamparado que llega al mundo y en función de ese rol se sitúa a la madre con una serie de responsabilidades y en una serie de condiciones. La relación de amparo es histórica, configuración burguesa en la que hay una institución, que es la familia, entonces la matriz desde la que pensamos el amparo es institucional. Pero frente a situaciones de desolación se produce un desfondamiento y es necesario establecer prácticas de cuidado, ya que se puede incurrir en un tipo particular de violencia cuando se trata al desolado como desamparado y lo hacemos desembarcar en instituciones que supuestamente lo amparan. (Lewkowicz, 2004: 99-101)⁷³

Actualmente la figura de la madre es atravesada por un severo proceso de drástica historización⁷⁴. El andamiaje estructural para el vínculo materno-filial estaba garantizado a ciegas, no solo por la filiación materna sino por la institución social familia que estaba garantizado por la institución Estado que ponía un marco en el que ese vínculo era posible, ahora no solo puede no constituirse por déficit constitucional de la madre, sino por no encontrar el



modo efectivo de establecer el vínculo. La madre no es siempre cierta, también deviene incierta, en el sentido de la incertidumbre general de la eficacia institucional. (Lewkowicz, op. cit.: 102-103).

⁷³ Participación de Ignacio Lewkowicz en el panel de cierre del XII Encuentro Latinoamericano sobre el Pensamiento, realizado en Montevideo en el año 2003. Pensar la historicidad del desamparo lo lleva a la historización de la madre: “sabemos que la madre tiene que ser suficientemente buena, pero ¿buena para qué?, ¿para vivir cómo?, ¿en qué sociedad?, ¿qué es ser suficientemente buena?”

⁷⁴ Antonio Berni a partir de su obra “Ramona Montiel” (1962), comenzó a desarrollar el personaje mientras vivía y trabajaba en París. Ramona es una joven de barrio que vive en el corazón de la gran urbe: Buenos Aires. Agobiada por su trabajo de costurera y seducida por los lujos y los esplendores, así como por las falsas promesas de “una vida mejor”, se vuelve prostituta. El artista sondea diferentes aspectos de las presiones sociales e históricas que recaen sobre la mujer, así como la influencia de la televisión y los anuncios publicitarios en la configuración de la sensibilidad social femenina y del deseo consumista. <http://www.malba.org.ar/evento/antonio-berni-juanito-y-ramona/>

En el art. 5° de la ley provincial 12.967 en relación a las pautas para la elaboración de políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes se especifica en el inc. c: *“la inclusión de la dimensión de género en la planificación de las políticas públicas de modo que las mismas garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones”*, y en el inc. d.: *“la promoción de una transformación en los roles familiares socialmente asignados que refuerce la autonomía de las mujeres y una mayor participación de los varones en las responsabilidades familiares”*.

Las relaciones tradicionales de género se encuentran basadas en la idea de que el cuidado es una responsabilidad individual, no social, exclusiva de las mujeres y no compartida por otros miembros de la familia y/o progenitores, profundizando así las desigualdades entre varones y mujeres en orden a ejercer iguales derechos relativos a tiempos, ingresos y desempeño en el trabajo productivo remunerado y en el trabajo reproductivo no remunerado. (Levín, 2014: 16)

Entre lo que la ley dice y lo que el Estado hace se configuran las relaciones de género al interior de la sociedad y al interior del propio Estado. Las políticas públicas tienen la capacidad de incluir la perspectiva de género solo cuando cuentan con la voluntad explícita de parte de las autoridades de promover una redistribución entre los géneros en términos de asignación de recursos, participación, derechos civiles, poder, autoridad y valoración del trabajo de hombres y mujeres (Silveira, 2001: 309).

El enfoque de género nos señala la importancia de comprender que las lógicas de discriminación sobre las mujeres se producen de manera individual y colectiva, deliberada e inconsciente, pues está tejida en las costumbres y en la tradición. Marta Lamas (1996) señala una suerte de escenario donde la desigualdad se reproduce. Tiene que ver con que el sexismo se manifiesta en ataques directos e indirectos a los intereses de las mujeres, provocados por el funcionamiento del sistema social o por la aplicación de medidas de apariencia neutral que repercuten especialmente en ellas debido a que se encuentran en peores condiciones para soportar sus efectos. Todo esto provoca que las mujeres, a consecuencia del género, enfrenten situaciones que les impiden participar con plenitud en las sociedades donde viven, desarrollarse y ejercer sus derechos.

El bienestar es una capacidad antes que un estado y dicha capacidad tiene que ver con el manejo colectivo y no individual de los riesgos asociados a estar vivos. Los seres humanos actuamos en el marco de relaciones de interdependencia, tanto económicas como de cuidados, que están reflejadas en normas, expectativas y prácticas, donde la capacidad para hacer frente a la

incertidumbre es el bienestar. (Martínez Franzioni, 2008: 17). Pero la nula o débil incorporación de los problemas a agendas políticas integrales ha incidido e incide en la reproducción de la desigualdad.

La profundidad de la desigualdad y el grado de aceptación de su existencia por la cultura política democrática y las estrategias que orientan las políticas de desarrollo condicionan el curso y el sentido del proceso de institucionalización de las políticas de igualdad. La supuesta preocupación pública por la protección de los sectores vulnerables, pobres e indigentes y en situación de exclusión social, se ha sostenido y sostiene a través de una amplia gama de programas de combate a la pobreza que no hacen más que reforzar las desigualdades de género al promover la maternidad y el cuidado como responsabilidades exclusivamente femeninas dando como resultado políticas sociales fragmentadas y estratificadas. (Levín, op. cit.:15)

Reconocer y modificar la realidad social, la institucionalidad política y sus efectos en la estructura social requieren del enfoque de género, no se trata solamente de elegir entre uno u otro enfoque teórico, sino de asumir distintas maneras de concebir la realidad y de actuar en ella. El enfoque de desarrollo humano y el enfoque de derechos necesitan políticas justas para poder realizarse. (Levín, op. cit.: 12)

Las políticas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes a la luz del nuevo paradigma de protección sostienen el estatuto del sujeto como sujeto de derechos y en consecuencia aportan significados y sentidos que dan cuenta de las nuevas mutaciones en el territorio donde las generaciones de las últimas décadas fueron testigos y víctimas de la desaparición de formas de vida, pautas de socialización y políticas de crianza. (Fernández y otros, 2010: 63)

En este escenario es necesario revisar críticamente de la noción de igualdad de oportunidades que predomina como orientación que atiende los problemas de desigualdad de género en el campo de las políticas, porque presenta límites en el abordaje multidimensional de la desigualdad y tiene efectos deficitarios en la democracia y en el desarrollo, así como la noción de igualdad de posiciones que se ocupa de las diferencias entre las posiciones en la estructura social sin poner el acento en las diferencias entre varones y mujeres. La noción de igualdad estructural trasciende la discriminación y se basa en el no sometimiento ni exclusión de ciertos sectores de la población (Levín, op. cit.: 8).

De acuerdo a Levín, una aplicación combinada de las nociones de igualdad en el conjunto de las políticas públicas que aporte valores de justicia puede producir cambios en orden a las brechas

entre desigualdad, democracia y desarrollo y no quedar restringida a las brechas entre desigualdad y discriminación reproduciendo los efectos negativos que se intentan resolver.

El ejercicio de los derechos necesita recursos, instituciones y capacidades instaladas y es determinante la vinculación entre estas tres dimensiones para la ejecución efectiva de dichos derechos. (CEPAL, 2006:19)

En la teoría democrática está implícita una convergencia cada vez mayor entre integración social y participación política, el régimen democrático solo puede ofrecer garantías a si mismo, en la medida en que la participación ciudadana exprese una tendencia al reconocimiento de la igualdad en la diferencia. (Calderón y Szmukler, 2002:2)

El desarrollo y sostenimiento de capacidades implica, a través de la equidad, incorporar criterios de justicia en todo el proceso de la producción de la política. La capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. La capacidad es un tipo de libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones, distintos estilos de vida. El centro valorativo donde se combinan los enfoques se encuentra en las funciones realizadas, lo que una persona es capaz de hacer realmente o el conjunto de capacidades de las opciones con que cuenta, sus oportunidades reales habilitadas por la institucionalidad democrática. (Sen, 2000: 99)

6. Conclusiones. *Yo acompaño, tu acompañas, el acompaña, nosotros acompañamos.....*

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y su incorporación a la Constitución Nacional, las sanciones de las leyes n° 26.061 y n° 12.967, han ratificado el compromiso por parte del Estado con el nuevo paradigma de promoción y protección integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Esto ha implicado e implica garantizar nuevos marcos de acción para las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular, con el fin de reducir los riesgos y fortalecer el bienestar de los niños, niñas y adolescentes en sus entornos familiares.

En este sentido encontramos que si bien el sistema de protección representa un avance sustantivo, no ha logrado generar las respuestas necesarias para restituir los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes en el territorio de la provincia de Santa Fe de manera integral.

En el escenario estatal se han sostenido y se sostienen desde la sanción de la ley provincial y su decreto reglamentario (2009-2010), acciones específicas para reducir los efectos del maltrato y el abandono, que son las razones más frecuentes que producen la separación de los niños, niñas y adolescentes de sus centros de vida, pero a las estrategias les cuesta salir de la lógica del asistencialismo y de la construcción focalizada en la responsabilidad de los progenitores y familias.

El rol del poder judicial y específicamente de los jueces de familia, refuerza la lógica asistencial, teniendo en cuenta que han conservado la potestad de decidir sobre los destinos de los niños, niñas y adolescentes desde el principio (control de legalidad) y hasta el final del proceso, (resolución definitiva), marcando con sus tiempos burocráticos los tránsitos de los sujetos por el sistema de protección.

Las intervenciones estatales se encuentran atravesadas por enfoques, análisis, prácticas, culturas, y un heterogéneo y complejo conjunto de actores intervinientes, donde los discursos nos dicen poco sobre las cosmovisiones que en definitiva, determinan una selección finita de acciones para abordar los problemas.

La ausencia de consolidación del primer nivel de intervención alienta una situación de emergencia permanente. Cuando los niños, niñas y adolescentes llegan al segundo nivel y en los plazos legales establecidos por el nuevo código civil, las políticas públicas instaladas tienen poco y casi nulo margen (temporal y material) para revertir las situaciones que provocaron las separaciones.

Las situaciones que ingresan al segundo nivel, son resistidas desde la admisión, que opera como control sobre el servicio local, pero la experiencia indica que una situación no admitida y una medida no tomada no garantizan que en el mediano plazo vuelvan para quedarse.

Garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el respeto al pleno desarrollo de los mismos en su medio familiar, social y cultural, requiere de políticas públicas integrales que tengan la capacidad de revertir las situaciones de vulneración en su medio familiar y afectivo, entendiendo que la pobreza no puede ser una causa de separación.

Sin embargo la pobreza y la exclusión operan como causa y consecuencia de las separaciones, componiendo una trampa para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, de la cuál es muy difícil salir, en ausencia de lazos, relaciones de apoyo y recursos suficientes y sostenibles.

En la actualidad la lógica del caso por caso se ha apoderado del tratamiento de las situaciones. En este contexto el sistema judicial deviene eficiente porque puede dotar cada vez más y en el menor tiempo posible de niños y niñas al sistema de adopción, y esta situación no solo no dialoga con el interés superior del niño sino que le quita al Estado la responsabilidad de trabajar sobre las familias, reforzando la idea de que los progenitores, no pueden, no saben, no quieren o no deben.

Al margen de las decisiones del poder judicial quedan los niños y jóvenes comprendidos entre los 10 y 18 años de edad, no son los hijos adoptivos que el sistema prefiere, sino los que el sistema expulsa y que conviven en estructuras de alojamiento que no alcanzan para sostener integralmente las vulnerabilidades que reclaman ser reparadas, y que son reforzadas por el sistema de alojamiento privado del cual el sistema es rehén y cómplice.

Si bien como lo señalamos en el apartado de Centros Residenciales, experiencias como El Chalecito revelan un salto cualitativo, la SSPDNAyF no cuenta hoy con la capacidad de replicar estas experiencias por las constantes presupuestarias (estancamiento) que caracterizan la implementación del sistema. Las condiciones necesarias para la realización de la autonomía requieren trabajar sobre la capacidad de agencia de los adolescentes, si lo que se busca es dar un salto progresivo para el futuro de los niños, niñas y adolescentes.

Los agentes estatales y operadores comunitarios se debaten entre el mandato, el reconocimiento laboral, la formalización de las relaciones contractuales y las interpelaciones de los niños, niñas y adolescentes, que identifican a estos actores con el Estado, en el marco de sus prácticas y acompañamientos.

Sobre este registro, la estructura (invisible) compone vulnerabilidades en torno a figuras de niños y niñas pobres con historias de abandono complejas. El primer nivel acompaña (ingresa) la situación al segundo nivel. El segundo nivel acompaña con los ETis los recorridos de los niños, niñas y adolescentes, el programa de Acogimiento Familiar acompaña las estadías, el poder judicial te conduce al RUAGA y el programa de Autonomía Progresiva de acompaña hasta la salida del sistema cuando los adolescentes cumplen los 18 años y se diluye la figura de sujeto de protección.

¿Quién abandonó primero? Hemos sostenido a lo largo de la tesis que los efectos negativos de la distribución desigual de la riqueza no pueden ser enfrentados por los individuos de forma solitaria, el Estado y la sociedad son responsables de brindar un mínimo de protección social.

En este punto nos queda decir, no como conclusión, sino como síntesis, que el sistema continúa con todos los pendientes e interrogantes que los enfoques de derechos, de desarrollo humano y de género cargan sobre él. Universalidad, exigibilidad, participación, integralidad, progresividad, igualdad estructural, capacidades y agencias, tienen que ser el piso y no el techo a partir del cual se construyan las historias de los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio de la provincia de Santa Fe.

Mientras escribimos estas conclusiones se acerca el cambio de gestión en el gobierno provincial. La nueva gestión política de la infancia y de la adolescencia en la provincia de Santa Fe tiene el desafío de reforzar la institucionalidad lograda y gestionar los temas pendientes en relación a la dotación de recursos necesarios que demandan: el sistema de alojamientos, los procesos de vinculación con las familias, la jerarquización de los recursos humanos y la generación de las incidencias necesarias para desarmar la cultura del patronato, que todavía subsiste en el Estado y en la sociedad civil.

Se inicia un camino de arenas y construcción política inevitable, el nuevo Ministro de Desarrollo Social a partir del 10 de diciembre será el CPN Jorge Álvarez, ex diputado nacional y ex presidente comunal de la Comuna de Arequito. Pertenece a una de las tres vertientes del radicalismo que integran el Frente Progresista Cívico y Social, la de los Radicales del Interior.

El gobernador electo Miguel Lifschitz decide dejar en manos de este sector la gestión del Desarrollo Social en la provincia y las definiciones de los cargos para las primeras líneas de gestión correspondientes a Secretarías y Subsecretarías.

Una transición sin definiciones hasta el momento, solo negociación, reparto y recambio en clave de poder político y en el marco de un Ministerio que representa un poco más de dos dígitos del presupuesto provincial, que debe compartir con el resto de la estructura ministerial recursos escasos frente a una tarea inmensa: la promoción y protección de derechos.

Bibliografía:

Aguilar Villanueva (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Rep. Dominicana. Pág. 1/15.

Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio, en Antología de políticas públicas, Vol. 1: El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.

Alonso, Guillermo (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales, en Alonso, Guillermo ed., Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Bernazza, C.; Comotto, S. y Longo, G., (2015). S Evaluando en clave pública. Guía de indicadores e instrumentos para la medición de las capacidades estatales. Documento de trabajo n°1, Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO. 1ra edición Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Blanco, I. y Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma. Política. Revista de Ciencias Sociales n° 2. Universidad del País Vasco. Págs. 11/27.

Calderón, F. (2007). Ciudadanía y Desarrollo Humano; en CALDERÓN, Fernando (coordinador): *Ciudadanía y Desarrollo Humano* (Cuaderno de Gobernabilidad Democrática N° 1); Nueva York-Buenos Aires, PNUD-Siglo XXI.

Calderón, F. y Szmukler, A. (2002). Cultura política y desarrollo. La reforma de la política, deliberaciones y desarrollo. Nueva Sociedad. ILDES.

Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (1999), Del problema del Estado al problema del gobierno: los desafíos de la nueva gestión, *Sociedad*, N° 15, diciembre.

Cecchini, Simone. (2005). Indicadores sociales en América Latina y el Caribe, CEPAL, Chile.

CEPAL, (2011). Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Santiago de Chile, marzo.

CEPAL. (2008) Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/34682/claves_de_innovacion_social.pdf

CEPAL. (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile.

Cobb, R. y Elder, C. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos, en Aguilar Villanueva, Luis, Antología de políticas públicas, Vol. 3: Problemas públicos y agenda de gobierno, México DF, Miguel Ángel Porrúa.

Corea, Cristina y Lewcowicz Ignacio. (2004). *Pedagogía del Aburrido. Escuelas destituidas, familias perplejas*. Paidós Educador. Bs As.

Cunill Grau, Nuria (2010). *Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública*” Revista del CLAD Reforma y Democracia n° 46, Caracas.

Deneulin, Severine (2009). *Una Introducción al enfoque de desarrollo humano y las capacidades*. Publicado en inglés por Earthscan en el Reino Unido 2009 y traducido por Adriana Velasco para el programa de Flacso Argentina.

Díaz, Cristina. (1998). *El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción*, en Venesia, J. (comp.) *Políticas públicas y desarrollo local*, I.D.R. Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina.

Dreze, J. y Sen, A. (2002). *Democratic Practice and Inequality, in India: Development and Participation*, Delhi: Oxford University Press

Evans, Peter (1996). *El Estado como problema y como solución*, *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140

Fernández, Silvina (2013). *Protecciones Debidas. Ciudadanía y gobierno de la infancia en Santa Fe 2008-2012*. Tesis de doctorado en Trabajo Social.

Fernández, Silvina; Lagiu, Efimia; Martinet, Graciela y Ripoll Sandra. (2010). *Los derechos de la niñas, niños y adolescentes y las políticas públicas*. Revista Cátedra Paralela N° 7. Escuela de Trabajo Social. UNR. Rosario

Ferrer Lues, M. (2007). *Derechos Humanos en población. Indicadores para un sistema de monitoreo*. CEPAL, Chile.

Giddens, Anthony (1992). *La Transformación de la Intimidad*. Capítulo IV. “Amor, compromiso y el nuevo modelo de relación afectiva”. Editorial Cátedra.

Hopenhayn, Martin (2007). *Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social*, en *Notas de Población n°85*, CEPAL.

http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/32261/lcg2346-P_2.pdf

Hopenhayn, Martín (2013). *Claroscuros en la evolución de la ciudadanía social de América Latina Contemporánea*. Conferencia Plenaria Abierta I. Seminario de Integración n°6. Maestría de Desarrollo Humano, 29 de mayo de 2013, Bs As.

Informe CEPAL (2008). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1229-panorama-social-de-america-latina-2008>

Informe Desarrollo Humano en Chile (2009), “La manera de hacer las cosas” http://www.desarrollohumano.cl/informe-2009/pnud_2009.pdf

Informe Desarrollo Humano, (2014). Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. PNUD.

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

Informe PNUD (2004). El desarrollo de la democracia en América Latina. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanía y ciudadanos. New York, PNUD.

Informe PNUD-OEA, (2010). Nuestra Democracia. Segundo Informe sobre Democracia en América Latina. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2010/10/12/informe-analiza-deficiencias-y-debilidades-de-las-democracias-latinoamericanas.html>

Informe del Observatorio de los Derechos de la niñez y adolescencia en la provincia de Santa Fe, Argentina (2013). Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes de la Pcia de Santa Fe, UNICEF. <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/obs-informe.pdf>

Levín, S y otras (2007). La política de género de las políticas públicas en Argentina en Carbonero M.A. y Levín S. (comp.) *Entre Familia y Trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

Levín, S y otras (2014). Políticas públicas, género y derechos humanos en América Latina. Proyecto Latin. 1ra Edición. Iniciativa Latinoamericana de libros de texto abierto. <http://latinproject.org/books/Políticas Publicas CC BY-SA 3.0.pdf>

Mahbub ul Haq (2004) "El paradigma del desarrollo humano", en S. Fukuda-Parr y S. Kumar (eds) *Readings in Human Development*, Delhi: Oxford University Press, 2da ed.

Alaya, V., Gahn, G., Ingaramo, Ma. A. (2015). Manual de Procedimiento de la Dirección Provincial para la Promoción de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social, provincia de Santa Fe. Santa Fe.

Mann, Michael (1997), *Las Fuentes del poder social, II*, Madrid, Alianza Editorial.

Marradi A., Archenti, N. y Piovani, J. (2010) Metodología de las Ciencias Sociales, CENGAGE Learning, Buenos Aires.

Martinez Franzoni, Juliana. (2008). Arañando el Bienestar. CLACSO. Bs As. Cap. 1.

Martínez Nogueira, R. (2004). Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales, presentado en el *Encuentro Hacia una visión estratégica de la de Desarrollo*, Washington, EEUU.

Martínez Nogueira, R. (2006). Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación, en *Reforma y Democracia*, N° 35, Caracas, CLAD.

Meny, I. y Thoenig, J.C. (2002). El Marco Conceptual en Planificación y evaluación de políticas de

información. Documentos de lectura, Fundación per a la Universitat Oberta de Catalunya.

Miller, Alice. (2004). El cuerpo nunca miente. TusQuests. Buenos Aires

Nussbaum, Martha (2003). Capabilities as Fundamental Entitlements, Feminist Economics. También se puede escuchar la exposición de su último libro *Creating Capabilities* (lecture by Prof Nussbaum) en http://www.ethicsandtechnology.eu/news/comments/nussbaum_lecture_audio/#continued

O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina, CEDES, Buenos Aires, 1976.

O'Donnell, Guillermo (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión, pp. 149-191 en Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Alfaguara, Buenos Aires: Argentina.

Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, documento de trabajo.

Pautassi, Laura (2000). Igualdad de Derechos y Desigualdad de Oportunidades. Ciudadanía, Derechos Sociales y Género en América Latina. Trabajo Publicado en Herrera, G. (comp). Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre feminismo y derecho. Quito, FLACSO-CONAMU, 2000.

Pautassi, Laura (2008). Enfoque de derechos y transversalidad de género en la política pública: un camino por recorrer. Publicación digital, CD Rom IX Jornadas de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género. Rosario.

Pautassi Laura y Abramovich Víctor (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales en Pautassi L. y Abramovich (Compiladores) La revisión judicial de las políticas sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires.

Pautassi, Laura y Gamallo Gustavo (2012). ¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas Sociales y Bienestar en la Argentina. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Pautassi, Laura y Royo, Laura (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición. CEPAL-UNICEF. Santiago de Chile.

Repetto, Fabián y Tedeschi Virginia (2013). Protección Social para la infancia y la adolescencia en Argentina. Retos críticos para un sistema integral. CEPAL-UNICEF. Santiago de Chile.

Rodriguez Gustá, Ana Laura (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención, en Revista Temas y Debates N° 16, Revista Universitaria de Ciencias Sociales, Año 12, Facultad de Ciencia Política y RR.II, UNR Editora, Rosario.

Skocpol, Theda (1990). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual, en Torres-Riva, Edelberto (comp.) *Política*, Educa, San José de Costa Rica.

Sen, Amartya (2000). Una década de desarrollo humano, *Journal of Human Development*, 1.

Sen, Amartya (2001). La desigualdad económica. Fondo de Cultura Económica. México.

Soldano D. y Andrenacci L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenacci L. (compilador) Problemas de política social en la Argentina contemporánea, Prometeo libros, Buenos Aires. Pág.17/79

Touraine, Alain (2000), El sistema y los actores, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18. Caracas, Venezuela.

Leyes, decretos y convenciones

Argentina. Ley n° 26.061/2005. Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Argentina. Ley n° 12.967 y decreto reglamentario n° 619/2010. Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

ONU. Convención de los Derechos del Niño. http://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencion_sobre_los_derechos.pdf

Santa Fe. Decreto n° 1842/2006. Creación de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia en la provincia de Santa Fe.
<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/21435/100813/file/Decreto>

Santa Fe. Ley n° 12.817 de Ministerios, diciembre de 2007.
<https://www.santafe.gov.ar/normativa/getFile.php?id=224332&item=109285&cod=e6bbbed821c8c124c2a71fba67e8152fd>

Clases de la Maestría en Desarrollo Humano

Deneulin, S. y otros. (2012) Clases 1 a 8 de la materia Desarrollo Humano I, desde 05/03/2013 al 17/05/2013. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.

Becaria, Luis. (2012) Clase 8 de la materia Sistemas de Información Cuantitativa, desde el 17/05/2012 al 24/05/2012. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.

Calderón, Fernando. (2013) Clases 1 a 8 de la materia Desarrollo Humano II, desde el 11/06/2013 al 23/08/2015. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina

Karol, Jorge y otros. (2013) Clases 1 a 4 de la materia Análisis de Políticas Públicas, desde 5/03/2015 al 23/03/2015. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.

Martinez Nogueira, R. (2012). Clases Conceptos Fundamentales de Políticas Públicas, desde 15/06/2012 al 23/08/2012. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.

Poeux, N. (2013). Clase 8 de la materia Cultura y Políticas Públicas del 22/08/2013. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.

Rodríguez Gusta, A y otros. (2013) Clases 1 a 8 de la materia Capacidades Estatales, desde 10/06/2013 al 22/08/2013. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.

Ruiz, Violeta y Vinocur, Pablo. (2013). Clases de Planificación y Evaluación de Políticas Públicas, desde el 04/03/2013 al 25/05/2013. Maestría en Desarrollo Humano. Flacso Argentina.

Fuentes electrónicas:

Baratta, Alesandro, (1998). Infancia y Democracia, en Infancia, Ley y Democracia en América Latina, Temis, Bogotá, 1998.

http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Infancia_democracia_A_Baratta.pdf

Bustelo Grafignna, Eduardo, (2005). Infancia e Indefensión. Revista SALUD COLECTIVA, Buenos Aires, 1(3): 253-284, Septiembre - Diciembre, 2005. <http://www.scielo.org.ar/pdf/sc/v1n3/v1n3a02>

Firpo, Isela y Salazar Laura, (2011). Estado, Política y Niñez. Cuadernillo n° 1, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina.

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Cuadernillo%20N%C2%B0%202.pdf%20B.pdf>

Herrera, Marisa; Caramelo, Gustavo; Picasso, Sebastián, Directores (2015). Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Infojus. Sistema Argentino de Información Jurídica. Buenos Aires. http://www.infojus.gob.ar/docs-f/codigo-comentado/CCyC_Nacion_Comentado_Tomo_II.pdf

Murga, Ma. Eleonora y Anzola Ma Griselda, (2011). Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el Ámbito Local. Cuadernillo n° 2, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Cuadernillo%20N%C2%B0%202.pdf%20B.pdf>

Mussa, Laura, (2014). La reforma del Código Civil en los Derechos de la Infancia: la capacidad jurídica en el eje del debate. www.publicaciones.urbeetius.org/index.php/uei/article/view/53/37

Salvia, Agustín y otros (2015). Progresos Sociales, pobrezas estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario. Buenos Aires, Argentina.

<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2015-ODSA-BDSA.pdf>

Siede, Mario y Beutel Graciela, (2011). Prácticas y Metodologías de Abordaje. Cuadernillo n° 3, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina.

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Cuadernillo%20N%C2%B0%203.pdf%20C.pdf>

Repetto, Fabián y Fernandez, Juan Pablo (2013). 3 Manuales para Fortalecer la Gestión de Políticas Sociales. CIPPEC – UNICEF. Bs As:

1ro: Coordinación de Políticas, Programas y Proyectos.

Autores: Repetto, Fabián y Fernandez, Juan Pablo

http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_coordina_politicas.pdf

2do: Monitoreo y Evaluación.

Autoras: Di Virgilio, Mercedes y Solano, Romina

http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_monitoreo_evaluacion.pdf

3ro: Planificación de Políticas, Programas y Proyectos.

Autores: Fernandez Arroyo, Nicolás y Schejtman, Lorena

http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_planificacion.pdf

Portales electrónicos gubernamentales y medios de comunicación consultados:

Gobierno de la provincia de Santa Fe, www.santafe.gov.ar

Municipalidad de Rosario, www.rosario.gov.ar

Diario El Litoral de Santa Fe, <http://www.ellitoral.com/>

Diario El Ciudadano de Rosario, <http://www.elciudadanoweb.com/>

Diario La Capital de Rosario, www.lacapital.com.ar/

Diario Página 12 y Rosario 12, <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/index.html>

Diario Uno Santa Fe, <http://www.unosantafe.com.ar/>

DERF – Agencia Federal de noticias, <http://www.derf.com.ar/>

Télam – Agencia Nacional de Noticias, <http://www.telam.com.ar/>