

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social
Director: Dr. Daniel García Delgado
Tesis de Maestría

**EL ENTRAMADO INTERINSTITUCIONAL
EN CLAVE DE CORRESPONSABILIDAD**

EL CASO DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN, 2013-2014

AUTORA: LIC. KARINA MATO
DIRECTORA: LIC. MARCELA C. VELURTAS
FLACSO. BUENOS AIRES, OCTUBRE 2015.

AGRADECIMIENTOS

A mi directora de tesis Magister Marcela Velurtas, por su experta y consecuente orientación.

A mis compañeros de la primera cohorte de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social que hicieron más grata la cursada pero en especial a la Lic. Agustina Gradin que me animo con su ejemplo, y su actitud positiva.

A mis amigas, en especial a Verónica Rivas y Patricia Pighini que sin tener un particular interés en el tema se tomaron el trabajo de leer y sobretodo motivarme a concluir.

RESUMEN

Históricamente, durante la vigencia de la llamada ley Agote o del Patronato, la figura del Juez actuaba como autoridad ejerciendo una “coordinación” en el entramado institucional. Desplazada esta figura con la actual legislación, la pregunta es: ¿Qué tipos de relaciones interinstitucionales e intersectoriales se han desarrollado y cómo efectivamente se integran en la gestión del denominado Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes¹, teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad y la integralidad?

Este sistema es considerado como una política pública a ser gestionada, que toma forma concreta en el entramado interinstitucional a estudiar. Este proceso no escinde las dimensiones que la constituyen, tanto técnicas como la de carácter político, sino que reconocemos la simultaneidad y complejidad que observamos en su dinámica.

El objetivo de la presente investigación es no solo describir sino capturar la dinámica de las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil que se suponen parte del entramado institucional responsable de la gestión del Sistema de Promoción y Protección de los derechos del niño, en el partido de San Martín, durante el periodo 2013 – 2014. Sus objetivos específicos son: Identificar a los actores, describir el escenario en el que se dan las relaciones entre esos actores que se suponen parte de la gestión del SPPDNNyA, así como

¹

analizar los aspectos normativos que regulan esas relaciones. Por otra parte, el estudio del diseño institucional que conforma este entramado y analizar los procesos que se configuran entre dichas organizaciones como las tecnologías de gestión desplegadas en el relacionamiento entre las organizaciones que se suponen parte de la gestión del SPPDNNyA. Las cuales son parte del proceso de descentralización, incorporada como un tipo de relación intergubernamental, que se delinea en la Ley 13298 en el SPPDNNyA.

TABLA DE CONTENIDOS

Capítulo I: Introducción	Pág. 7
I.1. Políticas públicas y gestión del SPPDNNyA	Pág. 7
I.2. Objetivos e interrogantes de investigación	Pág. 9
I.3. Apartado metodológico	Pág.15
Capítulo II: Principales conceptos en el abordaje de las relaciones interinstitucionales de la gestión del SPPDNNyA	Pág. 18
II.1. La complejidad y la conjugación de lo técnico-político	Pág. 18
II.2.Las relaciones interinstitucionales en los procesos de gestión	Pág. 20
II.2.a Plano organizacional	Pág. 24
II.2.b Plano relacional propiamente dicho	Pág. 25
II.2.c Corresponsabilidad e integralidad	Pág. 32
Capítulo III: La gestión del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños/as desde el punto de vista normativo	Pág. 40
III.1. Las modificaciones en la legislación	Pág. 40
III.2 La “nueva” institucionalidad en el plano ejecutivo	Pág. 45
III.3 La organización judicial	Pág. 47
III.4 Los procedimientos de SPPDNNyA	Pág. 47
III.5 Relación Provincia-Municipio en la Provincia de Buenos Aires	Pág. 50
Capítulo IV: La gestión del Sistema de Promoción y Protección Integral en el caso del Municipio de Gral. San Martín	Pág. 56
IV.1. El escenario bonaerense	Pág. 56
IV.2. El escenario del partido de Gral. San Martín	Pág. 59

IV.3. El diseño institucional	Pág. 62
IV.4. Los actores en el SPPDNNyA en San Martín	Pág. 64
Espacios de interacción de los actores identificados	Pág. 68
IV.5. Las dinámicas de relaciones interinstitucionales en el SPPDNNyA en San Martín	Pág. 71
Relaciones intergubernamentales	Pág. 70
Relaciones intersectoriales	Pág. 77
Las relaciones interinstitucionales en el proceso de trabajo operativo	Pág. 85
IV.6. Corresponsabilidad e integralidad	Pág. 97
La preminencia de lo asistencial	Pág. 101
La autoridad y el poder en las relaciones entre instituciones	Pág. 105
REFLEXIONES FINALES	Pág. 111
BIBLIOGRAFIA	Pág. 117
LISTADO DE ENTREVISTAS	Pág. 126
ANEXO	Pág. 128

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

I.1. Políticas públicas y gestión del Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños/as

El Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante, SPPDNNyA) como política pública para la niñez bonaerense se constituyó en un extenso y largo recorrido. Desde que la Convención Internacional de Derechos de Niño se incluyó a la Constitución Nacional Argentina pasó una década en lograrse leyes acordes: La Ley 26061, a nivel nacional, y la Ley 13298 a nivel provincia de Buenos Aires con sus decretos reglamentarios, que completan el plexo normativo de derechos humanos relacionados con la niñez.

Con la derogación del decreto Ley 10067 se avanzó en términos legislativos en el abandono del paradigma del Patronato del Estado. Durante la vigencia de la Ley llamada Agote, los juzgados de menores centralizaban decisiones y disponían de los recursos tanto para las situaciones de orden asistencial que involucrara a menores como aquellas situaciones ligadas a aquello considerado como fuero penal. Estos dos tipos de situaciones que se concentraban en una misma instancia judicial, ahora se diferencian con las nuevas leyes 13298 y 13634: lo asistencial se guía por la Ley 13.298 y lo relacionado con la esfera penal por los nuevos fueros normatizados por la Ley 13.634. Cabe aclarar que ésta última, aunque complementaria de la Ley 13298, queda por fuera de la presente investigación a causa de su íntima relación con la conflictiva temática de la “inseguridad” en la agenda pública y los intereses que la atraviesan.

Desde los ámbitos académicos y profesionales relacionados con la infancia, se plantea desde una contraposición entre la Ley Agote que regía el Patronato,

basado en la Doctrina de la Situación Irregular, y el Sistema de Protección Integral basado en la Convención de los Derechos del Niño.

La Ley de Promoción y protección integral de los derechos de niñas/os y adolescentes es rectora de la política social dirigida a la niñez que se despliega en el territorio bonaerense. En tanto otorga el marco legal que orienta la actuación de las instituciones tradicionalmente destinada a proteger a la infancia: hospitales, centros de salud, escuelas, e instituciones dependientes de desarrollo social. Tomamos la definición de Oszlak y O'Donnell por considerarla más compleja y productiva a la hora de reflexionar sobre un campo concreto de política pública como lo es el campo de la niñez: *“Un conjunto de acciones y omisiones que manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una **cuestión** que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”* (Oszlak, 1976:14). Ambos autores contextualizan histórica y socialmente esa conceptualización de Política Estatal, y se preguntan por la autonomía de ese Estado.

La derogación del Patronato implica cambios sustantivos en las relaciones, competencias y atribuciones tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, así como de la sociedad civil y sus organizaciones y otros entes privados de atención. El cambio pretende redefinir quién hace qué, bajo qué circunstancias y cuáles son las competencias, y funciones de los actores e instituciones del entramado constituido por los distintos poderes del Estado provincial y municipal, como de las organizaciones sociales para lograr la promoción y protección de los derechos de niños y adolescentes de la provincia de Buenos Aires.

Además, se han producido importantes cambios en el rol asumido por el Estado, y su relación con la sociedad civil desde la incorporación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en la Constitución Nacional a la aplicación de la Ley 13298. Explorar más profundamente el proceso de concreción de la Ley

13298 a partir de un caso municipal es el propósito de esta investigación, no solo en la conformación de las instancias organizacionales que prevé la Ley, sino y particularmente en la forma singular en la que éstas organizaciones se relacionan entre sí en el territorio.

I. 2. Objetivos e interrogantes de investigación

El objetivo de la presente investigación ***es capturar la dinámica de las relaciones entre las organizaciones gubernamentales (provinciales - municipales) y entre éstas y las ONGs que se suponen parte del entramado institucional responsable de la gestión del SPPDNNyA, dada nuestra preocupación por analizar las capacidades y dificultades desarrolladas en términos de corresponsabilidad e integralidad.***

Para lo cual, se plantean como objetivos específicos:

Identificar el escenario político en el que se inscriben las relaciones entre instituciones que integran el SPPDNNyA y son parte de su gestión.

Describir los aspectos normativos que regulan las relaciones entre las organizaciones que se suponen parte de la gestión del SPPDNNyA.

Describir y analizar el diseño institucional que configura el entramado institucional de las organizaciones del SPPDNNyA.

Analizar los procesos de producción institucional del “nuevo” SPPDNNyA.

Identificar y describir las tecnologías de gestión desplegadas en el marco de las relaciones interinstitucionales entre las organizaciones que integran y gestionan el SPPDNNyA.

Caracterizar el proceso de descentralización que supone la Ley 13298 en el SPPDNNyA en el marco de las relaciones entre las instituciones supuestas en la Ley13298.

Para lo cual, luego de un análisis preliminar, seleccionamos como objeto de estudio el municipio de San Martín, perteneciente al primer cordón del conurbano bonaerense. San Martín es cabecera de departamento judicial, por lo cual se considera que la actuación de la denominada corporación judicial ha gravitado y gravita de alguna forma particular. Además, por habernos desempeñado como trabajadora social en el Municipio de San Martín contamos con conocimiento del territorio, las instituciones y los actores que facilitan el acceso a la información. Este “universo”, más asequible y con mayor proximidad hacen factible la tarea.

Tenemos por supuesto que la **corresponsabilidad y la integralidad**, presentes como principios en la Ley 13298, requieren la existencia de relaciones interinstitucionales para que pueda darse una gestión integrada del SPPDNNyA. Históricamente durante la vigencia del Patronato, la figura del Juez, actuaba de modo asimétrico, la Ley le otorgaba el poder, ejerciendo una “coordinación” en el entramado institucional a partir de la recolección de información de las diferentes instituciones, la toma de decisiones y la posterior comunicación a través de los respectivos oficios que las instituciones acataban. Desplazada / descentrada esta figura la pregunta es: **¿Qué tipos de relaciones interinstitucionales e intersectoriales se han desarrollado y cómo efectivamente se integra la gestión del SPPDNNyA en el municipio bonaerense de Gral. San Martín?**

El estudio de “las relaciones interinstitucionales” de este particular entramado se aborda desde la perspectiva de la gestión. El SPPDNNyA es tomado como una **política pública a ser gestionada**, que afecta la relación Estado–Sociedad, en este caso en la provincia de Buenos Aires, a partir del conjunto de decisiones, acciones y omisiones por parte del Estado, como actor esencial- pero no homogéneo-, en relación a otros actores de diferentes origen, niveles de organización, que son producto de múltiples procesos decisorios, instrumentales, institucionales, comunicacionales, al interior del aparato Estatal y por fuera del mismo, en una

estructura de arenas políticas, y que a la vez producen resultados e impactos previstos y no previstos, tal cual lo concibe Oszlak (1981). Esta perspectiva nos habilita pensar en clave de tensión la dicotomía política versus técnica. Consideramos necesario integrar tres aspectos imbricados entre sí: los aspectos técnicos, los políticos y la caracterización del recurso humano.

Partimos del horizonte normativo, es decir de lo que la Ley 13298 explicita al respecto. El artículo 14 en uno de sus párrafos dice:

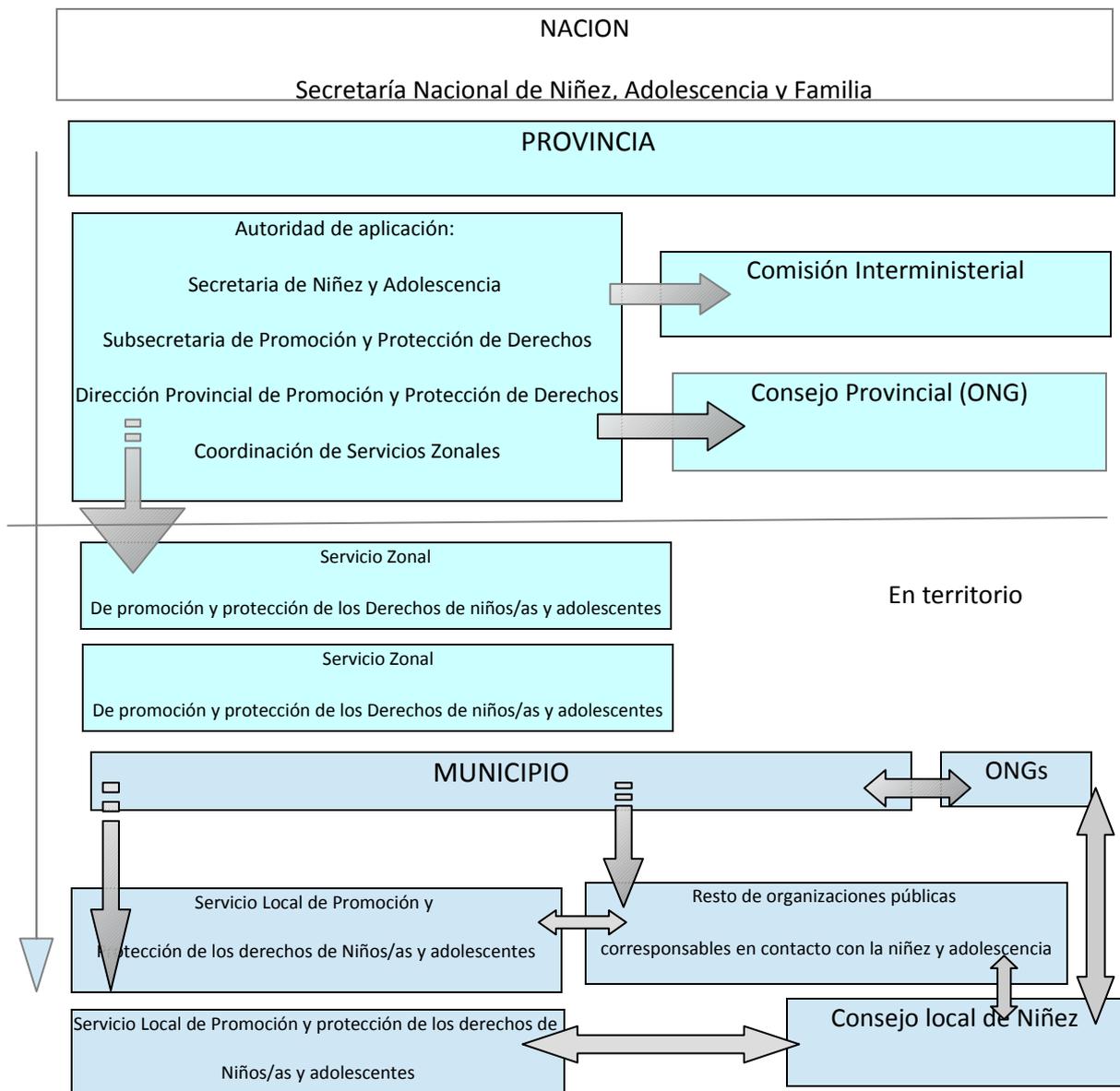
“El Sistema funciona a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado, y por entes del sector privado.”

El artículo 15 refuerza:

“Las políticas de promoción y protección integral de derechos de todos los niños se implementarán mediante una concertación de acciones de la Provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez, tendientes a lograr la vigencia y el disfrute pleno de los derechos y garantías de los niños.

A tal fin se invita a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez.”

De este modo la Ley 13298 y su SPPDNNyA implican múltiples relaciones entre instituciones. Como lo presenta el siguiente esquema:



Además de los Servicios locales, Servicios Zonales, Consejos locales, esta Ley y su reglamentación dictamina la creación de las siguientes instancias organizativas: Comisión Interministerial, Defensor de los Derechos del Niño, Centro de Información, Estudios, Innovación y Capacitación de Políticas y programas para la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

Utilizamos el concepto de *entramado burocrático de protección y atención a la infancia* como lo concibe Grinberg (2004) cuando lo analiza en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para Grinberg este entramado es el conjunto de organismos pertenecientes a los distintos niveles y poderes del Estado con

competencia sobre la protección y la atención de los niños y adolescentes, en este caso de la provincia de Buenos Aires, así como a las relaciones entre ellos. Al respecto, toma como definición del concepto de burocracia Ozlak (1999), quien sostiene que *“sin pretender aportar una definición rigurosa, podríamos concebirla como un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter ‘público’ - derivado de los objetivos formales del ‘interés general’ que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invoca sus actos - permite distinguirlas como un sistema diferenciado”* (Ozlak 1999:23).

Capturar la dinámica de las relaciones entre las organizaciones gubernamentales (provinciales - municipales) y entre éstas y las ONGs en la implementación del SPPDNNyA de los derechos del niño, implica adentrarse en los aspectos financieros, organizativos, legales, factores humanos (que incluyen las concepciones, la formación y el perfil del recurso humano) indefectiblemente relacionados con lo técnico y con el factor de poder. La cronología del surgimiento, elaboración y sanción de la Ley es útil para en mostrar el interjuego de los diferentes poderes de Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) y los diferentes niveles: el provincial y el municipal. Los nombrados aspectos financieros, organizativos– administrativos, legales, pero fundamentalmente la disputa de poder hicieron que la Ley 13298, haya tenido avances y retrocesos durante su formulación y sanción definitiva. Habiendo sido varias veces, suspendida por orden judicial, modificada, vuelta a sancionar e inclusive fue reglamentada en el ámbito legislativo, mientras sufría una nueva suspensión por un recurso promulgado por la Corte de Justicia.

Velurtas (2010) señala puntualmente que la nueva legislación afecta los *diferenciales de poder* tal como estaban configurados, ya que desaparece de la figura de patronato estatal ejercido por el juez y surgen otras figuras. Esta autora parte de la advertencia de Norbert Elías sobre la dificultad de conocer estos entramados institucionales en razón de la complejidad de los mismos. Complejidad

dada en parte por la interdependencia existente en el entramado de acciones y experiencias de grupos de individuos/agentes profesionales que, con una autonomía relativa y diferenciada, ejercen su cuota de poder, ese tejido de tensiones que se producen en el ejercicio de fuerza que no es aleatorio, sino que acuñan una especie de orden dado por las identificaciones que se producen en las alianzas y enfrentamientos. Coincidiendo con Velurtas, el desafío es conocer cómo son las relaciones en este “nuevo” entramado burocrático-institucional, en el que las posiciones de los sujetos son interdependientes. En este marco, advertimos el desplazamiento de la función central que tenía el juez, por cuanto están presionados a una mayor interdependencia de otros actores en los diferentes momentos del ciclo de la política pública de la niñez.

Nos disponemos a identificar actores, analizar el escenario político, conocer los procesos de descentralización, tomar en cuenta las normas que distribuyen funciones, tareas y sanciones, identificar las regulaciones de las relaciones, describir las formas y las fuentes de financiamiento, describir el diseño institucional y conocer los procesos de producción institucional y las tecnologías de gestión. Así como también el análisis de los discursos emergentes. Si bien no es el objetivo realizar un análisis institucional a modo de la Psicología social e institucional, es oportuno hacer algunas aclaraciones y explicitar algunas argumentaciones que se encuentran como telón de fondo para abordar las relaciones interinstitucionales que conforman el entramado institucional. Entendemos *“por institución a las formas y modos de relación que toda sociedad establece y sanciona, entre los sujetos y el mundo que los rodea, tanto explícita como implícitamente (el derecho, la educación, la religión, la familia, el modo de producción). La existencia de la institución requiere de formas materiales que indistintamente pueden denominarse instituciones u organizaciones (un tribunal, una escuela, un templo, una familia, una empresa). De manera que las organizaciones pasan a ser formas materiales que responden a un*

ordenamiento determinado en función de un objetivo y una racionalidad que las excede, los cuales se sitúan por fuera de ellas en un nivel que corresponde a la institución” (Varela, 2004:5). Abordar las relaciones interinstitucionales desde la gestión del SPPDNNyA nos permite poder tomar elementos que aportan las teorías institucionalistas más cercanas a campos epistemológicos de las teorías de las organizaciones por un lado, pero fundamentalmente nos interesa en tanto la dinámica que constituyen las instituciones, trascendiendo la dimensión de la organización, y que se observa en prácticas y discursos, componentes funcionales e imaginarios.

I. 3. Aspectos metodológicos

El estudio tomó como referente empírico institucional las nuevas instituciones creadas por la Ley 13.298 y aquellas que se suponen parte del SSPPDNNyA, por lo tanto el universo de estudio es el SSPPDNNyA en el Municipio de San Martín y las unidades de análisis son actores implicados en este caso. El período del estudio corresponde a los años 2013 y 2014.

Para el logro de los objetivos propuestos, optamos por realizar un estudio de caso, de tipo exploratorio; desde un **enfoque cualitativo**. El mismo fue desarrollado a partir de entrevistas semi-estructuradas a través de las cuales nos propusimos captar las posiciones y conceptos utilizados por el actor social involucrado, y la explicación que cada uno de ellos otorga a sus prácticas. Este abordaje fue privilegiado dado nuestro interés por reconstruir los procesos a los que aludimos en esta tesis. Centramos nuestra indagación en los procesos de gestión. Ello facilitó articular, y no escindir, las dimensiones consideradas políticas y técnicas, y nos permitió dar cuenta de la complejidad de lo que se investiga, por esta razón apelamos a un conjunto de conceptos desarrollados en el segundo capítulo, que

dan cuenta del aspecto dinámico de las relaciones interinstitucionales dentro de la gestión del SSPPDNNyA. De este modo utilizamos como referencia a Chiara y Di Virgilio (2009), fundamentalmente en dos de sus posturas teórico- metodológicas, a saber:

- el acceso al sistema de relaciones a partir de la identificación de actores, su caracterización y los vínculos que desarrollan;
- la internalización de las variables externas a la dinámica interactoral como coordenadas en torno a la cuales los actores " tejen" su juego estratégico.

También realizamos un trabajo de relevamiento de fuentes secundarias, orientadas especialmente al estudio y correspondiente análisis de legislación, y documentación, de informes en sitios Web, protocolos, material periodístico y de difusión, referido a los aspectos normativos que regulan las relaciones entre las organizaciones que se suponen parte de la gestión del SSPPDNNyA, ubicando la Ley 13298 en un contexto histórico. A su vez puntualizamos las modificaciones que esas normas generaron en las diferentes instancias organizativas. Estos aspectos están desarrollados en el capítulo III.

En lo que respecta a las fuentes primarias, como advertimos previamente, seleccionamos a un grupo que consideramos relevante entre los principales actores pertenecientes a las instituciones en juego. Se utilizó la observación y la realización de **entrevistas en profundidad y semiestructuradas** a las personas que ocupan espacios clave en el entramado institucional. Se ha utilizado la técnica de muestreo "bola de nieve", que consiste en identificar sujetos que se incluirán en la muestra a partir de los propios entrevistados. La técnica elegida se considera parte de la estrategia metodológica en tanto es relevante poder desentrañar los vínculos entre los equipos profesionales o referentes de las diferentes instituciones, puesto que al solicitar que los primeros entrevistados identifiquen a otros actores, nos permite acceder a sus conexiones. De este modo se realizaron 13 entrevistas a

profesionales en distintos cargos del Servicio Zonal de San Martín y de los Servicios Locales, a profesionales insertas en instituciones del sector salud y educación, a participantes del Consejo de Niñez, a una profesional del cuerpo técnico de una Asesoría de San Martín, y a otras personas pertenecientes al sector de las organizaciones de la sociedad civil de este municipio.

Como estrategia de análisis de los datos obtenidos a partir de las entrevistas se utilizó la codificación de los relatos de los entrevistados en función de las categorías centrales desarrolladas en el marco teórico. Sus propiedades e interrelaciones permitieron desplegar el análisis relativo a los objetivos planteados en esta tesis.

En un cuarto capítulo, los conceptos desarrollados en los capítulos dos y tres son resignificados a la luz de la experiencia particular bajo estudio, el caso San Martín. Para lo cual contextualizamos el escenario político en el que se dan las relaciones entre instituciones. Se analiza la interacción de los actores identificados, a través de sus prácticas las cuales fueron recuperadas a partir de sus propia voz, como la dinámica interinstitucional, la cual fue reconstruida a partir de la relación con los denominados principios de corresponsabilidad e integralidad.

La reconstrucción del diseño institucional que conforma el entramado institucional de las organizaciones nos permitió visibilizar el modo en que estas organizaciones se conjugan e inciden en los procesos de producción político institucional.

Se identificaron y describieron las llamadas tecnologías de gestión dirigidas a la relación interinstitucional dentro de las organizaciones que se suponen parte de la gestión del SSPPDNNyA, en el Municipio de San Martín.

Finalmente, se arriba a algunas conclusiones y a nuevos núcleos problemáticos que podrán inspirar nuevas investigaciones.

CAPITULO II

PRINCIPALES CONCEPTOS EN EL ABORDAJE DE LAS

RELACIONES ENTRE INSTITUCIONES DE LA

GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL

II.1. La complejidad y la conjugación técnico-política de la gestión de la política social.

En este apartado se desarrollan conceptos clave que nos permiten reflexionar sobre la dinámica de las relaciones entre las instancias organizativas en la gestión del Sistema de promoción y protección. Previamente se explicita la perspectiva con que se abordan dichos conceptos, en relación a la complejidad y a las discusiones sobre la preeminencia técnica o política que suelen darse alrededor de las políticas públicas.

Pressman y Wildavsky (1973 [1998]), advierten sobre la **complejidad** de la implementación, complejidad dada por la “acción conjunta”. La multiplicidad de actores y perspectivas diferentes que intervienen, que implican también la multiplicidad de decisiones y los diferentes tiempos que manejan esos actores. Todas estas son fuentes de discrepancias que complejizan el desarrollo de la puesta en marcha de un plan, proyecto, un programa y aún más de la gestión de un sistema. En función de abordar esta complejidad se adoptará una concepción amplia de gestión que reconozca el conflicto. En palabras de Chiara y Di Virgilio: *“... la gestión es vista como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuesta estratégicas”* (Chiara y Di Virgilio 2009:60). Esta perspectiva incorpora los problemas políticos que se dan en la dinámica de la gestión.

La perspectiva de análisis de la gestión del SPPDNNyA busca no escindir lo técnico de lo político. En este sentido, García Delgado nos advierte que la mirada neoliberal, que impregnó los análisis de políticas públicas en la década pasada *“disoció lo económico de lo social, economizando la perspectiva pública y tecnificando en extremo las políticas públicas. Lo social se entendía por sí mismo, la economía tenía que ver con las leyes de mercado ineluctables y autoreguladoras”* (García Delgado 2011: 58). La política social reorientó su interés en la transparencia, la auditoría, el control de los programas y el gasto público. Este pensamiento único que genera falta de alternativas ideológicas, presenta a la política social y a las políticas públicas en general, como asuntos meramente técnicos. Para esta postura, los asuntos técnicos son producto de saberes específicos cuyo rol de la política se reduce al marco institucional en que esas políticas son diseñadas e implementadas. Cuando las “Reformas del Estado”, en política en general y la focalización en búsqueda de la eficiencia y la eficacia en política social, en particular, hegemonizaron los discursos provocaron la reducción de la pluralidad de perspectivas.

Clausurar el debate político ideológico y la capacidad de transformación del campo de las políticas públicas, de la política social, bajo el velo de la preeminencia técnica es invisibilizar quiénes son los actores políticos que definen los objetivos y la implementación como así también; la intencionalidad de las acciones. Técnica y política son aspectos imbrincados. Un informe técnico, la aplicación de un instrumento o herramienta técnica puede ser en determinado contexto una apuesta política, puede y suele tener implicancias políticas. Así como las decisiones políticas transformadas en políticas públicas indefectiblemente tienen un contenido técnico. (Vilas, 2011)

En todo caso, sea de forma oculta o sea reivindicado, existe una estrecha vinculación entre las ciencias sociales formadoras de “técnicos” y la construcción

política de los proyectos de sociedad. Es pertinente profundizar la relación entre las ciencias sociales y la construcción política en tanto los técnicos (como por ejemplo: trabajador social, el psicólogo, el abogado) suelen ser concebido como apolíticos e inertes a las definiciones de los “funcionarios políticos” y, sin embargo, esos agentes técnicos actúan remitiéndose a posturas político-ideológicas.

El concepto triángulo de gobierno de Matus (1987) nos brinda una perspectiva que no escinde lo técnico de lo político, sino que articula el contenido propositivo de un proyecto político con las capacidades de gobierno, así como también, la construcción de la explicación de la realidad junto con el acervo de técnicas y métodos, entre otras. Estos aspectos en las prácticas cotidianas en el territorio están profundamente interpenetrados sino fusionados.

II. 2 Las relaciones en los procesos de gestión del SPPDNNyA

La preocupación por captar la complejidad mencionada en la gestión de la política social lleva a los autores Chiara y Di Virgilio (2009) a detenerse en el concepto de ***Régimen de implementación*** para dar cuenta de cómo los contextos deben incorporarse como coordenadas en torno a las cuales los actores se relacionan y plantean “lúdicamente” su accionar, a la hora de escrudñar los procesos a través de los cuales se articulan los recursos. Las condiciones que actúan sobre las transacciones de los actores son construcciones sociales que encuentran su origen en el desarrollo histórico y que, para facilitar su análisis, pueden clasificarse en 3 dimensiones: funcional, material y política.

La dimensión funcional está relacionada con las funciones y competencias asignadas desde el régimen jurídico o normativo ya sea para el Estado nacional, provincial o municipal o lo asignado a las ONGs y entidades privadas. Lo funcional hace referencia a las reglas de juego, a lo que se espera que cada uno haga o sea.

Lo referente a la obtención y dirección de los recursos, es decir, qué mecanismos se utilizan para asignarlos, corresponde a la dimensión material. Esto incluye la política tributaria, el presupuesto y las reglas de juego que regulan las transferencias a diferentes jurisdicciones.

Por último, la dimensión política se refiere a los diferentes modos en los que se distribuye el poder, incluye los niveles de autonomía y la capacidad de acumular poder.

Es probable que la autonomía financiera coincida con una mayor autonomía política, así como los actores con limitaciones jurídicas en sus funciones ven disminuida su capacidad de acumular poder y tenderán a buscar otros modos de hacerlo. De este modo, las condiciones materiales, funcionales y políticas regulan la interacción entre los actores.

Para dar cuenta de los procesos de gestión y de los modos de relacionamiento, primeramente, es necesario la **identificación de actores**: conocer quiénes están involucrados en los procesos de gestión, qué intereses tienen, cómo se articulan, cuáles son sus alianzas y sus tensiones. Debemos partir entonces de la noción de actor como aquellos individuos u organizaciones que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión. Pirez los define como “*unidades reales, formas concretas, de acción en la sociedad que toman y ejecutan decisiones que se definen en el marco de un sistema de relaciones*” (Pirez, 1995:10). Los procesos de gestión no son otra cosa que la resultante de las relaciones entre los actores.

Dado nuestro interés en la acción, privilegiamos la noción de actor por sobre la de sujeto y agente, ya que las que definen la inclusión o no de un sujeto como actor en un proceso determinado son la acción y la configuración que adquieran las relaciones en determinadas situaciones. Belmartino resume: los actores en los procesos de gestión son “*aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden en el proceso de*

formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores, son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones” (Belmartino, 1998: 2-3)

Nos interesa en particular, esa configuración del sistema de relaciones que se da en un marco de recursos, restricciones y resistencias al que llamaremos **entramado**. Las conductas de los actores no están definidas unilateralmente, de forma aislada, ni permanecen iguales a lo largo del tiempo. Las acciones y tomas de posición están situadas espacial y temporalmente, condicionadas por los intereses y estrategias de los demás actores. Dependen del número de actores, su ámbito de actuación, de las funciones básicas de su cargo, de la estructura de relaciones, de su estabilidad, del grado de institucionalización de la red, de las reglas de juego, del poder que cada uno dispone y de las estrategias que se desplieguen.

La toma de posiciones de cada uno de los actores se verá influenciada por la percepción y valoración que tenga cada uno del problema que aborda la política pública. De este modo, los actores comprometidos en la definición de un problema y de la cuestión operan en una trama de personas, grupos e instituciones.

Las políticas públicas son parte y resultado de *“complejos procesos de interacción, negociación y compromiso de una diversidad de actores, que definen el entramado y concentran desiguales capacidades de control, diferentes tipos y cantidades de recursos y habilidades también disimiles”* (Di Virgilio y Galizzi, 2009: 319). Los procesos de interacción propios de cualquier política pública cobran una importancia nodal en el caso que nos ocupa porque la política de promoción y protección de derechos de los niños se implementa mediante la concertación de acciones de diferentes actores, y creando una nueva institucionalidad en el marco de un sistema de promoción y protección al que define como el conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan,

ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal destinados al efectivo goce de los derechos reconocidos en la legislación específica y aclara que “funciona a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado y por entes del sector privado” (Ley 13298, 2005)

Los actores que forman parte del SPPDNNyA, ¿son nuevos? Durante la vigencia del Patronato ¿existían? La mayoría existía: los hogares privados, los juzgados, las asesorías, las escuelas, los centros de salud. Al cambiar las reglas de juego de esa interacción a la que reiteradamente hacemos alusión, también mudaron los actores y sus prácticas, cambiaron sus nombres y los modos en que pueden influir, condicionar, “bloquear”. En este sentido de lo que hay que hablar es del proceso de institucionalización del enfoque de derechos de niños/as. Este proceso de institucionalización en un contexto de cambio normativo implica tensiones e imbricaciones. Como concluye, Velurtas: *“el reemplazo de los fundamentos de la doctrina de situación irregular a otra basada en el reconocimiento de los derechos de los sujetos niños, adolescentes, y jóvenes, ha modificado de manera sustantiva los marcos ideológicos y normativos que regulan los dispositivos de intervención institucional. Sin embargo, en su conjunto, en los procesos de atención e intervención se observan tensiones que denotan la persistencia de perspectivas, nominaciones y prácticas asociadas con la vieja conceptualización de la tutela. Estas tensiones se observan en los sistemas de administración de justicia en los que la capacidad y el poder de cada actor, en cada momento, es parte integrante de los llamados procesos de institucionalización donde confluyen instituido, instituyente e institucionalización en un proceso de articulación histórica.”* (Velurtas 2010:151)

Crear una nueva institucionalidad, implica un proceso social desarrollado en el tiempo, implica instalar un marco de normas y valores reconocidos por todos los

actores que terminan por institucionalizar procedimientos, protocolos que se transforman en hábitos, en conductas conocidas, ritualizadas y respetadas. (Raczynki y Serrano, 2005).

Distinguimos tres planos del SPPDNNyA en función de centrarnos en capturar la dinámica de las relaciones que se suceden en ese sistema:

- a) un **plano organizacional**;
- b) otro **plano relacional propiamente dicho**, que describe los tipos de relaciones posibles. Este aspecto, distinguiendo entre las relaciones según entre quienes se da la interacción y las relaciones según la circulación y distribución del poder,
- c) y por último, relacionado con dos principios rectores: **corresponsabilidad e integralidad** que exigen interrelación institucional para que se hagan efectivos.

a) Plano organizacional

El SPPDNNyA tiene un **plano organizacional** en este proceso de institucionalización al que nos referimos. Este plano organizacional se ve plasmado en los Servicios locales y zonales, como organismos públicos centrales: son sistemas organizacionales. Es decir, son conjuntos específicos de procesos productivos que buscan el cumplimiento de la misión institucional. Los procesos productivos son las unidades básicas, desde donde pueden observarse sus variaciones, re combinaciones, sus relaciones intrasistema o sus relaciones con otros sistemas. Es por esta razón que nos detenemos en los **procesos sustantivos**, aquellos relacionados con la producción institucional propiamente dicha, y en los procesos relacionados con la **conducción**, a saber: procesos de planeamiento, establecimiento de prioridades, formulación de objetivos y toma de decisiones, así como también los procesos de evaluación, y de recolección,

procesamiento y análisis de datos de la gestión, y de control interno; además de los procesos propios del **sistema de apoyo**, como ser: los de la administración financiera y de los recursos humanos. (Schweinheim, 1998). Este tipo de organizaciones produce servicios, regulaciones y controles, en este caso con el fin de proteger a la niñez de la vulneración de sus derechos y a su vez promocionar el acceso y ejercicio de esos derechos por parte de esa población.

b)Plano relacional

En la dinámica concreta que se genera en torno a las relaciones que mantienen las instituciones como parte del Sistema de promoción y protección pueden existir diferentes tipos de relaciones:

i- Según entre quienes se dan esas relaciones: **1- intergubernamentales, e 2- intersectoriales.**

ii- según el modo en que se relacionan atravesadas por la circulación y distribución del poder : **competencia/ cooperación; jerárquicas o contractuales**

i-1- Relaciones intergubernamentales: aluden a la interacción concreta entre las autoridades de distintas jurisdicciones, es decir las relaciones intergubernamentales, está sujeta a la congruencia entre el sistema de división política de atribuciones y la distribución espacial real de los recursos fiscales y sociales (Repetto, 2009). Como aclara este autor la autoridad y la responsabilidad de cada instancia gubernamental probablemente este especificada legalmente, pero no necesariamente se comportarán de ese modo prescripto sino que en la dinámica real que se dé en el territorio se podrá evaluar qué rol asume cada uno.

Los procesos descentralizadores han potenciado la relevancia de las relaciones intergubernamentales. Llamamos **procesos de descentralización** a

aquellos mediante los cuales algún nivel central del Estado cede poder y responsabilidades, en este caso, unidades subnacionales de naturaleza territorial como lo son los municipios. Estos procesos deben concebirse como un aspecto central de la dimensión política en el marco de las reformas estatales. Se supone que la descentralización aplicada al Estado implica generar algún grado variable de autonomía en alguna unidad inferior del árbol decisional del aparato estatal (Coraggio; 1974), sin embargo a la hora de analizar la variable autonomía debe tomarse en cuenta los factores jurídicos, económicos y políticos a fin de constatar esa implicancia.

Planteamos algunas distinciones útiles al análisis de nuestro caso. Roselli (1996), distingue la descentralización estatal de la descentralización social que implica la apertura de nuevos ámbitos institucionales y canales de relacionamiento, estimulando a los vecinos a participar de la gestión comunal. Pero, también es necesario diferenciarla de desconcentración, en este trabajo, el término desconcentración es un proceso estrictamente espacial: el incremento de la presencia de dependencias y/o funciones del Estado distribuidas en el territorio, en detrimento del peso relativo de esa presencia en el área central de la ciudad. Como tal, la desconcentración es un proceso de índole estrictamente espacial. (Rodríguez, 2004).

Para pensar en la gestión de una política pública puntual, Acuña y Repetto incluyen algunas preguntas, tomando en cuenta las reglas formales e informales de la institucionalidad social: ¿La capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial? ¿Qué atribuciones le cabe a cada autoridad? ¿Qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción? y ¿En qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y la eficacia de los sistemas de

acción social subnacionales y si existen mecanismos para compensar esas diferencias? (Acuña y Repetto, 2009).

Los gobiernos locales, tras las reformas del Estado de los años 90, han logrado el reconocimiento constitucional de autonomía de los municipios, la ampliación de sus competencias por las cuales recibe mayores presiones de la población, han sufrido algunas transformaciones en sus aspiraciones, en sus modos de hacer y en su capacidad de control. Es notable el aporte que pueden dar o quitar a la hora de poner a prueba la gobernabilidad sobre todo en el conurbano bonaerense. Se plantea diferentes formas de acumulación política, utilizando “viejas” estrategias como lo es el clientelismo y otras más “nuevas” vinculadas a otras formas de participación social para iniciar políticas activas.

Retomando el concepto de régimen de implementación, puntualmente su dimensión material, en estas relaciones entre gobiernos de diferentes niveles cabe aclarar que no han habido reformas tributarias, que modifiquen los ingresos de los niveles subnacionales. Las competencias de los municipios aumentan pero no así sus posibilidades de obtención de recursos. Recuérdese que los municipios tienen limitada sus posibilidades de generar recursos propios, la Ley Orgánica de las Municipalidades establece en el artículo 226 que sólo ciertos impuestos, como ser, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y renta constituyen recursos genuinos de los municipios. Existe un margen estrecho de los estados municipales desde la variable económica/financiera para interactuar con los niveles superiores en estas relaciones intergubernamentales.

Las relaciones entre gobiernos de diferentes niveles actualmente se caracterizan por las aspiraciones de mayor protagonismo político por parte de los municipios, que los moviliza hacia la búsqueda de nuevas formas de gestión, y a la ampliación de sus agendas aun cuando la baja participación de los municipios en el gasto público aumenta la dependencia financiera de los niveles superiores de

gobierno. Los procesos de descentralización que define la propia Ley 13298 para el campo de la atención de la niñez y la adolescencia avanzan en medio de esta dinámica descrita.

Los procesos descentralizadores surgen en reacción al centralismo, y comienzan a darse como solución en el discurso académico en la década del 80, pero es en los 90 que la descentralización junto con las privatizaciones y la focalización en los programas de índole social cobra sentido positivo y se plasma en dos grandes sectores en educación y en salud, desde el Estado Nacional hacia el provincial. En relación a niñez, aquel Consejo del Menor y la Familia con injerencia en todo el país que administraba enormes instituciones devino en una Secretaria dependiente del Ministerio de Desarrollo Social que no toma carta en los territorios, trabaja con otros ministerios influyendo desde la perspectiva de la protección y promoción de Derechos de Niños/as y adolescentes, elabora documentos, organiza jornada y capacitaciones, produce información estadística del país, pero ha reducido importantemente su injerencia directa sobre las familias, niños/as y adolescentes. La tarea territorial quedó a cargo de las provincias y, como observamos, de los municipios. Y, así como en salud y educación existe un Consejo federal que involucra a los ministerios específicos de cada provincia, hoy existe un Consejo Federal de Niñez, con perspectiva nacional.

A nivel provincial, consideramos que también se está llevando un proceso descentralizador sin precedentes históricos en la materia, hacia los gobiernos locales, responsabilizándolos de diferentes formas.

i- 2- Relaciones intersectoriales

Las relaciones entre diferentes sectores del Estado son una variable a observar y analizar al momento de evaluar la concreción de la integralidad del SPPDNNyA. El principio de integralidad, convoca no sólo a las áreas del Estado especializadas en infancia, sino que orienta las políticas sectoriales y exige una

mayor coordinación entre ellas para evitar fragmentaciones, superposiciones o vacíos significativos.

Algunos autores piensan la integralidad como relaciones intersectoriales coordinadas, pero la integralidad de las políticas públicas es una perspectiva, no resulta mágicamente de la suma del accionar de cada sector, como un “agregado de distintas lógicas de pensamiento, organizacionales y de comportamiento que confluyen en un punto de llegada, posterior a su maduración como posturas, comprensiblemente, rígidas” (Acuña, 2010:10). Es sumamente difícil que se alcance el logro de esfuerzos coordinados efectivos del accionar público, pero aún más difícil es que se alcancen equilibrios estables (salvo un actor dominante que fuerce estabilidad en el equilibrio “coordinador”, en diversas formas autoritarias).

Las relaciones intersectoriales exigen coordinación, luego las discusiones giran alrededor de qué se coordina, cuándo y cómo. La coordinación se entiende como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Echevarria, 2008). Comprende reglas, diseños, y procedimientos de tareas dirigidas a lograr complementariedad y/o la agregabilidad intencionada de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales durante todo el ciclo de la política pública.

Coordinar constituye a la vez un proceso técnico y político. Los mejores instrumentos burocrático-administrativos generarán pocos resultados si falta una direccionalidad política estratégica. A su vez, cualquier “hoja de ruta de prioridades” que pueda establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político, y la alta dirección estatal habrá de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes, como para plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados como parte del juego político democrático.

La pretensión de intersectorialidad suele tener que luchar con las resistencias que supone compartir recursos, responsabilidad, espacios de poder, también con una estructura administrativa caracterizada por los ministerios y carteras divididas en sectores especializados cuyas partidas presupuestarias son asignadas por sectores. Además estas especialidades están promulgadas por los profesionales con intereses corporativos específicos. Cunill Grau (2005) plantea dos ideas a destacar como elementos que pueden favorecer la coordinación intersectorial: uno, son la existencia de “mecanismos integradores” - proyectos intersectoriales con base en el territorio, por ejemplo- y el otro, es la construcción de “una comunidad de sentido” - se refiere a acciones que favorezcan las visiones compartidas: foros espacios colegiados, etc.- (Cunill, 2005: 7)

La dinámica del acontecer de la estructura estatal central del Poder Ejecutivo, presenta variantes que Veiga y Bronzo clasificó en tres patrones de la política social:

- *“la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política;*
- *la política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación: cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente; y*
- *la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma”* (Veiga y Bronzo 2005:10).

ii- Según la circulación y distribución del poder:

Las relaciones de articulación pueden ser **jerárquicas** o **contractuales**.

Los mecanismos de articulación dentro de estos tipos de relaciones, manifiestan la distribución de poder y la autoridad.

Las **jerárquicas** se dan entre la conducción y las unidades dependientes aun habiendo diferentes grados de autoridad delegada, dentro de esa dependencia. Las relaciones jerárquicas en el interior del ámbito organizativo tienen como condición fundamental el hecho de que la autoridad para el uso de los recursos es delegada por una instancia superior que puede retirarla. Esta condición se expresa en la normativa y determina la condición jerárquica de las relaciones al margen del poder que se tenga, poder como la posibilidad de ejercer influencia sobre otros.

Las **contractuales** son las basadas en acuerdos y contratos tienen lugar en el marco de reglas de juego. Se adecuan al orden jurídico imperante para los actores y sus expresiones concretas son acuerdos, convenios y contratos suscritos entre partes.

Las relaciones jerárquicas pueden incluir mucho o poco poder, al igual que las relaciones contractuales pueden establecerse en términos de simetría o asimetría en cuanto a la distribución del poder.

La aplicación de sanciones no es característica de un tipo u otro de relaciones porque tanto en las relaciones jerárquicas como en las contractuales puede efectivizarse sanciones por incumplimientos.

Otro tipo de relaciones de articulación son: las de **cooperación / competencia**. Estas suelen darse en las contradicciones internas entre dos áreas con competencias parecidas o entre ONGs en pos de la obtención de recursos, varían en el tiempo y aún pueden tomar formas diferentes según los espacios en los que estén interactuando. Es decir, en determinados planos o circunstancias pueden aliarse y en otras competir.

Corresponsabilidad e integralidad

c) **Corresponsabilidad:** *“Si bien el sistema es considerado como un todo, no significa que ante la negativa u omisión de un actor haya otro que deba necesariamente suplir esa función. Por el contrario, cada actor tiene capacidades y restricciones de tipo políticas, económicas y organizacionales. Todos los actores tienen un marco de reglas que definen sus obligaciones y responsabilidades, las cuales en forma compartida generan un sistema de corresponsabilidad. El conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tiene todos los actores es lo que permite hablar de sistema.”* (Stuchlik, 2012:101)

Cada actor, dentro de sus competencias tiene que hacer lo propio y así contribuir para que otros actores desarrollen sus propias competencias al modo de un engranaje. Stuchlik sugiere un elemento indispensable para que el SPPDNNyA sea alternativo a la arbitrariedad y discrecionalidad propias de las relaciones del patronato: *“los actores como corresponsables del funcionamiento del sistema deben establecer controles cruzados, lo que no significa que este ejercicio se torne en un campo de disputa de poder. Esto conlleva a la construcción de una cadena de corresponsabilidades en las que el engarce es tan importante como el eslabón.”* (Stuchlik, 2012:101) A la pregunta ¿Quiénes son responsables? podemos sintéticamente responder que: 1- el *Estado*, a través de la adopción de medidas de carácter administrativo, judicial y legislativo; 2- *la familia*, a través de la responsabilidad de crianza, y 3- *la sociedad civil* a través del deber y la responsabilidad de participar en todas aquellas actividades encaminadas al cumplimiento y goce efectivo de los derechos y deberes de los niños y adolescentes. Pero surge otro interrogante más profundo ¿Quién/es puede/n hacerse responsable? Respuesta que está íntimamente relacionada con los recursos, no sólo económicos, sino simbólicos, técnicos, es decir con la capacidad de hacerse responsable.

Indefectiblemente esta exigencia de trabajo conjunto y participativo nos dirige directamente a la **cuestión del poder, de la autoridad y la legitimidad**. Como lo señala Repetto: *“Las responsabilidades y la autoridad de los funcionarios públicos de cada jurisdicción suelen estar especificados legalmente, no obstante, la dinámica de funcionamiento real de las políticas públicas puede diferir notablemente respecto a la prescripción legal”* (Repetto, 2009:175). Elementos como el control de los recursos, o la fuerza de las tradiciones, o el conflicto de intereses, son los que respalden o no, esa autoridad que es dotada desde la ley.

1- En relación al *Estado*, tiene un rol diferenciado, en el proceso de gobernar, en tanto capaz de establecer un sentido de dirección que pueda ser aceptado y respetado, al menos, por la mayoría de la población; es la única institución capaz de realizar la tarea de plantear e incentivar a otros actores a la construcción de metas colectivas de una manera más o menos efectiva. Ello no significa que el Estado tenga mecanismos perfectos para implementar el proceso decisional, o que necesariamente tomará decisiones correctas; sólo significa que es el único *locus* disponible cuando se trata de realizar una acción colectiva legítima.

El Estado, desde el punto de vista del SPPDNNyA, es contradictorio, complejo y diferenciado, a partir de la cierta posibilidad, que sus unidades estatales respondiendo a diferentes intereses, entren en conflicto. (Ozslak, 1976). Se entiende que son todas estas unidades diferenciadas las que deben hacerse responsables, sin embargo, estos diferentes intereses, estas contradicciones suelen disputarse en el propio desarrollo de la política pública que nos ocupa. Tanto la integralidad como la intersectorialidad requieren de la disposición al trabajo conjunto, a relaciones de cooperación, de acción conjunta.

Al carecer de elementos planificados que propicien la intersectorialidad, la relación entre sectores suele reducirse a la mera derivación. La derivación ya como expresión de reconocimiento de que el problema traspasa la esfera de competencia

del sector o la derivación como expulsión, genera el mismo “mecanismo de rebote de los casos”, de soluciones cortoplacistas y provisionales. En algunas ocasiones y teniendo en cuenta las problemáticas que afectan a la niñez, los recursos son utilizados por los profesionales como un medio para gestionar la angustia que le producen las demandas de los usuarios. Las derivaciones precipitadas o no asistidas son una manera de darle al sujeto lo que pide sin querer saber más de lo que le pasa y en cierta manera expulsarlo. La elección de un recurso y la gestación de una derivación debe estar acompañada de un sentido de la intervención, una derivación carente de sentido de intervención, y que no busque sostener la relación transferencial entre la persona y el profesional está más cerca de deshacerse de una responsabilidad que de hacerse responsable de la intervención. Por otra parte, la derivación no se limita a informar la ubicación y contacto, sino una detallada descripción de los servicios que se ofrecen, al tiempo que se ofrece la información de futuros recursos que pueda utilizar en nuevas dificultades o situaciones de crisis. Una adecuada derivación incluye la comunicación entre los profesionales de diferentes instituciones para dar el antecedente del caso, de tal forma que se le dé continuidad a la intervención. Asimismo, es indispensable hacer un seguimiento, manteniendo una relación coordinada y fluida entre ambos servicios. Probablemente, una derivación “comprometida” genere acciones de coordinación institucional, pero eso no significan soluciones integrales, ni siquiera intersectoriales.

En tanto la intersectorialidad supone compartir recursos, responsabilidades y acciones, contiene siempre la posibilidad de resistencias y luchas de poder. Las luchas de poder pueden darse en un nivel partidario - como por ejemplo cuando los sectores son recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o de la coalición gobernante - o también entre profesionales de diferentes instituciones que comparten un mismo territorio por conflictivas de orden personal. Cunill Grau (2005) explica: *“Es clave la existencia de*

un “agente catalítico” con la suficiente legitimidad o autoridad para convocar a todos los actores pertinentes Los únicos “mecanismos integradores” planificados desde la formulación de la política pública que nos ocupa es la existencia de la comisión interministerial a nivel provincial no tiene implicancias visibles en el trabajo concreto de los servicios locales en el territorio”(Cunill Grau 2005: 7).

2- La *familia* es, sin duda, en nuestra cultura el primer ámbito de socialización pero en este apartado queremos destacar el riesgo en relación a la responsabilización de la familia con respecto a la promoción y protección de los derechos.

El riesgo concreto en el funcionamiento “real”, en relación a la corresponsabilidad, es la familiarización. Estas políticas sociales, al regular y conformar patrones diferenciados de reproducción social, intervienen y producen lo doméstico, por ejemplo, estableciendo responsabilidades adicionales sobre las familias en el costo de la reproducción. Existe un proceso por el cual se establece que la reproducción de las condiciones de vida de los trabajadores, en definitiva la reproducción de la fuerza de trabajo, es un asunto privado pero a la vez, esta mercancía que es la fuerza de trabajo necesaria al modelo de producción requiere del *“suministro público de equipamientos colectivos de consumo, y en forma más amplia de la implantación de un sistema socializado de mantenimiento de la fuerza de trabajo”* (Danani 2009:39). Cuando hablamos de niños/as y adolescentes, hablamos de reproducción en términos generacionales. La “familiarización y la comunitarización” es una de las vías posibles de satisfacción de necesidades, respecto a la política social, *“representan una concepción de bienestar que define y asigna la responsabilidad del mismo al par familia/comunidad inspirada en el mismo principio: el de la naturalización y la “privatización” de la vida, concebida como pre-política”* (Danani 2009:39). En tal sentido, el pensamiento conservador vinculado al neoliberalismo siempre presentó a la comunidad como fuente y recurso de bienestar

por oposición al Estado. Danani concluye que la familiarización y comunitarización no constituyen derechos, ni socializan la reproducción; por el contrario la privatizan reenviando a la esfera familiar e individual la responsabilidad por el bienestar. Sobrenaturalizan a la familia como ámbito ideal de socialización y al menos debería ser problematizado. Estos supuestos invisibilizados en el despliegue teórico del enfoque de derechos que sustenta el Sistema de promoción y protección pueden llegar a ser elementos críticos a la hora de asignar responsabilidades, competencias y roles a determinados actores o instituciones.

Asimismo, existe una tendencia en el campo de la atención a la niñez y la adolescencia a “convertir los `desórdenes´ familiares en cuestiones de Estado” y descartar o ubicar en un segundo lugar los ´desórdenes sociales´ producto de la apropiación de unos pocos por sobre otros muchos (problemática habitacional, laboral, contaminación ambiental, acceso a servicios públicos, etc.). Grassi explica que *“con mayor sistematicidad desde finales del siglo XIX, los sectores de la política estatal que caben en la definición de “políticas sociales” tienen a la familia como objeto de planes y programas. De manera explícita, en algunos casos, o como el “código oculto”, en otros. Es decir, como un supuesto referido al tipo de unidad que deberían conformar los destinatarios de estas políticas y acerca de las funciones, obligaciones y distribuciones de responsabilidades en el interior de cada unidad. Estos supuesto implícitos tienen la fuerza de lo obvio en los agentes institucionales, que derivan de ellos en sentido de sus acciones, produciendo mensajes que prescriben comportamientos”* (Grassi 1996:99). Estos mensajes prescriptivos son manifestaciones de las representaciones sociales, cúmulo del sentido social que poseen las instituciones y que por los procesos de hegemonización, legitiman el accionar de las mismas y la intervención de sus agentes. Esos supuesto y saberes derivan en expectativas respecto de los roles, funciones, responsabilidades y lealtades, de los involucrados.

3- Con respecto a la *sociedad civil*, existen múltiples usos del concepto de sociedad civil, y preguntarnos ¿qué concepto de sociedad civil y participación ciudadana subyace en la ley y en el sistema creado?, excede el presente trabajo.

La inclusión de canales de participación de la “sociedad civil” no indica por sí misma que sea eficiente, participativa o democrática. Esta política pública es indefectiblemente un campo de lucha político, y la sociedad civil, a través de los actores sociales no gubernamentales, tomará alguna forma posible de acuerdo al devenir histórico y las condiciones y relaciones de poder que se estructuran alrededor de la problemática. Estos actores sociales pueden formarse como movimiento social, o buscar una forma de organización más institucionalizada. No obstante, las políticas públicas que conciben la inclusión de otros actores de la sociedad civil e incorporan canales de participación, como por ejemplo la que se analiza en el presente escrito, establecen condiciones más favorables para prácticas democratizadoras, aún cuando de forma explícita (a través de mecanismos de control propios y legítimos del Estado) o implícita (mecanismos de cooptación, clientelares, etc.) se intente dirigir o anular la participación desde los estamentos gubernamentales. Sugerimos, igualmente, que los movimientos sociales en sus formas menos institucionalizadas, logran con su influencia, políticas públicas más innovadoras por que exigen cambios más profundos. De todas formas la responsabilidad de la “sociedad civil”, como puede observarse, es difusa.

El principio de corresponsabilidad exige reconsiderar la relación entre Estado y sociedad civil, y la de las instituciones de nivel central con las locales, promoviendo la articulación, creando espacios de participación de los propios interesados: los niños, sus familias y las organizaciones de la sociedad civil.

Integralidad: *"Desde una definición básica, los derechos son interdependientes, indivisibles e indelegables. Las dos primeras condiciones nos posicionan conceptualmente en una perspectiva de integralidad. "* (Erbaro, 2012:255). La noción de integralidad, en este caso, significa que la protección procura abarcar todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños. En este sentido, la Convención contiene un conjunto de disposiciones destinadas a reconocer y garantizar los derechos del niño a la sobrevivencia, el desarrollo, la protección y la participación; derechos que están completamente integrados, interrelacionados, e interdependientes entre sí, que exigen de su satisfacción conjunta para la consecución efectiva del desarrollo. De esta interdependencia se deriva la necesidad de una protección integral, rechazando la idea de que en función de la protección de unos se vulneren otros. Es en esa "satisfacción conjunta para la consecución efectiva" donde nos detenemos a pensar la integralidad. Es decir, el abordaje integral requiere la articulación de las instituciones de salud, educación, de desarrollo social, entre otros. Por ello, se concibe entonces un Sistema Integral.

Acuña explica algunas de las causas de la falta de integralidad en las políticas públicas: *"Los reduccionismos que "recortan" el accionar estatal sobre problemáticas complejas en líneas de acción paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias en su atribución de monocausalidad al problema de agenda pública, encuentra su origen tanto en la lógica político-organizacional que otorga cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta, como en la lógica de formación disciplinar de los expertos y profesionales que las ocupan."* (Acuña, 2010:9).

En el presente trabajo se tomará la concepción de integralidad propuesta por Noriega, desde una visión procesal (distante de una visión resultadista), en el que la integración comienza desde la formulación de la política pública, continúa durante su puesta en marcha generando una gestión integrada y no se abandona en la

evaluación, porque ésta da paso a una reformulación que nace de la integración. Esta visión privilegia el proceso por encima de los resultados concebidos desde una mirada eficientista. Se reconoce de la multidimensionalidad de los problemas sociales, cuyas causalidades interrelacionadas no parecen posibles de ser enfrentadas exclusivamente con intervenciones de carácter sectorial. Además, este reconocimiento se asocia con la idea de que afrontar estas problemáticas requiere ir más allá de acciones centradas en el individuo, para dar lugar a una concepción que coloca el énfasis en dos tipos de abordajes potencialmente complementarios: la familia y el territorio. Consideramos que no hay política pública que apunte a la integralidad, sin una visión comunitaria y territorial.

En la gestión del Sistema de promoción y protección, las relaciones interinstitucionales constituyen un cariz central a partir de los dos principios expresados en la Ley 13298: corresponsabilidad e integralidad. Estos principios exigen la interacción entre actores de diferente naturaleza como lo son el Estado, la Sociedad Civil y las familias, pero a la vez, la interacción de los diferentes niveles de gobierno (nación, provincia, municipio) y diferentes sectores de ese Estado (salud, educación, obras públicas, trabajo, etc.). Para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos esas relaciones deben ser permanentes, coordinadas y direccionadas hacia la protección y promoción de los derechos de los niños/as.

CAPITULO III

“La gestión del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños/as desde el punto de vista normativo”

“El régimen jurídico vigente define no solo “qué” pueden hacer los actores (aspectos funcionales) sino también “cuánto”, esto es, el margen de exclusividad de su acción, y “cómo”, o sea, la necesidad de definir arreglos de cooperación y aunque no de manera exclusiva, “con qué”, los recursos de poder para desplegar con ciertos niveles de autonomía su acción en el ámbito público” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 66).

III.1 Las modificaciones en la legislación

La clave para la comprensión de este capítulo que desarrolla el aspecto normativo, a pesar de tener un énfasis técnico, es el no desconocimiento del carácter político-ideológico de las normas, como lo explica Vaca Narvaja (2012:82): *“El derecho se expresa a través de un discurso, que se traduce en comportamientos, símbolos, y conocimiento. Desde esta perspectiva se resalta la función ideológica que origina significaciones a los hechos y a las palabras. Por lo tanto, como ya lo señaláramos, no solo es lo que la “ley manda” sino lo que los “jueces interpretan”, los “abogados argumentan”, los “litigantes declaran”, los “teóricos producen”, los “legisladores sancionan”, los “doctrinarios critican”. Así el derecho no es neutral, por el contrario, está impregnado de politicidad, de valoración, e intereses, es por lo tanto discurso ideológico, crea funciones, categorías, sujetos, luego transforma en objetos de intervención. En este sentido, de acuerdo con Poulantzas, citado por Cárcova, la ley se presenta “no solo como barrera de exclusión de clases dominantes sino como asignación del lugar que deben ocupar” (Cárcova, 1991:148). “En tanto discurso ideológico, el derecho produce representaciones imaginarias de los individuos ocultando de esta manera el sentido de las relaciones estructurales establecidas entre los sujetos. Siguiendo a Foucault es discurso normalizador y disciplinario, los discursos del poder. Como*

discurso de poder, instruye órganos, consagra prerrogativas, constituye sujetos.”

(Vaca Narvaja, 2012:82)

Vaca Narvaja (2012) reconoce que haciendo en una revisión de los procesos de transformación jurídico se observa que la instituciones y prácticas gestadas en el modelo tutelar persisten en algunos dispositivos normativos nuevos aunque se los nombre de otra forma, no obstante... *“El marco legal vigente se muestra como receptor de una determinada concepción de infancia; que luego se traduce en las prácticas de distintos actores sociales e institucionales que intervienen en la temática”*. (Vaca Narvaja, 2012:80)

Como mencionamos anteriormente, el SPPDNNyA que nos ocupa está contemplado en la Ley 13.298 y sus decretos reglamentarios. Esta Ley está inspirada en la Convención Internacional de Derechos de Niño e incluida en la Constitución Nacional Argentina, desde 1994. La Ley 26061, a nivel nacional, y la Ley 13298 a nivel provincia de Buenos Aires con sus decretos reglamentarios, complementan el plexo normativo de derechos humanos, al que nuestro país adhirió en las últimas décadas. En resumen, el diseño normativo actual en la provincia de Buenos Aires, en relación a la infancia, desde el nivel internacional hasta el nivel provincial, es:

- Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), Ley Nacional N° 23.849
- Ley Nacional de Protección Integral de Niños/as y Adolescentes N° 26.061 y sus Decretos Reglamentarios
- Ley Provincial de la Promoción y Protección Integral de Derechos de los Niños N° 13298 y sus Decretos Reglamentarios
- Ley de Fueros N° 13634/13645 (Fuero de Familia y Responsabilidad Penal del Niño) y sus Decretos Reglamentarios
- Decreto N° 151/07 Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

- Disposiciones Ministeriales N° 166/07, 171/07 y 172/07

La transición hacia la Ley 13298 de caracterizó por los vacíos legales e incertidumbres en los operadores, algunos de los cuales debieron subsanarse con sucesivas reglamentaciones y leyes rectificatorias. Insertamos una apretada síntesis de la cronología relacionada con la formulación y sanción definitiva, a través del siguiente cuadro:

1983 – Decreto Ley 10.067 en la Provincia de Buenos Aires, a 21 años de implementación la ley de Patronato implica toda una cosmovisión acerca del trabajo con chicos y adolescentes pobres, ofreciendo respuestas jurídicas donde existen problemas sociales y medidas "de protección" . Muchas veces significaba la privación de la libertad por tiempo indefinido.
1997 - Los primeros intentos serios de modificarlo. Su resultado fue la ley 12.607 "De Protección Integral de los Derechos del niño y joven", que pasó tres años en estado de "debate parlamentario".
2000-La Legislatura bonaerense la sancionó en diciembre de 2000, pero nunca pudo ser puesta en práctica. Lo impidió un complicado proceso plagado de recursos legales, presiones políticas y argumentos presupuestarios ² , a saber: * La Procuración General de la Suprema Corte (autoridad a la que responden los fiscales y asesores de la Provincia), por entonces a cargo de Eduardo Matías de la Cruz, presentó un recurso de inconstitucionalidad porque quitaba facultades al Poder Judicial, argumentando que éste tiene una "inexcusable intervención en todo asunto que involucre a un menor". * La ley quedó suspendida hasta que la Corte se expidiese al respecto, tarea que le demandaría más de dos años al Supremo Tribunal bonaerense. Mientras tanto, el senador y por entonces, vicegovernador Hugo Corvatta ideó un proyecto alternativo, argumentando que la 12.607 era "muy buena, pero muy buena para Suiza" por el presupuesto que requería. * El "Proyecto Corvatta" recibió críticas por parte de ciertos sectores que lo denunciaban como mero reciclaje del Patronato y tampoco reunió el consenso político necesario. La Legislatura optó entonces por suspender lisa y llanamente a la ley anterior, el 12 de mayo de 2003. * Cinco días después, la Corte definió que la 12.607 era constitucional pero ya estaba suspendida por la decisión legislativa, y quedó suspendida.
2004- El Ministerio de Desarrollo Humano, a cargo de Juan P. Caffero, empezó a trabajar en un proyecto de modificación de la 12.607 que pudiera acercar posiciones. En el proceso intervino el Foro de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, nucleamiento provincial integrado por la CTA, el CELS y la Comisión provincial de la Memoria entre otros organismos, como el Hogar del padre Cajade. Finalmente, entró a la Legislatura iniciado por la senadora Patricia Jorge pero los integrantes del foro reconocían que les costaba mucho seguir el trámite y había modificaciones permanentes, un borrador del proyecto a los tres días ya no servía porque se había cambiado todo. La situación siguió empantanada hasta el 15 de diciembre, cuando se acordó un cambio significativo: se dividió el aspecto asistencial -en el cual había mayor acuerdo- del penal, dejando para este último una organización transitoria hasta la sanción de otra ley específica que no debía exceder el plazo de un año. Saldado este punto, la nueva ley 13.298 "De la promoción y Protección de los Derechos de los Niños", fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras durante las sesiones del 22 y 29/12/ 2004. Se publicó en el Boletín Oficial el 27 de enero y el 5 de febrero entró en una vigencia que duró dos días. Nuevamente la Procuración (a cargo de María del Carmen Falbo, sucesora del fallecido De la Cruz) presentó un recurso legal para suspenderla, y otra vez la Corte hizo lugar al pedido.
2005- El poder ejecutivo dicta la reglamentación de la Ley 13.298 aun estando suspendida a través del decreto 300/05 como impulso a la factibilidad de la misma.
2007- Enero. Se promulga la ley 13.634 "sobre los fueros de familia y de responsabilidad penal del joven". Esta ley complementa la Ley 13298 2007- Marzo La Suprema Corte de Justicia levanta la medida cautelar de suspensión sobre la ley 13298, cuando se rechaza el recurso de revocatoria in extremis presentado por la Sra. Procuradora, la cual mediante la resolución 179/07 allana lo resuelto por la Suprema Corte y se reconoce la plena vigencia de las leyes 13.298 y 13.634 y de esta forma colabora a la derogación definitiva del decreto ley 10.067/83

Como hemos mencionado, con la sanción de la ley 13298, se produce la derogación del decreto Ley 10067 que implicó, en términos legislativos, el abandono del Patronato del Estado. Puntualmente, la doctrina de la situación irregular se concentró en la atención a los "menores" que se consideran en "peligro material o moral" como "objetos de tutela", dando una respuesta judicial a través de la

²⁴"La Pulseada" Nro. 13 agosto 2003

institución del Patronato. La Ley de Patronato facultaba a los jueces para disponer discrecionalmente de cualquier niño que hubiera cometido o sido víctima de una contravención o delito, o se encontrara "material o moralmente abandonado", para entregarlo a "una persona honesta, o a un establecimiento de beneficencia privado o público, o a un reformatorio público de menores", según expresaba el texto original de la ley. Esta ley constituyó la herramienta jurídica que autorizaba a los jueces de menores a dictar la disposición tutelar que reemplazaba de la patria potestad por razones de "riesgo moral o material" de los "menores". Luego de la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, se plantea como superador el "Sistema de Protección Integral" donde los niños y adolescentes son pensados como "sujetos de derecho" y el Estado es el principal garante de las políticas públicas básicas universales y de la protección especial de esos derechos en **corresponsabilidad** con la familia y la sociedad. El sistema judicial queda limitado a los conflictos jurídicos (civiles y penales) y exento de la atención y tratamiento de las situaciones de carácter asistencial. Y se adopta una clara oposición a la institucionalización y a las penas de privación de la libertad de los menores de edad.

Puntualicemos los aspectos más relevantes que contiene la ley en cuestión:

- Niño: Se considera niño desde su concepción hasta los 18 años, si bien la ley 13.298 no lo dice expresamente, incluye la reserva hecha por la Argentina en su adhesión a la Convención Internacional del Derecho de Niño. Como dice el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional se da jerarquía constitucional a esta Convención, en los términos en que ésta se incluyó, es decir, con las reservas e interpretaciones formuladas por el Estado al momento de su ratificación, por lo cual alcanza a todas las leyes provinciales.
- Sujeto de derecho: El niño/a es un sujeto de derecho en consonancia con la Corte interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva N° 17 sobre la "Condición Jurídica del Niño" que señala que "los niños no deben ser

considerados 'objetos de protección segregativa' sino sujetos de pleno derecho que deben recibir protección integral y gozar de todos los derechos que tienen las personas adultas, además de un grupo de derechos específicos que se les otorga por la particularidad de que los niños se encuentran en desarrollo...". La concepción se vincula fundamentalmente con el reconocimiento del niño, no como un ciudadano de futuro, sino como un ciudadano actual.

- Principio del interés superior del niño: la ley consagra expresamente al principio del "interés superior" del niño como su eje rector (art. 4° ley 13.298) ya establecido en la Convención Internacional del Derecho del Niño (art. 3). Implica el reconocimiento del niño como persona, la aceptación de sus necesidades y la "plena satisfacción de sus derechos". Como standard interpretativo amplio permite una función correctora e integradora de las normas, constituyéndose en pauta de decisión ante un conflicto de intereses y criterio para la intervención institucional destinada a proteger al niño. Resulta así en "interés superior del niño" toda medida que tienda a respetar la mayor cantidad de derechos involucrados.
- El Estado como garante de derechos: recae en el Estado la responsabilidad indelegable de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos fundados en su rol fundamental de reducir las desigualdades y de fomentar la cohesión social.
- Se destaca el rol prioritario de la familia de origen o pertenencia del niño, en su crianza, cuidado y formación. La 13.298 no define el concepto "familia", sino su decreto, incluyendo a los padres, la familia extensa "y otros miembros de la comunidad que representen para el niño vínculos significativos en su desarrollo y protección". En la Convención Internacional del Derecho del Niño

se hace alusión al concepto de corresponsabilidad parental, que exige la participación igualitaria de ambos padres en el cuidado de sus hijos, reforzándose la concepción de "responsabilidad parental" en reemplazo de lo que usualmente se llamaba "patria potestad" (art. 264 C.C.) expresión connotada como poder, y no como idea de autoridad en función del logro de determinados objetivos: la protección y formación integral del hijo.

Téngase en cuenta que, además, *“la adopción de la Convención Internacional de Derecho del Niño y la sanción de las leyes concordantes a nivel nacional y provincial exigen una revisión de varias normas del Código Civil en temas como patria potestad, tutela, adopción, minoría de edad, capacidad civil, entre otras. Asimismo los jueces habrán de verse en muchas oportunidades obligados a abandonar el encorsetamiento de la ley de fondo, para analizar las cuestiones desde estas nuevas normativas y con el prisma constitucional de la CDN”* (Fernández 2008:2).

III. 2. La “nueva” institucionalidad en el plano ejecutivo

La Ley 13298 determina la creación de una nueva institucionalidad que afecta a la organización de los poderes ejecutivos tanto del nivel provincial como del municipal en la provincia de Buenos Aires. En cuanto a la provincia exige la creación de una **Comisión Interministerial**, que tiene por objeto coordinar políticas y optimizar recursos en esta jurisdicción. La misma está integrada por los Ministerios de Jefatura de Gabinete de ministros, Desarrollo Social, Justicia y Seguridad, Salud, Trabajo, Dirección General de Cultura y Educación y las secretarías de Derechos Humanos, de Deporte y Turismo y el Instituto Cultural. Los **Servicios zonales** de dependencia provincial no están estatuidos en la Ley 13298, sin embargo son creados por el art 18.4 del decreto 300/05.

En los municipios, se establece la creación de **Servicios locales**, que son unidades técnico-operativas en una o varias sedes, incluso la ley explicita las funciones del mismo y los profesionales que deben integrar el equipo (Psicólogo/a, Trabajador/a Social, Abogado/a y Médico/a).

En términos institucionales dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Provincial se produjo un cambio significativo que no deriva linealmente de la Ley 13298 (año 2007) pero que sí constituye una implicancia en el largo plazo. Hasta el 2011, el área de Niñez y Adolescencia dependía del Ministerio de Desarrollo Social (ver organigrama en Anexo). A fines del mencionado año, mediante el Decreto N° 11/11 B se creó la Secretaría de Niñez y Adolescencia dependiente en forma directa del Poder Ejecutivo Provincial. De esta forma se jerarquizó el área elevándola en el organigrama con la asignación presupuestaria correspondiente. La misma está dividida en la Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos y la Subsecretaría de Responsabilidad Penal Juvenil. De la primera dependen la Dirección Provincial de Programas y Promoción Comunitaria y la Dirección Provincial de Promoción y Protección de Derechos. Por su parte, la segunda tiene en su organigrama dos direcciones provinciales, una de Medidas Alternativas y otra, de Institutos Penales. Por último, ésta Secretaría de Niñez y Adolescencia tiene también tres direcciones provinciales que dependen directamente del secretario: la Dirección General de Administración, la de Control de Gestión, y la de Planificación.

Se añade la creación del REUNA, Registro Estadístico Único de Niñez y Adolescencia, que es el registro informatizado de los destinatarios de programas del SPPDNNyA y el de las instituciones no gubernamentales que intervienen en materia de Niñez y Adolescencia. Las bases tienen carácter interno y confidencial. Tienen acceso autorizado los Servicios zonales y locales en tanto esté firmado el convenio con la Secretaría de Niñez y Adolescencia.

III.3 La organización judicial

La sanción de las leyes 13.298 y sus complementarias, fundamentalmente las Leyes 13634 y 13645 implicaron cambios en la organización.

La modificación que interesa a esta investigación es la transformación de los existentes Tribunales de Familia Colegiados de Instancia Única en Juzgados de Familia Unipersonales, integrados por un juez de primera instancia, un consejero de familia y un Equipo Técnico Auxiliar conformado por un médico psiquiatra, un psicólogo y un trabajador social . El procedimiento aplicable es el que está vigente en el Libro VIII del Código Procesal Civil y Comercial de Buenos Aires, con varias modificaciones previstas en la ley. Estos cambios implicaron el aumento de la cantidad de Juzgados y la reacomodación de quienes trabajaban en cada uno de los tribunales, en muchos casos eso implicó, incluso, la modificación de la tarea del personal.

Aparte de la ley 13298, con la ley 13.634 se disuelve los Tribunales de Menores en la provincia de Buenos Aires y crea el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil. De conformidad con el art. 18 , ley 13634, el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil estará integrado por: Cámaras de Apelación y Garantías en lo Penal; Tribunales de Responsabilidad Penal Juvenil; Juzgado de Responsabilidad Penal Juvenil; Juzgados de Garantías del Joven y Ministerio Público del Joven.

III.4 Los procedimientos de SPPDNNyA

De los procedimientos explícitamente enunciados en la Ley 13298 y en especial, en el decreto 300/05, se desprenden actuaciones asignadas jurídicamente

a determinados organismos, considerados como “actores”. Estos procedimientos afecta la dinámica de relación, es por esta razón que damos espacio al detallarlos:

“a) El abrigo: Es una medida excepcional y provisional, que implica la permanencia temporal de un niño fuera del ámbito familiar (Ley 13298, 13634 – decreto 300/05). La medida tiene por objeto brindar al niño un ámbito alternativo al grupo de convivencia, cuando en éste se encuentran amenazados o vulnerados efectivamente sus derechos o garantías y hasta tanto se evalúe la implementación de otras medidas administrativas y/o judiciales tendientes a preservarlos o restituirlos.”

*“b) La Guarda Institucional: Superada la etapa del abrigo, y no existiendo posibilidades de resolver en el plazo perentorio de 30 días (con opción a 30 días más) del art. 35.3 del decreto 300/05, habrá de solicitarse la guarda institucional del niño a través del **Asesor de Incapaces al Juzgado de Familia**. Ha de tenerse presente que el Juzgado de Familia hubo de intervenir en forma previa y al sólo efecto del control de legalidad de la medida de abrigo efectuada por el **Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos**. (Art. 100 ley 13634)*

*1.- La Guarda Institucional de un niño sucede cuando las estrategias de corto plazo instrumentadas en los casos de abrigo no han sido satisfactorias, o bien cuando de la situación y circunstancia dada surge que se requerirán plazos más largos para el armado de una estrategia sustentable que permita la inclusión del niño en su **familia**, en una **familia alternativa** o en un espacio de vida autónomo.*

2.- La Guarda Institucional en un hogar de crianza reconoce el hecho fáctico en ciertos casos de severas dificultades de inclusión en familias alternativas a las de origen. Grupos de hermanos numerosos, niños de mayor edad que ingresan con mayor dificultad en los procesos de adopción, etc. En estos casos se prevén internaciones prolongadas en espacios convivenciales de características diferentes

*a los del primer punto. En estos términos la guarda institucional de un niño se legitima con la intervención del **Juez de Familia o de Paz competente.**”*

Concretamente, hasta la Resolución 3391/13 de la Suprema Corte de Justicia Bonaerense, el ingreso y/o permanencia en una institución de gestión estatal o privada deberá contar con una autorización escrita (por abrigo o guarda institucional) por el Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos, con carácter de obligatoriedad, sin importar qué organismo realizó el diagnóstico, el seguimiento, aun así haya sido el Servicio Local quien intervino y sugirió la medida. Sin embargo, como veremos más adelante, en el capítulo 4, esta resolución interpretada por el Juzgado de Garantías nro. 5 de San Martín dio lugar a una medida cautelar que habilitó a un servicio local que dispusiera de una vacante sin que medie el Servicio Zonal modificando la operatoria por la cual el Servicio Local comunica y gestiona la medida de abrigo, y el Juzgado continúa legalizando la medida. Evocando esta medida cautelar, actualmente todas las medidas de abrigo siguen esta operatoria, estableciendo una nueva forma de interactuar entre los actores donde unos quedan relegados y otros toman protagonismo, fundamentalmente por reservarse la capacidad de decidir.

Todas las guardas institucionales son dispuestas por un Juez de Familia o de Paz, a diferencia de ello las medidas de abrigo son hechas efectivas por los Servicios de Promoción y Protección de Derechos del Niño con posterior control de legalidad de la medida por parte de un Juez de Familia. (Art. 100 de la ley 13634 modificatoria del art. 35 inc. H de la ley 13298).

Si el juzgado interviniente no remitiese el oficio, ni la información pertinente, haciendo posponer la medida de abrigo, el Servicio Zonal, vencidos los plazos de la medida de abrigo, solicitará al Asesor de Incapaces la promoción de la acción que correspondiere en defensa del derecho del niño a una adecuada intervención.

En caso de fuga, *“no deberá denunciarse penalmente el acontecimiento, debiendo limitarse el accionar institucional a la comunicación al Servicio Local interviniente, al asesor de Incapaces correspondiente y a solicitar la averiguación de paradero del niño en la Capitanía cercana al domicilio institucional”* (Resolución 171 del Ministerio de Desarrollo Social).

III.5 Relación Provincia-Municipio en la Provincia de Buenos Aires

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

En el caso de la provincia de Buenos Aires, a pesar de haber modificado su constitución provincial posteriormente a la reforma de 1994 de la Constitución Nacional que impuso el reconocimiento de la autonomía de los municipios, sus constituyentes provinciales lo organizaron de otra forma, por lo cual, los municipios de la provincia de Buenos Aires no son autónomos. El marco legal forma parte de la historia de la provincia en la que los municipios fueron constituidos por el poder central en medio de la “conquista” alrededor de fuertes, nudos ferroviarios o puertos. *“Los municipios de la provincia de Buenos Aires son regulados por el Decreto Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades. No se autoconstituyen, ni normativa ni históricamente: es el gobierno provincial el que les da origen, aún cuando la Constitución Nacional proclame su autonomía. En este contexto, el Estado Municipal es el producto de conceptos y visiones que sobre el rol municipal han tenido los gobiernos provinciales”.* (Bernazza, 2004:11)

La provincia de Buenos Aires adoptó un “esquema de enumeración concreta”³ que consiste en que el municipio ejerce competencias exclusivamente en las materias indicadas por la ley. El margen del accionar municipal está supeditado a las competencias otorgadas por la provincia. La creciente demanda de la población que espera que sea el municipio el que actúe sobre sus problemas cotidianos más allá de que corresponda o no a sus competencias complejiza la tarea.

La Ley 13298 transfiere funciones específicas a los municipios:

“Las políticas de promoción y protección integral de derechos de todos los niños se implementarán mediante una concertación de acciones de la Provincia, los municipios y las organizaciones de atención a la niñez, tendientes a lograr la vigencia y el disfrute pleno de los derechos y garantías de los niños.

*A tal fin se **invita a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal**, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez.”*

La Autoridad de Aplicación podrá disponer la desconcentración de sus funciones en los municipios, mediante la celebración de convenio suscripto con el Intendente Municipal, que entrará en vigencia una vez ratificado por Ordenanza.

Decreto 300

³ Existen tres tipos de Sistemas de determinación de las competencias: El *sistema de cláusula general* se funda en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal. Para ello son utilizados términos como interés, necesidad, bienestar, prosperidad y otras para formular genéricamente la competencia municipal. El *sistema de enumeración concreta* consiste en que el municipio ejerce competencia exclusivamente en las materias indicadas por la ley. El *sistema mixto* se apoya en una enumeración concreta efectuada por la ley, seguida por una cláusula general que amplía la competencia.

*“Las Regiones del Ministerio de Desarrollo Humano **promoverán la participación de los Municipios a quienes se les delegará la convocatoria y coordinación de los Consejos Locales** en caso de que adhieran a esta ley mediante convenio refrendado por Ordenanza Municipal (artículo 16, inciso 2 y artículo 22 de la ley).*

En aquellos casos en que el Municipio no manifieste expresamente su voluntad de constituir y participar del Consejo Local, éste podrá constituirse exclusivamente con instituciones sociales de la comunidad y representantes de la Comisión Interministerial, como mínimo aquellos de salud y educación, y todos los que contaran con efectores en esas localidades.”

ARTICULO Nº 22

22.1.- Asignación de recursos por parte del Municipio

Los municipios deberán asignar a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños que habitan en ellos, el máximo de los recursos económicos y financieros disponibles, tanto los transferidos por la descentralización proveniente de las distintas áreas del Poder Ejecutivo Provincial, como así también los que se reciban desde otras jurisdicciones, y los propios de cada municipio.

22.2.- Los Municipios que asuman las obligaciones estatuidas por la ley a través de un convenio suscripto con el Intendente y ratificado por Ordenanza deberán:

1. Convocar y coordinar los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño para la formulación del Plan de Acción Local de acuerdo a las competencias definidas por este Decreto **2. Constituir y poner**

en funcionamiento el Servicio Local de Protección de Derechos dispuestos por los artículos 19 al 21 de la ley.

3. Seguir los procedimientos para el Servicio Local de Protección de Derechos fijados por los artículos 37 al 40 de la ley.

4. Ejecutar por sí o a través de terceros los programas y medidas dispuestas por los artículos 29 al 36 de la ley.

Para el logro de un efectivo desempeño, el Ministerio de Desarrollo Humano dará apoyo técnico, desarrollará manuales para la aplicación de los procedimientos tendientes a un efectivo funcionamiento de los Servicios de Protección de Derechos y capacitará a los recursos humanos del nivel municipal. El Ministerio de Desarrollo Humano se reserva la supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones a través de las Regiones, en base a los procedimientos y estándares dispuestos en la ley y este Decreto Reglamentario.

En cuanto al financiamiento, tanto la provincia como el municipio poseen el mismo proceso de presupuesto. El departamento ejecutivo, inicia su elaboración, lo veta total o parcialmente y lo ejecuta y el departamento deliberante lo aprueba (o no) y lo controla. Además, la provincia tiene una única categoría de gobiernos locales a pesar de la heterogeneidad de municipios que la integran, en cuanto a cantidad de población, características demográficas y sociales, etc.

La propia ley estableció la entrega de fondos “intangibles” (que no se pueden recortar ni usar para otros fines) para la creación del SPPDNNyA en cada distrito. A saber:

Decreto 300 ARTICULO 17.-

Financiamiento actual del SPPDNNyA.

La Comisión Interministerial creada por el art. 23 de la ley deberá optimizar los recursos del Estado Provincial a los fines de posibilitar el cumplimiento de la misma. En tal sentido formulará al Ministerio de Economía las sugerencias de modificaciones, reasignaciones y adecuaciones presupuestarias que pudieren corresponder en cada ejercicio.

A los efectos de garantizar el financiamiento permanente del sistema se destinará al menos el 50% del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales, que creó la ley 13.163 y dec. 609/04 para el año en curso. En cada ejercicio fiscal se determinará el monto asignado y el Ministerio de Desarrollo Humano podrá mediante convenios con los municipios transferir dichos recursos de acuerdo a un índice de distribución que elaborará teniendo en cuenta la población y necesidades de cada municipio.

Con el fin del financiamiento se aplicó, entonces, el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS) regulado por la ley 13.163, mediante el cual se entregó en 2006 un total de más de 113 millones de pesos distribuidos porcentualmente entre todos los municipios bonaerenses; y otros 50 millones se derivaron en los primeros seis meses de 2007.

El decreto 609/04 que explica que la transferencia a los municipios del FFPS se realiza de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social⁴ construido por el Ministerio de Desarrollo Social, quien se encarga de evaluar y aprobar los proyectos. El municipio debía presentar un informe de avance detallando el estado de situación del proyecto, a fin de evaluar la ejecución del mismo. La transferencia de los recursos del FFPS a los municipios, previa aprobación de los proyectos a aplicar, sería efectuada mensualmente.

⁴Coefficiente de vulnerabilidad social (Resolución Ministerial 25/04): cada municipio obtiene un porcentaje del fondo de acuerdo a indicadores tomados de fuentes oficiales (INDEC, NBI, EPH, etc.).

De acuerdo a lo establecido por la ley 13.163 y sus modificatorias, al menos el 40% de los fondos debe destinarse al eje Niñez y el otro 40% a las demás líneas de intervención: economía social, de seguridad alimentaria, de juventud, de adultos mayores, de género e inclusión de la mujer, de discapacidad, de vivienda y hábitat y de asistencia crítica, que a su vez deberán promover el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios en cada localidad, en función de las políticas que defina el municipio. Los municipios deberán demostrar ante el Ministerio de Desarrollo Social, dentro de los cuarenta y cinco (45) días corridos de la recepción de los fondos, habiéndolos gastado o no en su totalidad, que los mismos fueron utilizados en los ejes definidos en el proyecto presentado y aprobado. En caso de incumplimiento de dicha obligación, el Ministerio comunicará tal circunstancia al Ministerio de Economía, quien dispondrá la suspensión de la distribución de los recursos del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales hasta que cesen las causas que originaron la misma⁵.

Esta descentralización directa de recursos a través de la Ley 13.163 significa la coparticipación a los municipios de una parte de impuesto a las ganancias e inmobiliario rural, girados, a través del Ministerio de Economía, en forma directa de los fondos a los municipios.

En definitiva, las leyes nombradas definen actores y posibilitan y condicionan las relaciones entre los mismos. Los elementos normativos de orden jurídico y los que reglamentan aspectos económicos definen los alcances y limitaciones de las relaciones que se dan en el entramado institucional del SPPDNNyA.

⁵ http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas/15_fortalecimiento_programas/index.htm

CAPITULO IV

LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL EN EL CASO DEL MUNICIPIO DE GRAL. SAN MARTÍN

IV.1. El escenario bonaerense

En el escenario político en el que se dan las relaciones entre instituciones que se suponen parte de la gestión del SPPDNNyA en la provincia de Buenos Aires, distinguimos aspectos estructurales y coyunturales, además, de reconocer una alta complejidad desde el punto de vista social, político, económico, poblacional, etc. . Es una de las provincias más ricas, más poblada, y con mayor caudal electoral. No se pretende hacer una descripción acabada sino plantear algunos lineamientos que ayuden a contextualizar las relaciones interinstitucionales que nos preocupan, así como también adentrarnos en el análisis del Municipio de San Martín.

En cuanto a los aspectos estructurales, la provincia de Buenos Aires posee al menos dos realidades territoriales diferenciadas: el conurbano bonaerense, donde se ubica San Martín, con 9.916.715 millones de personas; y el resto de los partidos, usualmente llamados del interior con 5.708.369 millones de habitantes, según CENSO 2010, INDEC⁶. La provincia es gobernada por el partido peronista hace 28 años. Desde el 2003, el kirchnerismo ha incurrido en múltiples alianzas con los considerados “*barones del conurbano*”⁷, intendentes y hombres de poder que manejan variables importantes para el logro de la gobernabilidad en un territorio

⁶Aclaremos que suele discutirse si partidos *externos*, pero eminentemente urbanos como Pilar o Escobar, deben ser incluidos en la aglomeración del GBA

⁷ Un grupo de políticos en su mayoría peronistas con peso político no sólo en la provincia sino también en el escenario nacional. El jefe de este grupo de intendentes fue Alberto Balestrini, quien fue intendente de La Matanza y vicegobernador, y se encuentran incluidos en un largo periodo temporal a: Jesús Cariglino, Alberto Descalzo, Raúl Othacehé, Julio Pereyra, Mario Ishii, Hugo Curto, Alejandro Granados y Marcelo Coronel. También pueden sumarse Aldo Rico, y quien fue Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires Baldomero Álvarez de Olivera, y al difunto Manuel Quindimil.

conflictivo, concentrado poblacionalmente, violento, y con mayor pobreza urbana. Esta provincia tiene problemas sociales de larga data y de una enorme complejidad: narcotráfico, trata de personas, desnutrición, déficit habitacional, contaminación extrema, etc.. Esa gobernabilidad es construida en parte con mecanismos de clientelismo y caudillismo político.

En relación a los aspectos coyunturales, la Ley 13298 fue sancionada meses antes de asumir como gobernador Daniel Scioli, durante el mandato de Felipe Solá, fue su ministro de Desarrollo Humano, Juan Pablo Cafiero, quien la impulsó. Durante la primera gestión de Scioli podemos resumir que mantiene un discurso endeble para enfrentar el mito que asocia niñez y adolescencia con “inseguridad”, ni es resueltamente crítico al planteo de la “mano dura”. Desde la aprobación de la Ley 13298 hubo distintos ministros de Desarrollo Social que se sucedieron a raíz de posiciones encontradas respecto a este tema. Múltiples elementos se involucran en la falta de impulso a la implementación del SPPDNNyA, por ejemplo:

- Habiendo pasado cuatro años de la plena vigencia de la ley, no se había concretado la creación del Observatorio del niño, el Fondo de Proyectos Innovadores de Promoción y Protección de los Derechos del niño y apoyo a la familia (art. 16). y Defensor del niño; así mismo hacía falta el funcionamiento regular y permanente de la Comisión Interministerial.
- Se produjo un desfinanciamiento visualizado en los presupuestos aprobados desde el 2005 al 2010 en las siguientes áreas: armado del SPPDNNyA, programas de prevención, promoción y restitución de derechos, Servicios Zonales y locales y programas de medidas socio-educativas para el área del sistema de responsabilidad penal juvenil⁸.

⁸http://www.comisionporlamemoria.org/comite/informes/anuales/informe_2010.pdf pag. 375-379 y en López, Ana Laura, Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires (2000-2009) Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

- Se profundizó la fragmentación y superposición de las políticas, a nivel interno. Por ejemplo, con la inclusión en 2009 de Baldomero Álvarez como Ministro de Desarrollo Humano, se implementó el Programa Envión y se promocionó más que el propio SPPDNNyA. De ésta forma se planteó un trabajo que en su mayoría se realiza en paralelo a la Ley N° 13.298., sufriendo dilaciones en su implementación.

A fines del 2011, se produjo un cambio significativo en el organigrama a nivel provincial: Pablo Navarro, dejó su cargo de Sub-secretario de Desarrollo social, para pasar a desempeñarse como Secretario de Niñez y Adolescencia, marcando una nueva etapa. Esta actual Secretaría asume, lo que fue el Consejo Provincial del Menor (institución ejecutora durante la vigencia de la Ley de Patronato), sus establecimientos, el personal y las tareas, que entre otras contemplan la administración y supervisión de las becas en instituciones privadas. A pesar de haber jerarquizado el área elevándola en el organigrama, un informe de la Red de Hogares y Centros de Día de la Provincia de Buenos Aires (REDBA) expresa que esto no significó en términos presupuestarios un mejoramiento para la red de instituciones privadas y organizaciones comunitarias que suelen acoger a los niños/as y adolescentes sin red familiar. Este informe señala, en abril del 2012 que *“la gestión de Pablo Navarro no pagó a más de 680 instituciones en toda la provincia las becas que correspondían al 1º bimestre de 2012”*⁹, *“Mientras tanto, 200 institutos no cobraron el 6º bimestre del 2011, e incluso otros 35 no recibieron becas en todo el año. Esta peligrosa situación ha llevado a que más de 400 niños y niñas dejen de recibir atención a causa del cierre de 20 hogares en tan sólo los últimos 4 meses.”*¹⁰.

⁹ http://www.argenpress.info/2012/04/argentina-provincia-de-buenos-aires_04.html

¹⁰ La Nación <http://www.lanacion.com.ar/1361792-mantenerse-a-flote-sin-subsidios>

IV. 2. El escenario del partido de Gral. San Martín

El partido de General San Martín es uno de los 135 partidos de la provincia de Buenos Aires, que integra el primer cordón del conurbano bonaerense (24 partidos), aglomerado urbano con características particulares, ubicándose en la zona norte del mismo y siendo el municipio más poblado de dicha zona. Según el censo de población 2010, la misma asciende a 414.196 habitantes (INDEC, 2010). Es el tercer distrito más densamente poblado (7550.50 hab./km²) del conurbano bonaerense después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Partido de Lanús y el 9º en magnitud poblacional detrás del Partido de Florencio Varela. Tiene tasas medias en relación a la población en condiciones NBI y a las de empleo, teniendo en cuenta el promedio de los partidos del Conurbano, y la Ciudad de Buenos Aires como puede observarse en los siguientes cuadros:

Hogares y porcentaje de hogares con, al menos, un indicador de NBI, por Partido.

Región Metropolitana, Año 2010			
Partido	Hogares con al menos un indicador NBI	% Hogares NBI	Total Hogares
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	68.776	6,0	1.150.134
Partidos del conurbano bonaerense	271.043	9,2	2.934.373
General San Martín	8.936	6,7	133.202

Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense, ICO-UNGS con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010, INDEC.

Tasa de actividad, empleo y desocupación. Año 2010

General San Martín	69,6	65,8	5,5
--------------------	------	------	-----

Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense, ICO-UNGS con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010, INDEC

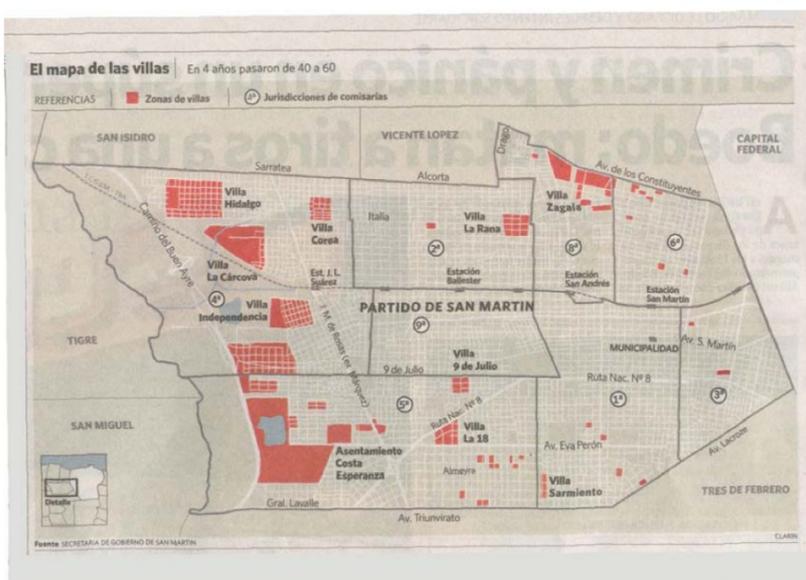
Este cuadro comparativo ilustra en cuanto a la cantidad de niños y su condición frente a la pobreza. No es específico de San Martín pero sí del conglomerado urbano que reúne características similares:

Población de menores de 14 años según incidencia de la pobreza y la indigencia. Total de 31 aglomerados urbanos, regiones estadísticas y agrupamientos por tamaño. Segundo semestre de 2006							
Región/aglomera do	Población total	Total menores	Menores s/ población total	Menores no pobres	Menores pobres	Menores pobres no indigentes	Menores pobres indigentes
	Miles		%				
Total	31 24.008	5.630	23,5	59,5	40,5	26,2	14,3
Aglomerados urbanos							
Aglomerados del interior	11.333	2.756	24,3	58,4	41,6	26,3	15,3
Regiones							
Gran Buenos Aires	12.675	2.874	22,7	60,6	39,4	26,1	13,3
Ciudad de Buenos Aires ⁽¹⁾	2.970	478	16,1	79,9	20,1	14,4	5,7
Partidos del Conurbano ⁽¹⁾	9.705	2.396	24,7	56,8	43,2	28,4	14,8

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

La mayoría de los asentamientos precarios y villas en San Martín se ubica en lo que es conocido como el Área Reconquista que incluye la franja de barrios comprendidos entre el Camino del Buen Ayre y la Ruta 4, de los partidos de San Martín y Tres de Febrero. Constituye una zona de desarrollo urbano precario.

Infografía N° 1.- Partido de San Martín - Provincia de Buenos Aires – Argentina. Ubicación de las Villas de Emergencia y Asentamientos Precarios



Fuente: Clarín (24/08/08)

El censo habitacional realizado por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Municipio del Partido de General San Martín¹¹ informa que en este territorio existen 26 barrios, villas y focos de emergencia. No obstante, el organismo no tiene registrado el número de familias sobre todos los barrios, esto se debe a que muchas de estas familias están ubicadas en tierras privadas o del municipio que, por condiciones ambientales –pajonales, áreas inundables, basurales–, no están en la oferta de mercado de tierras urbanas, no se encuentran registrados en los planos y, por lo tanto, no son censados en los operativos oficiales. Una de las localidades más castigadas es la de José León Suárez: a su alrededor hay 12 villas y asentamientos precarios. El partido supo ser uno de los más industrializados del Gran Buenos Aires, y sus habitantes eran obreros pero hoy más del 90% vive del cirujeo.

En la rivera del Río Reconquista, viven aproximadamente 50.000 familias. Antiguamente era un sector de bañados y lagunas, pero fue cubierto por relleno sanitario y de forma irregular y espontánea se asentaron sobre él grandes grupos poblacionales, de los cuales no se posee información oficial. Aquí se radica el mayor relleno sanitario de la CEAMSE (Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), que recibe entre 10.000 y 11.000 toneladas diarias de residuos producidos en Capital Federal y en 21 partidos del Gran Buenos Aires. Esto determina que la basura sea la gran protagonista de la zona, pero no sólo porque supone graves problemas para todo el territorio sino porque constituye, a la vez, la principal fuente para la supervivencia, y una alternativa de trabajo informal para la mayoría de la población. La geografía cubierta de basura, el precario desarrollo de infraestructura y viviendas, y la falta de agua potable contribuyen a los problemas ambientales, al deterioro de la salud y la calidad de vida, y a la situación

¹¹ Boletín Informativo 2003 de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Municipio del Partido de General San Martín

de pobreza. San Martín no posee una iniciativa de reciclaje o compostaje de Residuos Urbanos Sólidos. El programa se encuentra suspendido desde marzo del 2013.

Durante el periodo a que abarca el presente trabajo de tesis, Gustavo Katopodis gobierna el Municipio, luego de tres mandatos de Ivoskus. El triunfo de G. Katopodis en San Martín modifica el mapa de actores en general y consecuentemente, en particular, en el campo de las políticas de niñez en el municipio. Ganó las elecciones con lo que se denominó Frente Social de la Provincia de Buenos Aires. En la campaña aludía a *“poner a San Martín dentro del proyecto nacional de crecimiento e inclusión que lidera nuestra presidenta Cristina”* y tenía buenos vínculos con el Sciolismo. Katopodis trabajó en el Ministerio de Desarrollo Social hasta el 2006 pero siempre estuvo relacionado con Massa que actualmente se presenta por fuera del Frente para la Victoria. Esta información es relevante para poder entender por qué hacia mediados del 2013, en plena contienda electoral, y frente al posicionamiento claro de Katopodis bajo las filas del massismo, renuncian en bloque los funcionarios kirchneristas que ocupaban diferentes puestos, generando un impacto en el funcionamiento general del municipio y en particular en las áreas de Desarrollo social. Por ejemplo, en la Dirección de Promoción de Derechos y Desarrollo Familiar de la cual dependen los Servicios Locales y además, el área de Violencia que resultaba un recurso muy utilizados por los profesionales de los Servicios Locales.

IV.3. El diseño institucional

Una vez presentados los principales actores y sus espacios de interacción, no podemos dejar de dar cuenta de aspectos que tiñe el entramado. El **diseño institucional** se concibe como un ambiente o entorno que tiñe y rodea a las

organizaciones y sus relaciones; y en el caso que nos ocupa es predominante de carácter delegativo¹², como lo describe Shweinheim (2004), quien propone dos tipos de institucionalidad administrativa: la **república** y la **delegativa**. El diseño institucional se verifica en naturaleza jurídica de la institución, en los procesos de designación, en las atribuciones y facultades delegadas. Este carácter delegativo se visualiza, por ejemplo, en la labilidad institucional a los procesos electivos: durante trabajo de campo requerido por esta investigación, se producen elecciones legislativas y lo que hasta ese momento había sido un trabajo conjunto dentro del municipio, entre quienes responden al Intendente Katopodis de forma directa y aquellos que aportaba el kirchnerismo, se rompe. Por eso decimos que el sismo producido, afecta el funcionamiento de los estamentos municipales, y éste es propio de la institucionalidad administrativa delegativa. Otro elemento característicos de la institucionalidad administrativa delegativa es lo concerniente a la selección, remuneración, carrera, estabilidad y evaluación de desempeño del empleo del personal público: coexistiendo un escaso cuerpo de funcionarios públicos estables con una planta de personal transitorio, contratado, designado discrecionalmente por

¹² Institucionalidad administrativa **delegativa** como aquella en el que los gobernantes electivos y funcionarios políticos intervienen en los procesos de formulación de políticas y en los de implementación, en la adquisición y contratación de bienes e insumos, en la provisión de servicios y en la regulación y control de actividades económicas y sociales y disponen más o menos libremente de las designaciones de personal en el sector público. En general, los directivos de organismos autárquicos y autónomos, y organismos de regulación y control suelen ser reemplazados con los cambios de gobierno, al igual que los directores. También la continuidad de las políticas públicas y programas son revisadas ante cualquier cambio de gobierno o de ministros, decidiendo de forma más unilateral que consensuada, crear, reestructurar o cerrar organismos públicos. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional es flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañados por el Legislativo en las modificaciones de la base legal. En un contexto de institucionalización delegativa, la responsabilización político administrativa es baja, dado el supuesto delegativo de la necesaria discrecionalidad que todo gobierno democráticamente elegido debe tener. Predominan las reglas informales, aunque algunas son institucionalizadas legalmente. Shweinheim señala que cuando se ven obligados a instaurar instituciones vinculadas a regímenes de servicio civil, sistemas de responsabilización, mecanismos de responsabilidad y solvencia fiscales, modelos de gestión por resultados, autonomía institucionalizada de organismos de auditoría, sistemas de control y participación ciudadana y regímenes de transparencia, las reglas formales son suficientemente vagas y ambiguas como para evitar contradecir el principio institucionalizado de la discrecionalidad.

parte de las autoridades del gobierno de turno. Si bien, la Ley 13.298 en su artículo 20 dice que la selección de los aspirantes debe realizarse por concurso de antecedentes y oposición, esto no se plasma en la conformación de los Servicios Locales en Gral. San Martín. Por el contrario, de las entrevistas surge que los profesionales no ingresan al puesto por concursos de antecedentes y oposición; y son contratados por períodos cortos de 6 meses.

Las reglas de funcionamientos propias del diseño institucional son relevantes cuando se trata de resolver el problema de quiénes pueden tomar decisiones, qué tipo de decisiones públicas, dictar regulaciones o ejercer controles, cómo deben ser seleccionados, cómo se garantiza su selección, cómo debe ser el proceso con controles por supervisión y oposición para la asignación de recursos públicos, qué información pública sobre sus decisiones y resultados de gestión debe ser generada, y cómo son controlados por la ciudadanía y las instituciones públicas de balance y auditoría.

Otro ejemplo de la preponderancia de una institucionalidad delegativa es la postergación de dar un marco formal al Consejo local de Niñez del Municipio, tal como lo indica la ley. Crear el Consejo Local por disposición del Consejo Deliberante, implica una mayor estabilidad y diluirlo, por ejemplo ante el cambio de autoridades, sería más dificultoso. Postergar la disposición atenta la construcción de sistematicidad de los acuerdos.

IV.4. Los actores en el SPPDNNyA en San Martín

En el capítulo 2 hicimos referencia a que los actores eran constituidos por el régimen jurídico, y que la legislación le asignaba funciones determinadas. En este apartado presentamos a los actores que toman forma concreta en un territorio puntual, con las adecuaciones presupuestarias, políticas, técnicas que una política

pública, incluso reglada jurídicamente, asume en un contexto real. Los actores vinculados al SPPDNNyA en el Municipio de Gral. San Martín son principalmente:

- El **Servicio Zonal** representante del Estado Provincial en el territorio del Municipio de San Martín, tiene por característica ser quien autoriza las vacantes en las instituciones privadas y públicas en caso de una medida de abrigo, entre otras.
- Los tres **Servicios Locales**, con sede en J. L. Suárez, Billinghamurst, y Villa Zagala pertenecientes a la Dirección de Promoción de Derechos y Desarrollo Familiar, dentro de la Secretaria de Desarrollo Social del Municipio de San Martín. Cada Servicio Local trabaja en la atención directa con niños/as, adolescentes y sus familias a través de acciones de protección cuando hay situaciones de amenaza, vulneración o violación de sus derechos. Entre otras, las líneas de acción cobran importancia la articulación y el desarrollo de estrategias institucionales e interinstitucionales para la restituciones de derechos impulsando la inclusión y/o permanencia de los niños/ as y adolescentes en su entorno familiar y/o comunitario. La tarea del dispositivo que constituye un Servicio Local puede incluir intervenciones de las más variadas: pedidos de información detallada a familiares y a los propios niños, intervención de confrontación, de contención y empatía, intervención de establecimiento de un encuadre claro, (explicitando objetivos, plazos, explicando que se hará y para qué), intervenciones interpretativas, intervenciones de acuerdos, jurídicas, educativas, pedidos de informes a otras instituciones y también intervenciones en las que hay que “poner el cuerpo” ya sea en situaciones de violencia o de contención. Los procesos de trabajo son producto de las relaciones interinstitucionales y a su vez, los procesos de trabajo producen nuevas constelaciones en las relaciones entre los diferentes actores.

Como bien explica Ozslak (1976), no tomamos al Municipio como actor único y homogéneo sino a cada una de sus unidades relacionadas con la temática de la niñez. Cada unidad funciona como un actor diferenciado, con un recurso diferenciado, y con su propia acumulación de poder, ya que muchas veces a pesar de pertenecer al mismo municipio, generan intereses propios por los cuales se ubican en oposición, juegan en el entramado en forma competitiva, no colaborativa.

En este sentido, hablamos del “**sector salud**” que juega con una particular autonomía en términos de gestión, parece representar intereses propios y sus recursos varían de acuerdo a la instancia sanitaria: el hospital, como institución total capaz de cuidar y dar albergue, y las “salitas” que actúan en el barrio, convocantes, con trabajo comunitario. Ambos son “bocas de entrada” en términos de procesos de trabajo para los Servicios Locales y zonales.

Asimismo “**las escuelas**” constituyen otro actor. Frente a las 86 escuelas primarias que existen en San Martín y otras 14 secundarias, resulta al menos acotado hablar de un actor, pero cabe aclarar que en el discurso de los agentes pertenecientes a los Servicios Locales se las generaliza nombrándolas como “las escuelas”. Sin embargo, más adelante, podrán observarse que existen matices de cómo se presenta este actor en agentes más concretos como “las inspecciones” en un plano más jerárquico, “los equipos de orientación o directivos” en el plano más concreto del trabajo con las familias. La dependencia es provincial y se erige como el principal demandante de la acción de los Servicios Locales y zonales.

Por otra parte, están las **ONGs**, que a su vez se podrían distinguir en dos grandes grupos; “los hogares”, y “las organizaciones” de tipo comunitario que suelen ser espacios contenedores en los barrios, algunos contratados como UDIs (Unidades de Desarrollo Infantil), asociadas a esta idea de sostén comunitario frente a una familia vulnerada, como lo es CreSer. Ambos económicamente dependientes ya sean del Estado Municipal o Provincial. En el primer caso, son instituciones

terciarizadas que dependen de las becas mencionadas anteriormente. Y en el segundo, de subsidios y de préstamos de recursos (espacios físicos, materiales, etc.)

El poder judicial, tiene dos grandes actores los **Juzgados Unipersonales de Familia** y las **Asesorías**. En San Martín desde el 1 de Noviembre 2012 se disuelven los Tribunales de Familia N° 1 y 2 según lo dispuesto por la Resolución 1907/12 y comienzan a funcionar los seis Juzgados de Familia a cargo de los siguientes jueces:

Juzgado nro.1 Dra. Mabel Elvia B. Cascallares

Juzgado nro. 2 Dr. Guillermo Miguel de la Cueva

Juzgado nro. 3 Dr. Carlos Eduardo Borrazas

Juzgado nro. 4 Dra. Maria Silvina D' Amico

Juzgado nro. 5 Dra. Maria Alejandra Massini

Juzgado nro. 6 Dr. Alejandro Marcelo Brisssolese

Las Asesorías son tres:

Asesoría N° 1 Dra. Roxana Berdnarz

Asesoría N° 2 Secretaria Dra. Corrente

Asesoría N° 3 Dra. Viviana Ramírez

Cabe recordar que el poder judicial era el eje principal durante el patronato.

De estos actores identificados, fueron entrevistados con la técnica bola de nieve las siguientes personas: Profesionales de los Servicios Locales de Billigurst, y J. L. Suárez, (coordinadores e integrante del equipo); profesionales del Servicio Zonal, (coordinador y trabajadora social); director y trabajadora social de CESAC nro. 15; profesional de Equipo de orientación de la escuela; Directora de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar, de cuya dirección dependen los Servicios Locales; profesional de equipo de Peritos de las Asesorías 1, 2 y 3 de San Martín; fundadora

y comunicadora social de Cre.Ser (ONG); representante del Colegio Profesional de Trabajadores Sociales en el Consejo de Niñez de San Martín.

Espacios de interacción de los actores identificados en San Martín.

El relacionamiento de estos actores aparenta estar dado en diferentes instancias y niveles. Más allá del propio proceso de resolución de situaciones puntuales, que se manifiesta en las entrevistas, reuniones conjuntas de dos o más actores en los diferentes niveles de decisión, existen otras instancias interinstitucionales del SPPDNNyA como lo son:

- las **redes barriales** como por ejemplo, la Red del Barrio Libertador motorizada por el Centro de Salud N° 15, preexistente a los Servicios Locales, que por su trayectoria barrial tiene capacidad de convocar a actores comunitarios variados;
- la **Mesa de salud mental**, constituye otro espacio de menor trascendencia. Tiene con una mayor presencia de actores de nivel provincial y con otra llegada a estamentos políticos provinciales en el que participa el Servicio Zonal, el Hospital Eva Perón, y actores relacionados con salud mental del municipio, así como también el Colegio Médico.
- la **Red de apoyo escolar**, está restringida a escuelas y organizaciones barriales tiene objetivos pedagógicos. Se encuentra consolidada en el área Reconquista, y es pertinente a los lineamientos del Sistema de Promoción y Protección de Niños/as.
- el espacio mensual del **Consejo de Niñez y Adolescencia** planificado desde la propia ley como un espacio de interacción capaz de proponer, elaborar y supervisar políticas públicas para la niñez en el municipio. Como lo describiera, una informante clave entrevistada, del mismo participan las

inspectoras representantes del sector educativo, las instancias municipales relacionadas con niñez, representadas por sus directores, la Secretaría de Extensión Universitaria de la UNSAM y el Programa de Estudios Sociales en Infancia y Juventud de la Escuela de Humanidades, y con menor constancia, los colegios profesionales de trabajadores sociales, psicólogos, médicos y abogados, y muy escasamente los actores del poder judicial, así como también las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI).

Cabe aclarar que en el caso de San Martín, todos los actores tienen sede en el mismo territorio que abarca el Partido de San Martín. La Sede del Servicio Zonal, los Juzgados Unipersonales de Familia, y las Asesorías, y los colegios profesionales se encuentra a pocas cuadras de distancia unos de otros en el centro de San Martín. La cercanía territorial entre estas instituciones imprime otra dinámica dado que está facilitado el encuentro.

IV.5. Las dinámicas de relaciones interinstitucionales en el SPPDNNyA

Habiendo caracterizado a los actores, profundizamos sobre las relaciones que establecen entre ellos, entendiéndolos como parte del SPPDNNyA. El propio concepto de sistema remite a la interacción, como tal es un conjunto de elementos interdependientes que interactúan entre sí, y generan propiedades emergentes que proporcionan algo diferente que la suma de las partes. El artículo 14 de la Ley 13298 en uno de sus párrafos dice: “El Sistema funciona a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado, y por entes del sector privado.” Por ende, la dinámica de

relaciones entre estos actores nos proporciona ideas respecto del funcionamiento de este sistema.

Relaciones intergubernamentales

Una relación nodal al SPPDNNyA corresponde a los **Servicios Locales** y el **Servicio Zonal** que conforman la “nueva” institucionalidad. Esta es una **relación intergubernamental**, en tanto los primeros tienen dependencia municipal y el segundo provincial, respectivamente. Las líneas de acción de los Servicios Locales y Zonales tenderían a la articulación y al desarrollo de estrategias institucionales e interinstitucionales para la inclusión de los niños/ as y adolescentes en su entorno familiar y/o comunitario, como forma de responder al motivo por el cual fueron creados en relación a desjudicializar las situaciones de pobreza.

Así explica el coordinador del Servicio Zonal su mirada sobre esta particular relación que no es jerárquica pero tampoco simétrica:

“Nosotros tratamos desde la articulación cotidiana, es también de separar, porque la problemática ésta, puntual, te demarca una intervención más técnico-profesional que política o sea la política va a correr por otro lado y tratamos que al Servicio Zonal como al Local no se le mezclen las cuestiones políticas coyunturales entre la provincia y el municipio ya sea en este caso (se refiere a San Martín) que está desde lo técnico-profesional a lo político más que bien, entonces, no hay entrecruzamiento y no hay problemática. Hay otros municipios que si hay cuestiones políticas que están enfrentadas, Malvinas es uno. Pero con el Servicio Local se deja de costado lo político, entonces el Servicio Local como nosotros sabemos que la problemática es el pibe, entonces si tiene problema un intendente con un gobernador con un secretario, con un ministro será problema de esas dos personas, y nosotros

desde lo técnico profesional tratar de que eso no genere problemas y haga una situación más gravosa para el chico, no es que porque están peleados la provincia con el municipio es que no te voy a dar los recursos, los recursos están.” (Coordinador del Servicio Zonal).

Lo que parece señalar el responsable del Servicio Zonal es que “tratan” de no retacear recursos, ni obstaculizar burocráticamente la resolución de un caso de acuerdo a las alianzas/enfrentamientos de orden político partidario. En términos políticos, en el caso del municipio de San Martín, explicita la alianza con la provincia hasta el momento de la entrevista, lo que fue visibilizado con la firma del convenio en noviembre del 2012. Esta relación intergubernamental es en principio una relación contractual. Para el Servicio Local la relación tiene un carácter de tipo administrativo:

*“Si, si, tenemos relación, con el Zonal tenemos mucha relación, de hecho las medidas de abrigo nos las autoriza el Zonal, nosotros las solicitamos y ellos son los que la autorizan [...] Si hay una dependencia administrativa, **técnica no**. ¡A ver! Cuando decimos administrativa, decimos, en relación a la medidas que no podemos tomar sino la autoriza el Zonal, las medidas de protección nosotros las solicitamos, pero el Zonal puede decir no” (Coordinador del Servicio Local).*

Este es un modo de condicionamiento de un actor a otro, en este caso de las jurisdicciones provinciales sobre los estamentos municipales, incluso si se toma en cuenta que el Zonal, hasta el 2013, tuvo potestad sobre un recurso institucional clave, que aún siendo tan escaso se torna imprescindible en los casos graves: las vacantes en hogares. Sin embargo, es observable como el condicionamiento puede ser limitado. Así lo expresa, el responsable del Servicio Zonal:

“La idea puntualmente mía es que nosotros (SZ) no somos quienes, si bien por la ley somos órgano de aplicación y todo... porque tampoco en la ley, en

realidad los Servicios Zonales nace del decreto reglamentario, no están en la 13.298. Entonces a criterio mío, no somos quienes para ordenar a un municipio qué hacer con una causa. Sí tenemos la potestad de sentarnos y articular: 'yo creo que lo mejor va a ser esto' o "en virtud de la situación de toda la provincia` qué medida tomar, cómo, dónde derivar a un pibe frente a una medida de abrigo. Sí, somos nosotros lo que decimos: "sí lo mejor es esto" pero siempre articulándolo y no imponiéndonos, porque al imponerte lo que generas es un corte con el municipio." [...] "es decir, no es que el municipio agarra la intervención y no nos comunica nada hasta que toma el abrigo, ya vamos teniendo comunicación: "mirá va pasando esto", lo mismo para la búsqueda de una vacante, no es que llama un municipio: "mira voy a querer una medida de abrigo y voy a necesitar tres vacantes". Imposible conseguir vacantes en el momento." (Coordinador del Servicio Zonal).

Los equipos profesionales de los Servicios Locales surgen, como actores, de modo diferenciado de sus autoridades. Tienen categorías de percepción propias, con posturas ideológicas e intereses propios. Una integrante de estos equipos, al comparar procesos de trabajo de diferentes gestiones, se expresa así respecto a la relación con el Servicio Zonal:

"Sí, eso está bastante coartado. Antes teníamos con el Zonal como mucho más relación; entonces frente a una situación donde ya veíamos agotadas todas las estrategias del Servicio Local, queríamos plantear una situación, y había una reunión y planteábamos las estrategias: "mirá llegamos hasta acá", "no estamos pudiendo resolver mucho, llegamos a un techo con esta situación"; entonces teníamos una reunión con el Servicio Zonal. La verdad es que eso funcionaba bastante, de última era una instancia más de agotar todas las estrategias" [...] "por ahí nosotros habíamos trabajado un montón con la gente y necesitábamos que otra institución reforzará esas estrategias,

y el Zonal terminaba citando a la familia. Y en otras nos viabilizaba otros recursos, porque tenían contacto con tal institución por un determinado programa y en otro lugar, en otro municipio, y por ahí allí hacían otro tipo de vínculo. Ya ahora eso está más cortado desde lo que tiene que ver con nosotros como equipo. Termina haciéndolo el coordinador general, y pasan cosas ahí que ya ni te enteras. Lo cual genera un montón de ruido adentro, después ahí se empieza a jugar la diferencia de criterio, las comunicaciones que a veces no hay por la dinámica de las instituciones, por la coyuntura”. [...] “Si, van decidiendo cosas que por ahí no van con lo que había planteado el equipo.” (Trabajadora Social del Equipo del Servicio Local Suárez)

Ante la pregunta sobre si existe una evaluación de parte del Servicio Zonal respecto a los casos y las medidas determinadas para el mismo, contesta:

“Si, deberían pero no lo hacen porque no tienen la capacidad técnica para hacerlo, de hecho el Zonal tiene a San Miguel, J.C. Paz es decir, varios municipios, entonces no tiene la capacidad técnica para evaluar la situación por lo cual se respaldan en el trabajo territorial de los Servicios Locales, es decir, si nosotros elevamos y decimos que solicitamos una medida de protección, y damos los fundamentos, generalmente no hay oposición, podrían decir que no, pero no lo hacen.” (Trabajadora Social del Equipo del Servicio Local Suárez)

El Servicio Zonal plantea, en voz de su coordinador, que pudiendo ejercer un poder político, se abstienen de hacerlo: *“tratamos de dejar de lado lo político”* o *“si bien somos órgano de aplicación... no imponiéndonos”* , y reducen el vínculo a una relación *“técnica”* cuando dice: *“nosotros desde lo técnico-profesional”*. Del otro lado, el Local describe la relación como meramente administrativa, e incluso la reduce a la autorización para las medidas de abrigo. Como puede observarse en el propio

discurso, esta relación intergubernamental, como todas, es profundamente política, cada uno mide y explica el tipo de relación que tienen, de acuerdo a su lugar de poder y a las limitaciones que el otro tiene para ejercer poder, ya haciendo alusión a las leyes, a los acuerdos manifiestos o las propias definiciones que cada uno tiene de las funciones e intervenciones propias y ajenas. Y es técnica, sin embargo, como referíamos en el capítulo 3, muchas veces conjuntamente con lo técnico se busca ejercer un poder sobre el otro. Es por esta razón que la mirada atenta del coordinador del Servicio Local, circunscribe la relación al aspecto administrativo. Este mismo coordinador que no permite que sus equipos técnicos participen de las redes, busca ampliar su capacidad de decisión frente a los otros actores del sistema. Puede observarse que la decisión de definir una medida de abrigo o no, y las decisiones que se desprenden (quién la efectúa, dónde va el niño, a quién se avisa, quién la informa, etc.) es un juego de poder entre quienes intervienen. Tanto tomarla como no hacerlo tiene sus consecuencias, también se juega allí el costo político, la responsabilidad legal. El ejemplo puntual grafica porque la relación tiene un aspecto político, técnico y administrativo.

Los Servicios Locales tienen un claro posicionamiento en reducir el accionar del Servicio Zonal, y aumentar su propio poder, de hecho esto tendrá su corolario en una resolución de la Corte Bonaerense que se explica más adelante. Esta resolución les permite omitir el paso administrativo al que hace referencia el coordinador del Servicio Local de autorización de las medidas de protección y presentan los pedidos directamente a los juzgados.

Las modificaciones que se suscitaron a partir de la Resolución 3391/13 de la Suprema Corte de Justicia Bonaerense, impactan en las relaciones interinstitucionales en general. A nivel intergubernamental, se observa un corrimiento de las responsabilidades del nivel provincial. La trabajadora social del

Servicio Zonal explica las modificaciones recientes y su lectura de la nueva configuración:

“...hasta ahora fue así: el Local toma una medida, autorizada por el Servicio Zonal y el Zonal comunicaba como decía la ley, no tenían relación directa para la toma de las medidas, lo sabían por el Zonal, ya sea para legalizar o para tomar las medidas de abrigo. Lo que pasó es que en noviembre abrieron los juzgados de San Miguel con exclusividad para San Miguel, y esto te digo es muy reciente hace dos semanas, tres. Llegó un fallo de la corte de un caso de La Plata, donde autorizaba al Servicio Local a que directamente comunique al Juzgado interviniente, sin la necesidad de comunicar y sin que el zonal tenga que autorizar. Desde este distrito judicial la asesora toma ese fallo se junta con los cinco coordinadores de los Servicios Locales, la semana pasada y les dice: 'ya no hace falta que comuniquen al zonal, desde ahora comuníquenme a mí, como asesoría y al juzgado directamente'. La función del zonal quedaría nula, por un fallo, por un fallo de la corte, lo toman como jurisprudencia, sumado a que el actual... secretario, quiere impulsar la reforma de la ley para que los Servicios Zonales no tengan más esta función y directamente los Servicios Locales se comuniquen con los juzgados de familia. [...]

- *¿Tu lectura de esto?*
- *Que Pablo Navarro¹³... le quiere quitar un poco de poder a los Zonales y esto le vino bárbaro... dijo: 'el que lo quiere utilizar como Jurisprudencia puede, está libre, nos viene bien, y cuando se haga la reforma de la ley todos los zonales se unificarán'. Otra vez, el Estado, en este caso, el Estado a nivel provincia corriéndose de sus obligaciones, dejando al municipio: la*

¹³Secretario de Niñez del gobierno de la Provincia de Buenos Aires al momento de la entrevista en la Gestión Scioli

descentralización. Cada vez más que el nivel local se haga más cargo de la resolución, todo pasa por el local, sumado a esto que hay jueces que te dicen: `yo no me voy a meter porque yo lo que hago es control de calidad, o sea pasados los 60 días, que se haga cargo el local, y así se va a hacer cargo de todo`. Así es mucha responsabilidad y mucho poder. Mucha responsabilidad sin tener recursos, medios, no tenés un programa de operadores, de acompañante, vas a trabajar sola a implementar la medida.”

Los Servicios Zonales son parte de un proceso de desconcentración, los Consejos locales son parte de un procesos de descentralización social y lo que ocurre con los Servicios Locales son específicamente un proceso de descentralización estatal, aunque la Ley 13298 usa los términos de manera indistinta. Es decir, son de naturaleza diferente, además de encontrarse en diferentes grados de profundización de los procesos mismos. Hechas estas salvedades nos ocupamos de la descentralización estatal en el caso de la ampliación de la responsabilidad de la política de niñez y adolescencia que asumen los municipios. Si bien es clara la limitación de los municipios en resolver problemas macro estructurales, y la gran parte de las problemáticas que afectan a la niñez y la adolescencia son de orden macro estructural, como en el caso de San Martín existe una intencionalidad política de protagonismo y la pretensión de erigirse a través de los Servicios Locales como coordinador o conductor. Es decir, por un lado, la instancia provincial delega responsabilidades y el municipio las asume, sin tener desarrolladas las capacidades técnicas, la infraestructura, programas y equipos dotados.

Por último, en cuanto a las relaciones intergubernamentales el gran ausente es el nivel nacional. La Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) no se hace presente en el territorio de forma alguna, ni siquiera es nombrada por los entrevistados como responsable de capacitaciones o acciones de auditoria o supervisión.

Relaciones intersectoriales

Distinguir entre lo intergubernamental y lo intersectorial es un objetivo analítico que en el territorio, en la dinámica del proceso operativo, en la arena de las políticas públicas se da de modo entrelazado, como se ha observado ya en el caso de fallo que modificó un mecanismo de coordinación entre actores de dos jurisdicciones. A fin de ordenar la exposición desarrollaremos cómo se dan las relaciones intersectoriales desde el estamento provincial hasta el municipal.

La Ley contempla la conformación de la **Comisión Interministerial del SPPDNNyA de la Provincia de Buenos Aires** como un espacio de articulación y decisión de política pública que involucra a diferentes carteras ministeriales que componen el gobierno provincial y sesiona a solicitud de la Secretaría de Niñez y Adolescencia.

La Comisión se ha impuesto realizar dos Reuniones Extraordinarias por año, sin embargo, no hay efectos observables que hayan surgido durante proceso de investigación en el trabajo del SPPDNNyA en San Martín, fruto de los lineamientos que estos ministerios trabajan en la Comisión, excepto el del año 2012 en relación a la violencia y que se expresa en que el Consejo de Niñez Municipal de San Martín lo ha tomado como eje de sus acciones.

El propio **Consejo de niñez municipal**, es un espacio de interacción intersectorial y participación previsto en la Ley 13298, y asume características diferenciales de acuerdo con la constelación de instituciones y organizaciones; y el perfil de gestión del ente municipal. El consejo no está formalizado en ninguno de los 5 municipios que constituyen el área correspondiente al Servicio Zonal que incluye a San Martín. En algunos casos, se avanzó en la gestión del expediente que se requiere para ser creado como disposición del Consejo Deliberante, pero lo real es que nunca llega a tratarse y sancionarse.

El Consejo de Niñez de San Martín funciona desde el 2010, desde la gestión Ivoskus. Actualmente, el Consejo se reúne una vez por mes y rota por diferentes instituciones. La convocatoria la realiza el Municipio, más específicamente la Lic. Mónica Ferri en su carácter de Subsecretaría de Inclusión e Integración social. La trabajadora social entrevistada, que al momento de esta investigación, representa al Colegio Profesional de Trabajadores Sociales en dicho Consejo de Niñez, lo describe de la siguiente forma:

“Se invitó a muchas instituciones pero también es verdad que el poder judicial, otros colegios no participaron en este año, y el de médicos fue una sola vez, y las que quedaron son muchas municipales. Entonces la agenda está armada desde el municipio, con sus problemáticas y diagnósticos municipales. Son lo mismo. Si se busca enriquecer con algo nuevo, está más acotado a una política municipal, con un 70% de instituciones municipales que tienen la misma lógica de las otras políticas que están instrumentando. Pero más allá de eso es un espacio de participación, hay algunas ONGs”. “Mirá varía mucho, porque lo que yo puedo ver es que no se pudo tener un consejo estable...Con las ONG esto no se ve, es como que ven qué onda y después no vuelven, van dos veces y al cambiar de día y el horario empiezan a no poder ir.” (Trabajadora Social, representante de Colegio Profesional de Trabajadores Sociales)

La responsable de la Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar (año 2013) que coordina los tres Servicios Locales y el 0800 señala al poder judicial (ya sea el equipo técnico, o el juez de los Juzgados de Familia o los de Penal juvenil) como el actor que más dificultades presentan para asistir y participar del Consejo de Niñez. En cuanto al sector salud explica que hace poco tiempo comenzó a participar una psicóloga de la Secretaría de Salud que está trabajando lo socio-comunitario.

Según la normativa el Consejo debe darse sus propias reglas de funcionamiento, y realizar tareas concretas como arribar a un diagnóstico, diseñar un plan de acción, monitorearlo, evaluar, informar, además debe acompañar las iniciativas de acción del resto de las instituciones para apoyarlas, difundir y asesorarlas. Según los informantes clave, recién a finales del 2013 se llegó a formar un reglamento interno y a establecer roles entre quienes integran el Consejo de Niñez. En comparación con años anteriores observan un cambio positivo:

“Otras veces, en otra gestión: ‘¿De qué hablaremos? ¿Qué será el temario, hoy?’... no sabías a que ibas [...] ‘Sí, a mí una vez me paso que...’ ‘Bueno, ¿cómo podemos a hacer la próxima vez que nos pase?’ y se pensaba el caso, parecía un trabajo en red, que no era la idea del trabajo de un consejo local, eso era más bien una red barrial” [...] “Eso es para una red no para un consejo. Bueno, si en todas las salitas está pasando esto ¿cuál es la política del municipio?, bueno, ¿qué queremos?... propongámoslo. Este año lo que se vio como emergente es esto, muchos casos de violencia que llegan a las escuelas, a los locales. Se logra sistematizar, entonces, este miércoles nos juntamos: se dijo un día, un horario y entonces yo sé a qué voy y se va a trabajar el tema de los malos tratos, por ejemplo.” (Trabajadora social del Consejo Profesional de Trabajadores Sociales)

El Consejo de Niñez y Adolescencia de San Martín posee una baja diversidad de actores, los que participan tienen un escaso margen de posibilidad crítica y propositiva, y los actores con perspectiva estratégica están ausentes. Este espacio parece reunir a los funcionarios medios de la estructura municipal. En este consejo, están ausentes organizaciones, por ejemplo, de derechos humanos que representen mínimamente las voces de los niños, adolescentes y familias. De las competencias descritas para este consejo son escasas las que se han llevado a cabo, por cuanto

no se elaboró un plan de acción, y en lo concreto del trabajo de los Servicios Locales no se palpa la colaboración “mediante medidas concertadas que promuevan la preferencia de atención en los servicios esenciales (art.7 inciso 4 de la ley) de manera que garanticen el acceso de los niños y adolescentes a los servicios públicos en tiempo y forma.” (Decreto 300/05).

Además del Consejo de Niñez del Municipio, existe la **Mesa intersectorial de Salud Mental** y las **Reuniones de articulación de apoyo escolar**, son espacios de articulación intersectorial y parten de los dos grandes sectores de dependencia provincial que asisten a la niñez y la adolescencia: salud y educación.

La Mesa de Salud Mental fue promocionada desde el 2008 por el Hospital Zonal Eva Perón en el contexto de aplicación de la nueva Ley que nos ocupa y la imposibilidad de responder a sus requerimientos por la falta de recursos institucionales (salas de internación adecuadas a la problemática, medicación, etc.) y de recurso humano. Esta problemática es sensible a los Servicios Zonales y Locales como lugares de derivación para adolescentes con padecimientos mentales. Esta mesa fue iniciada antes de la gestión Katopodis y han participado el Colegio Médico, el Servicio Zonal, el Centro de Salud Mental Pichón Riviere, el SADA, etc.

La Red de Apoyo Escolar es identificada como una red que abona al SPPDNNyA:

“La que sí puede identificarse con el funcionamiento del SPPDNNyA, es la (Red de Apoyo Escolar) de educación. La que te comentaba que fue ayer. Y de hecho la que coordinaba esa red era la esposa del intendente, de Katopodis. Ella era la que organizaba, y la que convocaba a las reuniones de red desde educación. Y la que más o menos mandaba, pertenece al

Ministerio de Educación. Ahora renunció a la red, porque se postuló al consejo.” (ONG CreSer)

La Red de Apoyo Escolar incluye a directivos y equipos de orientación de las escuelas y convocan a las iniciativas no gubernamentales de apoyo escolar a contraturno en los barrios. La misma fue convocada por la docente Nancy Capellini, esposa del intendente de San Martín, antes de su postulación como concejal, desde su cargo dentro del Consejo Escolar de San Martín. Participan unas 40 personas representantes de las escuelas y las ONG de Villa Carcoba, Villa Hidalgo, Libertador, y Villa Ballester y van rotando de lugar. Como puede observarse tiene un fuerte arraigo territorial, esta idea de que inspectores y directores de programas se acerquen a las organizaciones en su propio territorio le imprime fuerza, da credibilidad, genera motivación y dinamiza la interacción.

“... participan hasta las inspectoras del distrito: desde la inspectora de educación física hasta la de psicología. Tenemos a todas las autoridades educativas y planteamos todas las articulaciones posibles. Hace dos años se incorporó la USAM, y antes de la defensoría y ahora el Servicio Local, también participa.” (Silvia, Trabajadora Social de CreSer).

Las ONGs valoran este espacio porque a partir de las inquietudes y casos logran el acceso a información y recursos que de otro modo sería más dificultoso. Consideran que esta red forma parte del Sistema de protección y promoción en tanto su preocupación está centrada en la niñez. Llama la atención que es esta red la que le permite acceder a los recursos, que no obtienen a través del Servicio Zonal, ni del Servicio Local. En el primer caso, porque solo se vinculan por la supervisión que ejerce el Servicio Zonal sobre la ONG por las becas que recibe y, en el caso del Servicio Local, advierten que *“tienen muchísimos casos”*.

“Está bueno la red porque más allá de llevar un caso, que vos te encuentres en un espacio donde hay un representante de cada institución y ¡que vos puedas hacer la consulta !. Qué hacer cuando te pase, aunque sea hipotéticamente, saber con qué recursos cuenta el municipio, con cuántos recursos cuenta el barrio que puedas hablar, de la comisarias de la mujer, por ejemplo la mayoría de las asistentes sociales cuenta que antes de ir a la comisaria cuarta que es la que nos corresponde, van a la comisaria de la mujer que está en San Martín, entonces pasa eso, cada uno cuenta la experiencia que tuvo con los recursos, y con el local cuenta que está con muchísimos casos.” (Trabajadora social de CreSer)

“No, no, tampoco lo he tocado para eso (se refiere al Servicio Zonal), porque me manejé por otra vía, porque al trabajar en red, yo al turno lo consigo directamente con la institución, ¿sí? Para decirte con el Pichón Riviere que está en San Martín, trabajamos haciendo capacitaciones entre las organizaciones entonces viene la coordinadora del Pichon, ya hay una relación con ella, entonces ella nos puede derivar, nosotros derivamos. Pedimos asesoramiento pero eso lo hicimos por este trabajo de reuniones entre instituciones.”(Trabajadora Social de CreSer).

Estas organizaciones no gubernamentales, barriales deberían poder recurrir a las instituciones creadas por la normativa, así lo entiende el espíritu de la ley 13298. Sin embargo, de las entrevistas se desprende que en la práctica, las problemáticas o el acceso a los recursos se resuelven por otras vías. En este ejemplo puede notarse la institucionalidad delegativa que impregna al Municipio de San Martín. Las vertientes del poder político no suelen elegir las instituciones aun cuando una gestión parece apoyar la construcción de los Servicios Locales como instituciones de referencia. La política electoralista no puede esperar el tiempo de construcción de autoridad y

poder que lleva un tipo de institución como la que pretenden ser los Servicios Locales. Por lo tanto, crean estos espacios basados en personalismos, siendo efectivos en las respuestas y vaciando de contenido a las instituciones que están basadas en parámetros institucionales.

Finalmente, en cuanto a las relaciones intersectoriales, otro de los espacios de articulación ubicados son las **redes barriales**. Los protagonistas en las redes barriales son las organizaciones no gubernamentales, no obstante existe una fuerte presencia de instituciones gubernamentales cuya participación se destaca por estar representadas por un agente público de presencia estable en el barrio con liderazgo comunitario. Las actividades de las redes barriales poseen dinámicas de índole más promocionales, asociadas a la creación de espacios y actividades relacionadas con la prevención, la recreación, la asociación entre vecinos. Los Servicios Locales están abocado a lo asistencial, no obstante el Servicio Local de Suárez se esfuerza por participar de las redes barriales pertenecientes al área Reconquista, pero lo hace solo el coordinador, quien se reserva celosamente tal participación como si se jugase allí mucho más de lo político que de lo técnico:

“...solo los que ocupan cargos de coordinación son los que están participando en las redes, porque hay una red de escuelas también, ahora me estoy acordando, de apoyo escolar y demás y de violencia también y que nosotros (el equipo de trabajo del Servicio local) no estamos participando” [...] “nosotros lo estuvimos planteando, la verdad es que nosotros estamos más en contacto con las instituciones, las instituciones nos ven a nosotros laburar, porque somos quienes estamos en contacto” (TS de un equipo de Servicio Local).

La Red del Barrio Libertador organizada por el Centro de Salud Nro.15, y coordinada por su Director es una red barrial sólida en el área Reconquista según

surge de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación. El coordinador del Servicio Local participa de esta red para facilitar su inserción.

La responsable de CreSer describe a la Red del Barrio Libertador de la siguiente manera:

“Participa gente del programa Envi3n, una instituci3n que se llama La casa de Elena y Salvador que ahora medio que la tom3 el municipio y hace un mont3n de talleres, pero que es un hogar para chicos, que es hist3rico del barrio, y no era municipal pero creo que ahora es municipal, porque hacen talleres de Envi3n porque ahora el Programa Envi3n es municipal, pero el sostenimiento de la casa de Elena no lo banca el municipio. Escuelas participan, una organizaci3n de reciclado, es decir distintas organizaciones del barrio 9 de julio.”

La mayor parte de organizaciones que participan est3n relacionadas con la niñez y la adolescencia, sin embargo todos los entrevistados (el director del Centro 15, la responsable de la ONG CreSer, y el propio coordinador del Servicio Local), la desplazaron como un actor influyente en la tarea de protecci3n y promoci3n de la niñez, como lo explica la fundadora de CreSer:

“-¿Identificas el funcionamiento de esa red con el sistema que propone la ley?

- No, con esa red en particular, no, porque las que se juntan ah3, hablan de temas relacionados con el barrio. No es espec3fico de niñez.” (ONG CreSer)

El coordinador del Servicio Local de Suar3z explica que la zona del 3rea Reconquista, a diferencia de las 3reas de los otros Servicios Locales, es muy rica en organizaci3n comunitaria y en buscar respuesta de forma comunitaria. No obstante, el objetivo del Servicio Local es convocarlos a ellos a una red impulsada por el propio Servicio Local:

“...las promovemos nosotros, de hecho en la zona del B° Libertador la estamos promoviendo, la de los otros barrios la vamos a promover ahora. Estamos casi a punto porque en el mes de junio vamos a largar con las convocatorias de los encuentros donde hablemos de la situación de vulneración de los derechos de los niños, como intervenir. Ahora estamos cerrando en dos barrios. El proyecto tiene como dos búsquedas, por un lado recuperar los recursos barriales e institucionales que existen y que se ponen en funcionamiento cuando aparece la vulneración de derechos a veces más, a veces menos. Y por otro lado conocernos, y por otro lado es promover en los equipos la mirada territorial que no necesariamente está en todos los equipos”
(Coordinador del Servicio Local de Suárez)

Las relaciones interinstitucionales en el proceso de trabajo operativo

Tanto en los espacios multiactorales, desarrollados en el apartado anterior, que son creados con la intencionalidad de generar la articulación, como en el proceso de trabajo operativo que se desarrolla en el ámbito territorial, se vislumbra cómo efectivamente se integran las relaciones interinstitucionales en la gestión del SPPDNNyA. Allí donde la interacción se juega en el barrio, los actores tienen una ubicación cercana, y, si bien, puede no haber un “cara a cara”, se ubican con “nombre y apellido”, tienen una referencia, y tienen una historia común, es donde intentamos dilucidar cómo los principios de corresponsabilidad e integralidad toman forma concreta.

El proceso de trabajo operativo, es a nuestra pesquisa una de las “arenas” en el sentido que le da Villanueva: “en la que convergen, luchan y conciertan fuerzas políticas”. A modo de ejemplo, así explica una trabajadora social qué hace en el Servicio Local:

“Se trabajan las situaciones en concreto, vienen todas las derivaciones de los agentes, o la demanda espontánea cuando está vulnerado un derecho y lo que hacemos desde el local tiene que ver con eso, acompañar a la familia, tratar de agotar todo tipo de estrategia en determinada situación, uno trabajando mucho con los actores de referencia, ya sea las instituciones, las salitas, las escuelas, los programas alternativos, la dirección de la escuela. Por ejemplo, si el pibe está faltando a la escuela, bueno, tratar de articular, todo esto, se trabaja mucho con la familia, con la familia ampliada, todo para tratar de resolver el conflicto y llegado el caso de que todo esto no da resultado y es necesario o inminente tomar una medida de abrigo, bueno, se toma la medida de abrigo. Siempre pensándolo como último recurso, a veces no queda otra...”

Las prácticas y discursos de los Servicios Locales y otros actores gubernamentales en ese proceso de trabajo operativo son reveladoras de la dinámica de relaciones que se dan entre esos actores.

Tanto el sector salud como el de la educación, son actores con un alto nivel de institucionalidad preexistente al Servicio Zonal y a los Servicios Locales, con la consistencia que da el hecho que la propia población beneficiaria conoce para qué están, y por otra parte, controlan variables importantes en el tratamiento de los casos de vulneración de derechos de niños y niñas. A su vez dentro del sector salud se respeta, en términos generales, la “carrera médica” esto es la asignación de puestos de trabajo de planta por concurso con sus consecuentes beneficios laborales. Y en el caso de educación, la estructura es provincial y también respeta cierta designación por concurso, desligada de la discrecionalidad de los cambios de gobiernos en la designación de los cargos, elementos que se analizan en otro apartado, pero que los Servicios Locales carecen. Estas características los

constituyen a los sectores de salud y educación en actores estables y con cierto peso y autonomía.

En el marco de esta investigación realizada, las trabajadoras sociales entrevistadas del subsector salud dependiente del Municipio de San Martín respecto al conocimiento de los Servicios Locales y su interacción con ellos, expresan un desconocimiento y experiencias muy acotadas, uno o dos casos y con magros resultados, según sus opiniones. Para ellas, los Servicios Locales son posibles lugares de derivación que no valoran ni ellas, ni los usuarios que buscan orientación. Una de las trabajadoras sociales aclara que ella en su centro de salud no estructura su trabajo a partir de la atención de casos sino de la organización comunitaria, pero, a modo de ejemplo explica, que en una oportunidad se acercó el equipo del Servicio Local para poder abordar un caso en conjunto:

“ellos tiene el mismo techo que nosotros (el centro de salud más la escuela), compartimos los mismos posibles y escasos recursos, nosotros ya trabajamos en red con los recursos que hay en la comunidad, ellos no tienen alguna otra cosa que ofrecer”.

A su vez, rescató que:

“a diferencia de las defensorías (denominación que corresponde a la anterior gestión), se acercan, se ponen en contacto, el coordinador participa de la Red” (trabajadora social del CAPS N°15).

La escasa interacción es coincidente con la opinión que el coordinador del Servicio Zonal tiene del sector salud:

“Ha pasado más de una vez, salud, como diciendo: ‘ A mí no me corresponde ’ o educación diciendo: ‘ Acá tenés el caso y hasta acá llegué”
(Coordinador del Servicio Zonal)

Y ante la pregunta si estos sectores eran los más renuentes, contesta:

“Si, por que después vos tenés a la policía que en sí, la secretaria se ha juntado con el Ministerio de Seguridad y es bajada de línea y es una estructura que el de abajo no va a discutir lo que le digan de arriba, es una estructura muy lineal entonces se le dice se hace esto y lo hacen.”
(Coordinador del Servicio Zonal).

El coordinador del Servicio Zonal, que se ubica a nivel provincial, añora para sí, relaciones jerárquicas, como las que caracterizan a las fuerzas de seguridad. Tanto el sector salud como el de educación pertenecen a lo que Mintzberg llama burocracia profesional, que generan fuera de sus estructuras, en las asociaciones auto-gobernadas a las que se unen junto a otros colegas de otras burocracias profesional (Mintzberg:1992). Esto hace que el profesional tenga mayor libertad de acción y opinión frente a la autoridad jerárquica. Particularmente, según los entrevistados, es el sector educación el actor externo al municipio con mayor libertad para influir en la agenda municipal.

“-Lo que pasa es que generalmente, a nivel jerárquico y municipal, vuelven a proponer lo mismo que antes, las mismas políticas de las cuales son partes... Es más de lo mismo en tanto y en cuanto no hay una participación más externa, claro no está el trabajador social que diagnostica, el médico diagnostica, del Barrio Libertador, o en UTA está pasando tal cosa: necesitamos rápidamente red cloacal. Supongo que estos profesionales se lo dirán a su coordinador y este al secretario de salud, pero yo no sé si el secretario de salud querrá blanquear esto frente a la universidad, digo la universidad por que participa del consejo... viste también esto es una mímica...” “Entonces hay una cierta dependencia económica hay una cierta dependencia política...” (Trabajadora Social, representante de Colegio Profesional de Trabajo Social)

“Claro, creada con el municipio, por lo cual no se expone un déficit propio. No hay un espacio para las ONGs, de debate: `esto es lo que hace falta, esto está pasando con los pibes`. Por ahí los que más plantean cosas son las escuelas, es como el actor más ajeno por que las escuelas dependen de provincia del Ministerio de Educación, por eso es el más ajeno, pero de las escuelas participan las inspectoras, no participa la directora, o el equipo de orientación, inspectores de primaria y de secundaria.” (Trabajadora Social representante del Colegio Profesional de Trabajadores Sociales).

En el nivel operativo, parecen darse entre estos actores una disputa por los mismos recursos institucionales y comunitarios (la vacante en un Jardín doble turno, el cupo de un comedor, el turno con un pediatra, la beca en un programa...). En este caso da luz la descripción en relación a los recursos programáticos que hace la trabajadora social del equipo del Servicio Zonal:

“Queda mucho en materia de implementación... no hay programa específico para los niños inimputables... No hay una política pública de salud mental infanto-juvenil, no hay un programa de familia en tránsito, no hay un programa de acogimientos, no hay operadores de calle, no hay acompañantes terapéuticos, indispensable, cuando yo digo tomo una medida de abrigo todo esto lo tengo que haber agotado, se lo saco a la familia cuando todo esto fracasó, pero yo como Estado se lo saco a la familia sin haberle garantizado todo esto. Una ambivalencia total”. (Trabajadora social del equipo del Servicio Zonal)

Cuando la Trabajadora Social desde el centro de salud expresa que los Servicios Locales poseen “buena voluntad” pero que tienen el mismo “techo” que el equipo de salud, señalan justamente que no aportan recursos diferentes y específicos desde el área de niñez. En todas las entrevistas realizadas dicho de una forma u otra se

destaca las ausencias de políticas y programas específicos para la niñez y la adolescencia:

“(La ley 13298) Le da un lugar a las políticas públicas pero las políticas públicas no existen. San Martín está intentando pero te vas a Malvinas, y bueno el chico, la familia tendrían que ir a un tratamiento psicológico y no, no encontras una asistencia pública psicológica. Salud mental?! Por ahí te manda a salud mental del Evita pero es una payasada. Trabajan en grupo porque no pueden hacer abordajes individuales. Tener instancias de trabajo en grupo me parece bárbaro pero ¡no siempre! Con la complejidad de los casos se requiera algo frecuente y ¡qué decir de lo infanto juvenil! (Perito de la Asesoría)

La falta de efectividad en las políticas públicas existentes y las dificultades de acceso a los servicios existentes atentan contra el principio de corresponsabilidad y el de integralidad. Existe una brecha demasiado extensa entre lo previsto por la normativa y lo que sucede en el desarrollo de la aplicación de esa ley. Esta brecha la debilita. Una situación de alta complejidad como lo es la patología dual en menores de 18 años (psicosis más adicciones) permite ver la inexistencia de dispositivos, sin embargo tampoco es sencillo encontrar un equipo de salud mental que trabaje con niños o adolescentes con problemas de adicción ya sea de forma ambulatoria, centro de día o mediante la internación. Aún una situación menos compleja como un tratamiento psicológico que apunte al fortalecimiento de vínculos al no tener la urgencia que puede tener una situación de abuso, o violencia, las esperas desalientan al profesional y al usuario. De este modo no actuar a tiempo en determinadas situaciones puede ocasionar que se profundicen los problemas. Tampoco es accesible la inclusión en jardines maternos o en actividades de educación no formal que complementen el horario de la escuela y permitan un cuidado responsable y estimulante de niños, niñas y adolescentes cuyos padres

trabajan. La propia atención médica requiere por parte de las madres un esfuerzo enorme para conseguir el turno y una vez obtenido, para que sea efectivamente atendida, ya sea porque el profesional se enfermó, tiene licencia, está de paro, o fue a una conferencia. Asistir a la atención médica implica inversión de dinero, tiempo y energía que suelen ser “bienes escasos” en familias vulnerabilizadas. Tampoco se planifican otro tipo de estrategias, de propuestas, de articulaciones como las necesarias para el saneamiento ambiental, el acceso a viviendas de material, agua potable, gas. Se recuerda que San Martín tiene núcleos de pobreza estructural muy importantes, y comunidades atravesadas por la problemática del tráfico de drogas.

Otro actor fuerte es el Poder Judicial, porque si bien se ha visto afectado por la nueva ley guarda para sí, los resortes de poder que tradicionalmente posee: herramientas jurídicas (fallos, cautelares, capacidad de sanción), capacidad de negociación con las cúspides y el sentido corporativo. La mirada de los Servicios Locales sobre los juzgados es crítica. Ante la pregunta sobre la relación con los juzgados el coordinador de un Servicio Local explica:

“por momentos buena, pero en términos generales es difícil, a ver como lo digo para que no suene feo, hay una cuestión de competencia, a quien le compete que, por la nueva ley, los juzgados no aceptan la nueva ley, generalmente no aceptan la ley, hay como argumentos de varios tipos, a veces porque consideran que no es operativa, o que terminan reproduciendo un sistema anterior, o que no salís de la idea de patronato y que solo le cambian el nombre o te quitan poder, hay de todo” (Coordinador de un Servicio Local).

Esta idea es compartida por una integrante de los equipos del Servicio Local:

“Hay jueces de familia que son monos con navaja con el tema de la ley”.

La persona entrevistada por el ámbito judicial no duda en expresar su disconformidad frente a la ley:

“Por supuesto que había muchas cosas por reformar, pero esta ley comparada con la 26061, por lo menos para mi criterio está un poquito más reglamentada la cuestión de la convención, en esta (ley 13298) no. [...] y para mí las cuestiones graves deberían pasar directo, por ejemplo, un chico abusado, directo al juzgado, ¿Qué querés que trabajemos? ¿Para qué? No hay nada que trabajar.” (Perito de la Asesoría)

La entrevistada sostiene que hay casos de escasa complejidad que anteriormente llegaban al juzgado y que es apropiado que se trabaje en una instancia pre-judicial pero que en casos de mayor complejidad deberían trabajarlos los juzgados directamente. Aludiendo a la escasa experiencia de los equipos de los Servicios Locales, a las deficientes condiciones de contratación, a la débil autoridad que ellos constituyen para las familias, considera que son los equipos de los juzgados quienes deberían encargarse de forma inmediata sin intermediarios. En relación a las resistencias de los profesionales del ámbito judicial deben tenerse en cuenta los sucesivos cambios que han estado sufriendo en el ámbito judicial:

“A su vez, eso de pasar de ser menores a ser garantías y responsabilidad penal juvenil y ahora a ser, recientemente también empezamos a trabajar con juzgados de familia, que ya venían de hace un tiempo pero ahora son unipersonales. Venimos de cambio tras cambio. Y acá también, (se refiere a la asesoría) un gran cambio porque ésta asesoría hacía penal y hacía asistencial, digamos en la vieja época, yo hice penal de menores y asistencial y ahora trabajo con discapacidad, insania e internaciones y la transición vieja de lo que quedo de menores y lo que son abrigos, que por ahí me deriven de una de las asesorías o de las otras que quedaron con menos intervención.” (Perito de la Asesoría).

Es decir que los equipos de profesionales que tenían una tarea relacionada con cuestiones de familia, de orden asistencial, ahora o fueron ubicados a trabajar con otras problemáticas, o solo les queda las intervenciones relacionadas con lo penal juvenil, el control de legalidad reduce la tarea que antes realizaban, a una función de constatación del cumplimiento de los pasos y los plazos que la ley impone ante una medida de protección, que incluso no siempre los jueces dan lugar a la intervención de los peritos. Registrar estos cambios apunta a la idea de estar transitando por un período de construcción, de prueba, a pesar de los años de vigencia de la Ley aún no hay una sensación de consolidación o de estabilización de los modos de hacer.

Un coordinador de Servicio Local amplía su idea con elementos concretos:

“ellos no toman decisiones sobre objetos, como muchos jueces tomaban con los niños, lo pongo acá, o saco allá, escucho al padre que me dice tal cosa y tomo esa decisión, el equipo nunca va a averiguar nada, los equipos del juzgado ganan 4 veces más que nuestros equipos y no te salen hacer una visita ni aunque, bue! a veces nos piden a nosotros. Entonces todas estas características, en cuanto a competencias, en un momento dijeron: “bueno háganse cargo” como diciendo “no me lo das, entonces, hacete cargo”. Entonces es como una relación compleja, con algunos juzgados se trabaja mejor que otros, según quien esté en su mirada jerárquica. En realidad, lo que hacen los juzgados es legalizar las medidas que nosotros tomamos.”
(Coordinador de Servicio Local).

“ - ¿ Cómo es la dinámica con los juzgados? ¿Se agilizó?

– *Mira como ahora todo lo tendría que resolver el Servicio Local, el juzgado según la ley solo daría el conforme de legalidad, si medida que se adoptó fue legal, es decir, si los pasos fueron correctos y si están acordes con la nueva ley, si los padres tienen un defensor oficial, si han podido tener una audiencia, supervisa que el Servicio Local continúe trabajando en pos*

de restituir a los chicos”[...] “pasa poco lo mismo que pasaba antes con los jueces de menores, cada uno con su librito... ahora pasa lo mismo... sabes qué juez solo hace control de legalidad, éste otro va hasta el Juez a la casa de los pibes, cada uno tiene su criterio para evaluar esto. Por lo cual, para mí, con esto estamos en período diagnóstico, porque la verdad es que hasta noviembre del año pasado, tenían la estructura de Tribunal de familia y en noviembre del año pasado cada juez tiene un juzgado propio, y cada juzgado está aggiornando sus prácticas con sus equipos técnicos, entonces, yo veo que lo que tiene es que, esto cada Servicio Local, también va descubriendo en cada juzgado, los tiempos, las formas”. (Trabajadora social del Servicio Zonal).

Hacia fines del 2013 se suscitan una serie de hechos que visibilizan una nueva alianza entre actores modificando el mapa de situación y la parte de práctica operatoria de intervención. Recordemos que Katopodis asume aliado al Frente para la Victoria y por lo tanto a Scioli, gobernador de la Provincia de Buenos Aires, ya en el 2013 esa alianza estaba rota. Esto puede observarse en las propias entrevistas donde, por un lado, el Coordinador del Zonal se encuentra a gusto con la relación con San Martín y no así con otros municipios poniendo como variable el color político de los mismos en sintonía o no con Scioli, y por otro la Directora deja ver su fuerte crítica al Zonal, entrevista hecha días antes de que se produjera el alejamiento de todos los kirchneristas de la Gestión Katopodis. Esta ruptura Municipio-Zonal y posterior alianza Municipio-Poder Judicial se termina de cristalizar cuando el Dr. Mazzari a cargo, de forma interina, del Juzgado de Garantías nro. 5 de San Martín dispuso una medida cautelar habilitando a un Servicio Local a encargarse de gestionar una vacante, principal tarea que era asignada a Servicio Zonal, teniendo la provincia que girar los fondos en un plazo de 30 días para solventar la medida de abrigo. Esta cautelar está basada en la Resolución 3391/13

de la Suprema Corte de Justicia Bonaerense que le permite al Juzgado arbitrar las medidas necesarias. En términos concretos tal como lo señala la prensa especializada¹⁴ Crimen y Razón: *“Lo novedoso de la cautelar, la primera de este tipo desde que se encuentra vigente la nueva ley de Protección y Promoción de los Derechos del Niño/a y Adolescentes, es que impone el apartamiento de los Servicios Zonales y permite que sea el Servicio Local el que gestione directamente las becas, y conmina a Scioli a que en el plazo de treinta días asigne los recursos económicos.”*. Esto es tomado por los Servicios Locales positivamente.

La Resolución de la Corte de Justicia bonaerense y la alianza entre el ámbito judicial y el Municipio de San Martín son elementos coyunturales que actúan como un analizador, en tanto devela lo latente, aspectos estructurales de los procesos que se juegan entre lo instituido y lo instituyente en el campo de la “atención de la niñez”. En primera instancia el peso específico que tiene el poder judicial, históricamente arraigado. Esta capacidad de tomar determinaciones y modificar la operatoria de los demás actores, se remite a sin fin de suspensiones y recursos que desplegaron por casi 10 años para impedir la sanción de una nueva ley de niñez y que luego lograron una ley diluida.

La perito entrevistada de la asesoría de San Martín explica los lazos informales que relacionan al ámbito judicial con el poder político, y por ende con el ejecutivo municipal.

“Porque tenes la otra parte porque hay que decirlo sino lo invisibilizamos, que muchos de los que son operadores con jerarquía: jueces y asesores, llegan a esos cargos por que alguien del ámbito político los avala, porque rindieron un examen no sabemos su procedencia, no sabemos cómo llegaron a esos lugares pero terminan siendo habilitados y digamos son promovidos por el

¹⁴ www.crimenyrazon.com/7989/se-agrava-la-situacion-de-los-hogares-bonaerenses/#.U0Fajsu9KK3

poder político. Yo sé de un caso puntual, una situación: “-Mira este Servicio Local, esta situación” - “Y sí, pero no me puedo tirar en contra del Intendente porque es el que me bancó a mí para llegar al cargo” ¿y entonces? (se ríe)”.
(Perito de la Asesoría)

Un doble juego, el Estado provincial se corre, se descentraliza la parte operativa y el juzgado retiene su poder de veto, de frenar los cambios, la capacidad de dar la última palabra. Y el Estado municipal parece quedar con una fuerte responsabilidad pero con un limitado campo de maniobra.

Cuadro resumen

ACTORES	Juzgados y Asesorías de San Martín	Servicio Zonal de San Martín	Servicios Locales de San Martín	Sector salud de San Martín	Sector educación de San Martín	ONGs de San Martín
	Poder judicial	Ejecutivo Provincial	Ejecutivo Municipal	Preeminencia del Ejecutivo municipal	Ejecutivo provincial	Sector no estatal
Ámbito de actuación	Provincial y municipal	Provincial y municipal	Municipal	Municipal principalmente	Municipal	Municipal
Rol/ función	Legalizar las decisiones del ejecutivo. Supervisa la legalidad de los procedimientos y el cumplimiento de los plazos. Retiene para sí la capacidad de sancionar.	Su función esta desdibujada a partir de la Resolución 3391/13		Garantizar el derecho a la salud, mediante prestación de acciones de prevención, asistencia y rehabilitación de la salud	Garantizar el derecho a la educación mediante la oferta de los tres niveles obligatorios de educación	
Recursos	De origen provincial, de tipo jurídicos	De origen provincial. Desfinanciado Administra las becas en los hogares.	De origen municipal (propios y provenientes de la coparticipación) Recursos humanos e institucionales.	De origen preminentemente municipal (Hospital D. Thompson, un Instituto de Rehabilitación, un Centro de salud mental y 17 caps) Provincial : el Hospital Interzonal Eva Perón Recursos humanos, edificios, sanitarios	De origen provincial Recursos humanos, edificios, educativos.	De origen privado, y publico de cualquiera de los niveles según el momento. Recursos humanos, comunitarios, edificios,
Nivel de institucionalización	Alto nivel de institucionalización. Reconocido por el resto de las instituciones y por la población	Bajo nivel de institucionalidad. Es una instancia organizativa que surgen de un decreto, ni siquiera lo instaura la ley 13298.	Nivel medio de institucionalización. Consciente de la necesidad de acumular poder y legitimar su existencia entre el resto	Alto nivel de institucionalización	Alto nivel de institucionalización	Bajo nivel de institucionalización

			de las instituciones y la población.			
Nivel de autonomía	Alto nivel de autonomía Interaccionan con los directivos del ejecutivo municipal	Bajo Nivel de autonomía	Nivel medio de autonomía	Alto nivel de autonomía en tanto sus recursos dependen de otra instancia		Bajo nivel de autonomía, Depende económicamente de las instancias municipales y provinciales

Fuente: Elaboración propia

IV.6. Corresponsabilidad e integralidad

Habiendo descrito los principales actores del SPPDNNyA y la dinámica concreta de las relaciones en clave de los principios de corresponsabilidad e integralidad, se identifican algunos nudos problemáticos que aportan a la discusión.

El criterio de corresponsabilidad que se menciona en el artículo 21.3 del Decreto 300/05 reglamentario de la Ley 13298, busca que se sustituya la práctica de la “**derivación**” de casos entre instituciones por la construcción de relaciones de corresponsabilidad e interdependencia entre las mismas con el objeto de promover, proteger y restituir derechos en forma integral. Si la corresponsabilidad es un nivel superior con respecto al abordaje conjunto de dos instituciones o más, entre estas instituciones no existe ni siquiera el concepto de derivación asistida.

Por parte de los Servicios Locales, existe un movimiento consciente y que es advertido por el resto de las instituciones, con el fin de romper con una lógica del tipo de derivación de casos que fragmenta; lo que el coordinador de J. L. Suárez llama: trabajo territorial. Esa obligación que impone a los equipos a acercarse a las instituciones, organizaciones y referentes barriales para resolver, entrevistar, acordar, diagnosticar, etc., es bien vista, pero no alcanza hasta el momento a modificar la posición frente al abordaje de los casos por parte del resto de los actores. La práctica de la derivación como desentendimiento, como explicitación de no ser más responsable del seguimiento de ese caso, de esa situación

problemática, tiene detrás una concepción del cómo funciona el sistema, tiene expectativas respecto de los diferentes roles dentro del sistema, y además existen fundamentos prácticos que llevan a los agentes a utilizarla frecuentemente como la excesiva demanda, falta de capacitación, miedo a la sanción legal, cercanía cotidiana con las personas que pueden estar provocando daño en un clima de violencia que no encuentra límite. Respecto de la concepción, se repite la lógica del patronato, aquellas situaciones que pueden resolverse con los equipos de las instituciones que se encuentran en el territorio, se trabajan, pero aquellas que se hacen más complejas se “elevan”; el sistema se piensa como una pirámide y en la cúspide continúa estando la justicia, y entre la escuela o la salita o el hospital y la justicia, está el Servicio Local. Respecto a las expectativas fundamentalmente está la idea de que tome las decisiones y aporten los recursos y estrategias excepcionales que le exceden a la escuela, la sala o el hospital.

La entonces Directora (la entrevista se realizó semanas antes que la elevaran del cargo por la ya mencionada ruptura de alianzas en el municipio) de la Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar, de cuya dirección dependen los Servicios Locales, Mercedes Contreras lo planteaba así:

“...me parece que lo central es el tema de la corresponsabilidad en la función, nosotros en lo que más hincapié hacemos, es lo más fuerte a construir, y... a modificar respecto de lo anterior, es que subsiste muy fuerte la cuestión de la derivación, de esto es responsabilidad de otro que no es mía, entonces eso me parece que es como a donde más apuntamos nosotros.”

En concordancia, el coordinador de un Servicio Local coloca la corresponsabilidad como un principio fundamental de la ley de esta forma:

“Creo que la idea de la responsabilidad social es un elemento significativo para lo que tiene que ver con la atención de la comunidad con respecto a la

vulneración de derechos de sus niños. La idea de la corresponsabilidad es un punto central para lo que tiene que ver con la resolución y la comprensión de la situación de cómo están los niños en la zona, en la Argentina pero en la zona donde uno trabaja. Una situación de vulneración de derechos no es una instancia privada, es una instancia pública, una instancia que no puede quedar librada a la situación de voluntarismo sino que está ordenada y legislada sobre cómo intervenir y bajo qué circunstancias”

Sin embargo, desde otro lugar del SPPDNNyA, una profesional del equipo de orientación de una escuela del área reconquista define la corresponsabilidad como una picardía:

“Ahora esto de la corresponsabilidad me parece un poco... (mueca de desaprobación) todos somos responsables pero hay niveles de responsabilidades. Obviamente que un docente es responsable, pero si un Estado vulnera los derechos por la contaminación, por la falta de vivienda, de trabajo. El docente es responsable de las condiciones dentro del aula en esas 4 horas pero no de todo lo demás. Esto de la corresponsabilidad está rozando con la picardía, por lo que vemos. Me parece bien que seamos corresponsables pero como está puesto. Está bien que la ley dice el Estado, familia y comunidad en ese orden ese pero bueno hasta ahora la escuela”
[...] “Comen en la escuela, los talleres de salud bucal en la escuela, el peso y la talla dentro de la escuela, la orquesta. Todo en las 4 horas, los chicos necesitan tener más horas de clase, en 3 o 4 horas hacen de todo. Está bien que lo hagamos pero también está bueno que el conocimiento se vaya valorando. Ya no estamos en una crisis terminal, ya la crisis pasó, hace algún tiempo. Estaría bueno que los comedores empezaran a retirarse de la escuela. Que coman en casa. Que participen las familias en los comedores comunitarios, y que la escuela tenga un lugar de conocimiento.”

Argumenta que las instituciones pierden sus especificidades, que exigen más de ellas que lo que ellas pueden dar.

Afín con estos conceptos desde una mirada más ideológica, la TS del Colegio Profesional, plantea:

“...si bien es un avance en materia de derechos humanos, para mí la ley, obviamente es una política muy neoliberal, una más de las que se está implementando, nuevamente vuelve a recaer toda la responsabilidad en las familias, tras 30 años de un Estado ausente. Otra vez la familia es responsable del niño sin un Estado que garantice lo mínimo, recae la responsabilidad en las ONGs tras la idea de participación, esto de te invito a participar porque en realidad es hacete cargo de lo que el Estado no pueda dar. Entonces, bueno es un avance comparado con la otra ley pero me parece que es de corte neoliberal, muy marcado, incluso en los modos de contratación muy neoliberales, de políticas neoliberales”.

Una de las trabajadoras sociales del equipo de un Servicio Local lo explica de esta manera:

“...Nosotros tratamos de ver mucho esto de la articulación con las instituciones. Entonces pensar en esto de la corresponsabilidad, es como un tema muy abstracto y muy cuestionado dentro de la ley pero en algún punto también se busca esto.

¿Por qué cuestionado?

TS-Porque por ahí apela al posicionamiento de uno. Porque esto de la corresponsabilidad tiene que ver con el rol del Estado, con la responsabilidad del Estado. El Estado es el que más responsabilidad tiene en garantizar el

derecho de los pibes. Ahí no solo, nos tenemos que ubicar el Servicio Local, porque muchos se piensan que el Servicio Local el que se tiene que hacerse más cargo, en realidad también está la salita, como una de las instituciones estatales, la escuela pública, como institución estatal, así que ahí es como que se va jugando un doble juego, un juego contradictorio, el Estado lo tiene a su cargo pero todos los efectores del Estado deberían de hacerse cargo, no solo el Servicio Local.

¿Y quiénes lo cuestionan a esto?

TS- No, me parece que es un cuestionamiento implícito cuando de repente depositan en el Servicio Local toda la responsabilidad.

Existe entre los actores la idea compartida sobre la principal responsabilidad del Estado. Incluso esto es explícito en la Ley 13298. Sin embargo, como lo decía una de la entrevistadas esto es muy abstracto, ¿Qué Estado? ¿El Estado municipal, provincial, o nacional? Todos. ¿En qué medida cada uno de ellos?

La preminencia de lo asistencial y los procesos de familiarización

Una tensión que surge en este entramado se refiere al contenido: ¿Responsables de qué? Es claro, la misión última es la restitución de un derecho vulnerado. La disputa entre actores está dada en la definición, el alcance de ese derecho y la forma de restitución. Ejemplificamos: mientras la integrante de un equipo de orientación de una escuela estatal del área Reconquista describe los derechos vulnerados de sus alumnos desde una perspectiva amplia y trae como problemáticas como ser la problemática ambiental, el trabajo infantil, la economía ilegal, y busca contribuir a la resolución desde un enfoque comunitario desde el Servicio Local correspondiente a ese área está centrados en la violencia familiar, y

el abuso intrafamiliar, el cuidado individual, el ausentismo y abordan las problemáticas desde el tratamiento de caso.

Unos y otros reconocen la preminencia de lo asistencial. Ante la pregunta sobre actividades o líneas de acción relacionadas con lo promocional, contesta:

“Muchas veces lo promocional queda superado por lo asistencial”.

Esta visión es compartida por la profesional que integra el equipo técnico del Servicio Zonal:

“Lo asistencial se come todo” (Trabajadora Social del SZ); así como por la que integra el propio equipo del Servicio Local: “En el local, hacemos más que todo intervenir cuando hay un derecho vulnerado, medio que uno termina trabajando en la cuestión concreta, y no tanto en esto de la prevención, en la concientización, es una crítica que se puede hacer porque finalmente terminas tapando agujeros, trabajando en la emergencia si se quiere o cuando la cosa ya está plateada.” (Trabajadora Social del SL).

Uno de los núcleos problemáticos que surgen del análisis de las relaciones interinstitucionales dentro del SPPDNNyA se relaciona con la modalidad de intervención de caso que desarrollan los Servicios Locales de Promoción y Protección. Sostenemos que esta modalidad obstaculiza que esas relaciones conduzcan o aporten a los principios de corresponsabilidad e integralidad: una nueva institucionalidad con una antigua modalidad de trabajo.

Esta modalidad de intervención es común a las tres profesiones que se incluyen en los equipos interdisciplinarios: abogada/o, psicóloga/o y trabajador/a social. De allí suponemos decanta sin cuestionamientos imponer esa modalidad a los Servicios Locales. Además, aunque no sea dicho de forma explícita, el cambio de ley, el cambio en relación a una nueva institucionalidad no significa linealmente el

cambio en las concepciones, y en el modo de hacer, de un momento a otro, por lo cual la forma de operar de orden jurídico permanece en los agentes que intervienen en la temática. El poder judicial se organiza mediante expedientes de casos. Sin embargo puede percibirse que la modalidad de caso entra en conflicto con la perspectiva de vulneración de derechos. Esta perspectiva que al menos discursivamente fundamenta la ley 13289 plantea que es el Estado el que debe garantizar la accesibilidad al derecho a la identidad, a la educación, a la salud, etc. Son los Servicios Locales quienes tienen la misión de promocionar y proteger que esos derechos se ejerzan efectivamente. Entonces son las instituciones estatales y sociales las que deberían ser el "objeto de acción" en primera instancia y no, los niños/as adolescentes, "sujetos de intervención" a ser adaptados. Decimos esto de "ser adaptados" porque si bien, desde Mary Richmond a la fecha ha sido innumerable la bibliografía crítica al "trabajo social de caso" tal cual lo entendía la pionera, en el corazón del trabajo social de caso continúa la premisa que en su momento definió Mary Richmond: " El trabajo social de caso se basa en un proceso que desarrolla la personalidad por medio de la adaptación conscientemente efectuada, individuo a individuo, entre los hombres y su entorno social" (Richmond, (1995 [1917 y 1922])). Sin bien aclara en otro momento que " no es solo un proceso de educativo para la adaptación de la gente en la sociedad en la que vive, sino; además y simultáneamente, un proceso de investigación permanente para conseguir avances y reformas sociales para el progreso de la sociedad" (Richmond, (1995 [1917 y 1922])). Es evidente el carácter secundario de la aclaración.

Sin entrar de lleno en un plano ideológico-metodológico, sino centrándonos en un plano operativo, el cúmulo de casos con los que se trabaja, la impronta de lo cuantitativo, y el uno a uno de la modalidad de intervención, atenta con las

posibilidades reales de transformación de las condiciones sociales de la población infantil y con el acceso y ejercicio efectivo de sus derechos.

La mayor parte de los entrevistados hacen alusión a la gran cantidad de casos. Cuando los sectores de educación y salud desestiman la acción de los Servicios Locales diciendo que tienen el mismo techo, cuando los hospitales y centros de salud y los propios juzgados ya trabajan con la modalidad de caso, de expedientes, de historia clínica/social, así como gran parte de los programas de desarrollo social. ¿Por qué incluir una institución más en el mismo cuadrilátero? Bien vale la pena al menos plantear el corset que significa la metodología de caso en el accionar de los Servicios Locales. ¿Es responsabilidad del servicio de salud abordar un caso de abuso sexual? ¿No es función de la justicia investigar y sancionar al abusador? ¿Es responsabilidad de la escuela el ausentismo o la deserción de un niño? ¿No existe una ley de obligatoriedad de enviar a los niños a la escuela? ¿Aplicar la ley no es función de la justicia? Entonces, ¿no será darle un verdadero sentido a la corresponsabilidad, dejar que el servicio de salud/la escuela se haga responsable de tal caso y que el Servicio Local actúe en otro nivel?, sobre las instituciones que deben responder a los derechos de esos niños y adolescentes, responsabilizándose de la existencia de recursos, de la generación de políticas públicas adecuadas a las problemáticas, de la construcción de estrategias y propuestas; en vez de quedar atrapado en las mismas posibilidades y limitaciones que esa escuela, que ese servicio de salud; en vez de continuar desgastando ese tedioso vínculo que suele darse entre las familias excluidas y las instituciones (excluyentes).

Otro de los riesgos "cierto e inminente" de la modalidad de intervención de caso, es la familiarización, ya conceptualizada en capítulos anteriores. La familia es la primera responsable de dar un nombre, alimentos, cuidado, educación, etc. Pero

no podemos desconocer las limitaciones que una familia puede tener, en los contextos de pobreza que tenemos, para garantizar los derechos de un niño/a y adolescente. Las anteojerías que suele imprimir la modalidad del trabajo de caso en un contexto de alta demanda puede y suele llevar a culpabilizar a la víctima, al vulnerable y no apuntar a los factores que la vulnerabilizan. Poder construir otros dispositivos, apelando a la creatividad, generarían nuevos recursos, estrategias, modos de hacer que apunten a los principios de corresponsabilidad e integralidad. Dispositivos de promoción, de sanción, de investigación; dispositivos que coadyuven a colectivizar las demandas y las problemáticas de lo que surge en el uno a uno, y que con otro tipo de mirada generen un proceso de respuesta que se convierta en políticas públicas.

La familiarización de la política social en la atención de la niñez, no solo tiene el aspecto de apuntar a que la resolución de la reproducción quede en el ámbito familiar, sino también se busca circunscribir los problemas a los conflictos familiares, como si las enfermedades que los niños y niñas suelen tener, por ejemplo, nada tienen que ver con la contaminación ambiental o con la falta de un hábitat sano, o con la falta de trabajo etc. sino con la falta de atención de su madre, o la negligencia.

La autoridad y el poder en las relaciones entre instituciones

La responsabilidad y autoridad suelen estar especificadas legalmente. Pero, como en este caso, puede ser ambiguo, es así que se juega el peso de las tradiciones institucionales, dejando librado el control de las responsabilidades a la disputa entre autoridades de distintos niveles. Fabián Repetto resume: "... la interacción concreta entre las autoridades de distinta escala jurisdiccional está

sujeta a la congruencia entre el sistema de división política de atribuciones y la distribución espacial real de recursos fiscales y sociales” (Repetto 2009:175).

Detrás de estas tensiones lo que se juega en gran medida es la autoridad y el poder, ¿quién tiene la autoridad y el poder para hacerse responsable? Esta pregunta nodal encuentra su respuesta en las propias palabras de los entrevistados. A partir de la investigación se deduce que los Servicios Locales se presentan conscientes que la construcción de esta nueva institucionalidad que ellos encarnan requiere de la acumulación de poder y la construcción de autoridad frente a las otras instituciones y a la propia población encuentran. El municipio buscó visibilizar a los Servicios Locales con acciones publicitarias concretas (gigantografías, folletería, difusión del 0800, etc.), efectivizó con resultados observables el lineamiento de hacerse presente en el territorio a través de sus equipos, también buscaron reservar para sí la capacidad de decisión en el manejo de los casos, disputando con juzgados y con el Servicio Zonal. Lograron desplazar al Servicio Zonal, incluso que quede en sus manos el requerimiento de vacantes en hogares. Sin embargo la contracara de la municipalización de la responsabilidad, no implica un mayor manejo de recursos institucionales, económicos, en recurso humano y un cambio en las concepciones . De esta forma lo explica la trabajadora social perteneciente a un Servicio Local:

“También lo que me parece es que no se puede acotar la ley a la Protección integral del niño, sino que se tiene que articular necesariamente con otras leyes, que tampoco se llevan a cabo. Se terminan cayendo en prácticas del patronato. Por ejemplo, concretamente, un padre, una madre que ejercen violencia sobre un chico se hace la denuncia, en todo caso se empieza a trabajar con la familia pero finalmente lo que hay que hacer ¡es correr al chico de ese lugar! Ya sea con el mal menor, ya sea que ese chico se vaya con una abuela por un rato, o buscar una medida de abrigo con

algún referente determinado para seguir trabajando con la madre, con la familia que se yo, o tomar la medida que vaya a un hogar. Pero no está aceptado la relación con otras leyes, con la ley de violencia, por ejemplo. Necesitamos a alguien que pueda hacer cumplir una restricción perimetral y no sacar a la persona que está sufriendo la vulnerabilidad del derecho. Lo digo en este ejemplo pero también tiene que ver con otras políticas públicas que tiendan a resolver el tema del empleo, porque sino estigmatizamos la pobreza. Con cuestiones de vivienda, al final viven todos juntos en condiciones paupérrimas. Falta articulación, más allá de la ley, falta articulación con otras políticas públicas, por que con esta ley sola, no basta.”

Los Servicios Locales no están dotado de poder político para hacer efectivas políticas públicas cuyas leyes están vigentes.

¿Cómo es “el establecimiento de organizaciones con autoridad para las políticas” en este SPPDNNyA, teniendo en cuenta lo descrito hasta aquí? El SPPDNNyA es un ejemplo válido de lo que Isuani da en llamar “implementación inter organizacional” y para la cual, señala que es fundamental el desarrollo de la capacidad de “coordinar esfuerzos del conjunto de los actores”, y entiende a la coordinación como “el proceso mediante el cual se procura direccionar y articular las acciones y recursos de los diversos actores organizacionales involucrados en la política pública específica a los efectos de alcanzar los objetivos”.(Isuani 2007:11) Esta coordinación, antes ejercida por el juez, ahora debe construirse teniendo en cuenta los condicionantes que pueden limitar o potenciar esa capacidad de coordinación, ellos son: el entramado institucional y el poder.

La trabajadora social entrevistada perteneciente al Consejo Profesional describe por qué se hace difícil conferir poder a la nueva institucionalidad frente a la población:

“Los que son encargados de implementar la política pública y en el caso de niñez de velar por promoción y protección de los derechos del niño no están visualizados. El no estar visualizado quita poder. Y también el hecho que nuestras instituciones también están tan vacías de todo. No es que vos ves una gran institución que dice Servicio Local. Si vos ves a dos personas, un escritorio que se cae, un lugar terrorífico y te dicen: - “yo tengo el poder”, -“sí?, mira lo que sos, sos una lauchita te soplo y te caes”, y literalmente te soplo y te caes, porque ese trabajador social que un día te dijo te saqué a los pibes, hace esto, esto y esto, cuando tuvo una oferta laboral mejor se fue!! , entonces vuelve la familia con otra cara, con otra trabajadora social, con otra psicóloga, “vos tenes que hacer esto, esto y aquello otro” vuelve al mes y otra cara... es muy precario, esto no tienen el poder de ningún tipo, no están acompañado por un aparato estatal que les asigne poder y que les provea de una política pública y que los servicios locales sean El lugar. Y la verdad que no, y desde el imaginario ¿cómo lo defendés? Frente a un vecino, un puntero político, un director de hospital.(Trabajadora social del Colegio Profesional de Trabajadores Sociales)

Una de las aristas señalada está directamente relacionada con el recurso humano. San Martín no ha sido ajeno al modo de conformación de los Servicios Locales en general. Los procedimientos de recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón, como en la mayoría de los distritos se realizaron con mecanismos discrecionales sin realizarse concursos. Eduardo Salas señala el progresivo abandono del uso de los procesos de selección (concursos) y los califica de nefastos, con impacto negativo no solo en su faz cuantitativa sino y fundamentalmente en su faz cultural afectando la calidad institucional del régimen de servicio público y afectando la calidad de respuesta. Si bien estas instancias institucionales de SPPDNNyA pertenecen a los niveles

provinciales y municipales, la lógica sistémica que describe Salas como la “resultante de micro decisiones con razonabilidad limitada por las urgencias y prioridades del quehacer cotidiano, más que una mirada, al menos un tanto más serena y razonada, de las necesidades y conveniencias de mediano y largo plazo” (Salas 2009:7), es la misma. Además el modo de contratación es como monotributistas, contratos semestrales y con escasos montos. He aquí otro de los aspectos que destaca Eduardo Salas, que van en detrimento de la calidad institucional que es la figura de locación de servicios prestados a título personal. Al menos se deprenden dos consecuencias negativas: uno es “desinvolucramiento” psicológico que se logra gracias a la labilidad contractual y, por otra lo poco atractivo que resulta para quienes se encuentran más dotados profesionalmente. Concretamente quienes tomaron esos cargos son profesionales recién recibidos con escasa o ninguna experiencia en la complejidad de la problemática que abordan. En el caso de San Martín puede observarse rápidos recambios en los cargo. Así lo confirman los informantes entrevistados:

“...y a lo grave tampoco saben cómo manejarlo porque los Servicios Locales contratan, no es por nada pero no tienen gente especializada o formada con posgrado y que se yo, por que van a trabajar por dos pesos con cincuenta, y pagan dos peso con cincuenta y son monotributista esta es la realidad, entonces es la gente que menos conocimiento tiene que recién sale de la facultad, y necesitaría mucha supervisión puesta encima, como para que funcione...” (Perito de la Asesoría)

“...lo que veo es que son profesionales sumamente trabajadores e idóneos, pero tiene contratos basura, si se quiere, con una duración de seis meses, y quieren estabilizarse e irse a educación o justicia. Entonces cuando tienen el seguimiento de una familia, que la vulneración de derechos es histórica por

parte del Estado y que terminan recayendo en los chicos. Está bien le renuevan el contrato... O no. Yo tengo una compañera que ahora está en otro municipio, trabaja en salud, que se fue porque sino no podía alquilar, porque el contrato dice seis meses. Ella estaba precaria en su situación laboral y además muy poca gente y además me parece que al no haber políticas públicas que ayuden, permanentemente están en una zona de catástrofe, están poniendo una curita, la ponen bien pero todo va en contra al no haber trabajo al no haber saneamiento ambiental al pasar tantas políticas en contra de los derechos de los pibes...” (Socióloga que integra un equipo de orientación escolar)

La mayoría de los actores concuerdan en considerar el Sistema de protección y promoción de los derechos de la niñez como un avance en relación al Patronato, no obstante expresan múltiples críticas. La historia reciente de la institucionalidad creada, y la municipalización de la atención de la niñez y la adolescencia que implica el limitado manejo de recursos, las discrecionales y endebles políticas de contratación del recurso humano, fuertes atravesamientos políticos partidarios, quitan legitimidad y autoridad, a los Servicios Locales, frente a los diferentes actores y a la propia población. Esta falta de legitimidad y autoridad, resta a la ahora de generar el cambio paradigmático que pretende ser el abordaje desde el principio de corresponsabilidad e integralidad.

CONCLUSIONES

*Esta es la historia de cuatro personajes: **Todos, Alguien, Cualquiera, Nadie.***

*Había un trabajo importante que hacer. **Todos** fue el encargado de hacerlo. **Todos** estaban seguros que **Alguien** lo haría. Sin embargo, aunque **Cualquiera** pudo hacerlo **Nadie** lo hizo. **Alguien** se enfureció porque era trabajo de **Todos**. **Todos** pensó que **Cualquiera** haría el trabajo. Pero **Nadie** se dio cuenta de que **Todos** no iba a hacerlo. De manera que el cuento termina con que **Todos** echó la culpa a **Alguien** cuando **Nadie** hizo lo que **Cualquiera** podría haber hecho.*

La intuición de que este pequeño cuento popular era la descripción del Sistema de Protección y Promoción Integral de los Derechos del Niño nos llevó a preguntarnos ¿Qué tipos de relaciones interinstitucionales se han desarrollado y cómo efectivamente se integran en la gestión del Sistema de Protección y Promoción Integral de los Derechos del Niño, teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad e integralidad en el municipio bonaerense de Gral. San Martín?

Al pensar la ley 13298 y la gestión del SPPDNNyA como gestión en contexto, es decir pensar los elementos contextuales como variables incluidas, parte del entramado del juego de relaciones, nos implicó adoptar una perspectiva histórica, en permanente construcción y transformación. Por lo cual, estas conclusiones tienen un carácter fugaz pero no por eso desdeñables, en tanto el devenir del SPPDNNyA es reciente y tentativo y requiere ser pensado y repensado sistemáticamente.

La complejidad del campo de la política pública de la niñez, llevó a tomar en cuenta no solo los conceptos propios de la temática sino detallar el marco legal con el que fue creada la denominada como nueva institucionalidad y sus modificaciones en las instancias organizativas ya existentes.

Las conclusiones que elaboramos en el marco de este trabajo, en cuanto a la identificación de los actores y las relaciones interinstitucionales e intersectoriales de los mismos en el marco de la gestión del SPPDNNyA en el municipio bonaerense de Gral. San Martín, son considerados como potenciales aportes al desarrollo del mismo. Las observaciones y análisis buscan abonar a la evaluación de la ley 13298 y su aplicación concreta, y consecuentemente a la política de niñez en la provincia de Buenos Aires.

Al analizar la dinámica de las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y entre éstas y las OSC en el entramado institucional responsable de la gestión del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, observamos que en el juego del desplazamiento de la figura del **juez**, son los municipios a través de sus **Servicios Locales** quienes ocupan o buscan constituirse en ese lugar de centralidad, fundamentalmente, respecto a las decisiones sobre destino de los niños, niñas y adolescentes.

Entendemos que los procesos descentralizadores que fueron descriptos coadyuvan a ese “enroque” en tanto, los organismos de niñez nacionales y provinciales de diferentes maneras delegan funciones, tareas, decisiones en la nueva institucionalidad, que es principalmente de carácter municipal. Sin ser explícita, sino a partir de nuestra lectura sobre el devenir de esas relaciones interinstitucionales, se ha dado una alianza, a veces incómoda, pero concreta en el que el poder judicial continúa reservando para sí “la última palabra” en las situaciones extremas aunque son los Servicios Locales quienes toman las mayores decisiones, tanto en la cantidad como en el tenor de decisiones, es decir sobre situaciones cada vez más variadas, asumiendo crecientemente mayor responsabilidad.

Los Servicios Locales en el caso de San Martín no han desarrollado del mismo modo, según los resultados de nuestra indagación, alianzas con otros sectores del poder ejecutivo para la construcción de relaciones permanentes, coordinadas y direccionadas. La preeminencia de lo asistencial, la modalidad de abordaje circunscripta prácticamente al tratamiento de situaciones particulares “el caso”, el déficit de dotaciones de recursos simbólicos y materiales y la falta de fortalecimiento de los aspectos de selección, contratación y capacitación del personal, son elementos que debilitan a los Servicios Locales como actor de peso en el entramado frente a otras instituciones.

Consideramos que la amplitud de situaciones que ameritan atención dificultan la construcción de especificidad en las acciones de los Servicios Locales y contribuye a la debilidad institucional, fragiliza la construcción de legitimidad y ello menoscaba su autoridad ante las otras instituciones. En este sentido consideramos relevante identificar un abordaje específico, con saberes técnicos y programas específicos y construir intencionadamente una identidad organizacional. Sostenemos que en tanto, los servicios locales consoliden esa identidad organizacional y se diferencien de las prácticas asociadas al Patronato, del mero control a las familias y estén más relacionados con la promoción de los derechos y el control de cumplimiento de derechos por parte de todo el sistema, estos servicios lograrán entonces ser más valorados y paulatinamente obtendrán el respaldo necesario para reposicionarse en el entramado institucional en un espacio de liderazgo para con el resto de los actores. Incluso la población le dará otra valoración sin asociar a los Servicios Locales con los juzgados rehuendo de los mismos como lo hizo en otro tiempo sino alcanzando un reconocimiento diferencial ante la necesidad de restitución de un derecho.

El camino de reeditar prácticas emanadas del Patronato es riesgoso. Los Servicios Locales pueden sentirse atraídos por la idea de constituirse en un actor fuerte, y presentarse como el “nuevo Juez” con el poder arbitrario frente a las familias. Afirmarse de este modo en el imaginario social restaría al trabajo de promoción de derechos y reeditaría el carácter conservador de una forma piramidal al esquema de relaciones interinstitucionales.

Los Servicios Locales en cambio pueden augurar otras formas asociadas con la construcción de ser promotores y proveedores de alternativas. Esto significa aportar a la construcción de nuevos actores, coordinar y administrar políticas públicas y programas nuevos que den respuesta a necesidades concretas como por ejemplo la creación de un programa de acompañantes hospitalarios, programa de referentes barriales, espacios y estímulos a la educación, programas de acogimiento familiar.

La institucionalidad administrativa delegativa, descrita en el capítulo 4, como aquel tipo de diseño institucional que tiñe a las organizaciones y sus relaciones, impregna al entramado y la incipiente historia de los Servicios Locales, principalmente en lo referido al recurso humano. Las características propias de este modo de institucionalidad abonan a la falta de permanencia y direccionalidad de las relaciones con otros actores más estables y antiguos, con reconocimiento social, como lo son por ejemplo salud y educación.

Propio también de la institucionalidad delegativa son la falta de control y de sanciones. Dentro del SPPDNNyA no se observa algún actor, ni es un rol que estén ejerciendo los Servicios Locales, que despliegue acciones, ni intervenciones de control y sanción que visibilicen la omisión y la inacción de los actores que surgen como responsables del respeto de derechos específicos. Uno de los obstáculos para que esto suceda tiene que ver con que varios de los actores corresponsables -

centros de salud, comedores, jardines maternos, dependencias de desarrollo social – dependen del mismo empleador: el municipio.

Respecto de los actores restantes que también conforman el SPPDNNyA se percibe necesario que resguarden la especificidad del mismo modo que los Servicios Locales. Que los sectores de salud y educación deleguen o omitan aportar su especificidad cuando proceden a la derivación y no ejerzan en el trabajo conjunto evitan la posibilidad del desarrollo de relaciones interinstitucionales frecuentes, con permanencia en el tiempo, y direccionadas. La participación de aquellos actores que pertenecen a los sectores de salud y educación en los espacios multiactorales, especialmente en el Consejo de Niñez, resultan fundamentales para abrir el juego, cuestionar, problematizar las variables que conforma el entorno desfavorable al ejercicio positivo de los derechos.

Podemos decir que la inclusión de “Sociedad civil” en la Ley 13298 suma a los numerosos elementos difusos que posee la ley como respuesta a la problemática de la niñez. La incorporación OSC al interior del sistema de asistencia a la infancia judicializada se transforma en una práctica masiva durante la década de 1990. En su momento, ante el aumento de las causas asistenciales la firma de convenios permitió al Estado gestionar de forma más económica la asistencia de cada niño, además de que existía un fuerte consenso acerca de la conveniencia de una modalidad más parecida a la vida familiar (dada la escala que desarrollan estas OSC) para la crianza de los niños y adolescentes. Se supone que actualmente con la Ley 13298, es otro el rol que se da y se espera de las organizaciones de la sociedad civil en un sentido activo, de fuerte relacionamiento con la comunidad y de apoyo a las familias y no de sustitución. En el caso de San Martín, las ONG que se encuentran dentro del territorio del municipio tienen una

dependencia fuerte de los organismos municipales, son escasas para las necesidades de la población y apuntan al apoyo de las familias.

Esta constelación de las relaciones entre instituciones fueron aprehendidas a partir de los distintos acercamientos desarrollados en el marco de esta investigación, principalmente de lo relevado respecto de los procesos de trabajo operativo. A partir de este trabajo de indagación es que se detectaron algunos procesos/ mecanismos que hacen a la dinámica interinstitucional que a nuestro criterio afectarían la corresponsabilidad y la integralidad: que se evidencian en la derivación y en la participación en espacios multiactorales. Como resultados de nuestro análisis observamos que muchas veces cuando se alude a mecanismos de derivación, ello resulta un “desligarse” de la atención y resolución de los casos problemáticos, ello asimismo expresa la ausencia de una construcción relativa a los principios de corresponsabilidad e integralidad. Consideramos que esta debilidad se apoya en las dificultades observadas para la construcción de los espacios multiactorales que resultan de esta manera subutilizados, con escasa diversidad de actores, con ausencia o mínima presencia de los niveles nacionales y provinciales.

La gestión del SPPDNNyA podría encontrar caminos innovadores, más cercanos a los objetivos de promoción y protección en la medida que cada actor se reconociese en ese entramado de relaciones como un actor, con una perspectiva de abordaje integral y asumiendo su especificidad responsablemente.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la CEPAL, N° 88.

Acuña, Carlos. (2010) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina*. Buenos Aires. En Proyecto de Modernización del Estado de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Aguilar Villanueva, L. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Revista de CLAD Reforma y democracia n° 39.

Argentina. Ley Nacional N° 23.849, (1989) Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Argentina. Ley 26061, (2005) Ley Nacional de Protección Integral de Niños/as y Adolescentes.

Belmartino, Susana (1998). *Nuevo rol del Estado y del mercado en la seguridad social argentina*. Ponencia presentada en el XXI en el Congreso Internacional de la Latin American Studies Association. Chicago.

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

Bernazza, Claudia (2006). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis de doctorado, FLACSO. CABA.

Bokser, Mirta F. (2002) *Legalidad ilegítima: derechos humanos y prácticas sociales*. Buenos Aires, Colihue.

Cacivio, F. (2005). *Aportes para la defensa de la Ley 13298*. Buenos Aires.

Cao, Horacio (2008) “*La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*” En: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Cazzaniga, Susana. (2007) *Hilos y nudos: la formación, la intervención y lo político en el Trabajo Social*. Buenos Aires, Espacio.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (2009) *Gestión de la política social*. Buenos Aires, Prometeo.

Cravacoure, D. e Israel, R. (comp). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Autónoma de Chile.

Cunill Grau, Nuria (2005) *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

Danani, Claudia (2006) *La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización*. En: Gestión de la política social. Buenos Aires Universidad Nacional de Gral Sarmiento/ Prometeo.

Duarte, M.C. (2009) *Estrategias de intervención profesional en trabajo social en el marco de la promoción y protección de derechos del niño: una reflexión sobre la práctica*. En: VII Jornadas de Trabajo Social. Villa Gesell, Buenos Aires.

Díaz de Landa, Martha (2007) *Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales*. En: Cravacoure, D. e Israel, R. (comp). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.

Erbaro, Cristina (2012) *El monitoreo de las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos*. En: Danieli, M. E. y Messi, M. (Comp) Sistema de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil. Córdoba. Ed. PROED- Universidad de Córdoba.

Fait Villalobos, Dinorah (2007) *Niños en riesgo y política social*. 1º ed. Buenos Aires. Espacio Editorial.

Fernández, Silvia Eugenia (2008), Informe de entrega de *Sistema de protección integral de la niñez en la Provincia de Buenos Aires. La reformulación de roles de los poderes administrativo y judicial a partir de las leyes 13.298, 13.634 y decretos reglamentarios 300/05 y 44/07*, publicado en: LLBA 2008 (mayo). (www.villaverde.com.ar)

García Delgado, Daniel (2011) *Profundizando el modelo*. En: García Delgado, D. y Peirano, M. (comp.) *El modelo de Desarrollo social*. Buenos Aires, CICCUS.

Grassi, Estela (1996). *La familia: un objeto polémico. Cambios en la dinámica familiar y cambios de orden social*. En: Revista Sociedad nro. 9, sep. 1996. UBA, Facultad de Ciencias Sociales.

Grimberg, Julieta. (2004). *Hacia una lectura profunda de los cambios ocurridos en el entramado burocrático de protección y atención a la infancia de la ciudad de Buenos Aires*. En: Simposio: "Miradas antropológicas sobre la niñez". UBA. Facultad de Filosofía y letras. Carrera de Antropología social.

Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Buenos Aires, Espacio.

Ilari, Sergio R. (2001) *Reflexionando sobre la articulación de las políticas sociales*. En: VI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Buenos Aires.

Isuani, Fernando (2007). *Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas pública*. En: IV congreso de Administración pública. Buenos Aires.

Iturburu, Mónica (2000) *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades en su diseño institucional*. Buenos Aires. INAP.

Konterllnik, Irene (2005). *Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina*. Mimeo, diciembre 2005. Disponible en: www.casacidn.org.ar y en el Video Seminario La nueva Ley nacional de Protección Integral de Derechos. Editado por CASACIDN – Senado de la Nación – con colaboración UNICEF.

Lescano, M. J. (2009). *¿La ley Salvadora del Niño? Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la provincia de Buenos Aires*. La Plata. Resultados de la investigación en el marco del Convenio del Instituto de Derechos del Niño de la U.N.L.P. y UNICEF Argentina.

López, Ana Laura (2010) *Proceso de reforma legal e institucional del sistema penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires (2000-2009)* Buenos Aires. UBA. Facultad de Ciencias Sociales.

Matas, C. R. (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional*. *Revista de CLAD Reforma y democracia* N°21.

Matus, Carlos (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas, Fundación ALTADIR.

Observatorio Social Legislativo del Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.(2009) *La construcción de indicadores sociales en el ámbito legislativo*. La Plata.

O'Donnell G. y Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación centro de estudios de estado y sociedad* (CEDES), Documento g.e. CLACSO. Vol. 4, 1981. Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. (1999). *De menor a mayor: el desafío de la segunda reforma del Estado*. Revista Nueva Sociedad, Número 160. Venezuela.

Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. 1977, Jul. Buenos Aires, Argentina.

Pagani, Maria Laura (2008) *Aprendizajes y reflexiones del análisis de distintos casos sobre políticas públicas participativas municipales*. En: Cuestiones de Sociología N°4.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973 [1998]). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Fondo de Cultura Económica.

Provincia de Buenos Aires. Decreto Ley 10.067/85 – Patronato de menores de la provincia y su ejercicio- Contiene el texto ordenado mediante el Decreto 1304/95 y las modificaciones posteriores introducidas por las leyes 11.737 Y 11.937

Provincia de Buenos Aires. Decreto 11/11 B (2011).

Provincia de Buenos Aires. Decreto Reglamentario 300, (2005) de la Ley 13298

Provincia de Buenos Aires. Decreto 609, (2004) de la Ley 13163.

Provincia de Buenos Aires. Decreto N° 151/07 Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.

Provincia de Buenos Aires. Disposiciones Ministeriales N° 166/07, 171/07 y 172/07.

Provincia de Buenos Aires. Ley de Fueros N° 13634/13645, (2006) Ley Fuero de Familia y Responsabilidad Penal del Niño) La Plata: Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

Provincia de Buenos Aires. Ley 13.163 (2003) *Ley de Fondo de Financiamiento de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

Provincia de Buenos Aires. Ley, 13.298. (2005). *Ley Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño*. La Plata: Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

Repetto, Fabian (2009) *Retos para la coordinación de la política social*. En: Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Comp.) *Gestión de la política social*. Buenos Aires, Prometeo

Richmond, Mary E. (1995 [1917 y 1922]). *El caso social individual. El Diagnóstico Social*. Textos seleccionados. Prologo de Mario Gaviria. Madrid, TALASA Ediciones.

Rodriguez, G. (2004) *Autonomía, descentralización y desconcentración en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. En: Cuaderno Urbano N°4, Chaco.

Salas, Eduardo (2009) *Políticas para un empleo público decente en la Argentina: experiencias recientes para la mejora del personal contratado y de carrera en el servicio público civil*. En: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil 27-30 octubre.

Schweinheim, Guillermo F. F. (1998). *Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿Es idéntico a modernización?*. Buenos Aires, INAP Dirección de Estudios y documentación.

Schweinheim, Guillermo F. F. (2004) *Patrones de institucionalización de las decisiones públicas y déficit de republicanismo en el caso argentino*. Buenos Aires, INAP Dirección de Investigaciones.

Sotelo, Rodrigo (2009) *Coparticipación municipal de la Provincia de Buenos Aires* . Universidad de La Plata. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10915/3474>

Stuchlik, (2012) *La nueva institucionalidad creada por la Ley Nacional de protección integral de niñas, niños y adolescentes*. En: Danieli, M. E. y Messi, M. (Comp) *Sistema de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil*. Córdoba. Ed. PROED-Universidad de Córdoba.

Subirats, Joan (1989); *La puesta en práctica de las políticas públicas*. En *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, MAP.

Varela, Cristián (2004), *La entrada al terreno institucional*, *Tramas*, N° 20, 2004, Universidad Autónoma de México.

Veiga, Laura Da y Bronzo, Carla. (2005). *Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión. Marco conceptual y caracterización de los programas*. Buenos Aires.

Velurtas, Marcela (2010) *La intervención profesional en la Justicia Nacional de Menores. Avances y desafíos*. En: 20 años del consejo en 200, 200 años en 10 artículos. Buenos Aires, Espacio.

Vilas, Carlos (2011) *Política y políticas públicas en America Latina*. Universidad de Lanús. En: Fiorantini C. y Anaya P. (comp.), La Plata, AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

Villar, A. (2002) *La incorporación de actores en programas con articulación*. En: IV Seminario Nacional de la Red de centros académicos para el estudio de los gobiernos locales. Córdoba, Argentina.

Villeta, Valeria. (2009). *Las prácticas profesionales en el marco de la nueva legislación de niñez*. En: VII Jornadas Bonaerenses de Trabajo Social. A 20 años de la Ley de Ejercicio Profesional. Villa Gesell, Buenos Aires.

Vitale, Gabriel M.A. y Avalos Cecilia. (2008). *Entre suspensiones y prorrogas. El sinuoso camino hacia el estado de derecho en materia de infancia y adolescencia en la Provincia de Buenos Aires*. En <http://www.eldial.com>

LISTADO DE ENTREVISTAS

- 10/05/13 Trabajadora Social del Hospital Local A. Fleming – Av. Márquez y 9 de Julio – San Martín
- 20/05/13 Coordinador del Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos del Niño San Martín - Salguero N° 2162 – San Martín
- 27/05/13 Coordinador del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño de J. L. Suárez. Elflein 4300, J.L. Suárez
- 29/05/13 Directora de la Dirección de Protección de Derechos y Desarrollo Familiar de San Martín
- 03/07/13 Trabajadora Social del Servicio zonal de Promoción y Protección de Derechos del Niño San Martín - Salguero N° 2162 – San Martín y Representante del Colegio profesional de Trabajadores Sociales de San Martín en el Consejo de Niñez
- 12/06/13 Perito Trabajadora Social del Equipo interdisciplinario de la Asesoría Cuerpo técnico de la Asesoría de Menores e Incapaces N° 3
- 22/08/13 Trabajadora Social del equipo del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño de J. L. Suárez
- 25/09/13 Fundadora del Centro Comunitario de Educación Alternativa CreSer Laguna Ibera N° 8294- J. L. Suárez
- 25/09/13 Responsable de Desarrollo Institucional del Centro Comunitario de Educación Alternativa CreSer - Laguna Ibera N° 8294- J. L. Suárez
- 22/10/13 Trabajadora social del Centro de salud Nro. 15 de San Martín
- 22/10/13 Director del Centro de Salud Nro. 15 de San Martín

05/04/14 Orientadora social del gabinete de Escuela primaria 51 de San Martín

16/05/14 Coordinadora del Servicio Local de Promoción y Protección de
Derechos del Niño de Billinghamurst - San Lorenzo 5810

ANEXO

DEPARTAMENTO DE JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

DECRETO 11/12

LA PLATA, 13 de ENERO de 2012.

VISTO el Decreto N° 11/11 por el cual se creó la Secretaría de Niñez y Adolescencia, y

CONSIDERANDO:

Que por el citado acto se dotó al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires de un organismo que, dependiendo en forma directa del Poder Ejecutivo, cumple funciones de promoción y protección de los Derechos de los Niños, Niñas, Adolescentes;

Que en la instancia, y conforme con el Decreto N° 11/11, corresponde proceder a la desagregación de la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Niñez y Adolescencia;

Que sin perjuicio de las funciones que se le atribuyen por el presente, la nueva estructura absorbe aquellas acciones que correspondieran a la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social, conforme lo previsto en el Decreto N° 111/08;

Que consecuentemente, y atento la complejidad de sus funciones, resulta menester exceptuar la medida de los alcances del Decreto N° 1322/05, sin perjuicio de mantener los lineamientos de austeridad y eficacia para la diagramación de estructuras organizativas;

Que han tomado la intervención de su competencia la Subsecretaría de Modernización del Estado de la Secretaría General de la Gobernación, el Ministerio de Economía y Asesoría General de Gobierno;

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 144 -proemio- de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires;

Por ello,

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Aprobar a partir del 12 de diciembre de 2011, la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Niñez y Adolescencia, de acuerdo al organigrama y acciones que como Anexos 1, 1a, 1b, 1c, 1 d, 1e y 2 forman parte integrante del presente Decreto.

ARTÍCULO 2. Determinar para la estructura organizativa aprobada en el artículo precedente los siguientes cargos: UN (1) Subsecretario de Responsabilidad Penal Juvenil; UN (1) Subsecretario de Promoción y Protección de Derechos; UN (1) Director General de Administración; UN (1) Director Provincial de Planificación; UN (1) Director Provincial de Medidas Alternativas; UN (1) Director Provincial de Institutos Penales; UN (1) Director Provincial de Programas y Promoción Comunitaria; UN (1) Director Provincial de Promoción y Protección de Derechos; UN (1) Director Provincial de Control de Gestión; UN (1) Director de Control de Gestión de Programas e Instituciones; UN (1) Director de Control y Aplicación de Normas para la Protección de la Niñez y Adolescencia; UN (1) Director de Asuntos Jurídicos; UN (1) Director de Programación y Ejecución Presupuestaria; UN (1) Director de Servicios Generales y Auxiliares; UN (1) Delegado de la Dirección Provincial de Personal, con rango y remuneración equivalente a Director; UN (1) Director de Estudios y Planificación; UN (1) Director de Educación y Capacitación; UN (1) Responsable de la Oficina de Sistemas de Información y Seguimiento de Programas, con rango y remuneración equivalente a Director; UN (1) Director de Centros de Referencia; UN (1) Director de Centros de Contención Penal; UN (1) Director de Programas de Integración para el Egreso; UN (1) Director de Institutos Penales; UN (1) Director de Programas de Niñez y Adolescencia; UN (1) Director de Promoción Comunitaria; UN (1) Director de Coordinación de Servicios Zonales y Locales; UN (1) Director de Recursos de Protección y Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A); todos ellos conforme a los cargos vigentes que rigen en la Administración Pública Provincial, Ley N° 10430 -T.O. Decreto N° 1869/96 y sus modificatorios.

ARTÍCULO 3. Suprimir del Decreto N° 111/08 los cargos, organigrama y acciones correspondientes a la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

Establecer que las plantas de personal, créditos presupuestarios, recursos económicos, financieros y materiales correspondientes a los órganos citados, serán absorbidos por la estructura que por el presente se aprueba.

ARTÍCULO 4. Designar a la Secretaría de Niñez y Adolescencia Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños creado por la Ley N° 13298, y su modificatoria Ley N° 13634.

ARTÍCULO 5. Establecer que dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, a partir de la fecha de este acto, el titular de la Jurisdicción deberá efectuar la desagregación integral de la totalidad de la estructura orgánico-funcional y arbitrar los medios necesarios para la elaboración de las plantas de personal innominadas y nominadas, con sujeción a la estructura organizativa aprobada por el presente y previa intervención de los organismos y dependencias competentes.

ARTÍCULO 6. Mantener vigentes aquellas unidades orgánicas con nivel inferior a Dirección, aprobadas oportunamente para la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social, hasta tanto sean aprobadas las aperturas correspondientes.

ARTÍCULO 7. Limitar las designaciones del personal cuyas funciones no se correspondan con las Unidades Orgánicas que se aprueban por este acto, debiendo formalizarse mediante el dictado de los actos administrativos correspondientes.

ARTÍCULO 8. La Secretaría de Niñez y Adolescencia propondrá al Ministerio de Economía las adecuaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento al presente acto administrativo.

ARTÍCULO 9. Establecer que, hasta tanto se efectúen las adecuaciones presupuestarias correspondientes, las erogaciones pertinentes serán atendidas con cargo a las jurisdicciones de origen de las unidades orgánicas suprimidas y/o transferidas.

ARTÍCULO 10. Exceptuar la presente medida de lo dispuesto en el Decreto N° 1322/05.

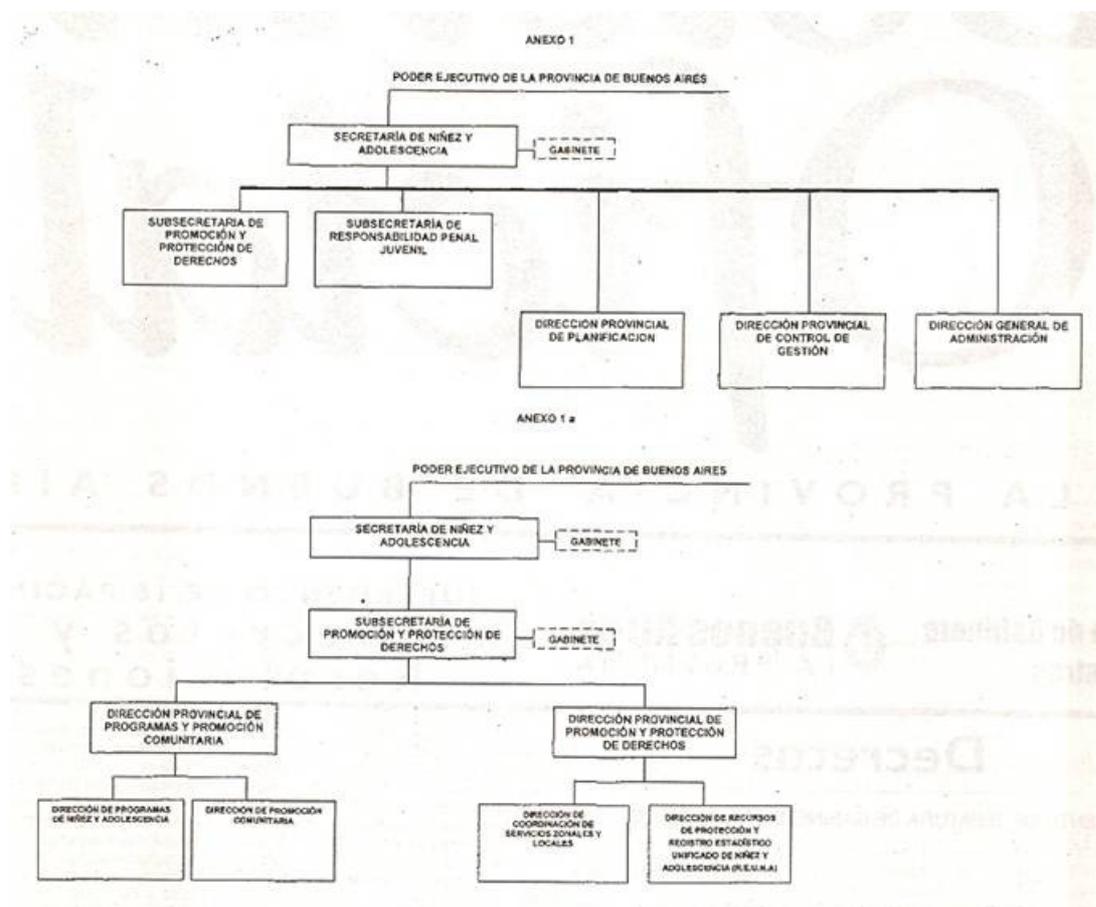
ARTÍCULO 11. El presente Decreto será refrendado por los Ministros Secretarios en los Departamentos de Jefatura de Gabinete de Ministros y de Economía.

ARTÍCULO 12. Registrar, comunicar, publicar, dar al Boletín Oficial y al SINBA. Cumplido, archivar.

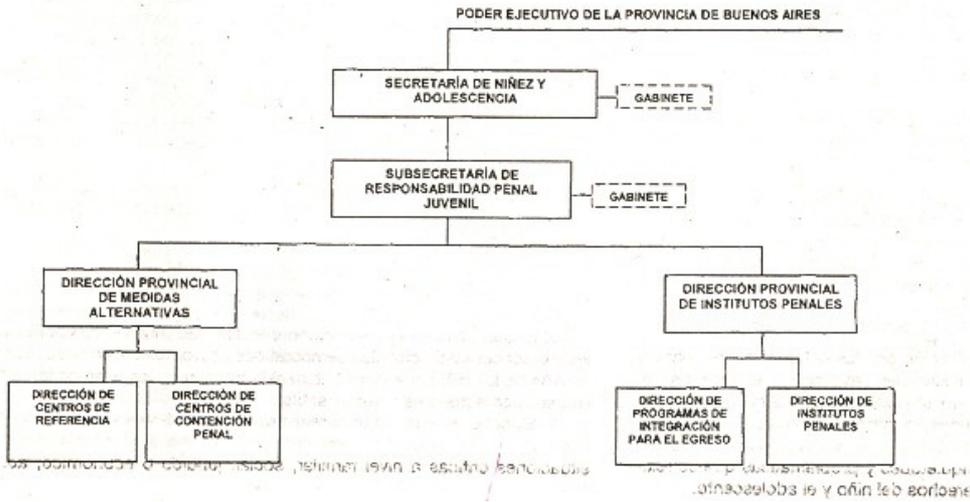
Alberto Pérez
Ministro de Jefatura de
Gabinete de Ministros

Daniel Osvaldo Scioli
Gobernador

Silvina Batakis
Ministra de Economía



ANEXO 1 b



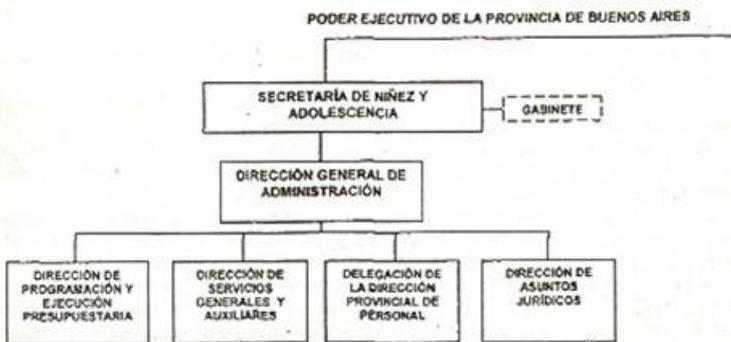
ANEXO 1 c



ANEXO 1 d



ANEXO 1 e



LEY 13298

DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

Promulgación :Decreto 66/05 DEL 14/1/05 (CON OBSERVACIONES)

Publicación :DEL 27/1/05 BO N° 25090

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

TITULO I

PRINCIPIOS GENERALES

CAPITULO UNICO

OBJETO Y FINALIDAD

ARTICULO 1

La presente Ley tiene por objeto la promoción y protección integral de los derechos de los niños, garantizando el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos y garantías reconocidos en el ordenamiento legal vigente, y demás Leyes que en su consecuencia se dicten.

ARTICULO 2

Quedan comprendidas en esta Ley las personas desde su concepción hasta alcanzar los 18 años de edad, conforme lo determina la Convención sobre los Derechos del Niño.

Cuando se menciona a los niños quedan comprendidos, en todos los casos, las niñas, las adolescentes y los adolescentes.

ARTICULO 3

La política respecto de todos los niños tendrá como objetivo principal su contención en el núcleo familiar, a través de la implementación de planes y programas de prevención, asistencia e inserción social.

ARTICULO 4

Se entiende por interés superior del niño la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos en un marco de libertad, respeto y dignidad, para lograr el desenvolvimiento de sus potencialidades, y el despliegue integral y armónico de su personalidad. Para determinar el interés superior del niño, en una situación concreta, se debe apreciar:

- a. La condición específica de los niños como sujetos de derecho.
- b. La opinión de los niños de acuerdo a su desarrollo psicofísico.
- c. La necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías de los niños, y sus deberes.
- d. La necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías de los niños, y las exigencias de una sociedad justa y democrática.

En aplicación del principio del interés superior del niño, cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de todos los niños, frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros.

ARTICULO 5

La Provincia promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan o entorpezcan el pleno desarrollo de los niños y su efectiva participación en la comunidad.

ARTICULO 6

Es deber del Estado para con los niños, asegurar con absoluta prioridad la realización de sus derechos sin discriminación alguna.

ARTICULO 7

La garantía de prioridad a cargo del Estado comprende:

Protección y auxilio a la familia y comunidad de origen en el ejercicio de los deberes y derechos con relación a los niños.

Asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la promoción y protección de la niñez.

Preferencia en la formulación y ejecución de las políticas sociales públicas.

Preferencia de atención en los servicios esenciales.

Promoción de la formación de redes sociales que contribuyan a optimizar los recursos existentes.

Prevalencia en la exigibilidad de su protección jurídica, cuando sus derechos colisionen con intereses de los mayores de edad, o de las personas públicas o privadas.

ARTICULO 8

El Estado garantiza los medios para facilitar la búsqueda e identificación de niños a quienes les hubiera sido suprimida o alterada su identidad, asegurando el funcionamiento de los organismos estatales que realicen pruebas para determinar la filiación, y de los organismos encargados de resguardar dicha información.

ARTICULO 9

La ausencia o carencia de recursos materiales del padre, madre, tutor o guardador, sea circunstancial, transitoria o permanente, no constituye causa para la exclusión del niño de su grupo familiar, o su institucionalización.

ARTICULO 10

Se consideran principios interpretativos de la presente Ley, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) Resolución Nro. 40/33 de la Asamblea General; las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, Resolución Nro. 45/113 de la Asamblea General, y las Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices del RIAD), Resolución 45/112.

ARTICULO 11

Los derechos y garantías de todos los niños consagrados en esta Ley son de carácter enunciativo. Se les reconocen, por lo tanto, todos los derechos y garantías inherentes a la persona humana, aun cuando no se establezcan expresamente en esta Ley.

ARTICULO 12

Los derechos y garantías de todos los niños reconocidos y consagrados en esta Ley, son inherentes a la persona humana, en consecuencia son:

- a. De orden público;
- b. Irrenunciables;
- c. Interdependientes entre sí;
- d. Indivisibles.

ARTICULO 13

Los derechos y garantías de todos los niños, reconocidos y consagrados en esta Ley, sólo podrán ser limitados o restringidos mediante Ley, de forma compatible con su naturaleza, los principios de una sociedad democrática, y para la protección de los derechos de las demás personas.

TITULO II

CAPITULO I

DEL SISTEMA DE PROMOCION Y PROTECCION INTEGRAL DE DERECHOS

ARTICULO 14

El Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños es un conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en el ámbito provincial y municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino.

El Sistema funciona a través de acciones intersectoriales desarrolladas por entes del sector público, de carácter central o desconcentrado, y por entes del sector privado.

Para el logro de sus objetivos el sistema de promoción y protección integral de los derechos de los niños debe contar con los siguientes medios:

1. Políticas y programas de promoción y protección de derechos;
2. Organismos administrativos y judiciales;
3. Recursos económicos;
4. Procedimiento;
5. Medidas de protección de derechos.

ARTICULO 15

Las políticas de promoción y protección integral de derechos de todos los niños, son el conjunto de orientaciones y directrices de carácter público dictadas por los órganos competentes, a fin de guiar las acciones dirigidas a asegurar los derechos y garantías de los niños.

Las políticas de promoción y protección integral de derechos de todos los niños se implementarán mediante una concertación de acciones de la Provincia, los municipios y

las organizaciones de atención a la niñez, tendientes a lograr la vigencia y el disfrute pleno de los derechos y garantías de los niños.

A tal fin se invita a los municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal, con participación activa de las organizaciones no gubernamentales de atención a la niñez.

CAPITULO II

DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS

ARTICULO 16

El Poder Ejecutivo designará a la Autoridad de Aplicación del Sistema de Promoción y Protección de los derechos del niño, que tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de políticas dirigidas a la niñez.

La Autoridad de Aplicación deberá:

1. Diseñar los programas y servicios requeridos para implementar la política de promoción y protección de derechos del niño.
2. Ejecutar y/o desconcentrar la ejecución de los programas, planes y servicios de protección de los derechos en los municipios que adhieran mediante convenio.
3. Implementar estudios e investigaciones que permitan contar con información actualizada acerca de la problemática de la niñez y familia de la Provincia de Buenos Aires. Con ese fin estará autorizado a suscribir convenios y ejecutar actividades con otros organismos e instituciones públicas y privadas en el orden municipal, provincial, nacional e internacional, para el conocimiento de los indicadores sociales de los que surjan urgencias y prioridades para la concreción de soluciones adecuadas. En particular, podrá coordinar con Universidades e instituciones académicas acciones de investigación, planificación y capacitación, y centralizará la información acerca de la niñez y su familia de la Provincia de Buenos Aires.
4. Diseñar y aplicar un sistema de evaluación de la gestión de los programas y acciones que se ejecuten.
5. Implementar un Registro Unificado de todos los destinatarios que sean atendidos por el Estado Provincial, los municipios y las organizaciones no gubernamentales en el territorio provincial. Dicho Registro contendrá todas las acciones realizadas con cada niño y su familia, y servirá de base de datos para la planificación y seguimiento de las intervenciones que sean requeridas de cada instancia gubernamental y comunitaria.
6. Crear el Registro Único de Entidades no gubernamentales dedicadas a la prevención, asistencia, atención, protección y restablecimiento de los derechos de los niños.
7. Promover la formación de organizaciones comunitarias que favorezcan la integración social, la solidaridad y el compromiso social en la protección de la familia, así como en el respeto y protección de los derechos de los niños, orientándolas y asesorándolas por sí o a través de las municipalidades.
8. Desarrollar tareas de capacitación y formación permanente dirigidas a profesionales, técnicos y empleados del Estado Provincial y de los municipios, de las áreas relacionadas con la niñez, como así también del personal y directivos de

organizaciones no gubernamentales inscriptas en el Registro a que se refiere el artículo 25º de la presente.

9. Fijar las pautas de funcionamiento y de supervisión de los establecimientos y/o instituciones públicos y/o privados y/o personas físicas que realicen acciones de prevención, asistencia, protección y restablecimiento de los derechos de los niños.
10. Atender y controlar el estado y condiciones de detención del niño en conflicto con la Ley penal en territorio provincial que se encontraran alojados en establecimientos de su dependencia
11. Implementar programas de conocimiento y difusión de derechos.
12. Crear, establecer y sostener delegaciones u otros mecanismos de desconcentración apropiados para el cumplimiento de sus fines.
13. Queda autorizada, en las condiciones que establezca la reglamentación, a efectuar préstamos o comodatos de inmuebles y entrega de materiales, insumos, semovientes o máquinas para el desarrollo de emprendimientos productivos o de servicios a niños en el marco de los objetivos de la presente Ley, a través de sus representantes legales.

El producto de los emprendimientos se imputará a la implementación del peculio de los niños.

ARTICULO 17

Para atender los fines de la presente Ley, la Autoridad de Aplicación tendrá a su cargo la ejecución de una partida específica, representada por un porcentaje del Presupuesto General de la Provincia de carácter intangible.

SERVICIOS LOCALES DE PROTECCION DE DERECHOS

ARTICULO 18

En cada municipio la Autoridad de Aplicación debe establecer órganos desconcentrados denominados Servicios Locales de Protección de Derechos. Serán unidades técnico operativas con una o más sedes, desempeñando las funciones de facilitar que el niño que tenga amenazados o violados sus derechos, pueda acceder a los programas y planes disponibles en su comunidad. En los casos en que la problemática presentada admita una solución rápida, y que se pueda efectivizar con recursos propios, la ayuda se podrá efectuar en forma directa. Les corresponderá a estos servicios buscar la alternativa que evite la separación del niño de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal, aportando directamente las soluciones apropiadas para superar la situación que amenaza con provocar la separación.

ARTICULO 19

Los Servicios Locales de Protección de los derechos del niño tendrán las siguientes funciones:

- a. Ejecutar los programas, planes, servicios y toda otra acción que tienda a prevenir, asistir, proteger, y/o restablecer los derechos del niño.
- b. Recibir denuncias e intervenir de oficio ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza en el ejercicio de los derechos del niño.

- c. Propiciar y ejecutar alternativas tendientes a evitar la separación del niño de su familia y/o guardadores y/o de quien tenga a su cargo su cuidado o atención.

ARTICULO 20

Los Servicios Locales de Protección de derechos contarán con un equipo técnico – profesional con especialización en la temática, integrado como mínimo por:

- 1.- Un (1) psicólogo
- 2.- Un (1) abogado
- 3.- Un (1) trabajador social
- 4.- Un (1) médico

La selección de los aspirantes debe realizarse mediante concurso de antecedentes y oposición. Los aspirantes deberán acreditar como mínimo tres años de ejercicio profesional, y experiencia en tareas relacionadas con la familia y los niños.

Se deberá garantizar la atención durante las 24 horas.

ARTICULO 21

La Autoridad de Aplicación debe proceder al dictado de la reglamentación para el funcionamiento de los Servicios de Protección de Derechos en el ámbito de la Provincia.

ARTICULO 22

La Autoridad de Aplicación podrá disponer la desconcentración de sus funciones en los municipios, mediante la celebración de convenio suscripto con el Intendente Municipal, que entrará en vigencia una vez ratificado por Ordenanza.

Los Municipios asumirán las obligaciones estatuidas por la presente Ley en forma gradual en la medida que se le asignen los recursos económicos y financieros provenientes de las distintas áreas de gobierno. Los recursos económicos, materiales y humanos que se le asignarán a cada municipio, se determinarán al suscribir el convenio.

*** Lo subrayado se encuentra observado por el Decreto de Promulgación n° 66/05 de la presente Ley.**

COMISION DE COORDINACION Y OPTIMIZACION DE RECURSOS

ARTICULO 23

Créase una Comisión Interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño, la que tendrá como misión la coordinación de las políticas y optimización de los recursos del Estado provincial, para asegurar el goce pleno de los derechos del niño, que funcionará a convocatoria del Presidente.

La Comisión Interministerial para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño estará presidida por la Autoridad de Aplicación, e integrada por los Ministerios de Desarrollo Humano, Gobierno, Justicia, Seguridad, Producción, Salud, Trabajo, Dirección General de Cultura y Educación, así como las Secretarías de Derechos Humanos y de Deportes y Turismo.

Los titulares de las jurisdicciones que se mencionan precedentemente, podrán delegar su participación en los funcionarios de las respectivas áreas del niño, o de las que se correspondan por su temática, con rango no inferior a Subsecretario.

OBSERVATORIO SOCIAL

ARTICULO 24

La Autoridad de Aplicación convocará a la formación de un cuerpo integrado por representantes de la sociedad civil, la Iglesia Católica y otras Iglesias que cuenten con instituciones de promoción y protección de la niñez y la familia. Sus miembros se desempeñarán "Ad honorem".

El Observatorio Social tiene como función el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de la promoción y protección de los derechos del niño, y especialmente:

- a. Con relación a la evaluación de los indicadores para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en la presente Ley.
- b. Con relación a los programas que asignen financiamiento para servicios de atención directa a los niños, respecto de su implementación y resultados.
- c. Mediante la propuesta de modificaciones y nuevas medidas para una mejor efectivización de las políticas públicas de la niñez.
- d. El Observatorio Social presentará un informe trimestral sobre el seguimiento y control de las políticas públicas.

DEL REGISTRO DE ORGANIZACIONES

ARTICULO 25

Créase el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil con personería jurídica, que tengan como objeto el trabajo o desarrollo de actividades sobre temáticas y cuestiones de cualquier naturaleza vinculadas directa o indirectamente a los derechos de los niños.

ARTICULO 26

La inscripción en el Registro es condición ineludible para la celebración de convenios con la Autoridad de Aplicación, o municipios en los cuales se hubieran desconcentrado funciones.

ARTICULO 27

Las organizaciones al momento de su inscripción deberán acompañar copia de los estatutos, nómina de los directivos que la integran, detalle de la infraestructura que poseen, y antecedentes de capacitación de los recursos humanos que la integran. La reglamentación determinará la periodicidad de las actualizaciones de estos datos.

ARTICULO 28

En caso de inobservancia de la presente Ley, o cuando se incurra en amenaza o violación de los derechos de los niños, la Autoridad de Aplicación podrá aplicar las siguientes sanciones:

- a. Advertencia
- b. Suspensión total o parcial de las transferencias de los fondos públicos
- c. Suspensión del programa
- d. Intervención del establecimiento
- e. Cancelación de la inscripción en el Registro

*** Lo subrayado se encuentra observado por el Decreto de Promulgación n° 66/05 de la presente Ley.**

CAPITULO III

DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCION Y PROTECCION DE DERECHOS

ARTICULO 29

La Autoridad de Aplicación debe diseñar, subsidiar y ejecutar programas de promoción y protección de los derechos de los niños.

ARTICULO 30

Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos deben disponer, entre otros, de los siguientes programas de promoción:

- a. Programas de identificación.
- b. Programas de defensa de derechos.
- c. Programas de formación y capacitación.
- d. Programas recreativos y culturales.
- e. Programas de becas y subsidios.

ARTICULO 31

Los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos deben disponer, entre otros, de los siguientes programas de protección:

- a. Programas de asistencia técnico jurídica.
- b. Programas de localización.
- c. Programas de orientación y apoyo.
- d. Programas socio-educativos para la ejecución de las sanciones no privativas de la libertad.
- e. Programas de becas.
- f. Programas de asistencia directa, cuidado y rehabilitación.

CAPITULO IV

MEDIDAS DE PROTECCION INTEGRAL DE DERECHOS

ARTÍCULO 32

Las medidas de protección son aquellas que disponen los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos cuando se produce, en perjuicio de uno o varios niños, la amenaza o violación de sus derechos o garantías, con el objeto de preservarlos o restituirlos.

La amenaza o violación a que se refiere este artículo, puede provenir de la acción u omisión de personas físicas o jurídicas.

ARTÍCULO 33

Las medidas de protección de derechos son limitadas en el tiempo, se mantienen mientras persistan las causas que dieron origen a la amenaza o violación de derechos o

garantías, y deben ser revisadas periódicamente de acuerdo a su naturaleza. En ningún caso las medidas podrán consistir en privación de la libertad.

ARTÍCULO 34

Se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a todos los niños.

Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.

ARTICULO 35

Comprobada la amenaza o violación de derechos podrán adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:

- a. Apoyo para que los niños permanezcan conviviendo con su grupo familiar.
- b. Solicitud de becas de estudio o para guardería y/o inclusión en programas de alfabetización o apoyo escolar.
- c. Asistencia integral a la embarazada.
- d. Inclusión del niño y la familia en programas de asistencia familiar.
- e. Cuidado del niño en el propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia y del niño a través de un programa.
- f. Tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico del niño o de alguno de sus padres, responsables o representantes.
- g. Asistencia económica.
- h. Permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos o entidades de atención social y/o de salud, con comunicación de lo resuelto al Asesor de Incapaces. Esta medida es de carácter excepcional y provisional. Cuando la medida no sea consensuada por el niño y quienes ejerzan su representación legal, será dispuesta por la autoridad judicial competente.

ARTICULO 36

El incumplimiento de las medidas de protección por parte del niño no podrá irrogarle consecuencia perjudicial alguna.

CAPITULO V

DEL PROCEDIMIENTO

ARTICULO 37

Cuando un niño sufra amenaza o violación de sus derechos y/o sea víctima de delito, sus familiares, responsables, allegados, o terceros que tengan conocimiento de tal situación, solicitarán ante los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos el resguardo o restablecimiento de los derechos afectados.

En el supuesto que se formule denuncia por ante la autoridad policial, ésta deberá ponerla de inmediato en conocimiento del Servicio de Promoción y Protección Local.

ARTICULO 38

Una vez que el Servicio de Promoción y Protección de Derechos tome conocimiento de la petición, debe citar al niño y familiares, responsables y/o allegados involucrados a una audiencia con el equipo técnico del Servicio.

En dicha audiencia se debe poner en conocimiento de los mismos la petición efectuada, la forma de funcionamiento del Sistema de Protección y Promoción de Derechos, los programas existentes para solucionar la petición y su forma de ejecución, las consecuencias esperadas, los derechos de los que goza el niño, el plan de seguimiento y el carácter consensuado de la decisión que se adopte.

ARTICULO 39

Una vez concluidas las deliberaciones y propuesta la solución, debe confeccionarse un acta que contenga lugar y fecha, motivo de la petición, datos identificatorios de las personas intervinientes, un resumen de lo tratado en la audiencia, la solución propuesta, el plan a aplicar y la forma de seguimiento del caso particular.

El acta debe ser firmada por todos los intervinientes y se les entregará copia de la misma.

PARTE SEGUNDA

ORGANOS Y COMPETENCIAS JUDICIALES

CAPITULO I

DEL FUERO DEL NIÑO

ARTICULO 40

La organización y procedimiento relativos al Fuero del Niño se instrumentará mediante una Ley especial que dictará la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires dentro del año calendario de entrada en vigencia de la presente.

La Ley de organización del Fuero del Niño contemplará:

- 1. los principios que se establecen en el Capítulo II.**
- 2. la organización bajo el principio de la especialización**
- 3. la transformación de los Tribunales de Familia creados por Ley 11.453 en Juzgados unipersonales de Niñez y Familia.**
- 4. la regulación bajo los principios del proceso acusatorio de la competencia en materia de niños en conflicto con la Ley penal.**

*** Lo subrayado se encuentra observado por el Decreto de Promulgación n° 66/05 de la presente Ley.**

ARTICULO 41

Créase la Comisión para la Elaboración de la Propuesta de Proyecto de Ley de organización y procedimiento del Fuero del Niño que será convocada por los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas, y que estará integrada por:

- 1. Un representante del Poder Ejecutivo.**

- 2. Un Juez de la Suprema Corte de Justicia**
- 3. El Procurador de la Suprema Corte de Justicia**
- 4. Un representante del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires**
- 5. Un representante del Colegio de Magistrados y Funcionarios de la Provincia de Buenos Aires, perteneciente al Fuero del Niño**

Dicha Comisión contará con un plazo de 180 días para expedirse.

*** Lo subrayado se encuentra observado por el Decreto de Promulgación n° 66/05 de la presente Ley.**

CAPITULO II

PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO

ARTICULO 42

Las audiencias y las vistas de causa serán orales bajo pena de nulidad.

ARTICULO 43

El niño al que se alegue haber infringido las Leyes penales, o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas Leyes deben ser tratados de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

ARTICULO 44

Todo proceso que tramite ante el fuero del Niño tendrá carácter reservado, salvo para el niño, sus representantes legales, funcionarios judiciales, y abogados de la matrícula.

ARTICULO 45

Queda prohibida la difusión de la identidad de los niños sujetos a actuaciones administrativas o judiciales, cualquiera sea su carácter y con motivo de dichas actuaciones, en informaciones periodísticas y de toda índole. Se consideran como informaciones referidas a la identidad el nombre, apodo, filiación, parentesco, residencia y cualquier otra forma que permita su individualización. El incumplimiento de lo prescripto será considerado falta grave.

ARTICULO 46

La internación y cualquier otra medida que signifique el alojamiento del niño en una institución pública, semipública o privada, cualquiera sea el nombre que se le asigne a tal medida, y aún cuando sea provisional, tendrá carácter excepcional y será aplicada como medida de último recurso, por el tiempo más breve posible, y debidamente fundada. El incumplimiento del presente precepto por parte de los Magistrados y Funcionarios será considerado falta grave.

CAPITULO III

COMPETENCIA CIVIL

ARTICULO 47

Modifícase el artículo 827° de la Decreto-Ley 7.425/68 Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires, que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 827°: Competencia. Los Tribunales de Familia tendrán competencia exclusiva con excepción de los casos previstos en los artículos 3284 y 3285 del Código Civil y la atribuída a los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil y Comercial y Juzgados de Paz, en las siguientes materias:

- a. Separación personal y divorcio.
- b. Inexistencia y nulidad del matrimonio.
- c. Disolución y liquidación de sociedad conyugal, excepto por causa de muerte.
- d. Reclamación e impugnación de filiación y lo atinente a la problemática que origine la inseminación artificial u otro medio de fecundación o gestación de seres humanos.
- e. Suspensión, privación y restitución de la patria potestad y lo referente a su ejercicio.
- f. Designación, suspensión y remoción de tutor y lo referente a la tutela.
- g. Tenencia y régimen de visitas.
- h. Adopción, nulidad y revocación de ella.
- i. Autorización para contraer matrimonio, supletoria o por disenso y dispensa judicial del artículo 167 del Código Civil.
- j. Autorización supletoria del artículo 1.277 del Código Civil.
- k. Emancipación y habilitación de menores y sus revocaciones.
- l. Autorización para disponer, gravar y adquirir bienes de incapaces.
- m. Alimentos y litis expensas.
- n. Declaración de incapacidad e inhabilitaciones, sus rehabilitaciones y curatela.
- o. Guarda de personas.
- p. Internaciones del artículo 482 del Código Civil.
- q. Cuestiones referentes a inscripción de nacimientos, nombres, estado civil y sus registraciones.
- r. Toda cuestión que se suscite con posterioridad al deceso de un ser humano sobre disponibilidad de su cuerpo o alguno de sus órganos.
- s. Actas de exposiciones sobre cuestiones familiares, a este solo efecto.
- t. Exequátur, siempre relacionado con la competencia del Tribunal.
- u. En los supuestos comprendidos en la Sección VIII del Capítulo III Título IV del Libro I de la presente.
- v. Violencia Familiar (Ley 12.569)
- w. Permanencia temporal de niños en ámbitos familiares alternativos o en entidades de atención social y/o de salud en caso de oposición de los representantes legales del niño.
- x. Aquellas situaciones que impliquen la violación de intereses difusos reconocidos constitucionalmente y en los que se encuentren involucrados niños.

y. Cualquier otra cuestión principal, conexa o accesoria, referida al derecho de familia y del niño con excepción de las relativas al Derecho Sucesorio."

ARTICULO 48

Modifícase el artículo 50 de la Ley 5.827 (T.O. Dec. 3702/92) que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 50.- Los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil y Comercial ejercerán su jurisdicción en todas las causas de las materias civil, comercial y rural de orden voluntario o contradictorio, con excepción de la que corresponde a los Tribunales de Familia y Juzgados de Paz".

ARTICULO 49

Incorpórase como inciso g) del apartado 1, parágrafo I del artículo 61º de la Ley 5.827 (T.O. Decreto nº 3702/92) el siguiente:

"g) la competencia atribuída por el artículo 827 del Decreto-Ley 7425/68 Código Procesal Civil y Comercial."

*** Lo subrayado se encuentra observado por el Decreto de Promulgación nº 66/05 de la presente Ley.**

ARTICULO 50

Deróganse los incisos a); c); e); i) del apartado 2, parágrafo I; el apartado 3 del parágrafo I, y los incisos a); b), c), d); e); II) del parágrafo II del artículo 61º de la Ley 5.827 (T.O. Decreto nº 3702/92).

• Lo subrayado se encuentra observado por el Decreto de Promulgación nº 66/05 de la presente Ley.

ARTICULO 51

Modifícase el inciso 4º del artículo 23 de la Ley 12.061, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"4) Intervenir ante los órganos competentes en materia civil del niño."

ARTICULO 52

La Suprema Corte de Justicia dispondrá la reubicación de los funcionarios y personal de los Tribunales de Menores en los Tribunales de Familia, Juzgados Civiles y Comerciales, **y/o Juzgados de Paz**, atendiendo a los indicadores estadísticos de densidad poblacional, causas asistenciales en trámite y recursos humanos existentes en los órganos a los cuales se les atribuye la nueva competencia.

*** Lo subrayado se encuentra observado por el Decreto de Promulgación nº 66/05 de la presente Ley.**

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO PENAL

ARTICULO 53

Hasta tanto se ponga en funcionamiento el Fuero del Niño y se establezca un procedimiento especial, las causas que se sustancien por aplicación del Régimen Penal

de la Minoridad tramitarán por el procedimiento establecido por la Ley 11.922 y sus modificatorias, con excepción de los órganos de juzgamiento y ejecución, y las normas especiales previstas en la presente Ley.

ARTICULO 54

A los efectos del artículo precedente se establece el procedimiento penal acusatorio, en el que el niño gozará de todas las garantías del debido proceso.

ARTICULO 55

El órgano de juzgamiento y de ejecución será el Tribunal de Menores. El Ministerio Público de la Defensa del Niño, será ejercido por el Asesor de Incapaces, salvo cuando intervenga un defensor particular.

El Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires procederá a la asignación de las competencias previstas en la presente, a los Agentes Fiscales y Asesores de Incapaces, pudiendo limitar o ampliar en cada caso las funciones que actualmente desempeñan.

ARTICULO 56

Contra las resoluciones del Tribunal de Menores procederá el recurso de apelación previsto por el artículo 439º, siguientes y concordantes de las Ley 11.922 y sus modificatorias, ante la Cámara de Apelaciones y Garantías Departamental, sin perjuicio de los demás recursos previstos.

ARTICULO 57

La aplicación del procedimiento establecido por la Ley 11.922 y sus modificatorias no importará la limitación de institutos o medidas más favorables al niño que se encuentren previstas por el ordenamiento jurídico, especialmente el derecho a ser oído en cualquier etapa del proceso, a peticionar, a expresar sus opiniones, y a que éstas se tengan en cuenta, considerando su desarrollo psicofísico, en las decisiones que afecten o hagan a sus derechos.

ARTICULO 58

Los derechos que esta Ley acuerda al niño podrán ser también ejercidos por su padre, madre o responsable, quienes serán notificados de toda decisión que afecte a aquél, excepto que el interés superior del niño indique lo contrario.

ARTICULO 59

La edad del niño se comprobará con los títulos de estado correspondientes. Ante la falta de éstos, se estimará en base al dictamen pericial efectuado por un médico forense, o por dos médicos en ejercicio de su profesión. El dictamen deberá realizarse y remitirse en un plazo que no exceda de cuarenta y ocho (48) horas de ordenada la pericia.

ARTICULO 60

Los niños en conflicto con la Ley penal, al momento de ser aprehendidos, deberán ser conducidos inmediatamente ante el Agente Fiscal de turno, con notificación a su defensor, debiendo permanecer en establecimientos especiales hasta el momento de comparecer ante el funcionario judicial competente.

No podrá ordenarse la medida de incomunicación prevista por el artículo 152º de la Ley 11.922 y sus modificatorias.

El Agente Fiscal deberá resolver en dicho acto si solicitará la detención del menor, en cuyo caso el Juez de Garantías resolverá inmediatamente.

ARTICULO 61

La privación de la libertad constituye una medida que el Juez ordenará excepcionalmente. Deberá ser cumplida en establecimientos exclusivos y especializados para niños.

ARTICULO 62

Será competente en materia de ejecución penal el órgano judicial que haya impuesto la medida. Éste deberá ejercer el permanente control de la etapa de ejecución, interviniendo directamente para decidir toda cuestión que afecte los derechos del niño.

Será de aplicación subsidiaria la legislación provincial sobre ejecución de penas o de medidas impuestas a los procesados, en la medida que no restrinja los derechos reconocidos por la presente Ley.

ARTICULO 63

En las causas seguidas a niños inimputables en conflicto con la Ley penal, sin perjuicio de la continuación del proceso, el Tribunal de Menores podrá imponer las medidas de Protección Integral de Derechos previstas por la presente Ley que estime correspondan, con intervención del Servicio Local y notificación al Defensor Oficial o defensor particular del niño.

*** Lo subrayado se encuentra observado por el Decreto de Promulgación n° 66/05 de la presente Ley.**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

ARTICULO 64

Las disposiciones relacionadas con la constitución y funcionamiento de los Servicios de Protección de Derechos entrarán en vigencia, en forma gradual, conforme a la determinación de prioridades que establezca el Poder Ejecutivo.

ARTICULO 65

Las disposiciones sobre competencia y procedimiento penal establecidas en la presente Ley, entrarán en vigencia a los noventa (90) días de su promulgación, a fin de posibilitar las adecuaciones previstas en el artículo 66 de la misma.

Durante ese lapso, los Tribunales de Menores mantendrán las actuales competencias y procedimientos, limitando su intervención a la situación de los niños en conflicto con la Ley penal y lo relativo a las causas asistenciales de menores internados.

En el plazo de noventa (90) días de la promulgación de la presente Ley, los Tribunales de Menores deberán concluir las causas asistenciales que tramiten actualmente referidas a dichos niños, y remitirlas a la Autoridad de Aplicación.

ARTICULO 66

El Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires procederá a la asignación de las competencias previstas en el artículo 55° de la presente en el plazo de noventa (90) días a partir de la promulgación de la presente Ley.

ARTICULO 67

Deróganse el Decreto-Ley 10.067/83 y la Ley 12.607, así como toda norma que se oponga a la presente.

ARTICULO 68

El Poder Ejecutivo proveerá los recursos que demande el cumplimiento de la presente.

ARTICULO 69

Autorízase al Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y la Procuración de la Suprema Corte a efectuar las adecuaciones, reasignaciones presupuestarias y transferencias que resulten necesarias a los fines de la implementación de la presente Ley.

ARTICULO 70

El Poder Ejecutivo procederá a la reglamentación de la presente dentro de los sesenta (60) días contados a partir de su promulgación.

ARTICULO 71

Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DECRETO 66

La Plata, 14 de enero de 2005.

Visto: Lo actuado en el expediente 2100-14/05, por el que tramita la promulgación de un proyecto de ley, sancionado por la Honorable Legislatura en fecha 29 de diciembre del año próximo pasado, mediante el cual se instituye el Régimen de Promoción y Protección integral de los Derechos de los Niños, y

CONSIDERANDO:

Que este Poder Ejecutivo comparte plenamente los lineamientos que informan la iniciativa propiciada, toda vez que la misma tiene por objeto la promoción y protección integral de los derechos de los niños, quedando comprendidas todas las personas desde su concepción hasta alcanzar los 18 años de edad, sin distinción alguna de sexos;

Que sin perjuicio de lo expuesto, se torna observable el segundo párrafo del artículo 22 en cuanto dispone que los Municipios asumirán las obligaciones estatuidas por la Ley en forma gradual y en la medida que se le asignen los recursos económicos y financieros provenientes de las distintas áreas del gobierno, con lo cual debe inferirse que sólo corresponde a la Provincia la financiación en el marco de los convenios que suscriban con los mismos;

Que es dable advertir que el inciso d) del artículo 28, al disponer que la Autoridad de Aplicación podrá aplicar como sanción la intervención del establecimiento, invade prerrogativas propias y exclusivas de la Dirección Provincial de Personas Jurídicas, en su función de contralor de las asociaciones civiles y fundaciones, en el marco de la competencia otorgada por los Decretos Leyes 8.671/76 y 2.84/77;

Que asimismo, deviene necesario observar el segundo párrafo del artículo 40 con sus apartados y la totalidad del artículo 41 de la propuesta en tratamiento, habida cuenta que la determinación de los cursos de acción en materia de política judicial, como asimismo, el arbitrio de los procedimientos para la participación de los distintos sectores en el trazado de aquéllos, constituyen competencias asignadas al Ministerio de Justicia;

Que tampoco resulta viable la nueva atribución de competencias otorgadas a los Juzgados de Paz, a tenor de los artículos 49 y 50 del proyecto en análisis, ya que éstas traerán, de manera indefectible, una sobrecarga de las funciones y tareas de dichos órganos, repercutiendo negativamente en el desempeño del personal asignado a los mismos, con afectación directa para el justiciable, a lo que se suma la reciente atribución asignada reducidamente en materia penal;

Que al respecto, también debe decirse que la actuación de los Asesores de Incapaces por ante cada Juzgado de Paz acarrearía una situación de representación deficiente o prácticamente nula de los intereses y derechos de los menores;

Que a los efectos de compatibilizar y dar coherencia a la observación propiciada en los dos considerandos precedentes, es menester utilizar idéntica prerrogativa constitucional respecto de la inclusión de los Juzgados de Paz en la enumeración consignada en el artículo 52 del texto sub-exámene, toda vez que si se excluye su asignación, pierde totalmente sentido direccionar a éstos, recursos humanos provenientes de los Tribunales de Menores;

Que, por último, respecto del artículo 63, se debe sostener que el precepto contraviene los principios del procedimiento penal acusatorio, debiendo advertirse que las causas que se sustancien por aplicación del régimen penal de la minoridad, a tenor del artículo 53, tramitarán por el procedimiento de la Ley 11.922 y sus modificatorias, por lo cual el Tribunal de Menores sólo entenderá en aquellas causas en las que haya imputación criminal válida por parte del Ministerio Público Fiscal, circunstancia que no podría darse en el marco de procesos seguidos a niños inimputables en conflicto con la ley penal;

Que sobre el particular, se han expedido los Ministerios de Economía, Justicia y de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires;

Que cuadra exponer que las observaciones propiciadas en el marco de las facultades consagradas por los artículos 108 y 144 inciso 2) de la Constitución Provincial, no alteran la aplicabilidad, ni van en detrimento de la unidad de texto de la ley;

Por ello,

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

DECRETA:

Artículo 1º

Obsérvase en el proyecto de ley sancionado por la Honorable Legislatura con fecha 29 de diciembre de 2004, al que hace referencia el Visto del presente, lo siguiente:

- a. el segundo párrafo del artículo 22.
- b. el inciso d) del artículo 28.
- c. el artículo 40 -segundo párrafo-, con sus apartados 1.2.3. y 4.
- d. el artículo 41.
- e. el artículo 49.
- f. el artículo 50.
- g. la expresión "y/o Juzgados de Paz" contenida en el artículo 52.
- h. el artículo 63.

Artículo 2º

Promúlgase el texto aprobado, con excepción de las observaciones dispuestas en el artículo 1º del presente Decreto.

Artículo 3º

Comuníquese a la Honorable Legislatura.

Artículo 4º

El presente Decreto será refrendado por el señor Ministro Secretario en el Departamento de Gobierno.

Artículo 5º

Regístrese, comuníquese, publíquese, dése al Boletín Oficial y archívese.