

FLACSO

Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales

***ARTICULACIÓN ESTADO/SOCIEDAD CIVIL
EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DE INFANCIA
POS-NOVENTA***

POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE UNA EXPERIENCIA DE
GESTIÓN MIXTA EN EL GRAN LA PLATA

Tesista: Lic. Sebastián Ricardi

Tutor: Dr. Antonio Camou

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I:	
MARCO TEÓRICO.....	12
<i>1.1 ¿Tercer Sector o Sociedad Civil?.....</i>	<i>12</i>
<i>1.2 Las lógicas del Estado y el mercado como condiciones para el desarrollo de la Sociedad Civil.....</i>	<i>20</i>
<i>1.3 Fortalecimiento de la Sociedad Civil: hacia la democratización de las políticas sociales....</i>	<i>25</i>
<i>1.3.1 La Política Dual de la Acción Colectiva y el potencial democratizador existente en una nueva relación Estado/Sociedad Civil.....</i>	<i>26</i>
CAPÍTULO II: CONTEXTO SOCIO-HISTÓRICO, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL.....	30
<i>2.1 Breve recorrido histórico de la relación Estado / Sociedad Civil en la Argentina.....</i>	<i>30</i>
<i>2.2 El modelo tradicional de Gestión Pública.....</i>	<i>34</i>
<i>2.3 La Doctrina de la Situación Irregular y la juridificación de la problemática de la infancia.</i>	<i>41</i>
<i>2.3.1 El caso Argentino.....</i>	<i>43</i>
<i>2.4 Distintas miradas sobre la relación Estado / Sociedad Civil en la década de los '90.....</i>	<i>47</i>
<i>2.5 Un nuevo horizonte: enfoques y miradas sobre el presente y el futuro de la relación Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil.....</i>	<i>62</i>
<i>2.5.1 Tendencias actuales de modelos de procesos decisorios.....</i>	<i>62</i>
<i>2.6 Principales Ejes del Paradigma de la Protección Integral. Posibilidades de un mayor protagonismo de la Sociedad Civil.....</i>	<i>66</i>
CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO, RELATO Y ANÁLISIS.....	70
<i>3.1 Sanción y suspensión de la Ley provincial 12.607; gestación y desarrollo de nuevas prácticas de gestión.....</i>	<i>70</i>

3.2 Reestructuración del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Bs. As: en búsqueda de una mayor coordinación en las políticas sociales. Creación de la Comisión Interministerial.....	78
3.3 El pacto fundacional de la Red de Gestión Mixta: encuentro de voluntades y proceso de constitución y definición de la misión del grupo.....	85
3.3.1 Orígenes, incorporación de actores y generación de los acuerdos básicos y alianzas estratégicas: la importancia del Estado provincial.....	85
3.3.2 Eligiendo la metodología y estructura de gestión acorde al nuevo paradigma de promoción de derechos: el peso de la experiencia de los agentes fundadores.....	91
3.4 Identificando prioridades.....	93
3.4.1 Realizando el diagnóstico participativo sobre niños y adolescencia en comisarías; delimitando las zonas de trabajo; diseñando la metodología específica: armado de los niveles de gestión e intervención.....	93
3.5 Definiendo las líneas de acción de promoción y protección de derechos.....	104
3.6 Desarrollo de la Red de Gestión Mixta: implementación y evaluación de las líneas de acción planificadas.....	106
3.6.1 Incorporación de Organizaciones de la Sociedad Civil. e instituciones estatales de nivel barrial, municipal y provincial, a través de la constitución de diferentes escenarios de participación.....	107
3.6.2 Elaboración y actualización de diagnósticos sobre la infancia en el ámbito del territorio según área temática de intervención y nivel jurisdiccional.....	109
3.6.3 Configuración en red del nuevo dispositivo de atención: desarrollo de proyectos compartidos por distintas instituciones a través de su adecuación a los lineamientos de la Protección Integral.....	132
3.6.4 Garantizar instrumentos técnicos y políticos que faciliten la operatividad de las acciones.....	151
3.6.5 Generación de instancias adecuadas de cooperación en capacitación y asistencia técnica en instituciones y organizaciones.....	157
CONCLUSIONES.....	195
SIGLARIO.....	222
BIBLIOGRAFÍA.....	223

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de Tesis se analizará una modalidad de asociación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC) y el Estado en materia de niñez y adolescencia, durante el período inmediatamente posterior a la década del 90.

Las reformas y la reestructuración del Estado argentino a partir del año 1991 han impactado en las OSC de diferentes formas. Como efecto y a partir del desarrollo de nuevas modalidades de política social¹ (focalización)² han surgido espacios de encuentro y también nuevas formas de asociación entre estas organizaciones y el Estado con características propias y novedosas tanto en su accionar social y político, como en su estructura organizativa y de funcionamiento. Esto dio como resultado prácticas de gestión y formas de articulación a través de mecanismos e instancias participativas que resultan inéditos para lo que es la relación histórica entre estos dos espacios sociales.

Clausurada la etapa de implementación de políticas neo-liberales en la República Argentina ha vuelto a instalarse, como necesidad estratégica, la presencia del Estado como un actor fundamental para el desarrollo no solo en términos institucionales y económicos, sino también sociales y culturales.

Los efectos que en varias de estas áreas han dejado las experiencias desarrolladas en los años '90, han obligado a replantear (repensar) en términos sustantivos, el rol y las prácticas del Estado en su capacidad de incidir de manera eficaz en los distintos ámbitos de la vida social. Este imperativo ha implicado una tendencia hacia un enfoque de política pública de carácter más integral y comprensivo respecto de la complejidad de las distintas problemáticas sociales e institucionales por las que han empezado a transitar nuestras sociedades.

En este sentido, resultan esclarecedoras las tendencias que Aguilar Villanueva marca para los países latinoamericanos respecto del surgimiento en los últimos años de procesos que implican una mayor amplitud democrática y el despliegue de mecanismos con mayor transparencia, eficiencia y eficacia aplicados a la gestión pública. A partir del concepto de gobernanza, el autor denota que la sociedad en su conjunto es tanto “... *el sujeto como el objeto*

¹ Ya sea en las decisiones y condiciones de su posibilidad o en su diseño, implementación y evaluación.

² En este sentido el politólogo Fabián Repetto afirma que en Argentina “(...) en tanto el conjunto de políticas ligadas directamente a la situación social se transformaba en un sentido excluyente, las acciones frente a la pobreza se respondieron a lo que denominé una “estrategia excluyente, basada en programas focalizados llevados adelante desde múltiples y desarticulados ámbitos (sectores y jurisdicciones)””; en Repetto, Fabián, 2000. “Gestión Pública y Desarrollo Social en los Noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile.” Buenos Aires, Prometeo.

destinatario de la gobernación...” y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia relevante pero no la única ni la decisiva en buena parte de los temas y circunstancias sociales (Aguilar Villanueva, 2006: 89).

Específicamente para la República Argentina, desde hace relativamente poco tiempo estas tendencias se han evidenciado en el desarrollo de iniciativas públicas novedosas caracterizadas por una nueva forma de gestionar la cosa pública basadas en la incorporación de instituciones y organizaciones provenientes de otro espacio social menos estructurado que el Estado o el mercado, como es el de la Sociedad Civil o también llamado, entre otras denominaciones, Tercer Sector.

Aunque en muchos casos en forma aislada, estas nuevas experiencias han implicado el desarrollo de prácticas de gestión sustentadas en la creación de espacios de encuentro entre áreas específicas pertenecientes a la estructura estatal y distintas instituciones, organizaciones sociales y movimientos sociales. Como espacios de articulación y debate se han propuesto llevar adelante acciones conjuntas que intervengan en distintas problemáticas y contextos tanto a nivel nacional como provincial y local, a través de modalidades de gestión y resultados diversos.

Uno de los supuestos del que parte esta investigación considera que estas experiencias, con distintos niveles de desarrollo, son expresión en Argentina del surgimiento de nuevos modelos y paradigmas de gestión basados, entre otros aspectos, en la creación de escenarios participativos y en el desarrollo de procesos de articulación interinstitucional que conducen a nuevas formas de abordaje y relacionamiento con lo social. En este sentido, en el marco del diseño, la implementación y la evaluación de diversas experiencias de gestión, dichas transformaciones implican la configuración de escenarios de gestión mixtos, con altos niveles de participación, en donde el intercambio material y simbólico entre actores pasa a ser el mecanismo fundamental y fundante.

Por un lado, desde la perspectiva del Estado, especialmente de sectores y actores de áreas de la política pública social, se estaría abriendo un nuevo horizonte en la intervención de diversos temas con el surgimiento de la posibilidad de desarrollar iniciativas y acciones más participativas, menos burocratizadas, a la vez que más eficientes y eficaces en la búsqueda de sus objetivos. En términos más concretos, esto implicaría una mayor habilitación de los procesos administrativos, a través de mecanismos formales e informales, para lograr una mayor coordinación e integralidad a nivel sectorial y/o jurisdiccional. Al tiempo que atender la composición del mapa de actores, recursos, intereses, identidades que están en juego alrededor de una determinada temática. En otras palabras, estas tendencias estarían contribuyendo a

incrementar, en contextos específicos, lo que algunos politólogos denominan las diferentes capacidades de gestión pública (Repetto, 2001).

Por otra parte, desde la perspectiva de la Sociedad Civil o Tercer Sector, la configuración de dichos escenarios, crea la posibilidad para que las distintas instituciones, organizaciones, grupos o individuos que la componen, asuman un rol más activo y participativo dentro del llamado ciclo de políticas públicas constituyéndose así en actores con capacidad de incidir en los procesos y entramados que hacen a la resolución y abordajes de determinadas problemáticas sociales.

La investigación que se presenta intenta cristalizar en un estudio de caso varias de las implicancias que estas tendencias (abordadas y descriptas en diversas reflexiones e investigaciones) tienen en contextos sociales e institucionales más específicos. En este sentido, se busca indagar sobre algunos de los principales rasgos y características que las mencionadas transformaciones tuvieron en algunas zonas de la Provincia de Buenos Aires.

Este trabajo de tesis se basa en el estudio de una **Red de Gestión Mixta** (en adelante RGM) orientada a la problemática de la niñez y la adolescencia en el ámbito del gran La Plata, en un periodo que va del mes de marzo de 2003 al mes de marzo de 2005. El **interrogante central** busca indagar sobre qué formas de articulación son desarrolladas entre agentes e instituciones participantes de la RGM, expresadas a través de una determinada evolución de prácticas de gestión orientadas por un modelo denominado integral.³

Como un interrogante subsidiario, se reflexionará sobre cómo y en qué medida las prácticas de gestión resultantes de aquel proceso habrían posibilitado por un lado un abordaje de la niñez y adolescencia desde una perspectiva más integral, participativa y eficaz correspondiente al nuevo paradigma de promoción y protección de derechos de niños, niñas y jóvenes. Por otro lado, habrían permitido instalar esta modalidad de gestión mixta como la opción más adecuada a ese paradigma, en el contexto específico del incipiente desarrollo de las políticas públicas orientadas a la infancia en la Provincia de Buenos Aires.

Esta experiencia estudiada así como los distintos procesos y eventos que la enmarcan y condicionan, se desarrolló en el contexto de los sucesivos intentos de sanción y aplicación de normas provinciales derivadas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. La dinámica que define este contexto, dada por la falta de continuidad y coherencia en las políticas dirigidas a la infancia, se considera como una dimensión clave del proceso institucional general en el área de la niñez y adolescencia durante el período y en el lugar de referencia.

³ Como se verá en el capítulo II, un modelo de gestión integral tiene que ver con una idea de continuo interactivo entre las distintas instancias o fases de planificación, implementación y evaluación de actividades y acciones. Esta definición implica un proceso de articulación permanente entre cada una de estas fases, contraponiéndose a la fragmentación y compartimentación con que eran concebidas y llevadas a cabo en modelos de gestión más tradicionales.

De este modo, el **objetivo general** que orienta la búsqueda de respuestas es el de caracterizar y analizar las distintas formas de articulación entre diversos actores en el marco de sus prácticas gerenciales (planificación, implementación y evaluación) desarrolladas en dicha RGM.

A su vez, los **objetivos específicos** son:

- Conocer y caracterizar los distintos aspectos del proceso institucional y político de las principales áreas estatales de la provincia de Buenos Aires, orientadas a la niñez y adolescencia, en especial los vinculados a la sanción e implementación de normas provinciales afines.
- Indagar sobre las condiciones específicas y las articulaciones producidas entre los distintos agentes e instituciones participantes en el proceso de conformación del pacto fundacional (generación de los acuerdos básicos, elección metodológica) de la RGM.
- Indagar sobre las condiciones específicas y articulaciones producidas entre los distintos agentes e instituciones participantes en la fase de identificación de prioridades de gestión (diagnósticos, elección de metodología específica, diseño de acciones) de la RGM.
- Indagar sobre las condiciones específicas y articulaciones producidas entre los distintos agentes e instituciones participantes en la fase de implementación de las acciones de promoción diseñadas (acciones desarrolladas en los distintos niveles de gestión, por área temática, etc.).
- Indagar sobre las condiciones específicas y articulaciones producidas entre los distintos agentes e instituciones participantes en la fase de evaluación de la RGM.

Al mismo tiempo, este trabajo pretende contribuir de modo más específico en el conocimiento de experiencias de gestión mixta, es decir, como fuera mencionado, acciones gestivas que impliquen la interacción pautada de agentes e instituciones provenientes tanto del Estado como de la Sociedad Civil. Y que se orienten además hacia la construcción de ciudadanía y/o sistemas de promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes, a través de algún modelo de gestión integral.

A partir del contexto provincial definido por un difuso desarrollo de la política social orientada a la infancia y adolescencia y marcado por una discontinuidad en el proceso de aplicación de políticas y leyes provinciales derivadas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, surgió en la zona del Gran La Plata la primera red de gestión mixta orientada a dicho grupo etareo.

Las particularidades de ese contexto, han propiciado que la conformación y desarrollo de la RGM estudiada se produjera a partir de procesos ubicados al límite del reconocimiento y la formalidad estatal, signados por la ausencia de reglas claras de políticas. Aunque de manera inestable y hasta paradójica, estas circunstancias posibilitaron el surgimiento de prácticas de gestión y formas particulares de articulación entre agentes e instituciones pertenecientes al Estado y a la Sociedad Civil.

Estas formas de articulación han estado orientadas, de una parte, por el desarrollo de actividades regidas desde una perspectiva estratégico/instrumental, tendientes a incidir en las distintas agendas institucionales en función de obtener diversos tipos de recursos materiales y simbólicos, así como de instalar en diferentes ámbitos la mirada particular que el grupo participante tenía sobre la problemática de la infancia y el modo de su abordaje. Por otra parte, estas formas articuladoras han tendido a desplegar actividades orientadas a fortalecer la autonomía y la visión compartida que el grupo de gestión tenía sobre dicha problemática.

Como se verá durante el desarrollo del relato, la combinación de estas lógicas - entendidas como el despliegue de una *política dual*⁴-, resultante en gran medida de la asociación y accionar de actores provenientes tanto de la Sociedad Civil como del Estado, se expresará a través de dos niveles de articulación que estarán íntimamente vinculados. Esta forma de organizar e implementar las diversas acciones programadas por el grupo, implicará a su vez el particular desarrollo de un modelo de gestión integral que tendrá como principal propósito la superación de prácticas e intervenciones del paradigma tradicional y opuesto a las nuevas concepciones, el de la situación irregular de la infancia.

Además de la sección teórica y de una caracterización socio-histórica, el plan de este trabajo de tesis, se estructura a partir del diseccionamiento de las líneas de acción implementadas en el seno de la experiencia bajo estudio; entendiendo a estas prácticas de gestión como procesos que se desarrollan en un contexto con múltiples características y dimensiones tanto institucionales, como sociales y políticas. Como se verá más adelante en la explicación metodológica, esto implica el despliegue de una perspectiva holística que construya, a través de un estudio de caso, la complejidad de la interacción entre acciones (desarrolladas por los distintos actores participantes), tiempo y contexto.

El **capítulo I**, que plantea el marco teórico general, se estructura en tres subcapítulos. En el primero se presentan las principales definiciones que se utilizan para designar aquello que de manera genérica se denomina como el mundo de las asociaciones. El término Sociedad Civil, diferente en varios aspectos y sentidos al de Tercer Sector, aparece como el más adecuado para

⁴

Cohen, Jean y Arato, Andrew, 2000. "Sociedad Civil y Teoría Política", México, FCE.

pensar y abordar los procesos de participación y articulación orientados a la ampliación de derechos que implica la experiencia bajo estudio.

Las otras dos partes que componen este capítulo esbozan aspectos centrales de la estructura conceptual propuesta por los politólogos franceses Jean Cohen y André Arato orientada a definir un modelo de tres partes de la Sociedad Civil. Esto permitirá considerar tanto las amenazas como las promesas que implican su desarrollo en los distintos contextos complejos. Asimismo, se abordarán y delinearán algunas de las dimensiones que definen las lógicas del Estado y el mercado como condicionamiento para el desarrollo de la Sociedad Civil y sus instituciones. Para esto se repasarán, desde la mirada crítica de los autores recién mencionados, las denominadas *tesis de la colonización* elaboradas por el filósofo alemán Jürgen Habermas. El tercer subcapítulo, plantea algunas líneas teóricas que aportarán elementos para entender y dar cuenta de los procesos de fortalecimiento de la Sociedad Civil y de democratización y apertura del Estado; enfatizando en aquellas reflexiones que permitan avanzar hacia una mayor comprensión de la articulación entre ambos espacios sociales.

En la primera parte del **capítulo II**, se produce un breve recorrido histórico de la relación Estado/ Sociedad Civil en Argentina, remarcando las principales transformaciones que afectaron a estas esferas. Este recorrido, que parte desde la independencia, alcanza uno de los períodos más significativos para este trabajo, la década de los noventa, en donde la relación Estado / Sociedad Civil es abordada desde una serie de términos considerados relevantes, común a varios autores argentinos.

Dicho recorrido brinda además, el marco para que en la segunda parte de este capítulo se caracterice el modelo de gestión tradicional, subyacente a las políticas generales desarrolladas por el Estado en Argentina desde aproximadamente mediados del siglo veinte y en particular su vínculo con la doctrina de la situación irregular de la infancia vigente hasta hace muy poco tiempo en Latinoamérica y en nuestro país. Por otra parte, se describe el surgimiento de nuevas modalidades de gestión a partir de los distintos procesos de transformación que tuvo el Estado y la sociedad a partir de los '80 y principalmente de los '90; al tiempo que se las vincula con el paradigma de la *Protección Integral* expresado en la declaración de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En este punto se señala el protagonismo creciente que asumen las OSC en el desarrollo de las políticas en la materia.

El relato y análisis de la experiencia seleccionada para este estudio, se realiza en el **capítulo III**. Como se mencionó más arriba, para ello se aborda a cada una de las líneas de acción desarrolladas, pero entendidas en el marco de procesos vinculados a eventos políticos y sociales significativos que fueron anteriores, contemporáneos y posteriores a la experiencia bajo estudio. De este modo, se identifican lo que Barzelay en su propuesta metodológica de estudio

de caso define como *eventos significativos anteriores*, tanto contextuales y generales, como específicos y de un impacto más cercano o directo a la RGM abordada. Uno de los eventos que en este sentido se destaca es la sanción y posterior suspensión de la Ley provincial 12.607. Como se sostendrá, esta norma significó el marco provincial y general, pero con implicancias bien concretas para la gestación y desarrollo de nuevas prácticas de gestión a través de la movilización de una diversidad de actores en torno a la ya mencionada CIDN, así como para la adopción de modelos de gestión mucho más participativos e integrales.

Otro de los eventos anteriores de relevancia es la reestructuración del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires que, con el objetivo de lograr una mayor coordinación en las políticas sociales, tuvo como consecuencia la creación de una Comisión Interministerial orientada a la problemática de la infancia.

Uno de los aspectos centrales, intrínsecos a la experiencia bajo estudio, corresponde a lo que se denomina el Pacto Fundacional. En esta instancia de conformación se aborda el proceso de encuentro entre los distintos actores y la subsiguiente construcción de la misión (o visión compartida) del grupo, como un modo particular de entender la problemática de la infancia. Al tiempo que también se produce la elección de una determinada metodología de gestión y el intento de construcción de alianzas que serían consideradas estratégicas.

Finalmente, se analiza la implementación y evaluación de las distintas líneas de acción planificadas, teniendo en cuenta el medio y contexto, relacionando su desarrollo con aspectos puntuales del entramado social, institucional y político que en el ámbito de las políticas sociales de la provincia, las han condicionado.

Son dos las razones que han impulsado el desarrollo de este trabajo. La primera de ellas está vinculada a la pertenencia institucional y trayectoria laboral reciente de quien escribe, que posibilitó que en el año 2003, se pudieran presenciar algunos de los primeros encuentros orientados a conformar la *Mesa distrital de Atención a la Infancia y Adolescencia*. Esto permitió luego, durante el proceso de investigación, el acceso a gran parte de las fuentes documentales primarias y a varios de los participantes directos o indirectos de dicha experiencia de gestión mixta.

La segunda razón que motivó esta investigación, se vincula al surgimiento de un interés por explorar las implicancias y el impacto que la participación de la Sociedad Civil y sus organizaciones han tenido en la implementación de las políticas públicas de nuestro país (Thompson: 1995, 1997; Filmus, Arrollo y Etebanez: 1997). Como ya se ha mencionado, distintos autores argentinos han comenzado a estudiar esta problemática desde perspectivas y metodologías diversas (Bombarolo y Perez Coscio: 1997). Sin embargo, a pesar de los muy distintos y considerables esfuerzos (González Bombal y Roiter: 2000; Bresser Pereira y Cunill

Grau Nuria: 2000; CENOC: 1997) se está lejos de haber constituido un campo de estudio con el debido consenso y a la vez con la necesaria especialización en las diferentes temáticas. Una de ellas, específicamente, es la de la conformación de redes de gestión mixta en torno a problemáticas como la de infancia y adolescencia.

En este sentido, este trabajo se suma a los esfuerzos recientes de teóricos y otros investigadores centrados en la problematización y el examen de las potencialidades y los límites de los diversos espacios de gestión mixta o asociada (Poggiese: 1997, 2000; Barzelay: 2004; IDES: 2004) en el marco del desarrollo de políticas públicas orientadas al desarrollo social y a la ampliación de derechos. Intentando ampliar el conocimiento sobre aspectos no siempre lo suficientemente abordados como las metodologías y modelos de gestión utilizados, las formas de articulación que se dan entre los distintos actores, la definición de la misión o visión compartida grupal y su relación con prácticas de gestión específicas, los vínculos con instituciones políticas, entre otros.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

I. 1¿Tercer Sector o Sociedad Civil?

Cabe comenzar este capítulo presentando algunas definiciones y diferenciaciones básicas respecto de los términos Tercer Sector y Sociedad civil⁵. Esta cuestión, de índole general, es considerada de importancia a la hora de plantear los fundamentos teóricos de este trabajo.

Son muchos los modos y los nombres que se le han asignado a ese espacio social, que de manera genérica se lo puede denominar como el mundo de las asociaciones y que se diferencia y hasta contrapone a otros espacios sociales más estructurados, como son el Estado y el mercado. Dicha dimensión de la vida social ha recibido distintas denominaciones, a saber: Sector Sin Fines de Lucro, Sector de Entidades de Bien Público, Tercer Sector, Sector Social, Espacio Público no Estatal, Sociedad Civil, etc. Todos ellos, son rótulos que han pretendido abarcar el extenso y heterogéneo universo de prácticas, organizaciones e instituciones que no se encuentran en la esfera del Estado ni en la del mercado.

No obstante el sentido genérico que atraviesa a todas las denominaciones, éstas tienen diversos fundamentos⁶, independientemente de la carga teórica e histórica, en tanto conceptos enmarcados en tradiciones filosóficas y de las Ciencias Sociales. Están también estrechamente relacionadas con la cultura política de cada país, con el papel particular que las distintas

⁵ Hay que mencionar que el concepto Sociedad Civil en la actualidad es utilizado, en una gran medida, por organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial. No obstante, se insiste que es un término que deviene de tradiciones analíticas e históricas que son bastante diferentes y hasta contrapuestas al sentido que le da, por ejemplo, el Banco Mundial en donde Sociedad Civil y Tercer Sector aparecen prácticamente como sinónimos.

⁶ La reducción de todos estos términos a solamente dos, Tercer Sector y Sociedad Civil, es por considerarlos representativos de dos maneras paradigmáticas de entender las relaciones y las prácticas de un sinnúmero de organizaciones e instituciones sociales, que como se dijo no reproducen ni a las lógicas del Estado ni las del Mercado. Aunque con rigor, no todos estos conceptos tienen los mismos desarrollos. Vale mencionar el término, acuñado por Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunnill Grau, de “Lo Público no Estatal”. La diferencia de esta concepción con otras como las de Tercer Sector o Sector no Lucrativo, radica en que las organizaciones que están en Lo Público no Estatal se definen por algo más que la sola producción, oferta de servicios o su participación en la implementación de políticas, implican también distintas formas de control público ya que estarían volcadas al interés general, no coincidiendo con los agentes políticos tradicionales. Esta definición, en el marco de lo que se considera la segunda generación de reformas del Estado, intenta considerar a las organizaciones de este espacio más como actor, si se quiere político, no ya como un mero productor de servicios. Pero de ninguna manera esta visión implica un análisis más crítico para comprender las relaciones sociales e innovaciones más profundas que potencialmente tendrían estas organizaciones y que escaparían a esta lógica de reforma del Estado.

organizaciones han jugado en cada contexto nacional e incluso con el momento específico en que han hecho su aparición en la escena pública. Por todas estas razones, será necesario explicitar algunas diferencias entre los conceptos mencionados.

El Tercer Sector

El término Tercer Sector puede ser relacionado con un modelo liberal, y como afirman Jean Cohen y Andrew Arato, hasta con uno neoconservador. Esta vinculación implica considerar a este sector social como, en alguna medida, equivalente al mercado. También se incluye en esta concepción, afirman estos autores⁷, la importancia de la dimensión cultural y la necesidad de montar estrategias para quitarle responsabilidades al Estado en las instituciones que participan en la transmisión y formación de los valores culturales (arte, religión, ciencia) y en la socialización (familias, escuelas).

Un componente importante de la tesis neo-conservadora de la ingobernabilidad en los países latinoamericanos en la década de los '70, es que las demandas materiales excesivas que los ciudadanos hacen al Estado no se deben sólo a las instituciones de bienestar en sí, calificadas de ineficientes y excesivamente burocráticas, sino también a la cultura política y moral de esos países. En este modelo se tiende a pensar al Tercer Sector como despolitizado, identificándose su libertad con la del mercado y donde el Estado debería ser pequeño y capaz de llevar adelante acciones más específicas y eficientes.

En los '90, afirman Filmus, Arroyo y Estébanez⁸, son retomadas estas perspectivas a partir de los documentos elaborados por el Banco Mundial y el BID (por ejemplo, Gobernabilidad y Desarrollo del año '92), en donde los problemas de gobernabilidad se visualizan principalmente como deficiencias del propio Estado y del sistema político. Es decir se acota el problema de la gobernabilidad a la eficiencia y a la transparencia de la asistencia. En este marco, el Tercer Sector y sus organizaciones son el ámbito propicio para que surja la mencionada eficiencia y transparencia, convirtiéndose fundamentalmente en óptimos proveedores de diversos servicios sociales.

A pesar de que este nuevo discurso intenta una mirada más integral, haciendo mención del problema de la gobernabilidad democrática, no hay un tratamiento profundo de organizaciones y prácticas sociales afines que conllevan legitimidad.

⁷ Cohen, L y Arato, A, op. cit, pág. núm. 42.

⁸ Filmus, D, Arroyo, D y Estébanez, E, op. cit., pág. 16.

En el marco de esta concepción más general, se ha utilizado en la Argentina una definición del Tercer Sector denominada estructural-operacional. Este tipo de análisis ha logrado imponerse en buena medida tanto en el ámbito de la investigación, como en el de las acciones gubernamentales orientadas hacia la implementación de políticas y programas sociales. Esta definición de Lester Salamon y Helmut Anheier, ha sido implementada en la Argentina, en el marco de un proyecto comparativo mundial, por Andrés Thompson y Mario Roitter, entre otros. Este intento de conceptualización más acotado implica, según estos autores, una superación e integración de definiciones basadas de manera excluyente en criterios legales, económicos-financieros y funcionales.

Es así que el concepto estructural-operacional implica cinco criterios que permitirían reconocer al Tercer Sector y sus instituciones. Estos son:

- estructuradas, es decir con cierta formalidad y permanencia en el tiempo;
- sin fines de lucro, en el sentido de que no deben distribuir beneficios entre sus miembros;
- privadas, es decir formalmente separadas del Estado;
- autogobernadas, en el sentido de que hayan desarrollado la capacidad de manejar sus propias actividades y elegir a sus autoridades; y finalmente,
- voluntarias o de libre afiliación⁹.

Sobre la base de estos cinco criterios, se producen análisis cuantitativos y sectoriales y también diferentes categorizaciones de las Organizaciones No Gubernamentales; entre ellas las de Promoción y Desarrollo y las de Base (términos que serán definidos al final de este subcapítulo).

Estas categorizaciones, se ubican en el marco de una perspectiva que piensa las problemáticas vinculadas al Tercer Sector de la siguiente manera:

Con un sesgo instrumentalista, es decir se concibe al Tercer Sector como un espacio social a través del cual se puede producir una mayor eficiencia (cuando no un mayor eficientismo)¹⁰ en la implementación (a veces en el diseño) de una política o programa social proveniente de algún área del Estado.

⁹ Thompson, A, 1997. “¿Qué es el Tercer Sector en la Argentina? Dimensión, Alcance y Valor Agregado de las organizaciones sin fines de lucro. Buenos Aires, CEDES. También se encuentra muy desarrollado el tema y algunas implicancias de la definición estructural-operacional en Roitter, M y Gonzalez Bombal, I (cmps), 2000. “Estudios sobre el Tercer Sin Fines de Lucro en Argentina, Bs. As., CEDES.

¹⁰ A grandes rasgos, el término eficiencia (o efectividad) se vincula al logro de la maximización de recursos en el diseño e implementación de un programa focalizado; en el sentido de que la prestación llegue del mejor modo con el menor costo posible (es decir, rápida y correctamente según el propósito de

Con una mirada en gran medida objetivista, para estudiar y definir al Tercer Sector ya que se buscan metodologías que arrojen resultados rigurosos y positivos. Un ejemplo de ello, relacionado con la definición estructural operacional, es el hecho de medir el valor agregado y la delimitación de sub-sectores con criterio de servicios. También, como se verá, desde esta perspectiva se orienta un análisis que se centra específicamente en las organizaciones como unidades de análisis, buscando dar respuesta a cuestiones como: el gerenciamiento, la prosecución de recursos económicos y humanos, la capacitación de los integrantes, el establecimiento de lazos y articulación con instancias locales, en función del reconocimiento de necesidades puntuales y específicas, etc.

Desde este enfoque, se tiende a considerar a las organizaciones del Tercer Sector más como objeto de políticas o programas sociales, que como verdaderos actores políticos o sujetos activos capaces de incidir en las políticas públicas, sea en su definición parcial o directamente en su fundamento.

Como este tipo de supuestos se vinculan a metodologías que implican la medición, las mismas permiten establecer comparaciones entre los diferentes Tercer Sectores de diferentes países, sea en la actualidad, o en su historia y génesis. En un sentido más estricto, esta visión apunta a producir información que, a grandes rasgos, puede ser de dos órdenes.

- *Económica-financiera* en un sentido amplio: es decir el aporte del sector a la producción nacional, ya que desde esta visión existen una serie de atributos que perfilan al sector como una “fuerza económica de vital importancia”; la participación de las Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro (en adelante OSFL) en la generación de empleo, por ser considerado una “usina de empleo”; la estructura de ingresos del sector con “centralidad en la venta de servicios”.¹¹
- *Funcional* o por *área temática (sub-sector)*: en el sentido de cuáles son los propósitos, funciones y servicios de la organización, asumiendo que el Tercer Sector está constituido por “organizaciones privadas que sirven a propósitos públicos”. Se busca identificar los diferentes sub-sectores o áreas temáticas a las

la acción) a los beneficiarios del mismo. El término eficientismo (que en la Argentina de los '90, en muchas ocasiones termina siendo el criterio que prima en la realización de una acción pública), se vincula más a un cálculo de costo-beneficio en el diseño e implementación de un programa focalizado. Sobre estas cuestiones ver: Nirenberg, O Brawerman, J., Ruiz, V, 2000. “Evaluar para la transformación”, Bs. As., ed. Paidós.

¹¹ Acerca de la generación de empleo y la estructura de ingresos del Tercer Sector ver: Roitter, M y Bombal, I, op. cit., pág. núm. 110.

que están dedicadas estas organizaciones¹². Desde esta perspectiva y en el marco de su proyecto comparativo, se reconoce que este tipo de definición no es del todo rigurosa ya que existen problemas de medición.

La Sociedad Civil

El término Sociedad Civil puede ser vinculado a la idea de autolimitación o autonomía, a un espacio compuesto y definido por movimientos sociales e instituciones, a nuevos procesos democratizadores que ejercen presión sobre la sociedad política y económica.

En este conjunto de ideas asociadas, subyace una lógica interpretativa que se distancia en gran medida de la idea de Tercer Sector. Como afirman los autores Bombarolo y Coscio, desde este intento de definición

“... ya no cobra tanto valor “el Sector” en el que supuestamente se encuadran los grupos y las personas, es decir las organizaciones, sino qué pretenden lograr con su acción y qué valores promueven. Desde aquí no alcanza con una simple clasificación tripartita Sector Estatal / Sector Empresarial / Tercer Sector, muy en boga en la actualidad internacional y argentina.”¹³

Estos autores, desde una perspectiva más hermenéutica y en cierta coincidencia con los autores Cohen y Arato, sostienen que para poder captar y comprender los movimientos propios de la Sociedad Civil es necesario sesgar el análisis en su forma de organización, que debe ser interactiva (fundada en la comunicación). Es decir, sostienen, que si a las relaciones institucionales se las valoran y analizan a partir de los procesos que generan, de los ideales que comparten, de la sociedad que se busca, es muy probable que los agrupamientos por sectores y sub-sectores antes mencionados no alcancen en absoluto. Desde allí también, las alianzas que se generan cobrarían un sentido más político y estratégico de mediano y largo plazo, y no se producirían sólo porque “(...) *estar juntos es mejor*.”¹⁴

Podría decirse que desde esta perspectiva y en términos más bien generales, la Sociedad Civil tendría dos tipos de organizaciones: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos, y por la otra esta el conjunto de organizaciones, que bien podrían recibir la categoría de movimientos sociales, que continuamente plantean nuevas demandas sociales y vigilan la aplicación efectiva

¹² Desde el punto de vista de la clasificación por áreas temáticas o sub-sector existen trabajos que, basados en términos generales en definiciones como la que se viene explicando, han desarrollado extensas y abarcativas bases de información; por ej. GADIS, Elba Luna.

¹³ Bombarolo, Félix y Pérez Coscio, L, 1998, op. cit. pág. núm. 27.

¹⁴ Bombarolo, Félix y Pérez Coscio, L, 1998, op. cit. pág. núm. 27

de los derechos ya otorgados. De esta manera habría que intentar visualizar en las organizaciones de la Sociedad civil más que una lógica de eficiencia propia de una cultura más empresarial, los procesos sociales y de aprendizaje colectivo que generan¹⁵. En este espacio social, como afirma Héctor Poggiese, las asociaciones, los movimientos, las redes de movimientos, etc., generan nuevas potencialidades culturales y aparecen como una alternativa de construcción de relaciones sociales más horizontales, las cuales serían estabilizadas de manera selectiva por medio de la creación de nuevas instituciones sociales, nuevas leyes y nuevos aparatos¹⁶.

En esta concepción de los procesos sociales que se encarnan en el término Sociedad Civil y sus organizaciones, se considera que las mismas son lo suficientemente heterogéneas y diversas como para hacer inconducente cualquier análisis que involucre a todas de manera indiscriminada, sin considerar que estas instituciones tienen diferentes intereses y visiones del mundo. Bombarolo y Pérez Coscio afirman que es necesario incluir en el debate de las organizaciones de la Sociedad Civil, no sólo un análisis desde una aproximación funcional al modelo de desarrollo vigente (describiendo quién se relaciona con quién, cómo, cuándo y porqué) sino desde un abordaje crítico de las relaciones sociales que se generan (en qué proceso social se inscriben, qué objetivo buscan con su trabajo, qué modelo de desarrollo proponen, entre otros).

En el marco de estos supuestos, y como ya se mencionó respecto de las dificultades que en esta perspectiva se marcan para clasificar de modo homogéneo a las organizaciones de la Sociedad Civil, en varios de los autores recién mencionados se encuentran formas de clasificación alternativas. Más que mostrar a las organizaciones incluidas en determinada lógica de sectorización social se busca destacar, por ejemplo a partir del estudio de determinada cantidad de casos, las diferentes y variadas raigambres sectoriales como también sus ámbitos de legitimación social. En contraposición con la metodología vinculada al concepto de Tercer Sector, en esta línea se clasifica a las Ong's teniendo en cuenta los sentidos y los proyectos sociales de más amplio alcance que plantean en tanto actores sociales, políticos, con una historicidad y con una propuesta que concibe un determinado modelo de sociedad¹⁷. Las de Tercer Sector y Sociedad civil no serían más que dos etiquetas que intentan evidenciar, tal vez de manera simplificadora, formas diferentes de entender los procesos que ocurren en el mencionado espacio social y sus respectivas organizaciones.

¹⁵ Bombarolo, F y Pérez Coscio, L, op. cit., pág. 22.

¹⁶ Poggiese, H, op. cit., pág. núm. 148.

¹⁷ En realidad, en este enfoque más que proponer rigurosas tipologías de Ong's, alternativas a las propuestas por los autores de la otra perspectiva, se pretende analizar a las mismas sobre supuestos que consideren qué ideología, visión del mundo, intereses, etc.; es decir, captar de manera más acabada la diversidad que tienen estas organizaciones.

Existe una coincidencia en que la revalorización y apertura hacia el Tercer Sector/Sociedad Civil se produce como resultado de un proceso impulsado por el propio Estado y por organismos internacionales (de arriba hacia abajo)¹⁸. En este marco, también desde ambas líneas se corresponde y reconoce al Tercer Sector/ Sociedad Civil, al mundo de las asociaciones diferenciado tanto del Estado como del mercado.

Esta coincidencia, tan general y elemental, hay que visualizarla en el marco de reestructuración y desintegración social más amplio que padecían Latinoamérica en general y la Argentina en particular en aquel período. Como afirma Norbert Lechner, cuando la gente ya no comparte nociones similares de espacio y de tiempo o cuando se “...ensancha desmesuradamente la brecha entre los diversos grupos sociales en relación a sus respectivos horizontes temporales y referentes espaciales se hace más difícil la conformación de un sentido común...”¹⁹ Es decir, se resquebraja el piso de evidencias compartidas poniéndose en peligro la integración social misma. Entonces, es a partir del impacto que producen estas megatendencias, que se reconoce la importancia del mundo de las asociaciones como posible espacio rearticulador y reconstructor del tejido social. Reconstrucción y articulación, que desde la visión encarnada en el término Tercer Sector, permitirían lograr una mayor y mejor implementación de acciones impulsadas desde el Estado, contribuyendo de esa manera a la integración necesaria para el sostenimiento del modelo económico y social vigente. O reconstrucción y articulación social que, interpretadas desde la tradición encarnada en el término Sociedad Civil, permitirían la constitución y desarrollo de identidades, en tanto sujetos y actores capaces de proponer valores y modelos económicos sociales alternativos al vigente.

El enfoque que tiene un sesgo objetivista y estructuralista, define el término Tercer Sector (o Sector sin Fines de Lucro) sobre una base más empírica y en alguna medida con mayor precisión. Mientras que el enfoque que posee una mirada más subjetivista y accionalista, define el término Sociedad Civil sesgando su mirada en los aspectos más simbólicos y en los sentidos que presentan sus organizaciones en tanto actores sociales y políticos, pudiendo captar de manera bastante profunda la complejidad de la acción colectiva que puede surgir, pero perdiendo cierta rigurosidad propia de un enfoque más cuantitativo.

Mientras que el primero sesga el análisis, en términos de eficiencia y hasta eficientismo, cristalizada generalmente en la interacción con el Estado a partir de la focalización en la implementación de alguna política, el segundo tiende a sesgarlo por el lado de la autonomía, la libertad o la legitimidad.

¹⁸ Respecto de la teorías sobre el surgimiento del Tercer Sector / Sociedad Civil en Latinoamérica y Argentina, ver Lester Salamon en Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro.

¹⁹ Lechner, N, op. cit., pág. núm. 109.

El acento en los aspectos instrumentalistas orienta el análisis del Tercer Sector en términos de objeto de políticas y programas; en cambio la línea hermenéutica sesga el análisis de la Sociedad Civil en términos de sujeto de políticas y programas.

Elección de tipologías y definiciones básicas

En esta instancia es necesario definir algunos términos básicos que serán utilizados a lo largo del relato y análisis del caso. En parte de la bibliografía revisada y utilizada se encuentran varias tipologías de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o también llamadas, Organizaciones No gubernamentales (Ong's)²⁰. Entre las más destacadas están las Ong's de Base; de Promoción y Desarrollo; de Investigación y Capacitación. También se consideran el agrupamiento de estas organizaciones, a partir de lo que es considerado Redes de Asociaciones. El conjunto de estos términos designará a organizaciones y agrupamientos de ellas, que formarán parte de diversas formas y en distintos niveles de participación, de los procesos de articulación y gestión de la experiencia bajo estudio.

En este sentido, según los distintos autores utilizados en este trabajo, pueden establecerse las siguientes definiciones básicas de instituciones²¹:

- ONG's de Base o también denominadas OPAD (organizaciones que principalmente desarrollan actividades y programas de asistencia directa a la población). Estas organizaciones formadas por la comunidad, en muchos casos están conformadas por los propios destinatarios de las acciones.
- ONG's de Promoción y desarrollo o también denominadas OPAT (organizaciones que principalmente, aunque no exclusivamente, desarrollan programas de asistencia técnica a otras organizaciones). Están conformadas fundamentalmente, pero no exclusivamente, por profesionales y técnicos. Los beneficiarios de sus acciones o programas no son los propios miembros de la institución, sino otras personas y grupos.
- ONG's de Investigación y Capacitación o también llamadas OPEI (organizaciones que principalmente desarrollan estudios e investigaciones). Orientadas principalmente a abordar

²⁰ El término Ong's es una figura acuñada por el derecho internacional y , aunque depende de la definición más o menos rigurosa que se pretenda, desde el punto de vista jurídico son consideradas asociaciones civiles. En Argentina, dependiendo de la bibliografía, se consideraba que el solo término Ong era sinónimo de Ong de Promoción y Desarrollo o Ong intermedia; no obstante, en los últimos años se utilizó el término de modo más amplio dando lugar a varias tipificaciones como las referenciadas en el texto.

²¹ En todos los casos estas instituciones parten de la definición básica de que son sin fines de lucro.

a un amplio abanico de problemáticas sociales; orientándose, entre otras acciones, hacia la transmisión de saberes y capacitación de otros grupos y organizaciones.

Otro de los aspectos vinculados a los cambios y transformaciones sufridas por las Ong's, es el denominado proceso de constitución de redes de asociaciones, o también denominado por los diversos autores como redes de organizaciones, redes de movimiento, redes de redes, entre otras denominaciones. Básicamente, esta idea referencia un proceso de asociación entre distintos tipos de Ong's (en donde puede estar incluida alguna esfera estatal), para lograr un accionar común orientado a intervenir en alguna área o dimensión social. El incentivo para generar y ampliar estos espacios de asociación, serían aspectos íntimamente vinculados al protagonismo que a partir de 1991 el Estado le ha asignado a la Sociedad Civil, en donde han proliferado, programas que tienen en cuenta para su implementación, y a veces para el diseño, la presencia de redes de asociaciones. Los autores de ambos enfoques tienen la opinión compartida, con relación al rol fundamental que las Ong's de Promoción y Desarrollo deben cumplir en estas redes, ya que resultan de absoluta necesidad sus acciones de articulación, sea con otro tipo de Ong's o con el propio Estado.

I. 2 Las lógicas del Estado y el mercado como condicionantes del desarrollo de la Sociedad Civil

Antes de abordar y analizar los principales rasgos que adopta la interacción del Estado y sus políticas respecto de las OSC, tanto en un contexto más general como en el campo específico de la niñez y adolescencia en la República Argentina, se considera indispensable repasar las tesis planteadas por los politólogos franceses Jean Cohen y André Arato. Las mismas, que contribuirán a enmarcar e iluminar aspectos de la problemática que motiva esta investigación, surgen del rescate crítico de las denominadas *tesis de la colonización* elaboradas por el filósofo alemán Jürgen Habermas.

Las Tesis de la Colonización de la Sociedad Civil

Para los fines de este trabajo resulta imprescindible la adopción de un enfoque que proponga una estructura de tres partes para entender a la Sociedad Civil. Para los politólogos franceses, Gramsci y Parsons fueron los primeros en ver que la sociedad contemporánea se reproduce no sólo mediante procesos económicos y políticos, o incluso de su fusión nueva o

renovada, sino por medio de la interacción de las estructuras legales, las asociaciones sociales, las instituciones de la comunicación y las formas culturales, todas las cuales tienen un grado significativo de autonomía. Ambos autores fueron influidos por Hegel y ambos entendieron la resurrección de la vida asociativa no como la fusión de las lógicas de lo privado y de lo público, de la economía y del Estado, sino como la recreación “(...) *en una forma nueva y postradicional*”, de un tejido de intermediaciones societales más antiguo que las revoluciones industrial y francesa.

No obstante, los franceses sostienen que los modelos de Gramsci y Parsons no logran sostener sus argumentaciones centrales, frente a los embates de otros pensadores. A grandes rasgos, estas críticas se sintetizan en los siguientes argumentos.

Para Cohen y Arato, Gramsci no habría logrado distinguir las diferencias estructurales existentes entre el Estado y la Sociedad Civil, entre la dominación y la hegemonía. Habría tematizado la mayor parte del tiempo a las instituciones independientes de la Sociedad Civil solo en términos de su función para reproducir al Estado y a la economía, ya existentes. En esta representación, la Sociedad Civil aún se podría ver como una extensión del propio Estado, que sirve a la reproducción del orden económico establecido. La hegemonía seguiría siendo la continuación de la dominación pero por otros medios.

Parsons, quien había hecho de la comunidad societal el centro normativo de la sociedad, pudo declarar su independencia. Pero la forma en que habría tratado a la comunidad societal, el Estado y la economía como subsistemas totalmente análogos, cada uno regulado por un medio discreto de intercambio, implicaría el reemplazo del reduccionismo sustantivo por el metodológico. En este sentido, sería totalmente insensible al fenómeno de la estatización y de la economización en los que ponen énfasis los teóricos de la fusión.

Como afirman Cohen y Arato,

“...las diferentes formas de funcionalismo de Gramsci y Parsons tienen consecuencias opuestas y, no obstante, igualmente indeseables para una teoría de la Sociedad Civil. La primera nos da una imagen exageradamente integrada en una determinada estructura de dominación y la segunda nos lleva a un modelo de autorregulación y conservación de los límites que es irrealmente inmune a la heteronimia.”²²

Asimismo, resaltan la necesidad de disponer de una teoría capaz de considerar como un tema tanto a la amenaza como a la promesa. Por lo que la “... *crítica a la razón funcionalista*

²² Op. Cit., pág. núm. 480.

de Habermas...”, libre de ambos tipos de reduccionismos, “...proporciona la mejor estructura conceptual disponible para reconstruir el modelo de tres partes de la Sociedad Civil.”²³

Habermas propone una “...distinción dual metodológica entre el sistema y el mundo de la vida...”²⁴; que a su vez se desdoblan en dos subsistemas diferenciados entre sí y del mundo de la vida. En esta teoría los medios del dinero y el poder integran respectivamente a la economía y al Estado. En este sentido estos medios no son considerados análogos. En el caso del dinero, el intercambio está vinculado a la ganancia y en último caso a una sanción positiva; en el caso del poder, un sub y un superordenamiento, vinculados en última instancia a una sanción negativa ejercida desde una posición diferenciada jerárquicamente que conserva un elemento de comando directo. Lo que interesa aquí es que tanto el poder como el dinero están ligados a una referencia de motivaciones empíricas (intereses), que proporcionan cierto automatismo en las interacciones, sustituyendo teatralmente a la comunicación propia del lenguaje ordinario.

Los dos medios/subsistemas participan en la misma función social fundamental, la de integración de sistemas, que hace referencia a las interdependencias funcionales no intencionales de los efectos de la acción coordinada, sin referirse a las orientaciones o normas de los actores. Aunque la dirección de la influencia del grado de interpenetración entre el mundo de la vida y el sistema implica cuestiones de principio normativo, el grado de interpenetración del Estado y la Economía (su “doble intercambio”) y su direccionalidad ahora se convierten meramente en problemas técnicos.

En términos más concretos Habermas sostiene que la racionalización del mundo de la vida respecto a la realización de los potenciales culturales incorporados en los dominios estético moral/práctico ha sido obstaculizada en una medida significativa. La racionalización de los subsistemas económico y administrativo y la importancia preponderante que se le da a sus imperativos reproductivos, se ha llevado a cabo a costa de la racionalización de la Sociedad Civil. Por dar un ejemplo, este autor sostiene que la brecha resultante entre las culturas de expertos que participan en la diferenciación de las esferas de valor del conocimiento científico, del arte y de la moralidad, y del público en general, conducen a un empobrecimiento cultural de un mundo de la vida cuya sustancia tradicional ha sido erosionada²⁵.

La institucionalización unilateral de los potenciales cognitivo-instrumentales de la racionalización cultural (en la institución de la ciencia y en los dos subsistemas) prepara, como

²³ Op. Cit., pág. núm. 480.

²⁴ Op. Cit., pág. núm. 480.

²⁵ Al contrario de lo que sostenía Max Weber, no es la propia modernidad cultural sino su *institucionalización selectiva*, la que resulta en el empobrecimiento cultural.

afirma el mismo Habermas, “(...) *el campo para una penetración de los medios del dinero y el poder en las esferas de la reproducción de la Sociedad Civil (...)*”²⁶. Los sujetos capaces de actuar se subordinan a los imperativos de aparatos que se han vuelto autónomos y que sustituyen a la interacción comunicativa.

Asimismo, se propone que la distinción entre sistema y mundo de la vida, entre el Estado, la economía y la Sociedad Civil, permite mostrar que no es

“(...) la emergencia de los subsistemas político y económico diferenciados y su coordinación interna por medio de la integración de sistemas la que produce la pérdida de libertad, sino más bien la penetración de un mundo de la vida ya modernizado por su lógica, ayudada por el patrón selectivo de institucionalización (...)”²⁷.

Habermas llama a esta penetración la reificación o colonización del mundo de la vida, reteniendo y revisando a la vez de esa manera la categoría clave de Lukács.

La discusión del lado negativo de una Sociedad Civil racionalizada selectivamente, colonizada en parte y por lo tanto insuficientemente moderna, implica que la versión existente de la Sociedad Civil es sólo una de las vías lógicamente posibles de la institucionalización de los potenciales de la modernidad cultural. Lo que está en juego es el hecho de la diferenciación y también la relación entre los términos del modelo sistema/mundo de la vida. La modernidad social siempre implica el reemplazo de algún aspecto de lo social por la integración del sistema. Pero para los fines de esta investigación lo que resulta de mayor importancia es la distinción que plantean los autores franceses entre “(...) *los efectos de la diferenciación de los subsistemas del mundo de la vida tradicionalmente estructurado y los que resultan de la penetración de los mecanismos de dirección en un mundo de la vida que ha empezado a modernizarse (...)*”²⁸.

Es decir que, en el primer caso, el costo es la destrucción de las formas tradicionales de vida y el desarrollo de instituciones políticas y económicas penetradas por la dominación. El rédito de este proceso, además de la eficiencia económica y administrativa relativa, es la apertura del mundo de la vida a la modernización y la creación de potenciales de una cultura posconvencional de la Sociedad Civil. Pero en el segundo caso es donde aparece el efecto de colonización. El costo es el socavamiento de la práctica comunicativa de un mundo de la vida ya parcialmente modernizado, y la obstaculización de la modernización adicional de la Sociedad Civil. Es un verdadero problema, y también un desafío, la determinación de hasta dónde y en qué aspectos pueden considerarse a los beneficios específicos brindados por el Estado como

²⁶ Cohen y Arato, op. cit., pág. núm. 501.

²⁷ Cohen y Arato, op. cit., pág. núm. 501.

²⁸ Cohen y Arato, op. cit., pág. núm. 501.

ambiguos; o directamente como elementos intervinientes en un proceso determinado de colonización.

A medida que las instituciones especializadas en la socialización, la integración social y la transmisión cultural son funcionarizadas cada vez más para servir a los imperativos de subsistemas que se expanden continuamente y sin control, y a medida que la coordinación de la acción comunicativa en la áreas relevantes es reemplazada por los medios del dinero y el poder, habrá más y más consecuencias patológicas.

Cohen y Arato, sostienen que Habermas es capaz de explicar las dimensiones negativas de la Sociedad Civil moderna, sin confundir el lado negativo con el todo. Concreta su análisis de este aspecto de los desarrollos contemporáneos en su discusión de la política social del Estado benefactor que implica la penetración administrativa (por medio de la juridificación) de las áreas de la Sociedad Civil que previamente estaban libres de esas formas de interferencia. Se produce un proceso ambivalente de monetarización y burocratización de las relaciones sociales de la Sociedad Civil, en donde se crean un conjunto de beneficios y seguridades sociales, al costo de crear un nuevo rango y de destruir tanto la solidaridad como la capacidad de los actores para la autoayuda y para resolver problemas mediante la comunicación. Los autores franceses, mencionan el caso del manejo administrativo del cuidado de los ancianos, de las relaciones interfamiliares y de los conflictos respecto a las escuelas, por citar algunos ejemplos de procesos que implican la burocratización e individualización que definen al cliente como un actor estratégico con intereses privados específicos a los que se puede tratar sobre una base de caso por caso. La monetarización de estas áreas de la vida también tiene consecuencias negativas. Los pagos por retiro o jubilación, sostienen Cohen y Arato, no pueden compensar la pérdida de un sentido de finalidad y autoestima de un individuo anciano al que se ha obligado a dejar su trabajo a causa de su edad. Finalmente, “(...) *la terapeutización de la vida diaria promovida por las agencias de servicio social contradice el mismo propósito de la terapia –lograr la autonomía y dar poder al paciente– (...)*”²⁹. En cada uno de estos ejemplos, el dilema consiste en que la intervención del Estado en la Sociedad Civil (en nombre de su satisfacción) promueve la desintegración de ésta y obstaculiza la racionalización adicional necesaria.

Debe señalarse que la interpretación que hacen Habermas y sus discípulos sobre las transformaciones que sufren tanto la esfera pública como privada de la Sociedad Civil y los efectos laterales reificadores y patológicos que la acompañan, es decir las tesis de la colonización, sirven como el marco más adecuado para abordar y explicar las dimensiones negativas de la Sociedad Civil moderna pero, como se dijo, sin confundir el lado negativo con el todo. Esto permite no perder de vista la promesa utópica y las potencialidades de las normas

²⁹ Cohen y Arato, op. cit., pág. núm. 503.

liberales y democráticas de la Sociedad Civil, que a través de sus organizaciones, asociaciones e instituciones en general han logrado, con una perspectiva aún mayor, democratizar tanto al Estado y sus políticas como al Mercado. Este último aspecto será el abordado a continuación.

I. 3. Fortalecimiento de la Sociedad Civil: hacia la democratización de las políticas sociales

Sea a partir de procesos más avanzados o como promesa y posibilidad, se produjo el resurgimiento en todo el mundo de perspectivas que definen a la Sociedad Civil, como un espacio en donde emergen sujetos autónomos o que directamente ubican a la Sociedad Civil –de manera metonímica- como un sujeto más o menos autónomo; a partir del cual su relación con otros espacios o actores se produce a través de vías más democráticas sustentadas en una ampliación de los espacios e instancias de articulación.

Existen enfoques que sostienen que en la actualidad se han configurado nuevos movimientos sociales (NMS), en donde las OSC cumplen un rol fundamental. Varios autores consideran que distintas configuraciones articuladoras, entre las que se encuentran las redes de gestión mixta, constituidas sobre la base de la interacción entre organizaciones de la Sociedad Civil y organismos y áreas del Estado, pueden convertirse en actores asimilables a estos nuevos movimientos. Estas expresiones novedosas propiciarían la apertura de canales para una mayor participación e injerencia de las OSC en las decisiones públicas.

En función de enmarcar teóricamente estas nuevas configuraciones sociales, se desarrollarán aspectos centrales del enfoque de Cohen y Arato. Este enfoque surge a partir de lo que consideran la insuficiencia y la parcialidad con que los dos paradigmas existentes sobre la acción colectiva, el de la movilización de recursos y el de la identidad, han intentado explicar las distintas dimensiones de los movimientos contemporáneos. De este modo plantean un intento de superación³⁰ elaborando una estructura teórica más amplia que incorpore ambos enfoques y que permita dar cuenta de la lógica dual de estos movimientos.

³⁰ El enfoque sobre los movimientos sociales adoptado por estos autores surge a partir de una elección insatisfactoria: o se interpreta a los movimientos en términos de la lógica estratégica de la organización supuesta en la presión sobre las grandes estructuras del Estado y la economía (paradigma de la movilización de recursos); o se pone énfasis en los modelos de identidad, de normas y de cultura, y en las formas asociativas articuladas por los propios actores más innovadores, cuyo blanco son las instituciones de la Sociedad Civil (paradigma de la identidad).

1.3.1 La Política Dual de la Acción Colectiva y el potencial democratizador existente en una nueva relación Estado /Sociedad Civil.

Para Cohen y Arato los nuevos movimientos sociales consideran a las distintas pautas culturales, las normas y las instituciones y organizaciones de la Sociedad Civil, como los principales elementos en juego en los procesos de conflicto social. Aunque también, en un sentido más específico, tienen gran importancia en estos movimientos los esfuerzos por influir en las estructuras económicas y en las políticas que lleva adelante el Estado.

Son varios los casos de agrupamientos o movimientos que han intentado a través de estrategias organizativas ejercer presión sobre el Estado para que, por ejemplo, promulgue y haga cumplir leyes que garanticen los derechos de determinados sectores, o minorías, en la economía, en la Sociedad Civil o en el sistema político. De este modo se hace explícita la relación que existe entre la distinción de las categorías Sociedad Civil y Sociedad Política elaborada por estos autores y los aspectos defensivos y ofensivos que adoptan las acciones de lo que es denominado como NMS.

Desde esta perspectiva, para cumplir con ambas aspiraciones se haría imprescindible para estos movimientos constituirse sobre un gran número (o diversidad) de actores organizados que, como afirma Guerra Rodríguez, rompan “...*los monopolios de influencia en la definición de lo que constituye un problema que hay que atacar y cómo hacerlo*”.³¹

Pero antes de introducirse en esta cuestión, es necesario apuntar ciertos elementos que definen y caracterizan a las organizaciones de las Sociedades civiles modernas. Para Cohen y Arato, una de las contribuciones más importantes de la teoría habermasiana tiene que ver con su mirada sobre los movimientos sociales. Esta visión fue sistematizada en tres tesis; una de ellas³², la tercera, tiene que ver con el *carácter bilateral* asignado a las instituciones y organizaciones del mundo de la vida. Esta tesis se funda en la idea de racionalidad societal. Desde esta perspectiva se insiste en el carácter bilateral de las organizaciones del mundo de la vida, las que

³¹ Guerra, Rodríguez, Carlos (1996) “La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias”, en Repetto, Fabián, (2001), “Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile”, Prometeo, Bs. As.

³² Los elementos centrales de las otras dos tesis son las siguientes. La primera enuncia que la emergencia de la modernidad cultural (o de las esferas diferenciadas de la ciencia, el arte y la moralidad) abre la posibilidad de una relación postradicional con las dimensiones clave de la vida social, política y cultural, y de su coordinación por medio de procesos autónomos de interacción comunicativa. La segunda tesis, ya mencionada a grandes rasgos, tiene que ver con lo que Habermas llama la institucionalización selectiva de los potenciales de la modernidad. La misma sostiene que la racionalidad societal ha sido dominada en gran medida por los imperativos de los subsistemas; es decir, los requerimientos del crecimiento capitalista y de la dirección administrativa han predominado sobre los intereses del mundo de la vida. Ver Cohen y Arato, op. cit, pág. 586.

no solo incluyen dominación (explicada en el capítulo anterior), sino también las bases para su emancipación.

La propuesta de estos autores, a través de la teoría social dual, ubica en el centro de la discusión elementos esenciales de las Sociedades Civiles contemporáneas; entre los principales se encuentran: la legalidad, la publicidad, las asociaciones, la cultura de masas, la familia. Esta dimensión institucional es la que debe ser tomada en cuenta para producir los análisis; dimensión que no estaba presente en los demás paradigmas sobre la acción colectiva. De esta manera, Habermas aporta una vía para comprender el carácter doble de los movimientos contemporáneos.

Los autores franceses resaltan como las tesis habermasianas aportan los elementos centrales para entender a los movimientos contemporáneos como fundamentales para la democratización de las relaciones sociales en la Sociedad Civil pero teniendo en cuenta también la necesidad de dirigirse hacia la Sociedad Política. Resulta esclarecedor citar las dimensiones más concretas que adopta este doble carácter:

“La redefinición de las normas culturales, de las identidades individuales y colectivas, de los papeles sociales adecuados, de los modos de interpretación y de la forma y contenido de los discursos (a la que aquí hemos llamado la política de la identidad) es parte de este proyecto. Sin embargo, como las instituciones autoritarias frecuentemente son reforzadas por el control desigual del dinero y del poder, y como la colonización de las instituciones de la Sociedad Civil por estos medios impide continuar con su modernización, los actores colectivos contemporáneos también deben dirigirse a la sociedad política”³³

Desde esta perspectiva aparecen dos tipos de políticas que los movimientos, o si se quiere, los actores y organizaciones que los conforman, deben desarrollar. Por un lado, aparece la “política de inclusión”, que está dirigida a las instituciones políticas con el objetivo de obtener reconocimiento para nuevos actores como miembros de la sociedad política que logran beneficios para los que representan. Por otra parte, también es necesaria una “política de influencia” y que está orientada a modificar el universo del discurso político en función de que abra espacios para nuevas interpretaciones de necesidades, para nuevas identidades y para nuevas normas. En definitiva, afirman los autores franceses, “(...) *solo con esa combinación puede restringirse y controlarse la colonización administrativa y económica de la Sociedad Civil, que tiende a mantener las relaciones sociales de dominación y a crear nuevas dependencias (...)*”³⁴.

³³ Cohen y Arato, op. cit, pág. 588.

³⁴ Cohen y Arato, op. cit, pág. 588.

En este sentido, para producir un cambio cualitativo en la génesis de las decisiones públicas, se debe hacer hincapié en las instancias o espacios de apertura existentes en la Sociedad Política. Cohen y Arato argumentan que existen receptores para la influencia de la Sociedad Civil y de que estos pueden, dentro de ciertos límites, ser ampliados y democratizados. En consecuencia, la versión de estos autores sobre la concepción dual de la sociedad, la lógica dual de los nuevos movimientos se hace evidente. Este enfoque sirve de marco general para comprender cómo los distintos agrupamientos y organizaciones de la Sociedad Civil actúan “(...) a ambos lados de la división sistema/ mundo de la vida, y así se puede tener en cuenta a ambos paradigmas de la acción colectiva”.³⁵

Resumiendo lo expuesto, para poder analizar las posibilidades concretas de que determinados actores logren influir en la agenda pública o en el desarrollo de alguna política, en los distintos contextos particulares, resulta fundamental tener en cuenta a las dos dimensiones de las acciones que definen a las instituciones y organizaciones de las Sociedades Civiles modernas; estas son “defensivas” y “ofensivas”.

Las acciones defensivas suponen, en términos generales, conservar y desarrollar lo que Cohen y Arato consideran la infraestructura comunicativa del mundo de la vida. En esta lógica, se producen los esfuerzos por mantener y redefinir la razón de ser y las identidades de las organizaciones participantes ante los contextos cambiantes reinterpretar las normas y desarrollar formas asociativas igualitarias y democráticas. Como sostienen estos autores:

“Los modos de la acción colectiva expresivos, normativos y comunicativos tienen un lugar adecuado aquí; pero esta dimensión de la acción colectiva también implica esfuerzos por asegurar los cambios *institucionales* dentro de la Sociedad Civil que corresponden a los nuevos significados, identidades y normas que se crean”.³⁶

Al mismo tiempo, surge con claridad la importancia de una acción ofensiva. Este aspecto de la acción colectiva está dirigido hacia la sociedad política y económica. Se resalta la necesidad de fortalecer y crear organizaciones, o grupos de ellas, capaces de articular acciones con aquellas estructuras y si es necesario ejercer presión para que se las incluya en estos dominios y así obtener beneficios. Pero también, la acción estratégica e instrumental va más allá del reconocimiento monetario o político; las acciones ofensivas implican la posibilidad de producir reformas institucionales que amplíen en un sentido democrático y participativo las acciones públicas llevadas adelante por el Estado.

³⁵ Cohen y Arato, op. cit, pág. 592.

³⁶ Cohen y Arato, op. cit, pág. 592.

En definitiva, y enfatizando en la Sociedad Política no tanto en la económica, se debe remarcar que uno de los supuestos de esta investigación es que sin un proceso de democratización adicional de las políticas sociales, sobre la base de un proceso articulador entre el Estado y las OSC, se hará improbable cualquier mejora tanto en la eficacia como en la eficiencia de dichas políticas. Asimismo serán tenues los progresos dentro de la Sociedad Civil, en términos de, lo que los autores franceses llaman, desburocratización y desmercantilización. Este proceso (a través de las políticas de influencia e inclusión) es el que deberá abrir paso al reconocimiento en la Sociedad Política de nuevas identidades y normas igualitarias “(...) articuladas en el terreno de la Sociedad Civil (...)”³⁷

³⁷ Cohen y Arato, op. cit, pág. 593.

CAPÍTULO II: CONTEXTO SOCIO-HISTÓRICO

II. 1 Breve recorrido histórico de la relación Estado / Sociedad Civil en la Argentina

El relato que se hará a continuación expone los principales períodos y puntos de inflexión en el desarrollo de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil y sus instituciones, desde ciertos hitos del siglo diecinueve hasta el proceso histórico que desemboca en las reformas estructurales producidas en la Argentina a partir del año 1991; reformas que, como fuera mencionado, han impactado en las organizaciones de la Sociedad Civil. Este relato se lleva a cabo a partir de los aportes de varios autores que son utilizados en este trabajo pero fundamentalmente se tiene en cuenta la síntesis histórica realizada por las autoras Inés González Bombal y Andrea Campetella.

Transcurrido el período colonial y producida la independencia surgen en nuestro país las logias masónicas secretas en las cuales predominaba la discusión y acción política, aunque también se dedicaban a prestar diversos servicios sociales. Un proceso fundamental en este período, en el desarrollo de la Sociedad Civil, es que el gobierno independiente limitó los atributos de la Iglesia Católica, a través de distintas medidas secularizadoras en donde orfanatos, escuelas, asilos, etc., fueron quitados del control de la Iglesia. Pero como el gobierno recién creado padecía de gran inestabilidad y debilidad, no podía hacerse cargo (por falta de capacidad administrativa) de las organizaciones asistenciales antes controladas por la Iglesia, entonces surge como solución una asociación llamada Sociedad de Beneficencia. Asociación que a pesar de ser creada como un órgano administrativo subordinado al poder público, desde sus comienzos se manejó con gran autonomía desarrollando sus propias estrategias de recolección de fondos. Como afirma González Bombal, la creación de este tipo de sociedad fue un punto de inflexión en la historia de la Sociedad Civil, ya que en ese hecho surgieron aspectos que más adelante, iban a caracterizar la relación entre esta dimensión social y el Estado³⁸.

³⁸ González Bombal, I y Campetella, A, “Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina”, en Roitter, M y González, Bombal, I (comps.), Estudios sobre el Sector sin Fines de Lucro en Argentina, CEDES, 2000, pág. núm. 33.

A partir de 1880 se produce la consolidación del Estado y el mercado en un sentido más moderno. En este marco, para González Bombal y Campetella, dos rasgos fundamentales caracterizaron el desarrollo de la Sociedad Civil. Por un lado la matriz patrimonialista del Estado y el sistema político de ciudadanía restringida y por otro la densificación y diversificación de asociaciones producto de la inmigración europea.

El concepto de patrimonialismo, utilizado por autores como González Bombal, Campetella y Bustelo Graffigna, entre otros, da cuenta de la labilidad del límite entre las esferas privada y pública como consecuencia de la manera personalista en que las clases dirigentes ejercieron la dominación. Como afirma Bustelo, para analizar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil en el modelo agro exportador, es necesario hacer hincapié en la relación social paternal-vertical o de caudillo patrón. Esta situación está asociada al carácter omnímodo y no sujeto a reglas con que se ejerce la autoridad, se obedece y tributa lealtad a la persona no existiendo la legalidad "...basada en la titularidad de derechos y obligaciones recíprocas..."³⁹ La acción desarrollada por la Sociedad de Beneficencia se encuadra claramente en esta caracterización. Dicha Sociedad estaba integrada por las esposas y parientes más próximas a los grandes terratenientes, comerciantes y propietarios de la ciudad de Buenos Aires, y era usualmente presidida por la Primera Dama.

Puede concluirse entonces, que hasta ese momento existía en la Sociedad Civil un importante espacio dedicado a prestar servicios sociales, que incluía el mantenimiento de hospitales, asilos, orfanatos, escuelas y la entrega directa de bienes a los más necesitados. Pero la característica más relevante es que la Sociedad Civil estaba liderada por la Sociedad de Beneficencia y la matriz de instituciones que la conformaban tenía un orden patrimonialista.

En 1912 se sancionó la ley Sáenz Peña, la cual estableció el voto obligatorio y secreto, a la vez que racionalizó el registro electoral. Estas reformas fueron coherentes con las transformaciones de la estructura social producidas por la inmigración. De esta manera, estos dos procesos trajeron a escena una relación entre la Sociedad Civil y el Estado mucho más fluida que en el período anterior, expresada en las primeras iniciativas de regulación estatal en ámbitos que hasta ese momento se habían desarrollado de forma independiente.

El tercer censo nacional de población detectó la aparición de una gran variedad de organizaciones. Crecieron las sociedades de socorros mutuos, organizaciones fundadas por los inmigrantes principalmente para proveerse de seguros contra accidente, enfermedades, muerte, etc. El movimiento mutual a pesar de haberse creado con base en los inmigrantes, no se convirtió en un universo sectario, ya que había una gran cantidad de argentinos. También con

³⁹ Bustelo Graffigna, E, 1996. "El abrazo. Nuevas relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales en la Argentina, en *L'Ordinaire Latino Americana*". Argentina, Nro 165-166, Septiembre-Diciembre, IPEALT, Universiti de Toulouse-Le Mirail..pág. 62.

base a extranjeros surgió un importante movimiento cooperativista, tanto en áreas urbanas como rurales.

Ya entrada la década del veinte empezó a desarrollarse un cambio en el espacio urbano, con el surgimiento de barrios en los suburbios. Un indicador de este proceso fue el gran aumento de bibliotecas populares que se encontraban relacionadas con sociedades de fomento y que no sólo hacían circular libros, sino que fomentaban actividades recreativas, culturales y artísticas. Las autoras González Bombal y Campetella sostienen que la expansión de estas organizaciones de base barrial redefinió en parte el movimiento asociacionista comenzado a fines del siglo diecinueve, a partir de la inmigración europea y el desarrollo de las sociedades de socorros mutuos. Durante la época de la década infame, aumentaron y obtuvieron una mayor organización como también crecieron las organizaciones de defensa social, caritativas y las benéficas. Simultáneamente también se profundizaron las acciones interventoras y reguladoras del Estado sobre diversos ámbitos, que habrían de consolidarse en la década que viene con el advenimiento del populismo.

El gobierno peronista inaugurado en 1946 ha sido conceptualizado, sobre la base del modelo de relación entre Estado y Sociedad Civil, como populista. En la Argentina, este modelo ha producido modificaciones tanto en las organizaciones asociativas, como en la relación de este universo con el Estado. Las principales tendencias que se desarrollaron fueron la nueva alianza entre el Estado y los sindicatos, el desarrollo del sistema nacional de seguridad social, la paulatina conformación del sistema de obras sociales; la disolución de la Sociedad de Beneficencia y la creación de la fundación Eva Perón y la dimensión política del asociacionismo en las unidades básicas.

Con el peronismo tanto la previsión social como los seguros de salud abandonaron el originario terreno de la ayuda mutua, para pasar a ser articulados en un sistema nacional cuyos principales actores fueron el Estado y los sindicatos. Se llevó adelante la intervención y disolución de la centenaria Sociedad de Beneficencia, con el objetivo de racionalizar y modernizar la asistencia social. En este sentido la fundación Eva Perón significó una estrategia de atención a la población no integrada al mercado de trabajo, llevado adelante por una mujer y con un ambiguo estatuto situado entre lo público y lo privado. El liderazgo ejercido por Eva Perón, a través de su fundación, se caracterizaba por el personalismo y el carisma; esta fue la mayor diferencia con la antigua conducción, en donde la identidad de la fundación residía en la totalidad del grupo que la conformaba.

El peronismo como fenómeno político originó una profunda escisión en la sociedad y en el mundo asociativo. Por un lado, surgieron las asociaciones que nucleaban a la oposición política, manifestada fundamentalmente en el Colegio Libre de Segunda Enseñanza; este

establecimiento significó un antecedente en lo que fue la constitución de un gran número de centros privados. Por otra parte, en el peronismo las asociaciones eran consideradas en la figura de las unidades básicas, las cuales se insertan en el tejido social. Estas unidades básicas significaron un vínculo entre identidad política y organizaciones sociales por fuera y más allá del sistema de partidos.

El fenómeno peronista y sus diferencias con el modelo democrático liberal, han generado diferentes reacciones. La más común es aquella que ve a la Sociedad Civil cada vez más debilitada y avasallada por un Estado sobredimensionado. Sin embargo González Bombal y Campetella consideran que es más adecuado retomar la perspectiva de la labilidad del límite entre lo social y lo estatal que ha caracterizado la historia del país, e indagar por sus nuevas resonancias, para interpretar el particular desarrollo del mundo asociativo en la Argentina.

Durante el convulsionado período que va desde 1955 a 1983, en el que predominaron los gobiernos militares y la proscripción y represión política, se desarrollaron importantes movimientos populares orientados a luchar contra los gobiernos (y por lo tanto el Estado) considerados ilegítimos y hacia lograr la transformación política y social de la Argentina. Estos movimientos compartieron la característica de concebir para la Sociedad Civil y sus organizaciones la función de extender (incluso a través de la violencia) dicha transformación social a todos los órdenes de la sociedad. En consecuencia, como afirman González Bombal y Campetella, a pesar de que el rol jugado en este período por las OSC fue fundamental, es difícil de aprehenderlo desde el modelo democrático liberal, que asigna a estas organizaciones la función de expresar de manera tolerante la diversidad del mundo social⁴⁰. Un ejemplo más que categórico de esta diferencia es la ausencia de la idea de “voluntariado” o “voluntarismo”, a pesar del intenso trabajo social realizado en el ámbito de la comunidad por los integrantes de los movimientos populares de este período, trabajo que en cambio se entendía como parte de la militancia. De esta manera no se trataba de ciudadanos que donaban su tiempo trabajando voluntariamente en una villa sino de “compañeros” que “militaban” por una causa determinada trabajando junto a los habitantes de la villa y que inscribían su acción particular en el horizonte más amplio de la utopía y la transformación social.

Varios autores ubican el surgimiento de las OSC en general y el de las Ong’s de Promoción y Desarrollo en particular (principales interlocutoras del Estado en procesos articulatorios que surgirán con posterioridad) en este contexto, más exactamente en el seno de las Iglesias y las Universidades entre fines de los sesenta y principios de los setenta. En este sentido los autores Bombarolo y Coscio, entre otros, caracterizan a este tipo de OSC como

⁴⁰ González Bombal, I y Campetella, A. op. cit pág. núm. 49.

jugando un rol importante en el desarrollo de la región, consolidando el papel de la democracia y proponiendo alternativas de desarrollo. Así como,

“...el desarrollo comunitario y el hábitat eran temas en el tiempo del Concilio Vaticano II, la revolución cubana y los crecientes procesos de urbanización daban pié para que las Ong’s de Promoción y Desarrollo iniciaran su trabajo con problemáticas rural o suburbana en los sesenta...”⁴¹

Como más adelante se desarrollará, muchas de las OSC mencionadas tenían en sus orígenes un rol social que ubicaban a su accionar por fuera de cualquier espacio que implicara articulación con el Estado; lo que significó el surgimiento y la definición de fuertes rasgos identitarios que las definían como actores estratégicos de procesos colectivos mas amplios. Estos antecedentes marcarán el tipo de relacionamiento que con posterioridad tendrán con el Estado en el marco de la definición e implementación de políticas públicas en general, y en procesos de gestión mixta en particular.

II. 2 El modelo tradicional de Gestión Pública

El modelo de gestión asociada, como forma de co-gestión entre Estado y Sociedad Civil, se presenta como una superación y en algunos aspectos como una ruptura con otros modelos de gestión que podrían denominarse tradicionales. Por lo tanto, antes de presentar los principales elementos que constituyen a la nueva modalidad de gestión, es necesario describir el contexto de surgimiento y los principales rasgos que poseen los modelos de gestión tradicionales.

Para esto se efectuará un breve recorrido sobre las principales características que las instituciones del denominado Estado de Bienestar han tenido en las democracias capitalistas industrializadas, enfatizando luego las particularidades que han adoptado en la República Argentina.

El Estado de Bienestar

Los problemas sintetizados en la noción de “cuestión social” se vieron potenciados por la crisis de fines de la década del veinte, cuando la desocupación a gran escala, la caída de los

⁴¹ Bombarolo, F y Pérez Coscio, L, 1997. “Cambios y fortalecimiento de las Ong’s en América Latina: El caso Argentino.” Buenos Aires, Ediciones FICON, pág. núm. 28.

precios y la recesión económica cuestionaron seriamente el núcleo de las líneas políticas hasta entonces vigentes. En vez del mundo estacionario y de movimientos continuos que inspiraba al mundo neoclásico y a la visión extrema del liberalismo de mercado, la incertidumbre, el riesgo y la inestabilidad se adueñaron de la vida económica. La estabilidad del ciclo económico y del empleo se ubicó como prioridad en la reformulación del sistema de políticas públicas.

Así, la expansión de los derechos sociales ocurre paralelamente a la difusión del pensamiento Keynesiano/ Kaleckiano, que visualizaba en el manejo de la demanda efectiva un instrumento eficaz para lograr esos objetivos. En aquel tiempo, la idea de estabilización no refería a los equilibrios macroeconómicos, sino al mantenimiento de un proceso sostenido de acumulación del capital. En el área del derecho social la estabilidad en el puesto de trabajo, en la remuneración, en el acceso a servicios básicos, eran aspectos fundamentales. Como afirma Lo Vuolo, “(...) *las contingencias sociales no eran consideradas como una eventualidad sino como una certeza de la sociedad organizada en base a la división del trabajo mercantilizado (...)*”⁴²

Las instituciones del Estado de Bienestar se construyeron sustentadas sobre un determinado desarrollo de las fuerzas productivas y en un contexto político donde las relaciones de poder ponían en riesgo la integridad del sistema social vigente. La variante del Estado de Bienestar fue una alternativa para resolver el conflicto entre democracia y capitalismo, sin suprimir las bases fundamentales de ambos principios de organización.

Es importante resaltar que no existe un único Estado de Bienestar que trascienda todo tiempo y espacio, como así tampoco una única manera de expresar sus contradicciones. Entonces, la cuestión social se modifica junto con la sociedad, en la erosión de las fuerzas productivas y en las relaciones de poder y autonomía que se verifican entre los intereses contrapuestos.

De todas maneras, es posible identificar al Estado de Bienestar desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial, orientaciones específicas basadas sobre el consenso de principios y valores. Pueden mencionarse las siguientes:

- Una política económica comprometida con una orientación hacia el “pleno empleo”.
- La provisión pública de servicios sociales universales, legitimada sobre el consenso de que el acceso a los servicios sociales debía ser libre y universal para toda la población en su calidad de ciudadanos.

⁴² Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto, “ La Modernización Excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina.” Bs. As., Ed. Losada 1995, pág. 110.

- El mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida, entendida como el mantenimiento de un estándar mínimo asegurado por el Estado, para aquellas personas que se encontraran en situaciones de enfermedad, desempleo o retiro por vejez.
- Una nueva concepción del aparato del Estado, en el sentido de un incremento de centralización y racionalidad administrativa.

En Argentina la confluencia de un temprano desarrollo de demandas sociales y de un modelo económico interesado en captar y proteger a los trabajadores favoreció una amplia intervención social del Estado, comparable en alguna medida a la que caracterizó a los países desarrollados. Sin embargo, esta tendencia sufre un quiebre hacia fines de la década de los cincuenta, debido a que las especificidades del modelo de acumulación y la estructura social y de poder, tornaron inviable un Estado distributivo al estilo del desarrollado en los países más avanzados.

En alguna medida se puede afirmar que las características políticas y económicas que tuvo la construcción y maduración del Estado de Bienestar argentino, no tuvieron que ver con la convivencia entre partidos políticos competitivos, ni con la implementación de políticas Keynesianas, ni tampoco con un juego de presión de fuerzas sociales organizadas alrededor de reivindicaciones de clase. En realidad, como afirma Lo Vuolo,

“...estuvieron relacionadas con una compleja telaraña donde se fueron agregando en forma anárquica las negociaciones entre el poder político de turno y los diferentes grupos corporativos. En la práctica política Argentina prevaleció la visión instrumentalista del Estado...”⁴³

Es decir, se lo concibió como un medio eficaz para consolidar lealtades, el depositario de todos los reclamos y demandas sociales y el supuesto poseedor de recursos ilimitados para satisfacerlas. Imperó en esta dinámica, la lógica de que todos los intereses eran legítimos y que el acceso a los círculos de poder político era el mejor modo de protegerlos.

Sin embargo, todas estas situaciones no impidieron que se mantuviera de manera constante el fuerte peso de las organizaciones sindicales y, como ya se mencionó, el alto nivel de demandas sociales, a las que en parte respondió la ampliación verificada en las siguientes décadas de la cobertura de la seguridad social; paralelamente sin embargo, con la decadencia de la protección laboral y el paulatino abandono de la oferta pública de servicios sociales.

Fue este, un complejo proceso que intentó combinar la orientación de la política social y la marcha de la política laboral. En este sentido, la negociación de los trabajadores tuvo una

⁴³ Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto, op. cit. pág. 119.

fuerte incidencia en el diseño de la política social, definiendo de este modo una de sus características fundamentales, que consistió en presentar un fuerte particularismo detrás de un discurso universalista.

El modelo de gestión subyacente a las políticas del Estado de Bienestar y sus efectos sobre la Sociedad Civil.

En términos generales, puede decirse que la Sociedad Civil fue fortalecida por este tipo de movimiento contra el mercado autorregulado encabezado por la organización de los trabajadores industriales, que influyeron en la instauración de los Estados benefactores. Pero, como afirman Cohen y Arato, la ventaja de estos avances es ambigua. Estos autores afirman que “(...) *al subsistema al que se sometió a nuevas formas de limitación es el de la economía, y el intercambio favorece al Estado administrador intervencionista (...)*”⁴⁴. En este sentido, la legislación laboral protegería sin ambigüedades a la Sociedad Civil (o si se quiere al mundo de la vida Habermasiano) contra las fuerzas económicas incontroladas, pero algunos conjuntos que comprenden derechos concedidos por el Estado benefactor, aunque pueden tener la intención de promover la autonomía y reconstruir la integración social, tienen el efecto opuesto debido a la manera burocrática, estatista, de su implementación. Estos, en vez de los derechos del trabajo, representan los derechos sociales clásicos del Estado Benefactor.

A su vez, los franceses sostienen que se tiene buena razón para dudar de que los beneficios, cuyo ejercicio no depende primariamente de la libre actividad de sus beneficiarios, sean en absoluto derechos.⁴⁵ La estructura de los beneficios, a diferencia de los derechos políticos de participación, tiene una afinidad electiva con la implementación burocrática. Los derechos sociales del tipo que da derecho a un beneficio, logran la ventaja de la membresía para los individuos como clientes en vez de ciudadanos, fortaleciendo, a diferencia de los derechos del trabajo, al Estado administrativo y no a la Sociedad Civil⁴⁶.

⁴⁴ Cohen y Arato, op. cit., pág. 498

⁴⁵ Según Cohen y Arato, es concebible que estos beneficios puedan tomar la estructura de un derecho. Pero para que un beneficio sea un derecho, en vez “(...) del resultado de una política, tendría que tomar la estructura de un derecho *fundamental*: tendría que ser totalmente actuable, limitable sólo por otro derecho y de aplicación universal (es decir, no relacionada a la características de un grupo en particular sino que pertenezca a los individuos como tales (...))” (idem pág. 547, 548). Asimismo afirman que estas consideraciones llevaron a Rawls a tratar a los llamados derechos sociales sólo precondiciones de los derechos o libertades genuinas. Véase a John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pág. 204-205.

⁴⁶ Los “derechos” sociales (en el sentido de dar derecho a recibir algo) son posibles, y en realidad existen en sociedades sin una estructura de derechos en absoluto. En este contexto, y siguiendo a los autores franceses, el Estado socialista autoritario entraría en la tipología de Estado de Bienestar. Supuestamente, el mundo de la vida en el socialismo autoritario está protegido no por una estructura de derechos, sino por un sistema comprensivo de *paternalismo estatal*. Así, el partido-Estado se presenta a

Para delinear las principales características a partir de las cuales el Estado de Bienestar interviene sobre la Sociedad Civil (entiéndase a los individuos, grupos, instituciones, etc., destinatarios de dichas acciones), es necesario mencionar la tensión entre particularismo y universalismo que caracterizó al proceso de maduración del sistema de políticas sociales en Argentina.

Siguiendo a Lo Vuolo y Barbeito, la ausencia de competencia electoral durante la mayor parte de la etapa de maduración del sistema de políticas sociales de Argentina no permite explicar su matriz política como un juego de cohabitación entre partidos políticos competitivos y políticas económicas Keynesianas, al estilo de los Estados de Bienestar europeos de raíz social demócrata. Argentina se caracterizó por una práctica política en la que las diferentes matrices ideológicas se alineaban en coaliciones con la específica función de acceder al poder. Más que un amplio espectro ideológico de partidos con peso político relevante, existió una tendencia a transformar los partidos mayoritarios en “(...) agrupaciones que absorbían en su interior posiciones disímiles con cambiantes realineamientos de sus propios referentes, incluidos (...)”⁴⁷.

En particular, sostienen estos autores, las políticas sociales preocuparon a las asociaciones sindicales más por la posibilidad de captar parte de sus recursos que por una definida concepción ideológica acerca del tema.

La trama de los grupos corporativos no se agota en las tradicionales asociaciones de cúpula sindical y empresarial, sino que abarca una compleja red de intereses vinculados a cada área de la actividad estatal, ya sean contratistas, proveedores de insumos, instituciones receptoras de subsidios, consultoras técnicas, etc.

Desde la conducción del Estado, el poder político derivaba recursos de carácter público hacia los representantes de cada sector de la sociedad; perdiendo preeminencia, en este juego de recursos y lealtades políticas, la racionalidad de los objetivos propuestos o la perdurabilidad de los recursos. Esta lógica abrió un importante espacio para el avance de la burocracia administrativa en la definición de la dinámica y de los mecanismos de control del sistema de políticas sociales.

La influencia de esta compleja matriz política en la construcción del sistema de políticas sociales de Argentina derivó en un híbrido donde convivían anárquicamente un discurso universalista, englobador y solidario, con una realidad fragmentada y particularista.

sí mismo recubierto por el carácter familiar, asociacional, incluso por los movimientos del mundo de la vida, el que de hecho carece totalmente de protección contra un intervencionismo que no contiene ninguna autolimitación. Como tal, representa un grave peligro a la modernidad del mundo de la vida, al funcionamiento de la economía politizada a la racionalidad del propio sistema político.

⁴⁷ Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto, op. cit. pág. 148.

La crisis del Estado de bienestar, afirman Lo Vuolo y Barbeito, se conjugaba no solo con la del modelo de acumulación económica, sino con una manera de hacer política y de gestionar, basada en un “(...) *sistema de toma de decisiones autocrático, centralizado, con imposición de hegemonías ideológicas e intransparente en su instrumentación fiscal (...)*”⁴⁸. Esta situación que se hizo presente principalmente después del 1955, año en que derrocaron a Perón, explicó la permanente perplejidad, que hasta bien entrados los años ochenta, tuvo el sistema democrático al momento de definir el rumbo, y por lo tanto el modo de gestionar las políticas públicas.

En este marco, lo que puede definirse como el modelo de gestión tradicional, al enfatizar en lo normativo “(...) *demarca un límite artificial entre lo técnico y lo político (...)*”, genera pasividad y falta de compromiso, porque traslada la resolución de los problemas y conflictos sociales al nivel superior de la estructura organizacional y consagra, en definitiva, una cultura autoritaria descomprometida.

En este sentido, resultan ilustrativas las consideraciones de Robert Castel respecto a la modalidad de intervención que tenía el Estado de Bienestar o, como él lo llamaba, el Estado Providencia. Observando la debilidad de los recursos que la Sociedad Civil cuenta para asegurar diversas protecciones para estos contextos de cambio como una consecuencia del poder de protección estatal. En términos más específicos este autor sostiene que,

“(...) el desarrollo de las formas de intervención del Estado (el Estado ‘Providencia’) fue, paradójicamente, un poderoso factor de desarrollo del individualismo. Las protecciones dispensadas por el Estado dieron a cada uno la capacidad, o la ilusión, de arreglárselas sin tener que movilizar los recursos de su comunidad. Esta atomización de la sociedad, ligada también al debilitamiento de las motivaciones políticas, vuelve difícil el desarrollo de prácticas de solidaridad.”⁴⁹

Más allá de que Castel intenta resaltar la situación de incertidumbre que se produjo con posterioridad a la seguridad social brindada por el Estado de Bienestar y al margen de las particularidades de cada Sociedad Civil, estas reflexiones resultan útiles en el siguiente sentido. La lógica de intervención descripta, que enmarca y da sustento a modalidades específicas de gestión, implica políticas públicas que, lejos de promover autonomía y fortalecer a los distintos grupos o sectores de la sociedad, desarrolla una lógica burocratizante, cara para la sociedad en momentos donde la presencia del Estado comienza a desaparecer. En un contexto de

⁴⁸ Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto, op. cit. pág. 119.

⁴⁹ Castel, Robert, (1995) *La metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Paidós, pág. 155.

complejización de la sociedad, en donde la pobreza y la vulnerabilidad plantean nuevos dramas y también nuevos desafíos; en donde la constitución de nuevas identidades amerita la discusión sobre la instauración de nuevos tipos de derechos, se evidencia aún más el desajuste y la desarticulación de las acciones proteccionistas y desmovilizadoras de antaño.

En el marco de estas reflexiones, puede caracterizarse un modelo de gestión, que puede denominarse como tradicional. Sus principales rasgos definen una forma de llevar adelante prácticas y herramientas específicas de gestión, que a su vez han dado cuerpo al desarrollo de políticas públicas y programas sociales. A grandes rasgos puede decirse que:

- La planificación, ejecución y evaluación son etapas diferenciadas y separadas, realizadas habitualmente por instancias y actores diferentes.
- La gestión es lineal: primero se planifica, después se ejecuta y luego se evalúa. No hay retroalimentación entre estas etapas o fases.
- La planificación y la ejecución tienen por finalidad generar productos que serán entregados a las poblaciones beneficiarias a partir de un diagnóstico realizado con anterioridad y sin tomar necesariamente en consideración los cambios que se generan en la problemática social de esas poblaciones.
- La planificación no adopta una mirada basada en la diversidad étnica, cultural por el contrario, se sustenta en una mirada más homogénea sobre los destinatarios.
- La planificación se concibe solamente como formulación de los elementos metodológicos del programa social que se concreta en documentos.
- La evaluación no es concebida como una etapa de análisis ex-ante y ex-post.
- De la evaluación de políticas sólo participan la unidad de gestión y los beneficiarios. **ver**
- La evaluación se asume como neutral y no valorativa; por lo que no es concebida como un proceso colectivo unido al desarrollo, la equidad y la democracia.
- La gestión no implica la articulación con otros proyectos, programas y planes, ya sea a nivel nacional o a nivel regional.
- La gestión la realiza una persona o un grupo de personas y se identifica con la etapa de ejecución de una política o programa. La planificación normalmente la realiza un solo actor social y en general es distinto de los involucrados en la ejecución y la evaluación.

Debe enfatizarse que en la gestión tradicional no prevalecía la existencia de mecanismos *participativos* ni de *articulación* que, como se verá, son elementos centrales para las nuevas concepciones de gestionar. El esquema tradicional de ejecución de las políticas sociales carecía de mecanismos de generación de espacios participativos, aspecto fundamental cuando se

considera el buen desarrollo de una acción pública en la actualidad. La no posibilidad de que diferentes actores de la sociedad civil, y la mayoría de las veces tampoco los destinatarios, puedan participar en la definición, en el diseño, y ejecución y evaluación de una política o programa determinado, son límites claros al impacto buscado más o menos explícitamente. En este sentido y de acuerdo a las conclusiones de varios de los autores antes presentados, el hecho de no incorporar ni considerar de manera sustantiva la perspectiva de los diversos actores que forman parte inevitablemente del proceso de gestión, ha desembocado inevitablemente en un tratamiento administrativo de las distintas problemáticas sociales abordadas.

Asimismo, la falta de articulación inter-institucional, a partir del enlace y la coordinación de iniciativas llevadas adelante en distintas áreas y niveles jurisdiccionales, son condicionamientos que han afectado tanto la efectividad como la eficiencia de los distintos recursos destinados a los temas o problemáticas específicas. En el mismo sentido, la no articulación entre programas, planes y políticas, no solo a nivel nacional sino también regional, ha evidenciado una alta fragmentación y superposición de acciones, como también la ausencia de una concepción estratégica de desarrollo.

II. 3 La Doctrina de la Situación Irregular y la juridificación de la problemática de la infancia

A continuación se acotará la mirada a una de las áreas específicas en la que la denominada colonización de la Sociedad Civil se ha manifestado: las políticas sociales orientadas a la niñez y adolescencia. Esto permitirá al acercamiento al contexto de surgimiento de varias de las dimensiones de la articulación Sociedad Civil/ Estado que son objeto de esta investigación. En este sentido, resulta de utilidad enmarcar dicho abordaje más específico, basado en el análisis de la llamada doctrina de la situación de la infancia, en algunas reflexiones de Cohen y Arato.

Como ya se ha mencionado en varios pasajes, para estos autores la Juridificación (penetración administrativa), es un proceso que se enmarca en el avasallamiento que el Estado ha llevado adelante sobre las personas y “(...) *las instituciones especializadas en la socialización, la integración social y la transmisión cultural (...)*”⁵⁰, que son funcionalizadas cada vez más para servir “(...) *a los imperativos de subsistemas que se expanden continuamente y sin control (...)*”⁵¹.

⁵⁰ Cohen y Arato, op. cit, pág. 502

⁵¹ Cohen y Arato, op. cit, pág. 502

La juridificación se cumple en áreas de la Sociedad Civil que previamente estaban libres de estas formas de interferencia. Como ya se mencionó, la monetarización y la burocratización de las relaciones sociales de la Sociedad Civil, son procesos ambivalentes que crean un conjunto de beneficios y seguridades sociales al costo, afirman los autores franceses, de crear “(...) *un nuevo rango de dependencias y de destruir tanto la solidaridad como la capacidad de los actores para la autoayuda y para resolver problemas mediante la comunicación.*”⁵²

Por otra parte, la monetarización de estas áreas también produce efectos negativos. Esto se vincula con la funcionalización y adaptación, en determinados contextos, del accionar de distintos tipos de instituciones de la Sociedad Civil, a los parámetros que el Estado impone en términos de paternalismo burocrático y protección. En este sentido, es de notar como este proceso se evidencia en distintos tipos de OSC orientadas al tratamiento de la niñez y la adolescencia en Argentina, en el contexto de los años ´80, pero fundamentalmente de los ´90, en donde el Estado y los organismos de crédito comienzan a intensificar el apoyo económico a las OSC orientadas a esta problemática específica.

Finalmente, los autores franceses hablan de otro proceso que resulta significativo para este trabajo, denominado como de terapeutización de distintos aspectos de la vida de las personas. Este proceso, que se desarrolla a través de las distintas variantes de agencias de servicio social, contradice el mismo sentido de la terapia, que es el de lograr la autonomía y dar poder al paciente. En este sentido, a partir de la perspectiva y de la lógica que el Estado ha intentado imponer sobre determinadas problemáticas, también las distintas instituciones y organizaciones de la Sociedad Civil han participado y sido funcionales a este proceso, a través de los equipos técnicos y profesionales que en ellas actúan. Según estos autores, este tipo de funcionalización está dada por el rol (basado administrativamente) que adoptan estos equipos, que se posicionan como expertos teniendo el poder legal para apoyar sus pretensiones. De este modo, se crea un ciclo de dependencia entre “un paciente” que se ha convertido en cliente del aparato terapéutico.

En cada caso, el dilema consiste en que la intervención del Estado (y también del mercado) en nombre de la satisfacción de las necesidades de la Sociedad Civil promueve en el período mencionado, la desintegración de varias de las instituciones que la componen.⁵³ Obstaculizando el desarrollo de una racionalización adicional que permita la emancipación y la autonomía de la Sociedad Civil y sus organizaciones, en el marco de su relación con otros subsistemas.

⁵² Cohen y Arato, op. cit, pág. 503.

⁵³ La colonización se produce tanto a las relaciones sociales entre personas como a las más institucionalizadas, como las que se producen en las distintas instituciones y OSC.

A la luz de las reflexiones recién expuestas, se caracterizarán los aspectos centrales de la llamada doctrina de la situación irregular; paradigma a través del cual, en el período de referencia, el Estado en la Argentina ha llevado adelante sus políticas públicas sobre la niñez y adolescencia.

II. 3.1 El caso Argentino

La síntesis que a continuación se presentará tiene como propósito evidenciar cuáles son los rasgos principales del paradigma hegemónico en las políticas de niñez y adolescencia, denominado “Modelo Tutelar” o más específicamente “Doctrina de la Situación Irregular”. Sus principales rasgos serán objeto de diferenciación, disidencia y confrontación, por parte de los actores participantes en la red de gestión mixta investigada. Esto permitirá, por un lado, ilustrar las principales concepciones que sobre la niñez y la adolescencia se tenían en términos normativos y también caracterizar los principales elementos de las políticas implementadas.

Las características más sobresalientes pueden enmarcarse en lo expuesto con anterioridad respecto de las modalidades de gestión tradicional. Uno de los elementos que serán resaltados tiene que ver con la baja participación que las OSC orientadas a esa problemática tenían en el ciclo de las políticas desarrolladas. Aunque en el pasado estas organizaciones se incorporaban al circuito, no lo hacían como actores que de manera descentralizada participaban en el diseño e implementación de las acciones públicas. Este es un punto central que será, en gran medida, revertido tanto en la enunciación del nuevo paradigma como en el de las políticas y modalidad de gestión acordes a ella.

Las leyes y las prácticas que existían con anterioridad a la Convención en relación con la infancia respondían a un esquema que hoy se conoce como “modelo tutelar”, “filantrópico”, “de la situación irregular” o “asistencialista”⁵⁴. Básicamente lo que subyace a este modelo es una cultura de tipo tutelar-control que viene funcionando desde hace casi cien años, en donde el Estado aparece con un rol central y extremo, entendiéndolo como un “intervencionismo exacerbado”.

Siguiendo a Beloff, desde el *punto de vista teórico* este modelo reproduce los criterios criminológicos propios del positivismo de fines del siglo XIX y principios del XX. El determinismo entre pobreza, marginalidad y delincuencia, se encuentra presente en todas las leyes, prácticas e instituciones tutelares. Son las condiciones personales del sujeto las que habilitan al Estado a intervenir, no su conducta delictiva concreta. Desde el punto de vista político-

⁵⁴ Mary Belfoff, op. cit., pág. 4

criminal, de esta concepción se deriva un sistema de justicia de menores que justifica las reacciones estatales coactivas frente a infractores de la ley penal a partir de las ideas del tratamiento, la resocialización y, como afirma esta autora, de la defensa de la sociedad frente a los peligros⁵⁵. Debe resaltarse este último aspecto, en cuanto a que la Sociedad Civil “debe ser protegida” de estos procesos problemáticos sin tener ningún tipo de participación activa; sin la generación de mecanismos que permitan a los distintos grupos o instituciones vinculados a la problemática incorporarse tanto a la definición, como a la resolución del/los problema/s.

Como sostiene esta autora, la política criminal tutelar no utilizó a priori un argumento de justificación peligrosista clásico, sino que utilizó otro, mucho más legitimador, que es el de la protección de la infancia desvalida, incapaz y en riesgo. La lógica de la tutela implicó el no reconocimiento en la infancia de derechos fundamentales que si gozan los adultos; esto implicó la intervención “protectora” del Estado, que desarrolló mecanismos y formas de judicialización, la mayoría de las veces, sobre a la población de niños y adolescentes más pobres de la sociedad.

Desde el punto de vista de las características del destinatario de las normas e instituciones tutelares, puede afirmarse lo siguiente: el sujeto destinatario de la visión juridizante que lleva adelante el Estado, a través del despliegue de lo que Zaffaroni denomina, el “sistema de justicia criminal”⁵⁶, no lo constituye el universo de la infancia y la adolescencia sino una parte de ese universo: los “menores”. En este sentido, los menores son aquellos que no ingresan al circuito de socialización a través de la familia primero y de la escuela, después. Como lo ha expresado Carlos Gomes Da Costa, citado por Beloff, “(...) *los menores son el producto del proceso aprehensión + judicialización + institucionalización = menor (...)*”⁵⁷. Para los menores se crearon los dispositivos tutelares que representan una forma de mirar, de conocer y de aprehender la infancia, que determinaron la implementación de políticas asistenciales durante ochenta años las que, en un siglo de implementación, consolidaron una cultura de lo tutelar-asistencial.

Otra característica que debe ser mencionada es que los “menores” son considerados objetos de protección, seres incompletos e incapaces que requieren un abordaje especial. Esta definición por la negativa, justifica la intervención extrema del Estado, no como garante de derechos sino desde la restricción de los mismos. Nuevamente podemos reconocer el proceso descrito por Cohen y Arato de colonización de la Sociedad Civil, a partir de la penetración administrativa y jurídica que en este caso vulnera derechos básicos.

⁵⁵ Mary Belfoff, op. cit., pág. 20

⁵⁶ Zaffaroni, Raúl Eugenio, *Sistemas penales y Derechos Humanos en América Latina*, 1° Informe, Instituto Interamericano en Derechos Humanos, Bs. As., Ed. Desalma, 1984.

⁵⁷ Gomes Da Costa, *Del menoral ciudadano-niño y al ciudadano- adolescente*.

En cuanto a los *supuestos que habilitan la intervención estatal*, surge un tipo de arbitrariedad particular dada por decisiones que un funcionario estatal toma sobre el supuesto “peligro moral” o “situación de riesgo” que puede padecer un “menor”. Esta interpretación, imperante en el sistema, suele implicar políticas y acciones de institucionalización de manera vertical y arbitraria que suelen desconocer la posibilidad de que cualquier recurso comunitario u asociativo, cercano a la realidad de ese “menor”, pueda participar en el abordaje de algún aspecto de la problemática si la situación así lo permite.

Debe mencionarse que desde el punto de vista de la respuesta estatal, la principal característica es la centralización de las políticas. En este sentido, son adjudicables varios de los aspectos definidos para los modelos de gestión tradicionales. Se produce una concentración de funciones en la figura del juez de menores; asimismo, también hay una concentración territorial e institucional. Ejemplos de esto son las enormes instituciones nacionales y provinciales en casi todos los países de América Latina. Como ya fue mencionado, el accionar público de estas instituciones tendió hacia la judicialización de los problemas sociales vinculados a los niños y adolescentes, no habiéndose desarrollado una política social lo suficientemente comprensiva y abarcadora de todos los aspectos que hacen a esta problemática. La respuesta clásica en clave tutelar siempre fue la internación, que para los niños y adolescentes significó una forma de encierro. Esto se presentaba como una medida de protección de la sociedad respecto de sus integrantes “peligrosos”.

En este sentido, es necesario hacer algunos comentarios sobre la participación de las distintas organizaciones de la Sociedad Civil en las medidas implementadas desde el Estado. Como se ha señalado, si bien la comunidad en general y sus instituciones en particular no tenían un rol para nada preponderante en el abordaje de las distintas problemáticas, durante la década de los ochenta en la Argentina comenzó a haber una proliferación de instituciones de la Sociedad Civil que empezaron a albergar a niños y adolescentes derivados a partir de las denominadas medidas de protección cautelares; en un gran número de casos pertenecientes a familias (generalmente de sectores bajos) que no podían contenerlos. Muchas de estas instituciones formaban parte de la iglesia o eran directamente Ong’s. La particularidad y también la paradoja de esta participación estaban dadas porque estas entidades reproducían la misma lógica del Estado, llevando adelante acciones de protección que consideraban a los niños y adolescentes objeto de derechos. Ya durante la etapa anterior en la que se desarrolló el Estado de bienestar, gran cantidad de estas instituciones llevaban adelante la lógica juridizante del encierro. De hecho, este tipo de colonización, en donde el subsistema administrativo (Cohen y Arato: 2001) inducía a que las organizaciones de la Sociedad Civil reproduzcan la lógica del patronato asistencialista hacia la infancia, comenzó a tener nuevas particularidades y si se quiere

su crisis, a la par de la del Estado de Bienestar. Siguiendo a Beloff, la crisis del encierro tutelar ha coincidido “(...) *no sólo con una crítica terminal a la eficacia del encierro como práctica rehabilitadora sino también con una crisis severa del Estado de bienestar.*”⁵⁸ Esto, afirma la autora, es un proceso evidente en gran parte de América Latina.

Durante la década de los ochenta y hasta entrados los noventa, la colonización por parte del Estado y el mercado de la lógica y dinámica de las instituciones de la Sociedad Civil orientadas a la problemática de la infancia, adopta nuevas particularidades. La lógica del patronato, del encierro, a partir de la interacción juridizante que plantea el sistema, se desarrolla en un marco de mercantilización y burocratización de las Organizaciones orientadas a esa problemática. En este sentido, resultan significativas las reflexiones de un agudo observador de este proceso, el Profesor Juan Carlos Domínguez Lostaló⁵⁹.

Entre los años 1984, '85, '86, surge una especie de movimiento alternativo a la Doctrina de la Situación Irregular. El mismo se estructuraba en base a OSC orientadas a la problemática infante juvenil. Este movimiento tuvo en principio un momento de auge, en cuanto a intentar convertirse en una alternativa del sistema tutelar, persiguiendo los principios de la CIDN. Lostaló afirma que en gran parte de estas organizaciones, ya sean de promoción y desarrollo o de base, una vez que comienzan a establecerse en el sistema de atención, estructurado a partir de las políticas del Estado, se empieza a observar un proceso de transformación. En principio estas organizaciones intentan desarrollar lo que al comienzo era un genuino interés por llevar a la práctica, de manera descentralizada, determinados conceptos de la Convención. No obstante, afirma Lostaló, después de un tiempo, en el marco de la interacción con el Estado, comienzan a desarrollar prácticas mucho más cerca de una lógica “(...) *económico-empresarial* (...)”⁶⁰.

En un marco de fragmentación y debilitación de los lazos societales y comunitarios, estas organizaciones comienzan a depender de subsidios del Estado (en sus niveles nacionales, provinciales, o municipales), o de distintas instancias internacionales. Esto, según Lostaló, deriva en una situación de condicionamiento ya que en general no existe la suficiente autonomía ni capacidad de autogestión y generación de recursos, produciéndose una situación de dependencia y de no alternativa al sistema oficial. En muchos casos, la organización se transforma en PyME (es decir en una pequeña o mediana empresa), afirma Lostaló, volviendo a utilizar criterios anteriores a la Convención: la de “(...) *el pibe mercancía.*”

La consecuencia de estos procesos es la institucionalización de los niños y adolescentes a través de su judicialización, en muchos casos innecesaria. Asimismo se produce una

⁵⁸ Mary Belfoff, op. cit. pág. 29

⁵⁹ Domínguez Lostaló, Juan Carlos, 1998. La Doctrina de la Protección Integral, La plata, Bs. As., Cuadernos del Caleuche.

⁶⁰ Domínguez Lostaló, Juan Carlos, op. cit. Pag. 48

transformación de la estructura de funcionamiento de las Organizaciones, que se orienta a lograr el suficiente apoyo estatal o de algún organismo Internacional. Deteriorándose, según este autor, la dimensión simbólica y propositiva de esas organizaciones, que originariamente se habían estructurado y orientado hacia la promoción de derechos, en el marco de la CIDN.

II. 4 Distintas miradas sobre la relación Estado / Sociedad Civil en la década de los '90.

Son muchos los estudiosos, en su mayoría provenientes del mundo académico, que se han interesado en reflexionar sobre las relaciones que se han generado entre las organizaciones que se ubican al interior del universo asociacional (Sociedad Civil), como también las producidas entre estas y otras instituciones pertenecientes a espacios sociales más estructurados, como son el Estado y el mercado. Pero a pesar de este creciente interés, todavía se está lejos de haber constituido un cuerpo conceptual o consenso teórico, que permita abordar la complejidad que implica este tipo de relaciones.

A pesar de este estado de situación, se considera importante analizar las reflexiones que algunos investigadores produjeron, desde el año 1995, en relación con el impacto que sobre tales organizaciones, tuvieron las reformas y reestructuraciones del Estado desde 1991. El propósito es presentar de modo más sistemático algunos análisis y valoraciones sobre dicha relación en procesos más concretos producidos en el contexto argentino.

Estas transformaciones de índole económica y política, se consideran relevantes ya que han impactado tanto en las nuevas modalidades de investigación social, como en el modelo de Estado que se constituye y en las formas de participación de la sociedad.

No todos los autores evalúan del mismo modo la relación establecida entre instituciones pertenecientes a la Sociedad Civil y el Estado; no obstante, puede resultar explicativo presentar un esquema que articule comparativamente algunas de las perspectivas que han problematizado este vínculo. El mismo pretende identificar similitudes, diferencias y contraposiciones en las reflexiones de distintos autores. Esto posibilitará hacer un punteo de las principales características que han asumido en Argentina, lo que Cohen y Arato llaman procesos de colonización de la Sociedad Civil. Se utilizarán términos y nociones considerados claves para poder entender la relación entre algunos tipos de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el Estado Argentino, estos son: *misión institucional*, *descentralización*, *fortalecimiento institucional* y *redes de asociaciones u organizaciones*.

Debe aclararse que aunque la mayoría de los autores se refieren en su análisis a las “Organizaciones de la Sociedad Civil” (OSC), toman en general a dos tipos específicos, las de promoción y desarrollo y las de base⁶¹. Aunque como fuera mencionado en páginas anteriores estos tipos de organizaciones presentan particularidades propias en sus formas organizativas y funcionamiento, tienen en común el hecho de haber tenido en la historia reciente un vínculo relativamente cercano y a la vez complejo con el Estado, tanto para rechazar su accionar o para incorporarse a sus políticas orientadas hacia determinadas problemáticas sociales. Esto hace que resulten particularmente significativas a la hora de reflexionar sobre el impacto que tuvo en algunos sectores organizativos de la Sociedad Civil las políticas desarrolladas en los años '90.

Origen y cambios recientes de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Ya se mencionó que durante el convulsionado período que va desde 1955 a 1983, en el que predominaron los gobiernos militares, la proscripción y represión política, se desarrollaron importantes movimientos populares por oposición a los gobiernos considerados ilegítimos y en pos de lograr la transformación política y social de la Argentina. Estos movimientos compartieron la característica de concebir para la Sociedad Civil y sus organizaciones la función de extender (incluso a través de la violencia) dicha transformación social a todos los ordenes de la sociedad.

Varios autores ubican el surgimiento de muchas OSC, en este contexto; más exactamente en el seno de las Iglesias y las Universidades entre fines de los sesenta y principios de los setenta. Bombarolo y Pérez Coscio, entre otros, caracterizan a estas Organizaciones, como jugando un rol importante en el desarrollo de la región, consolidando el papel de la democracia y proponiendo alternativas de desarrollo. En este sentido, los autores destacan que eventos históricos como la revolución cubana y los crecientes procesos de urbanización, impulsaron a que Ong's de Promoción y Desarrollo, entre otros tipos de organizaciones provenientes de la Sociedad Civil, iniciaran su trabajo con problemáticas rural o suburbana en los sesenta.

Desde una perspectiva similar, Poggiese menciona la continuidad existente entre las antiguas organizaciones de los '70 orientadas al trabajo social y las actuales organizaciones de la Sociedad Civil.

Andrés Thompson y su equipo de trabajo, resaltan las aspiraciones de poder y participación popular que reivindicaban en las décadas del sesenta y setenta; como así también

⁶¹ Por lo tanto, se utilizará el término “Organizaciones de la Sociedad Civil” (OSC) en general, aclarándose cuando alguna reflexión se oriente hacia algún tipo en particular de organización.

la gran diferencia que tenían con organizaciones que llevaban adelante prácticas de caridad y filantropía.

Las Ong's de Promoción y Desarrollo "...estaban caracterizadas como elementos resistentes y como factor de cambio en el pensamiento radicalizado de los 70..."⁶², definidas en gran medida como organizaciones portadoras de valores trascendentes, capaces de prevalecer y persistir a pesar de los cambios contextuales (políticos y económicos) característicos en aquellos años de inestabilidad.

Filmus y Arroyo aunque no indagan demasiado en esta cuestión, mencionan la continuidad de algunos rasgos heredados de los años 70, en determinados tipos de Ong's, como las organizaciones de reclamo u organizativas (también llamadas por algunos autores norteamericanos *advocacy organizations*). Su objetivo principal no es sólo la atención de las distintas poblaciones categorizadas como vulnerables o NBI, sino la defensa y promoción de derechos de distinta índole. Las organizaciones típicamente citadas, a través de las cuales se nota la mencionada continuidad histórica, son las de Derechos Humanos (Madres, Abuelas, etc.)⁶³.

Como se dijo, distintos autores, con mayor o menor énfasis, consideran que el origen (si se quiere el antecedente) de muchas OSC, se encuentra en las prácticas y acciones de las combativas organizaciones de las décadas del 60 y 70. Sin embargo, cuando se aprecian los distintos modos en que han analizado la continuidad y cambio de estas prácticas y acciones, en el marco de las transformaciones ocurridas en la década de los 90, se notan matices y contraposiciones.

A su vez y relacionado con lo anterior, los análisis también coinciden en que las reformas políticas y económicas producidas en Argentina, así como los procesos sociales más amplios que las legitimaron, han impactado directa e indirectamente en la estructura organizacional y en las estrategias de supervivencia de las OSC teniendo esto implicancias tanto sobre las mismas organizaciones, como en su relación con el Estado. La formalización, la profesionalización, la adopción de sistemas de gerenciamiento, son algunas de las características que han empezado a asumir gran parte de las organizaciones de la Sociedad Civil. A su vez, esto ha llevado a que varios autores se planteen interrogantes considerados más sustanciales, sobre el verdadero sentido, razón de ser, rol social, etc. de este tipo de organizaciones. Por ejemplo, acerca del verdadero impacto que tuvieron en las OSC las transformaciones mencionadas, en relación con la pérdida de ese pasado combativo y militante; dejándose notar una mirada mucho más crítica de la nueva relación con el Estado.

⁶² Thompson, A, 1995. "Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina: el papel de la OSFL". Buenos Aires, CEDES. pág. núm. 22.

⁶³ Filmus, D, Arroyo, D y Estébanez, E, op. cit., pág. 46.

A continuación se organizará el análisis a través de conceptos considerados claves como: *misión institucional, descentralización, fortalecimiento institucional y redes de organizaciones.*

Esta elección está justificada por dos motivos. Por un lado, porque estos términos dan cuenta y definen a las OSC en sí mismas, como también en su relación con el Estado, ya sea en términos de cooperación, de confrontación o de relativa cooptación; sirviendo de este modo como marco y referencia al problema de investigación estudiado. Por otro lado, porque la mayoría de los autores aquí utilizados, a pesar de tener distintas miradas o pertenecer a diferentes corrientes se valen precisamente de estos términos para realizar sus análisis.

La misión institucional

La idea de misión institucional es una de las más citadas. Como se ha manifestado está relacionada con otros términos y nociones que en algunos casos pueden ser pensados como sinónimos, estos son: identidad, razón de ser, “mística institucional”, utopía, valores simbólicos, objetivos públicos, etc.

La misión institucional hace referencia al sentido más trascendente (ideales) y a los objetivos sociales (área más específica de intervención) de la institución que guían y orientan, a través de sus integrantes, las actividades de promoción y desarrollo. Sin embargo, la importancia que se le otorga a este término es diversa.

Para Thompson y su equipo de trabajo, distintos tipos de OSC, acompañaban y orientaban su accionar sobre la base de ideales de transformación social y de “poder popular”. Estas ideas rectoras, que por supuesto daban cuenta de determinadas ideologías, guiaban y orientaban las acciones concretas. Por ello, no resultaba significativo analizar el tipo de interacción que se producía entre la Sociedad Civil y el Estado, en relación con objetivos comunes que permitiesen una asociación en una política pública ya que estas organizaciones actuaban en general al margen, cuando no en contra del Estado. Pero es a partir de los años 80, aunque fundamentalmente durante los 90, que cobra sentido este análisis por el gran protagonismo que asume en la Sociedad Civil y sus instituciones.

Actualmente para lograr un mayor acercamiento y asociación con el Estado, es necesario un fortalecimiento de las OSC (también llamado en la bibliografía fortalecimiento institucional). Thompson observa que en el proceso de profundización de este vínculo, estas organizaciones “(...) tienen que tener una mayor adaptación a los nuevos tiempos mediante (...) un *aggiornamento técnico y administrativo.*”⁶⁴ En este sentido afirma, que hay una tendencia de

⁶⁴ Thompson, A, op. cit. pág. 19.

transformación en donde las OSC apuntan a lograr mayor capacidad técnica, mecanismos que garanticen su permanencia en el tiempo y una mayor optimización de recursos que permita una administración de fondos más organizada. Todo esto permitiría entablar una relación con el Estado, “(...) *de cooperación, de complementariedad, de delegación, etc.*”⁶⁵

Para Thompson, el gran problema a futuro de estas organizaciones radica en mantener ciertos elementos (su misión) de sus tiempos iniciales y a su vez reducir los elementos negativos que surgen con la necesidad de la institucionalización mencionada; porque “(...) *si se pierde la fuerza que tenían las organizaciones en sus primeros momentos aparece la sensación de que se aleja de los objetivos iniciales.*”⁶⁶

En esta dirección, Filmus, Arroyo y Estébanez aluden al sentido clasificatorio que a las OSC se les asigna desde el Estado y los organismos internacionales; es decir “(...) *desde dónde y con qué función global se identifica la organización en relación a otros actores sociales. Este criterio es útil, entre otras cosas, para identificar las organizaciones más afines a los distintos programas sociales que se implementan desde el Estado.*”⁶⁷ Así, las funciones identificadas cubrirían un amplio espectro de modalidades de intervención social⁶⁸.

Estos autores ponen el énfasis en que en el marco de la interacción con el Estado, a partir de las reformas de los '90 la determinación del objetivo público o misión institucional de las OSC, contribuye a una mayor y mejor asignación de recursos en relación con la implementación de políticas y programas sociales. Vale decir, que la misión institucional se entiende con relación a la mayor eficiencia que el Estado pretende encontrar y no porque tenga sentido y significación en si misma.

Por su parte, Bombarolo y Pérez Coscio indagan sobre:

“(...) ¿qué cambios en el contexto han originado la transformación o desaparición de estas organizaciones?; ¿es posible recobrar aquella mística movilizadora que originó su crecimiento y desarrollo?; ¿qué ha cambiado de su misión fundacional de búsqueda de cambio social?; ¿se han convertido acaso en empresas de consultoría?; ¿sobrevivirán a los cambios, cómo, para qué (...)?”⁶⁹

⁶⁵ Thompson, A, op. cit. pág. 14.

⁶⁶ Thompson, A, op. cit. pág. 18.

⁶⁷ Filmus, D, Arroyo, D y Estébanez, M, op. cit, pág. 45.

⁶⁸ Como se dijo, estos autores tienen en cuenta la misión de la institución para construir categorías que permitan un mejor rereconocimiento con el Estado, pero también con este sentido entablan otras categorías. Estas son: por tipo de personal, por alcance territorial, por procedencia de financiamiento, por tipo de institución, por área temática, tipo de beneficiario, etc.

⁶⁹ Bombarolo, F y Pérez Coscio, L, op. cit pág. 22.

En estos autores, de manera más categórica que en los otros, los condicionamientos que se generan por los cambios contextuales en general y por la nueva relación que se establece con el Estado en términos de cooperación, de complementariedad, de delegación, etc., son entendidos en gran medida como negativos ya que limitan la posibilidad de comprender, en un debate más amplio, el funcionamiento, las relaciones y las alianzas de las OSC. Relaciones y alianzas, que para esta perspectiva, “(...) *cobran un sentido político y estratégico de mediano y largo plazo (...)*”.⁷⁰

Descentralización y Fortalecimiento Institucional

Estos dos términos, con implicancias mutuas, se encuentran entre los más utilizados por los autores. Su elección es de gran utilidad para reflejar las distintas miradas que dieron sobre los procesos de cambio ocurridos en las OSC a partir de 1991.

En términos generales puede decirse que la descentralización se ha concretado a través del traspaso a las provincias y en algunos casos hacia los municipios, de gran parte de los programas de salud, educación, vivienda y políticas sociales. Así, sobre el nivel local confluyen las nuevas competencias como producto del retiro del Estado nacional y la multiplicación de las demandas sociales que, frente al fenómeno de la globalización y la complejización, tienden a procesar sus expectativas en el plano local.

Paralelamente a este proceso de descentralización institucional se visualiza una creciente absorción de actividades y funciones por parte de las OSC que, trabajando desde la Sociedad Civil en muchos casos se encargan de la promoción social y participan en la implementación de políticas y programas que tradicionalmente estuvieron de modo centralizado en manos del Estado nacional.

De este modo, se visualizan diferencias importantes en las consecuencias del retiro del Estado de sus anteriores funciones: por un lado, en el caso de los programas de privatización y concesión de servicios se trasladaron actividades rentables para el sector privado que estaban en condiciones de mejorar sustantivamente el nivel de calidad. Por el otro, como observan Filmus, Arroyo y Estébanez, en la implementación de programas sociales se deja en manos de “(...) *las instancias de gobiernos locales y también de las Ong’s de Promoción y Desarrollo, los problemas derivados de la integración social y del aumento de la exclusión social generados por los programas de ajuste estructural*”⁷¹.

⁷⁰ Bombarolo, F y Perez Coscio, L, op. cit pág. 27.

⁷¹ Filmus, D, Arroyo, D y Estébanez, E, op. cit. pág. 20.

Thompson y su equipo de trabajo mencionan cómo una vez llevados a cabo los procesos de reformas económicas, de retiro del Estado en diversas áreas y de descentralización de las políticas sociales, comenzaron a generarse condiciones para que en distintas oficinas gubernamentales se instrumenten programas en los cuales se plantea la incorporación de las OSC.

En consecuencia, existe coincidencia sobre que desde distintas áreas estatales, como así también desde las agencias multilaterales de crédito, se ha tratado de priorizar nuevas estrategias y mecanismos, como los implicados en la descentralización, que den protagonismo a la Sociedad Civil. Su sentido, como ya se ha mencionado varias veces, es que a través de una mayor implicancia de la comunidad se logre una “...*mayor eficiencia de las inversiones...*”⁷² en el marco de la ejecución de las políticas sociales.

En este sentido, Bombarolo y Pérez Coscio mencionan las características, que al menos desde el discurso, han asumido en los últimos años la definición y la implementación de las políticas sociales en la Argentina. Estos autores sintetizan en tres elementos, los rasgos de las acciones públicas que han impactado en el trabajo de las OSC en general y de las Ong’s de Promoción y Desarrollo en particular:

- la descentralización de su diseño e implementación;
- la mayor participación de la sociedad civil en los programas y proyectos;
- la focalización de su cobertura⁷³.

A partir de estas nuevas modalidades de acción, se intenta paliar y reducir los efectos producidos por las reformas estructurales y la vulnerabilidad social.

Poggiese observa cómo el proceso de reforma neoliberal ha devenido, a través de la descentralización y otras acciones, en un mayor protagonismo de la Sociedad Civil y sus organizaciones. Según el autor, las políticas de descentralización, suponen que el Estado dispone de políticas diferenciadas para esa descentralización y que a su vez se compromete con el resultado de esas políticas. De esta manera, según el discurso oficial (el que legitima este tipo de reformas),

⁷² Thompson, A, op. cit. pág. 23.

⁷³ Pérez Coscio, L, 1997. Ong’s de Promoción y Desarrollo y políticas sociales de vivienda popular en el AMBA, publicado en Cueva, B. y Falú, A. (compiladores) (1997): Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina, Centro de Estudios avanzados UBA, Bs. As., 1997, y también en Bombarolo, F. y Pérez Coscio, L, op. cit

“...en sus iniciativas de desarrollo local o en la transferencia de responsabilidades a las comunidades y sus organizaciones el Estado debería ser copartícipe, haciéndose cargo y aceptando las ideas que surgen en esos escenarios compartidos...”⁷⁴.

De esta manera, y como ya se mencionó, los autores coinciden en que las acciones y estrategias de descentralización, que dieron lugar a un mayor protagonismo en los programas sociales de las OSC en general y las de Promoción y Desarrollo en particular, fueron producto de un proceso denominado por Salamon, de “arriba hacia abajo”. La transferencia de funciones desde el Estado hacia la Sociedad Civil entonces, no se produce a partir de la conquista de movimientos populares en auge que reclaman mayores niveles de participación, sino como resultado de políticas impulsadas por el propio Estado en un contexto de alta debilidad y fragmentación de las organizaciones sociales.

Este diagnóstico, compartido entre los autores, implica el reconocimiento de la paradoja que conllevó este proceso de transferencia de responsabilidades y de nuevas formas de articulación de las demandas sociales. En cambio, se encuentran diferencias entre los autores, cuando se analizan con mayor detalle los diagnósticos sobre el impacto final de estos procesos en las OSC, como así también en los lineamientos acerca de lo que se debería cambiar o mejorar en esta nueva relación social.

Un término clave para considerar estas diferentes y hasta contrapuestas miradas, es el de *fortalecimiento institucional*. Esta idea o noción aparece con recurrencia en los análisis y diagnósticos de los distintos autores. Permite visualizar de qué manera se ha considerado el impacto de los procesos de cambios mencionados.

Por un lado, hay autores que consideran que los aspectos problemáticos de este proceso de descentralización han sido no generar condiciones y mecanismos de fortalecimiento institucional. Se hace referencia a que la transferencia de servicios a los niveles regionales y locales de gobierno y de la propia Sociedad Civil “(...) *sin los recursos y la formación suficiente ha restado capacidad de solución a las demandas de la comunidad.*”⁷⁵

En este sentido, Thompson y su equipo de trabajo sostienen, a partir de los estudios de casos realizados, que en este proceso de descentralización en realidad sólo se ha dado un primer paso: el reconocimiento de la OSC, por parte del Estado, como sus interlocutoras. Aun faltaría precisar, comentan, qué características y capacidades organizacionales deberían fortalecerse en ese vínculo.

Asimismo, se advierte que existe cierta preeminencia de lo declarativo por sobre los resultados concretos. “*Desde el Estado, mas allá de las buenas intenciones existentes entre los*

⁷⁴ Poggies e, H, op.cit. pág. 163.

⁷⁵ Filmus, D, Arroyo, D y Estévez, E, op. cit., pág. 19.

*técnicos que impulsan algunos programas, no se releva concretamente un interés especial en fortalecer las prácticas de las OSC.”*⁷⁶

Desde esta perspectiva se advierte la falta de programas y acciones estables que se orienten a un verdadero desarrollo y *fortalecimiento institucional*. Por ello, se intenta resaltar los rasgos problemáticos de esta nueva interacción que es producto, entre otros procesos, de la descentralización, con la intención de encontrar y definir mecanismos que la mejoren.

Filmus, Arroyo y Estébanez, también resaltan la falta de programas orientados específicamente al *fortalecimiento institucional*. Sostienen específicamente que las Ong's de Promoción y Desarrollo, han podido acceder al desarrollo de programas estatales y en algunas ocasiones, interactuar con el ámbito público en la elaboración e implementación de políticas. Sin embargo, consideran que el mejoramiento de la capacidad de gestión de la propia organización ha sido un tema del cual el Estado se ha desentendido. Se enfatiza que alguna de las alternativas más adecuadas podría ser el desarrollo de programas orientados principalmente a mejorar las capacidades técnicas de tipo financieras y contables (fortalecimiento institucional).

Bombarolo, Pérez Coscio y Poggiese, al igual que el resto de los autores, consideran que todo el proceso de reformas del Estado ocurrido en la Argentina a partir del año 1991, ha implicado que gran parte de las OSC hayan quedado, en una posición de cierta confusión y desamparo. Confusión (más enfatizada por Bombarolo y Pérez Coscio) relacionada con la motivación, la identidad organizacional y la razón de ser de la organización; cuestión que es además vinculada a los condicionamientos de la época (hegemonía ideológica del neoliberalismo, globalización, etc.) y a la poca importancia que se le asigna a estos aspectos por parte de otros actores, pero fundamentalmente por el Estado.

El desamparo (más enfatizado por Filmus, Arroyo y Estébanez) relacionado con la estructura organizacional, refiere a la ausencia en alguna medida de actividades de planificación y capacitación que permitan adaptar a estas organizaciones a los nuevos tiempos. Esta situación también se vincula con la falta de compromiso del Estado, en el diseño e implementación de los programas adecuados orientados a revertir estas debilidades.

Sobre este diagnóstico común es que los distintos autores, consideran que es necesario encontrar mecanismos que induzcan a un verdadero proceso de fortalecimiento y desarrollo institucional. Las diferencias y las contraposiciones surgen entonces, en los aspectos que tienen que ver con la modalidad de dicho proceso y con la definición misma del término en cuestión.

En este sentido, a partir de las investigaciones desarrolladas por Bombarolo y Pérez Coscio, se ha destacado que la gran mayoría de las OSC (específicamente las de promoción y desarrollo) no cuentan con un plan de fortalecimiento institucional sino que aprovechan las muy

⁷⁶ Thompson, A, op. cit., pág. 58.

pocas iniciativas de capacitación generadas desde otros ámbitos. Aunque se reconocen las iniciativas que en este sentido han surgido en estos últimos años, los autores resaltan críticamente que suelen estar orientadas “...a mejorar la eficiencia y la eficacia organizacional (a la manera de una capacitación empresarial) y no tanto a fortalecer las capacidades de impacto y cambio social de las instituciones.”⁷⁷

Las redes de asociaciones

Otro de los aspectos vinculados a los cambios y transformaciones sufridas por las OSC, es el denominado proceso de constitución de redes de asociaciones; o también denominado como redes sociales, redes de organizaciones, redes de movimiento, redes de redes, etc. Básicamente, esta idea referencia un proceso de asociación entre distintos tipos de OSC y/o esfera estatal, en función de lograr un accionar común orientado a intervenir en alguna dimensión social.

El incentivo para generar y ampliar estos espacios de asociación serían aspectos íntimamente vinculados al protagonismo que a partir de 1991 el Estado le ha asignado a la Sociedad Civil, en donde han proliferado programas que tienen en cuenta para su implementación, y a veces para el diseño, la presencia de redes de asociaciones.

La mayoría de los autores tienen la opinión compartida del rol fundamental que distintos tipos de OSC deben cumplir en estas redes, ya que resultan de absoluta necesidad sus acciones de articulación, sea entre ellas o con el propio Estado. El apoyo de promoción y desarrollo social que estas organizaciones pueden realizar y transmitir, independientemente de la consideración de cómo y qué se deben promover y desarrollar, se torna indispensable en esos espacios de interacción, teniendo en cuenta el contexto de alta debilidad y fragmentación social que caracterizó la década del '90.

Trascendiendo estas coincidencias generales, desde las distintas perspectivas de análisis de estos autores comienzan a notarse matices y diferencias en el abordaje del desarrollo de dichas redes. Dos aspectos de este proceso de desarrollo resultan significativos: el vínculo de las redes con el Estado y las relaciones que se dan al interior de esos espacios asociacionales una vez constituidos.

Las redes y el Estado

⁷⁷ Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. 46

A partir 1991, el Estado Argentino le ha dado a las OSC un mayor protagonismo, a través de su inclusión en estrategias y programas de desarrollo. La paulatina profesionalización y dinámica de varios tipos de estas organizaciones ha llevado en muchos casos a la constitución de incipientes redes que tienen entre sus principales objetivos, además del abordaje directo de determinadas problemáticas sociales, el apoyo, la capacitación y la transferencia de conocimientos (saberes específicos, metodologías de trabajo, herramientas de gestión, etc.), hacia otro tipo de ong's como las de base, y hacia el propio Estado.

Algunos autores analizan la constitución de redes y el rol en ellas de las OSC, desde una lógica que enfatiza el papel de intermediación que cumplirían estas organizaciones.

Analizando casos paradigmáticos de las llamadas mesas de concertación⁷⁸, los autores Filmus, Arroyo y Estébanez, como también Thompson y su equipo de trabajo, ponen su atención en las relaciones entre las Ong's de base y el Estado a partir de la intermediación de las Ong's de Promoción y Desarrollo. Estos autores mencionan que esta dinámica posibilita fundamentalmente, el fortalecimiento de la estructura técnica profesional de las Ong's intermediarias, a costa de la reducción de esa misma estructura (calificada ineficiente) en el Estado.

Este nuevo protagonismo dado a la Sociedad Civil, como también el desarrollo técnico profesional de varias de muchas de sus organizaciones han llevado, según los mismos autores, a que empiecen a cumplir tres nuevas actividades o funciones relacionadas a vínculos en red.

Mencionan en primer lugar, el acceso y la relación más fluida que tienen varias de estas organizaciones con los organismos de créditos para la obtención de financiamiento.

La descentralización de la ayuda económica y de los créditos para fines sociales, que se orientaban y administraban desde el Estado, ubicaría a varios tipos de OSC en un lugar de gran importancia para posibilitar a través de su articulación, el acceso a esta ayuda económica a otras organizaciones o a un grupo social determinado. Otra de las funciones que estas organizaciones vienen a cumplir, en el marco de su nuevo relacionamiento con el Estado, es que a partir de su participación en las redes de asociaciones las Ong's de Promoción y Desarrollo lograrían *“...agrupar y potenciar esfuerzos y a distinguir interlocutores válidos por región temática para desarrollar políticas sociales integradas.”*⁷⁹

⁷⁸ Fundamentalmente Filmus, Thompson y sus respectivos equipos han abordado el fenómeno, considerado paradigmático, de la Mesa de Concertación de Organizaciones de la ciudad de Córdoba.

En términos generales, por Mesa de Concertación se entiende un espacio de encuentro y participación de distintos actores locales: de la comunidad, del poder ejecutivo (municipal y provincial) y ha habido casos de la presencia de referentes del poder judicial. El objetivo, al menos en términos ideales, es que en estos espacios se discutan los distintos por menores del proceso de diseño, evaluación e implementación de una política o programa social.

⁷⁹ Filmus, D, Arroyo, D y Estébanez, E, op. cit., pág. 115.

Finalmente otra de las actividades está relacionada con la conversión de las Ong's de Promoción y Desarrollo en prestadoras de servicios. Uno de los más comunes es el de asesoramiento a gobiernos municipales.

La mayoría de los autores reconoce la existencia de nuevas modalidades de trabajo en red desde la década del '90, en donde se desarrolló una nueva relación de las Ong's de Promoción y Desarrollo tanto con el Estado como con las Ong's de Base. No obstante, existen matices cuando analizan el fenómeno.

Respecto del primer aspecto, es decir el de la relación que se estableció entre las redes de asociaciones y el Estado a partir de 1991, Bombarolo y Pérez Coscio expresan, que la dinámica de intermediación y de profesionalización ya descrita, produce una relación entre las Ong's de Promoción y Desarrollo y las Ong's de Base de tipo "...cliente / prestatario."⁸⁰

Lo que subyace a este tipo de cuestionamiento, se vincula con la definición misma de la intermediación. Estos autores, no descartan la posibilidad de que las OSC interactúen con el Estado en el marco de las redes de asociaciones (de hecho proponen líneas de acción en donde el Estado cumple un importante rol). En realidad, para Bombarolo y Pérez Coscio, la idea de intermediación se vincula a una lógica de mayor autonomía y trabajo en red, muy similar a los desarrollados por las combativas Ong's de los '70.

De hecho, cuando observan las implicancias de esta modalidad de intermediación, es decir la desarrollada en los '90, realizan un análisis crítico basado en una definición de intermediación más relacionada con antiguos modelos de acción social. Estos autores ilustran este punto de vista, planteándose los siguientes interrogantes, "...¿dónde se ubica ahora, aquel vínculo afectivo que primaba en aquella relación...? o ¿es que en aras del profesionalismo y de la diferenciación temática se abandonaron las "cuestiones sensibles" en el trabajo con la gente de los barrios y las Ong's de Base?". Aunque no son determinantes en las respuestas, afirman que en ese período hubo una tendencia a que estos cuestionamientos y su intento de resolución queden relegados. La idea de intermediación que intentan delinear, no está vinculada a la identificación de necesidades sociales y sectoriales, como sí se tiende a pensar desde el Estado y de manera más analítica, por otros autores. Sino que se refiere a la posibilidad de construir dispositivos vinculados a la constitución de "...alianzas políticas..."⁸¹ con otro tipo de organizaciones y sectores más relegados, para incidir verdaderamente en los procesos sociales más amplios.

Los supuestos generales que estas ideas implican, no relegan la posibilidad de interactuar con el Estado en el marco planificado que significa la gestión mixta, sino que esa

⁸⁰ Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. 38.

⁸¹ Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. 39.

interacción, y en esta cuestión estos autores son determinantes, debe ser orientada, participativamente por esos supuestos de cambio y construcción social⁸².

Sobre la dinámica interna de las redes

Algunos autores al analizar las características y el tipo de articulación de las relaciones al interior de las redes, ponen énfasis en un tipo de análisis micro, es decir que se aborda a las OSC desde aspectos formales y más relacionados con los procesos de institucionalización, con los mecanismos que les permiten a estas acceder a recursos, locales o internacionales, a funcionar como enlaces entre distintos tipos de organizaciones. También los mecanismos que permiten establecer articulaciones específicas con instancias locales y por sector de interés.

Varios autores (Filmus, Arroyo y Estébanez, y también Thompson y su equipo de trabajo), cuando analizan los aspectos relacionados a la formalización e institucionalización, resaltan como a partir de los años '90, para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el funcionamiento de las redes, las OSC, y entre ellas específicamente las de promoción y desarrollo, incorporaron mecanismos que permiten el mejoramiento en el manejo y la administración de los recursos a través de proyectos sociales. Esta situación, destacan los autores, junto con la creación de distintas instancias de capacitación de cuadros técnicos, han permitido empezar a resolver los problemas burocráticos que trababan el relacionamiento de las mismas con el Estado y con fuentes de financiamiento locales e internacionales.

Estos autores también mencionan el éxito relativo que han tenido en los '90, las nuevas modalidades de redes de organizaciones que han intentado nuclear y asociar las OSC por sector de interés y unidad temática. La lógica de esta dinámica tiene que ver con que en la fase de constitución y posterior articulación al interior de las redes de organizaciones, ha primado como criterio el área temática en la cual trabajan las organizaciones; a modo de ejemplo, pueden mencionarse las siguientes áreas de trabajo: cultura, medio ambiente, salud, vivienda, niñez y adolescencia, mujer, entre otras⁸³. En esta dinámica subyace una la lógica de diferenciación y especificidad en gran medida impulsada por el propio Estado, en el sentido de lograr articular a Ong's de Base y Ong's de Promoción y Desarrollo, con estrategias, programas y políticas estatales focalizadas.

Desde la perspectiva de Bombarolo, Pérez Coscio y Poggiese, la preocupación se vincula básicamente a la posibilidad de develar los sentidos y proyectos sociales de más amplio

⁸² Poggiese, H, 1997. "Prácticas de gestión asociada, contrato social y nuevos actores sociales" , en el primer Congreso Municipal de Investigación y Política Social (Rosario), diciembre.

⁸³ Si se quiere observar con mayor detalle, la diversidad temática y la cantidad de organizaciones que le corresponden ver, entre otros, los trabajos de Filmus, Arroyo y Estébanez y el de GADIS y PNUD ya citados. .

alcance que, según ellos, conlleva la misma lógica y dinámica interna de estas redes asociacionales. Aquí se busca poner énfasis en los dispositivos e instancias de participación y discusión que harían que surjan desde el seno de las redes y a partir de la articulación producida entre las distintas OSC, actores capaces de reconocer su historicidad y el modelo de sociedad que pretenden.

La mayoría de los autores hacen mención de cómo a partir de los años '90, han proliferado y también se han impulsado, a través de diversas modalidades, espacios de constitución de redes y nucleamiento de OSC, articuladas más por una lógica sectorial y afinidad temática. El relativo éxito que estos autores han reconocido a este tipo de iniciativas, aunque más no sea en términos de convocatoria, han llevado a que se planteen interrogantes, como:

“... ¿Será que los intereses al interior de estos espacios son demasiado diferentes?... ¿o quizás las Ong's de promoción y desarrollo no han prestado la suficiente atención a la construcción de este <sector> como para participar en la discusión y orientación de su rumbo?”⁸⁴

La viabilidad de estos espacios (así como están planteados) mayormente propiciados desde el Estado u organismos multilaterales de crédito, son cuestionados desde esta perspectiva ya que no permiten la concreción de mecanismos de discusión y participación alternativos. Resaltan que el tipo de vinculaciones y dinámica interna que implican las redes, aunque en algunos casos promueve un debate plural, terminan convirtiéndose en pasajeros, que no motivan de manera profunda a los integrantes de las OSC.

En definitiva, Bombarolo, Pérez Coscio y Poggiese, entienden que en la actualidad sólo existen algunos casos en donde resaltar y elogiar la dinámica interna de las redes de Ong's. Y a diferencia de los otros autores, que consideran como de relativo éxito, cuando no de un “gran avance”, la conformación y dinámica interna de las redes, son considerados como espacios que han limitado consensos más profundos, vinculados a acciones políticas “...*que esta comunión debiera producir*”.⁸⁵

Los enfoques antes presentados, con rasgos específicos y siempre parciales, dan cuenta de varias de las tendencias que Cohen y Arato definen para comprender la interacción entre la Sociedad Civil y otros espacios sociales más institucionalizados (y racionalizados) como son el Estado y el mercado.

⁸⁴ Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. 39.

⁸⁵ Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. 50.

En la década de los ´90 las lógicas del Estado y el mercado tuvieron una particular influencia en las OSC en general, en las de Promoción y Desarrollo y en la organización de las distintas redes de gestión.

Los procesos que condujeron e instalaron a las OSC como interlocutoras con áreas estatales u organismos e instituciones de crédito, fueron, como ya fue definido, promovidos desde arriba, es decir desde los centros de dirección y poder. A partir de los veloces procesos de descentralización y de la convocatoria a OSC, no hubo en general sino un débil acompañamiento por parte de estas organizaciones, con una adaptación, en muchos casos, procedimental que no tenía en cuenta aspectos particulares y característicos de estas organizaciones, como los vinculados al plano identitario. En este sentido, también se desprende del análisis realizado, que el discurso que resalta la importancia y la incorporación de las OSC en las distintas acciones públicas, careció de un correlato concreto en la creación de mecanismos e instancias de participación ampliada y efectiva. Tampoco existió de modo sustancial una lógica y dinámica de la toma de decisiones y en los modelos de gestión, que genera una coparticipación real en el ciclo y desarrollo de muchas de las políticas y programas desarrollados.

En este sentido, varias de las críticas y tendencias planteadas por los distintos autores argentinos, pueden enmarcarse en las reflexiones teóricas elaboradas por los autores Cohen y Arato, pero atendiendo a las especificidades que la implementación de las políticas neo-liberales han tenido en la Argentina. En el contexto de la década de los ´90, surgen nuevos y más complejos mecanismos de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil que en gran medida han conllevado a los mismos resultados en cuanto al debilitamiento de la autonomía de las distintas OSC, que el modelo de políticas públicas desarrollados por el Estado de Bienestar. Burocratización, juridización y monetarización, términos acuñados por los autores franceses, describen distintas dimensiones de un proceso de funcionalización que el Estado y el mercado han producido en las OSC; en desmedro de principios básicos como los basados en la identidad y la solidaridad.

Entre las tendencias más destacadas por los distintos autores, en cuanto al relacionamiento de las OSC y el Estado en el marco del desarrollo de políticas y programas específicos, se encuentran las de burocratización y juridización con una fuerte impronta de funcionalización con el Estado (adaptación de sus recursos organizativos y humanos) y los destinatarios de las acciones.

En el marco de los procesos de descentralización llevados adelante por el Estado, se produce una situación de delegación que termina burocratizando en gran medida el accionar de estas organizaciones. Las OSC eran beneficiarias del reconocimiento, y por lo tanto de la

posibilidad de recibir el apoyo económico del Estado o de algún organismo de crédito, si lograban estructurarse y funcionar a partir de determinados estándares contables y administrativos. Como afirman Bombarolo y Pérez Coscio “(...) *el extremo con que fueron ocurriendo estos procesos determinaron el deterioro de la cohesión organizativa basadas en la cooperación, solidaridad, comunicación.*”⁸⁶ Del mismo modo, la inclusión de las OSC en el desarrollo de Políticas o Programas, fue en gran medida ceñida en una moderada, cuando no inexistente, participación en las instancias de diseño y definición, afectando la incidencia real y concreta que tuvieran en dichas acciones públicas. La mayoría de los autores ubican a las OSC en el proceso de detección de grupos previamente focalizados por el Estado, limitando en muchos casos, su rol al relevamiento o a lo sumo a la participación en algún aspecto de la provisión de servicio. Resultando evidente la separación y alejamiento de las OSC de las particularidades y especificidades, en términos culturales y sociales, de los destinatarios de las acciones.

II. 5 Un nuevo horizonte: enfoques y miradas sobre el presente y el futuro de la relación Estado/ OSC

II.5.1 Tendencias actuales de modelos de procesos decisorios

En la actualidad o en el pasado reciente, pueden visualizarse algunas tendencias que dan cuenta de diferentes modelos de formulación y gestión de políticas. En este sentido, Poggiese da cuenta de al menos tres modelos de procesos decisorios⁸⁷: a. el -corporativo; b. el tecnopartidocrático; y c. el participativo-democratizador. Como sostiene el mismo autor, estas variantes generales deben enmarcarse en el sistema de interacción e intercambio que se produce entre el mercado, el Estado y la Sociedad Civil.

La que primero define es la modalidad *Palaciego-Corporativa*. En este esquema de toma de decisiones prevalecen las demandas de las corporaciones transnacionales y sus socios locales. Estos actores impulsan a favor de la tendencia instalada y de la “(...) *expectativa localizada en las esferas de los Estados, que cada vez más débiles, están ávidos de inversiones privadas*”⁸⁸.

⁸⁶ Bombarolo, F. Pérez Coscio, L, op. cit., pág. 54

⁸⁷ Poggiese, H, 1997. “Alianzas Transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro”, FLACSO-Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Editorial.

⁸⁸ Poggiese, Hector. Idem pág. 5.

En esta modalidad, los decidores políticos ubicados en el Estado y la *Sociedad Política* (en términos de Cohen y Arato), son objeto de un marketing permanente, “(...) *sin renunciar a la intriga palaciega si hiciera falta. El centro decisorio de las decisiones urbanas se ha corrido del Estado y está en el mercado (...)*”⁸⁹. En esta modalidad se hace evidente la penetración de los imperativos del mercado hacia un Estado debilitado que ha perdido, en gran medida, el gobierno de la cosa pública. En este proceso decisorio no existe ningún tipo de planificación, prevaleciendo únicamente principios coyunturales que hacen de las antecámaras del “(...) *palacio un sitio del mercado, formando un tipo de funcionario flexible con el mercado, restrictivo con la comunidad,*”⁹⁰ que no tiene participación real en ninguna “instancia” de este proceso.

En segundo lugar, este autor define la modalidad *Tecno-Partidocrática*. Aquí aparece como central el rol del gobierno en la gestión del Estado, pero fundamentado en simbiosis entre técnicos y políticos en mérito a su vinculación partidaria, lejos de cualquier tipo de ampliación de las bases democráticas para la toma de decisiones. La acción gubernamental y el impulso de determinados programas estatales son centrales en esta tipología, pero se encuentran sujetos a la lógica ordenadora que impone el partido político en posición de gobierno. “(...) *El lobby empresarial y la presión comunitaria son aceptados como inputs imprescindibles pero controlables frente a las definiciones políticas (...)*”⁹¹. En esta modalidad existe una tendencia a formar funcionarios propensos a negociar con los lobbistas del mercado y a manipular al sector social. Por otra parte, los distintos mecanismos participativos son incómodos y disfuncionales a esta modalidad, pero deben tener visibilidad pública. De este modo surgen distintos artificios y situaciones manipulativas que pretenden demostrar que se apela a la participación de la Sociedad Civil para el proceso de toma de decisiones. Pareciera que se proponen temas de política para la discusión, pero en realidad son opciones previamente definidas en un “escritorio”.

En el marco de esta modalidad también se generan ámbitos e instancias a partir de los cuales integrar a diferentes actores de la Sociedad Civil para la “discusión” y “definición” de líneas de acción de programas y políticas. Pero, como afirma Susana Hintze, para el caso de las políticas sociales en la década de los ‘90, la “(...) *tensión entre los objetivos de gobierno y los de las organizaciones de la Sociedad Civil convocadas a participar en la ejecución tienen, en general, metas divergentes*”.⁹² El gobierno, a través de la estructura estatal, no tiene interés en transformar la participación en algo vinculante. El sistema técnico político es el que en definitiva va a definir cuáles de las alternativas a implementar, así como el modo de evaluación.

⁸⁹ Poggiese, Hector. Idem pág. 5.

⁹⁰ Poggiese, Hector. Idem pág. 5.

⁹¹ Poggiese, Hector. Idem pág. 6.

⁹² Hintze, Susana, 2006. Políticas Sociales en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible. Espacio Editorial, 2006, pág. 43.

En la tercera modalidad, la *participativo-democratizadora*, el centro se encuentra en la relación articulada entre la Sociedad Civil y la Sociedad Política; es decir el Estado. En palabras de Poggiese, uno de los principios que sustentan esta modalidad es que persigue “(...) *la democratización ampliada a través del aumento de la participación popular de las decisiones distribuyendo el conocimiento y la capacidad para hacerlo, popularizando el planeamiento y la gestión.*”⁹³

Vinculada a esta última modalidad, surge un enfoque más específico que permite avanzar hacia una mayor comprensión de la articulación de actores gubernamentales y no gubernamentales como una vía de una mayor participación en (y por lo tanto de democratización de) determinadas políticas sociales en el contexto actual. Tal es el caso del “enfoque de redes” propuesto por Héctor Poggiese. El enfoque de las redes, como una perspectiva más específica asociada a definiciones teóricas generales ya dadas sobre las acciones defensivas y ofensivas en instituciones o grupos de ellas, permite abordar prácticas asociadas entre Estado y Sociedad Civil y cómo en estas prácticas se articulan acciones basadas en la identidad y la autonomía con acciones más estratégicas e instrumentales. Este enfoque entiende a las redes como una relación articulada que desarrolla prácticas basadas en la intersectorialidad e integralidad. Una red implica la interacción entre agentes, a través de un proceso en donde se intercambia información y recursos, se producen nuevos conocimientos, se potencian las experiencias, se hacen prácticas integradas y se construyen modelos para ser desarrollados en otros contextos y proyectos.

Las redes son formas de presión sobre la sociedad política, sobre la preponderancia de lo económico y, como afirma este autor, “(...) *ejercen una importante tarea de desverticalización tanto en la cultura política como social.*” La experiencia de la red promueve procesos de elaboración de estrategias de trabajo y tiene una importante función de articulación, es decir de “(...) *reconstitución del tejido social lesionado*”⁹⁴; a través de una forma de funcionamiento más flexible, abierta y con mayor horizontalidad que rescata la solidaridad como valor social fundamental.

En este marco, las redes de gestión asociada o mixta, es decir en las que interactúan organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado, promueven la formalización de escenarios participativos de planificación-gestión.

⁹³ Poggiese, Hector. Idem pág. 8.

⁹⁴ Poggiese, Hector y Redín, María Elena, 1999. El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y Sociedad. FLACSO-Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pág. 7

En las redes mixtas referidas a lo social importa más la densidad del colectivo, que el límite territorial. En general pasan por momentos de complejización y simplificación. En palabras del autor:

“Es más compleja cuando aumenta su densidad y es rica en colectivos tanto territorial como horizontalmente: en cambio una red vertical y centralizada (como por ejemplo la estructura orgánica del sistema educativo) resulta pobre en colectivos, deslocalizada y simplificada en sus contenidos.”⁹⁵

Los puntos a considerar, según este autor, tienen que ver con detectar potencialidades o restricciones para llevar adelante determinadas prácticas y dispositivos. Agrega que también, habría que identificar los componentes para una transformación en los distintos planos. En términos generales, habría que visualizar los siguientes aspectos:

1. la matriz de origen no en el sentido de misión organizacional, sino como pacto fundacional que en su génesis existan rastros de asociación congestiva; 2. las formas de producir conocimientos para la toma de decisiones, verificando si constituyen parte de una metodología integrada; 3. si existe una auto comprensión de ser un actor de la historia social en el sentido de dejar intencionadamente las huellas que permitan su estudio y comprensión por los investigadores; 4. la auto comprensión de su papel transformador y de la trascendencia de sus prácticas.

Por último, cabe mencionar que este autor propone al enfoque de redes como otra de las perspectivas analíticas orientadas a comprender lo que se denomina como nuevos movimientos sociales (NMS). Debido a que estos movimientos no se adecuan a los encuadres analíticos tradicionales, se ha instalado un debate respecto de las diferencias entre los basados en el principio de privación relativa, con la existencia de NMS “(...) *que se basan en valores más generales/universales -o una inmaterialidad-*.”⁹⁶ Algo que caracteriza a estos nuevos movimientos, es el hecho de que constituyen un fenómeno racional, por lo que demandan nuevos enfoques.

En términos sintéticos puede mencionarse que entre estos enfoques se encuentran el de movilización de recursos, centrado en la eficacia con que las organizaciones emplean los recursos de que disponen para lograr el reconocimiento del grupo como un actor político; el cognitivo, que intenta dar cuenta de cómo estos MS crean nuevas identidades y praxis cognitivas; y el enfoque de redes, que entiende a los MS como manifestación de redes sociales

⁹⁵ Poggiese, Hector y Redín, María Elena, op. cit. pág. 8.

⁹⁶ Poggiese, Hector, 1997. “Prácticas de gestión asociada, contrato social y nuevos actores sociales”, en Primer Congreso Municipal de Investigación y Política Social (Rosario), diciembre, pág. 5.

latentes aglutinadas en comunidades, de alta densidad, constituidas como un nuevo actor colectivo capaz de influir en espacios sociales más allá de la Sociedad Civil.

II. 6. Principales Ejes del Paradigma de la Protección Integral. Posibilidades de un mayor protagonismo de la Sociedad Civil.

En el capítulo anterior, se presentaron diagnósticos y reflexiones, en torno a la orientación que tenía la interacción entre las OSC, el Estado y el mercado, en el período correspondiente al Estado de bienestar y fundamentalmente a la década de los noventa en la Argentina.

Los autores referenciados destacan cómo los procesos de descentralización y de fortalecimiento institucional de las OSC, más que orientados a promover lo que llamaban la misión institucional, tendieron a condicionarla. El debilitamiento de aspectos vinculados al plano identitario, implicó una interacción con el Estado marcada por la burocratización y la mercantilización. De este modo, se acotó la posibilidad de intervención e injerencia de estas organizaciones en las acciones públicas desarrolladas en contextos y problemáticas específicos.

También se presentaron reflexiones (Lostaló: 1998) en donde se destacaba esta misma situación respecto de las organizaciones sociales, sean de base o de promoción y desarrollo, orientadas a la problemática de la niñez y adolescencia. En este caso, se puso énfasis no solo en la relación entre el aparato político-administrativo y las OSC, sino también de esas estructuras con la población de niños/as y adolescentes y sus familias. En ambos casos se intentó describir los rasgos que asumía la colonización de las OSC por parte del Estado, en el marco de un paradigma como es el de la doctrina de la situación irregular, el cual a su vez implicaba el despliegue de modelos de gestión emparentados con un modo tradicional de enfocar y desarrollar las políticas públicas en general y las sociales en particular.

A continuación se abordará el Paradigma de la Protección Integral a partir de una caracterización de los principales ejes de la CIDN y su implementación en nuestro país. A su vez se tendrán en cuenta sus implicancias respecto del protagonismo de las OSC.

En la Argentina, la problemática de los derechos de la infancia adquirió un nuevo impulso a principios de la década de 1990, con la introducción de una serie de tratados internacionales en la normativa local, entre los cuales se encuentra la CIDN adoptada por las Naciones Unidas en 1989. El tratado fue incorporado como ley nacional en 1990 y posteriormente, en 1994 la Convención fue incluida en el nuevo texto constitucional.

La doctrina de la protección integral (acorde con la CIDN) plantea, según Terragni (2005), los siguientes puntos: la protección de la infancia se expresa en la exigencia de formulación de políticas básicas universales para todos los/as niños/as. Ellos y ellas son, más allá de su realidad socioeconómica, sujetos de derechos y el respecto de los mismos debe estar garantizado por el Estado. El juez solo interviene cuando se trata de problemas jurídicos o conflictos con la ley penal. El Estado no es patrón, sino promotor del bienestar de los niños. Interviene a través de políticas sociales, ya sean básicas (educación, salud), asistenciales (comedores u hogares infantiles) o de protección especial (subsidios directos, apoyo a las familias) planificadas con la participación de los/as niños/as y la comunidad. El sistema judicial trata los problemas jurídicos con jueces diferentes para lo civil (adopción, guarda, etc.) y lo penal. Los temas asistenciales son tratados por órganos descentralizados a nivel local compuestos multisectorialmente con participación del Estado, Ong`s, las iglesias, la comunidad y los jóvenes. La situación económico-social nunca puede ser motivo de separación del niño con su familia. El niño con dificultades no es competencia de la justicia. Los organismos encargados de la protección especial están obligados a oír al niño/a y a sus padres para incluir al grupo familiar en programas de apoyo. Se debe privar de la libertad o restringir los derechos del niño solo si ha cometido infracción grave reiterada a la ley penal. El juez, quien tiene la obligación de oír al niño autor del delito (quien a su vez tiene derecho a tener un defensor y un debido proceso), debe aplicar medidas alternativas de acuerdo a la gravedad del delito, diferentes de la internación, de carácter socioeducativo con revisión periódica y tiempo determinado.

Estas modificaciones y la incorporación de un nuevo enfoque sobre la infancia al sistema institucional “...abrieron una ventana de oportunidades para la acción de las OSC dedicadas a la promoción de los derechos de la infancia, brindándoles un instrumento legítimo para presionar por su ampliación e implementación”⁹⁷. A partir de mediados de la década del noventa, se da no solo la introducción de la CIDN y la consiguiente innovación normativa, sino que además se inicia un proceso que González Bombal y Garay caracterizan como de apertura de las agencias públicas a la participación de las OSC. La combinación del factor normativo con el factor institucional parecía, según estos autores, hacer emerger una oportunidad política favorable “... para avanzar en la transformación de las prácticas estatales en el campo de las políticas de la infancia.”⁹⁸

A pesar de las oportunidades existentes al inicio del proceso a finales de los noventa e inicios de la década del dos mil, la aplicación de la Convención siguió siendo una materia mayormente pendiente. Algunos análisis señalan la preponderancia de lo *declarativo* por sobre

⁹⁷ González Bombal, Inés y Garay Candelaria, Op. Cit., pág. 277.

⁹⁸ Op. Cit. Pág. 278.

lo *preformativo* en lo que respecta a la CIDN, en tanto se habría dado su incorporación en el plano normativo y en ciertos discursos, pero con poca y en muchos casos nula incidencia en las prácticas.⁹⁹ Otros encuentran una situación paradójica. Para Sandra Carli la paradoja central de los noventa de democracia política y exclusión socioeconómica, se combina con otra cuando se focaliza en la infancia. El estado menemista ratificó la CIDN, incorporándola a la reforma constitucional de 1994 y ciertas políticas sociales y educativas apelaron a sus principios y postulados al implementar distintas propuestas. Al mismo tiempo, el modelo económico neoliberal minó las bases materiales para el cumplimiento a corto o mediano plazo de dichos derechos, empeorando tangencialmente las condiciones de vida de la gran mayoría de los niños, niñas y adolescentes.¹⁰⁰

De los análisis precedentes surgen algunos interrogantes de carácter más bien genérico que contribuirán a estructurar el análisis del estudio de caso propiamente, acompañando y enriqueciendo la pregunta central de este trabajo orientada a indagar sobre qué formas de articulación son desarrolladas entre agentes e instituciones participantes de la RGM seleccionada. Formas articularias que definirán a su vez una determinada evolución de prácticas gerenciales orientadas por un modelo de gestión integral.

En el marco de la articulación Estado/Sociedad Civil ¿es posible concebir la participación de áreas específicas de aquel sin un poder centralizado y centralizador –o como lo llama Castel sin una “burocracia de lo social”- que corre el riesgo de someter a su lógica a las OSC evitando su participación real y afectando un abordaje eficaz y efectivo de problemáticas sociales específicas?

En un sentido más específico, las redes mixtas enmarcadas en el nuevo paradigma de la niñez y desarrolladas a través de un determinado modelo de gestión ¿pueden verdaderamente cumplir sus objetivos y desarrollar sus prácticas de gestión sin un avasallamiento de las autonomías e identidades de las OSC por parte del Estado; condicionándolas a mediano o largo plazo a sus imperativos funcionales?

Teniendo en cuenta la debilidad y la fragmentación del tejido social y los lazos comunitarios en gran medida existente en el contexto previo y teniendo en cuenta la ausencia de una cultura cooperativa entre el Estado y la Sociedad Civil ¿es posible lograr el compromiso a mediano y largo plazo de las distintas organizaciones e instituciones, en el desarrollo de las acciones que hacen al sostenimiento e impacto de las redes de gestión mixta?

⁹⁹ Corea Cristina (2001) “La infancia en el discurso mediático” en Cuadernos de Pedagogía, Año IV, N° 8, pág. 85.

¹⁰⁰ Carli Sandra (2003) “El problema de la representación. Balances y Dilemas”. Texto para el VII Seminario Internacional “Infancias y Adolescencias. Teorías y Experiencias en el borde”, organizado por el Centro de Estudios Multidisciplinarios, Buenos Aires, 11 y 12 de abril.

Finalmente, teniendo en cuenta procesos más específicos vinculados a la implementación de la CIDN (y de las correspondientes normativas) en la provincia de Buenos Aires, contexto más acotado del estudio de caso ¿es posible y viable que este tipo de armados en red no pierdan lo acumulado en términos de acciones de articulación y participación, así como de prácticas de gestión, al transitar hacia procesos de mayor institucionalización como los “propuestos” por el Estado?

CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO, RELATO Y ANÁLISIS

III. 1 Sanción y suspensión de la Ley 12.607 de la provincia de Buenos Aires; gestación y desarrollo de nuevas prácticas de gestión.

Uno de los *Eventos Anteriores* (EA) a la constitución de la Red de Gestión Mixta (RGM) estudiada fue el proceso de discusión, sanción, aplicación parcial y posterior suspensión de la primer normativa de atención a la infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires enmarcada en la CIDN, la ley 12.607. Como se verá más adelante, este EA no solo fue antecedente directo de la RGM, también tuvo gran incidencia en instancias centrales de su conformación e inmediato desarrollo, como fueron el pacto fundacional, la identificación de prioridades y aspectos metodológicos en general; eventos fundamentales para la etapa de planificación y definición estratégica.

Para poder ubicar cómo se originó y se gestó esta ley es necesario hacer mención de un hecho político-institucional de significación, la intervención del entonces Consejo Provincial del Menor (CPM). Los actores que conducirían la intervención política y técnica no solo apoyaron sino que propiciaron la sanción de dicha Ley, poniendo como condición para la continuidad de la gestión interventora el apoyo gubernamental para su plena implementación y la asignación de los recursos presupuestarios necesarios para iniciar una verdadera reestructuración del organismo, de acuerdo a los ejes de la CIDN.¹⁰¹

En el año 2000, en el marco de fuertes cuestionamientos de varios sectores de la sociedad a la continua producción y reproducción de las prácticas propias del régimen tutelar, claramente encuadradas en el paradigma de la 'situación irregular del menor', se generan las condiciones para que el CPM sufra la intervención del Poder Ejecutivo Provincial. Las situaciones y circunstancias que motivaron esta decisión gubernamental se inscribieron en dos planos relacionados entre sí. Uno de índole mediático vinculado al conocimiento por parte de la opinión pública de sucesos escandalosos relacionados a hechos de corrupción y a malos tratos de niños y adolescentes y otro vinculado a la inadecuación y desgaste, no solo de concepciones, sino de mecanismos de atención y estructuras que, funcionales a la doctrina de la situación irregular, no podían dar respuesta a la creciente complejización de la problemática de la niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires.

¹⁰¹ Esta información surge a partir de conversaciones informales sostenidas con funcionarios del período; básicamente con Directores Provinciales y Asesores de la presidencia.

Respecto del primer elemento mencionado, debe decirse que a inicios del año 2000 salen a la luz pública hechos vinculados a irregularidades que tuvieron su corolario con un evento de gran notoriedad como fue el abuso y maltrato de niños y adolescentes en un hogar de tránsito que recibía gran apoyo económico del CPM. Esta situación, que tuvo presencia en los medios televisivos y gráficos, contribuyó con el golpe de gracia a los funcionarios provinciales de turno. Si bien el CPM era atravesado por la cultura institucional de Argentina, es en la particularidad de esta situación de ruptura y discontinuidad en la gestión, que los hechos denunciados se manifestaron como aspectos o consecuencias directas de prácticas que vulneraban derechos fundamentales de los niños y adolescentes que se encontraban en situación de vulnerabilidad.

Es en el mes de julio del mencionado año que se produce la intervención del CPM, e inmediatamente las autoridades y equipos asumidos dieron inicio al proceso de elaboración y búsqueda de legitimación de la Ley 12.607 que culminaría, en el mes de noviembre, con su sanción. El espíritu y el contenido de esta normativa provincial se derivaron rigurosa y meticulosamente de la CIDN, incorporada a la constitución en el año 1994 y cuyos contenidos principales fueron reseñados en el capítulo anterior. Como lo demuestran los boletines informativos de los órganos de justicia y otros documentos del período¹⁰², la mayoría de los artículos de esta norma definirían los nuevos roles e incumbencias de los sectores, estamentos, instituciones y actores sociales y políticos en general que tenían por entonces incidencia en la problemática infanto-juvenil. Con sus 208 artículos esta Ley prescribía sobre aspectos fundamentales que estructurarían por un lado el Sistema de Promoción Integral de Derechos y por el otro, al Fuero Judicial de Niños y Jóvenes. Dos ámbitos de relevancia para entender los conflictos que suscitó esta nueva norma. El primero de estos definía “(...) *al conjunto de órganos, 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 y los jóvenes (...)*”¹⁰³. Es decir, todo lo que incumbía al ejecutivo y su estructura, lo que afectaba la centralización histórica del organigrama de gestión (subsecretaría, direcciones provinciales, de línea y hogares e institutos) del CPM. El segundo núcleo, prescribía sobre la nueva estructura y competencias que tendría el fuero judicial, el que estaría integrado por: Juzgados de Primera instancia en lo Civil del Niño y el Joven, en lo penal y Juvenil, de Garantías Penal Juvenil, por un lado; y Cámaras de Apelaciones Civil del Niño y el Joven, de Garantías Penal Juvenil, y el

¹⁰² Para este análisis se utilizó un estudio comparado realizado en el año 2003 por los asesores legales de la ya Subsecretaría de Minoridad, entre la Ley 12.607 (para entonces derogada) y los borradores de la futura Ley 13.298.

¹⁰³ Idem, Artículo 9º del TITULO II de la ley 12.607.

Ministerio Público, por el otro. Asimismo, cada uno de estos departamentos y el ministerio estarían compuestos por cuerpos interdisciplinarios los primeros y de defensores y asesores el segundo. El esquema resultante de esta reestructuración era la disolución de la competencia del Juez como actor central y exclusivo en la toma de decisiones de los niños y adolescentes que cayeran bajo la tutela del Estado.

La lógica y dinámica de los acontecimientos que sucedieron a la sanción de la ley 12.607, se basaron en un permanente esfuerzo por parte de la dirección política, estratégica y de los equipos técnicos del CPM, en lograr legitimar la nueva norma así como también en llevar adelante los distintos planes operativos que deberían conducir lenta, pero indefectiblemente, a la transformación del llamado sistema minoril. En términos generales, hasta que la ley fuera suspendida a inicios del año 2001, tanto la dirección política como las distintas áreas del organismo se sumergieron en procesos y micro-procesos orientados a viabilizar cada uno de los objetivos de gestión. Según lo analizado, las acciones dispuestas se desarrollaron en dos niveles. Por un lado, y desde un marco más político y estructural, se buscó crear las condiciones de viabilidad entre los distintos actores con capacidad de incidencia o directamente de “veto” sobre la nueva norma; actores que en muchos casos estaban muy emparentados con el paradigma de la situación irregular. En este sentido, la interacción entre el CPM e instituciones provinciales como el Ministerio de Justicia, la Procuración, el Colegio de Abogados y con los Jueces de Menores en general, dió muestras de este propósito. No obstante este esfuerzo, muy rápidamente la situación y el contexto se volvieron muy complejos y esta interacción nunca logró convertirse en algún tipo de articulación o integración auspiciosa, caracterizándose por un permanente conflicto de intereses en donde las denuncias cruzadas por incumplimientos, ya sea a través de los medios de comunicación o en el ámbito de la justicia, fueron moneda corriente.

Esta experiencia política y de gestión que vivió el Estado provincial sirve en gran medida de referencia y antecedente para comprender, en el marco de los intentos por aplicar los principios de la CIDN, otros procesos de gestión, en donde la resistencia e inercia de esquemas y entramados institucionales resultarían determinantes. En este sentido y como fuera expuesto, existe un amplio consenso en la literatura sobre el tema, respecto de la fuerte raigambre que tuvo la lógica del Patronato en los sistemas institucionales que históricamente llevaron adelante las políticas sociales orientadas a la infancia.

Por otra parte, también se ha observado el desarrollo de micro procesos que, en el ámbito más acotado específico del CPM, aportan evidencia sobre las condiciones de posibilidad de implementar la ley en cuestión. Algunos de estos micro procesos se consideran como la referencia y antecedentes más visibles del surgimiento de la RGM. En julio del año 2000, las distintas áreas del CPM comenzaron a desarrollar reformas en los procesos administrativos,

pero principalmente en su manera de gestionar. Los planes operativos que se diseñaron prescribían procesos de trabajo, roles y funciones que, al menos en la teoría, se encontraban en concordancia con las principales ideas fuerza contenidas en la Ley 12.607. De todos los micro procesos iniciados reviste especial importancia el correspondiente a la Dirección Provincial de Coordinación Departamental (DPCD). Originalmente esta instancia era la encargada de dirigir la estructura regional del CPM, a través de la coordinación de sus diecinueve concejos departamentales o también denominadas delegaciones, una por cada departamento judicial de la provincia¹⁰⁴. Su importancia antes de la intervención y de la sanción de la ley era marginal (sea en términos decisorios o presupuestarios) en comparación con las demás direcciones provinciales. La función que en los hechos cumplían los pequeños y limitados equipos regionales que componían esta dirección, era acompañar la atención de los casos problemáticos, asistenciales o penales, de los niños y adolescentes, que se producían en los distintos distritos de la provincia; casos que en su mayoría se resolvían a través de su judicialización, derivación e institucionalización en el área del Gran La Plata. Este hecho, entre otros, es apuntado por todos los críticos del sistema minoril, como uno de los aspectos que dan cuenta de la centralización (y concentración) que tenían la mayoría de las acciones públicas en este ámbito de la política social provincial. Para dar un ejemplo, en el año 1999 el 60 % de los recursos humanos e institucionales del CPM se localizaban en el área del Gran La Plata, cuando la mayoría de los niños y adolescentes institucionalizados provenían de familias que vivían en el Gran Buenos Aires y en distintas zonas del interior de la provincia, forzando esta situación a una brusca desvinculación del “pibe” con su núcleo familiar.¹⁰⁵

Pero al iniciarse en el año 2000 la nueva gestión, la ubicación marginal que tenía la DPCD dentro del organigrama de gestión comenzaría a transformarse. Desde el punto de vista de la dirección política y también técnica, este ámbito sería considerado como una de las principales instancias estratégicas a partir de la cual, a mediano y largo plazo, diseñar e implementar uno de los principios que sustentarían las políticas de Promoción y Protección Integral de derechos: la descentralización de los recursos y de la atención. En este sentido, cabe reseñar el artículo 12° de la ley que prescribía sobre “*La descentralización de los organismos de aplicación, planes, programas específicos de distintas políticas de promoción y protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, celeridad y eficiencia*”¹⁰⁶. Asimismo, también

¹⁰⁴ Debe mencionarse que los diecinueve concejos departamentales que componen la estructura regional del CPM coinciden punto por punto, como era lógico, con los departamentos judiciales; es decir con la estructura en la que se distribuyen los distintos juzgados en la provincia.

¹⁰⁵ Codina, Gerardo: *Hacia un nuevo sistema de políticas públicas*, editado por Fundación Acción Comunitaria, Buenos Aires, 2000, pág. 35.

¹⁰⁶ Idem, pág.11, estudio comparado de la Ley 12.607 y los borradores del proyecto de Ley 13.298.

se enunciaba sobre la necesidad de promover la participación, no solo del niño, el joven y su familia, sino de la comunidad y sus instituciones con vistas a la formación de redes sociales.

Por lo tanto, el proceso de cambio con eje en la DPCD, implicaría en los hechos el inicio del desarrollo de capacidades orientadas a producir una efectiva articulación interjurisdiccional e interinstitucional y acciones que generen el fortalecimiento y la autonomización de viejas y nuevas identidades; a la vez que la redistribución y focalización de recursos económicos y humanos. Autores como Poggiese, Bombarolo y Perez Coscio entienden que un proceso de descentralización responde a una lógica que debería implicar un mayor protagonismo de la Sociedad Civil y sus organizaciones, en un marco en donde el Estado debe disponer de políticas diferenciadas para esa descentralización y que a su vez se comprometa con el resultado de esas políticas. En el caso específico del CPM, a través de una de sus áreas específicas, se empezaba a imponer desde la concepción y la práctica de gestión, una lógica en donde el Estado debía, como afirma uno de estos autores, ubicarse como “(...) *copartícipe, haciéndose cargo y aceptando la ideas que surgen en los distintos escenarios compartidos que empezaban a gestarse (...)*”¹⁰⁷. Una concepción que pretende ante todo sostener e implementar acciones de fortalecimiento institucional que generen protagonismo y capacidad de incidencia entre todos los actores vinculados a la problemática infanto-juvenil. Aquí se insinúa un aspecto diferenciador de las propuestas descentralizadoras de los '90, donde imperó básicamente la delegación de responsabilidades públicas en estructuras locales, ya sea de gobierno o de la sociedad, pero sin un debido compromiso articulador.

Durante el proceso inconcluso de reglamentación de la ley 12.607, los funcionarios y equipos de la dirección provincial pretendieron avanzar en la planificación (a través de la elaboración de diversos diagnósticos locales y provincial) e implementación de una nueva estructura regional más acorde a los principios y necesidades de una política de promoción. Los componentes centrales de esta etapa de diseño fueron, por una parte, la incorporación de criterios sociales, culturales y hasta productivos que fundamentaran una regionalización más racional que permitiera desarrollar los nuevos procesos de participación. En el proyecto elaborado en la DPCD, estos criterios se tradujeron en dimensiones, generales y específicas, que expresarían las nuevas concepciones. Según el documento presentado, se consideraron:

“(...) indicadores que den cuenta de las distintas problemáticas sufridas por los distritos; es decir, intentar agrupar los distritos y localidades de manera tal que compartan conflictos sociales similares; así, permitirán la aplicación de iniciativas no tan diversificadas y más homogéneas. Estos indicadores sociales son los siguientes: población total, población NBI, niños-adolescentes

¹⁰⁷ Poggiese, H, op.cit. pág. 163.

NBI, tasa de mortalidad infantil, tasa de escolarización (13-17 años), IDH (...) y desarrollo comunitario; como así también se tendrá en cuenta en el futuro, cuando este proceso de reconfiguración este más consolidado, la cantidad y tipo de causas iniciadas por distrito y la distancias entre lo mismos a partir del detalle de rutas y vía de comunicación (...).”¹⁰⁸

Por otro lado, se comenzó el relevamiento de las Ong’s y demás instituciones de la Sociedad Civil vinculadas a la problemática infanto-juvenil. En términos generales y según el testimonio de la entonces funcionaria a cargo de la DPCD, el propósito era avanzar hacia el armado en los distintos ámbitos territoriales de una red comunitaria capaz de dar respuesta, de manera articulada, a las distintas problemáticas de vulneración de derechos. Finalmente, se definieron los lineamientos básicos que debían permitir desarrollar los acuerdos programáticos con los gobiernos municipales con vistas a delimitar las nuevas responsabilidades, funciones y niveles de articulación. En este sentido, resultaba imperioso que las estructuras municipales lograran adecuarse a las nuevas responsabilidades que marcaba la ley.

Este conjunto de acciones y procesos tenían el propósito de avanzar en la constitución de los llamados Servicios Zonales de Protección y Promoción de Derechos (SZPPD); instancia descentralizada de articulación inter-jurisdiccional e inter-institucional, encargada de intervenir y resolver situaciones de vulneración de derechos, pero a su vez también participar en la discusión sobre políticas más amplias a nivel local y regional. Esta instancia, junto a los llamados Consejos Locales de Protección y Promoción de derechos, estarían constituidos no solo por el ejecutivo provincial sino por el municipal y las instituciones de la Sociedad Civil.

La creación y concreción de este tipo de dispositivo resultaba en uno de los ejes principales del conjunto de reformas que debería llevar a delante el CPM. En un período relativamente corto (de aproximadamente cinco meses), la DPCD intentó avanzar en su implementación y generar las condiciones de posibilidad de acuerdo a los lineamientos recién mencionados. Los esfuerzos en la gestión giraron en torno a tres puntos: sensibilizar y capacitar a los equipos de las delegaciones departamentales, respecto no solo de aspectos específicos que hacían a la nueva estructura sino sobre la CIDN y la ley; en este sentido, era común durante el período la generación de encuentros y seminarios quincenales y mensuales. Por otra parte, se intentó definir, articulando con los municipios, los aspectos específicos y operativos de la descentralización que por supuesto los tendría de protagonistas. Se comenzaron a estrechar los vínculos con los intendentes y sus equipos de trabajo, llegándose incluso en ese período a firmar algunos convenios marco de cooperación con municipios del interior de la provincia. La tercera cuestión sobre la que se avanzó fue presentar e intentar legitimar con los distintos estamentos

¹⁰⁸ Equipo de trabajo de la Dirección Provincial de Coordinación Departamental, “*Proyecto de reconfiguración regional del Consejo Provincial del Menor*”, pág. 2.

del sector judicial el proyecto de regionalización, fundamentalmente con el Colegio de Abogados y la Procuración General de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

En este proceso, motorizado por la DPCD, se desarrollaron acciones en donde la planificación y anticipación fue siempre parcial. La situación y contexto, con sus limitaciones estructurales e imponderables circunstanciales, condicionaron muy rápidamente y de modo relativo, el alcance de los resultados y metas esperadas. No obstante, se deben destacar algunos aspectos que se consideran como significativos para la futura constitución y desarrollo de la RGM. Por ejemplo, puede mencionarse la generación y mayor apertura de instancias de articulación entre las distintas direcciones del CPM, pero específica y fundamentalmente, entre las delegaciones departamentales y las estructuras de gobierno locales y organizaciones de la Sociedad Civil, sean de promoción y desarrollo o de base. Esta situación amplió de manera paulatina la red de servicios y recursos en varias ciudades de la provincia. Vinculado a esto, pero desde el punto de vista de la gestión del CPM, se acentuó un proceso en el que los equipos interdisciplinarios de direcciones específicas desarrollaron en las distintas zonas una labor de mayor articulación y búsqueda de alternativas de gestión basadas en la promoción de derechos, más allá de la vigencia de la Ley 12.607¹⁰⁹. Como se verá más adelante, esta situación significó un antecedente, tanto por su modalidad como por los recursos y capacidades generadas, en las elecciones estratégicas y metodológicas que servirían a la RGM; en donde el georreferenciamiento se convertirá en una pieza fundamental.

Finalmente, y solo de manera sintética porque escaparía a las posibilidades y objetivos de esta investigación, pueden mencionarse dos tipos de condicionamientos que limitaron de manera más específica, lo previsto y planificado desde la DPCD y, desde una óptica más amplia, la suerte la Ley 12.607. La primera cuestión tuvo que ver con las trabas producidas en el proceso de articulación iniciado entre el CPM y un número no menor de municipios

¹⁰⁹ Aunque a pié de página, debe mencionarse el caso de la Dirección de Línea de Programas alternativos creada en el año 1994 cuando fue incorporada la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño a la Constitución Argentina. Esta dirección, que dependía de la DPCD, tenía a su cargo programas e iniciativas que representaban alternativas a la internación y judicialización de los niños y adolescentes. Sus equipos técnicos e interdisciplinarios fueron los primeros en acercarse, aunque de manera lenta y progresiva, a una mirada e intervención más integral cercana al Paradigma de la Protección Integral y más lejano al patronato. Esta situación, que como es lógico se acentuó con la llegada de la nueva ley, tuvo un desarrollo amplio y bastante significativo en los orígenes de la red de gestión mixta, ya que cuando fue suspendida dicha normativa se siguió gestionando según la convención, e inclusive se acentuaron y profundizaron varios aspectos de esta nueva lógica. Estos elementos serían significativos para el sostenimiento y conformación de las nuevas prácticas.

bonaerenses; la segunda, con la reacción negativa y el veto que tuvieron varios estamentos del sector judicial a las propuestas presentadas¹¹⁰.

De acuerdo a diferentes registros¹¹¹ y al testimonio de una funcionaria provincial que participó de aquel proceso, la primer cuestión tuvo que ver con la falta de capacidades, (cuando no de voluntad política de los funcionarios correspondientes) de las estructuras municipales de incorporarse al proceso de descentralización. Como fue señalado, la implementación de la ley habría de implicar que la resolución de casos de vulneración de derechos de niños y adolescentes debería resolverse en la órbita local. Esto implicaba el diseño y la constitución, en la medida de cada municipio, de estructuras institucionales y de recursos humanos, más allá de la siempre problemática adecuación presupuestaria. De este proceso puede decirse que se evidenció una clara y notoria brecha entre los imperativos y tiempos necesarios de implementación que conllevaban las reformas impulsadas por el CPM y las distintas realidades locales que carecían en muchos casos de una estructura y capacidad lo suficientemente adecuada; convirtiéndose este hecho en un factor de importancia a la hora de evaluar la viabilidad de dichas reformas. Esta situación, si se quiere de carácter estructural, no permitió avanzar hacia la integración y articulación, en el marco de una nueva regionalización, entre los equipos de los consejos departamentales, en pleno proceso de renovación, las áreas específicas de los gobiernos locales y los distintos recursos organizativos y solidarios de la Sociedad Civil.

Finalmente, y como fue de publico conocimiento durante aquel el período, cierta instituciones del sector judicial, principalmente el Colegio de Abogados y la Procuración General de Justicia de la provincia de Buenos Aires, se mantuvieron al margen y en ocasiones se manifestaron directamente en contra de varias de las propuestas o de las iniciativas que comenzaban a implementarse. Por tomar solo un ejemplo, ya que hubo varios, la reacción que tuvo el Colegio de Abogados a las primeras noticias sobre el proyecto de re-regionalización reseñado. El argumento inicial fue que no se habían generado instancias de consulta que legitimaran el proyecto, para luego cuestionar los criterios utilizados y su falta de viabilidad. Parece lógico sostener que una propuesta que modificara una regionalización basada en departamentos estructurados judicialmente, en función de una que tenga en cuenta patrones como los mencionados, implicaría un escenario cuando menos de ardua discusión con distintos actores con intereses bien definidos. Reconocer esta otra dimensión del proceso de

¹¹⁰ Hay una tercer cuestión, más contextual y menos determinante en lo inmediato que las anteriores, pero fundamental para el desarrollo de políticas acordes a mediano y largo plazo, que fue (y sigue siendo) la heterogeneidad y fragmentación del tejido organizacional de la Sociedad Civil, cuestión determinante a la hora de realizar los vínculos y articulaciones con las organizaciones para su incorporación a los dispositivos y servicios.

¹¹¹ Estos registros son básicamente proyectos de convenios no firmados y propuestas técnicas de articulación finalmente inacabadas o no implementadas; esto ocurrió en distritos con situaciones sociales desbordantes y complejas, básicamente en el conurbano bonaerense.

implementación de la Ley 12.607, en donde no se descartaba la presencia de intereses corporativos, hubiera implicado un grado de previsibilidad y por lo tanto, de capacidad institucional, orientada a lograr la legitimación necesaria, a través de consensos y acuerdos básicos; no solo a nivel superestructural, es decir con organismos e instituciones provinciales, sino también a nivel local. En esta línea de análisis parecería evidente que en aquel momento ni el CPM ni las áreas que lo conformaban tenían demasiado margen de maniobra ni la suficiente capacidad institucional y/o política.

Lo anterior intentó señalar algunos factores y situaciones que se consideran han tenido significación, desde el punto de vista del impacto y la incidencia, en los eventos centrales de este estudio de caso. Por lo tanto, el proceso de sanción y suspensión de la Ley provincial 12.607 (noviembre de 2000 y marzo de 2001, respectivamente) es considerado, junto al relato del evento que viene como un antecedente, a la vez que marco, de la gestación de nuevas prácticas institucionales y de gestión que serán condiciones del origen y funcionamiento, así como de distintas prácticas articuladoras, de la RGM estudiada.

III. 2 Reestructuración del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Mayor coordinación en las políticas sociales. Creación de la Comisión Interministerial

Luego del proceso frustrado de implementación de la primera ley infanto-juvenil de la provincia de Buenos Aires, otro de los eventos significativos anteriores a la constitución de la RGM fue la creación, en el mes de marzo del año 2002, de una Comisión Interministerial. Su objetivo principal era avanzar hacia una mayor coordinación entre las políticas sociales, con especial énfasis en las de infancia, implementadas en la provincia de Buenos Aires por el recién unificado ministerio de Desarrollo Humano¹¹². Para entender la importancia que este evento tuvo sobre otros considerados centrales para este estudio, como son *El Pacto Fundacional* y el *Desarrollo de la RGM*, es necesario ir primero a una descripción contextual de los cambios organizacionales más amplios ocurridos en la provincia.

En el contexto de la crisis social, política e institucional sucedida en el país en el año 2001, se produce el cambio de autoridades en el ejecutivo provincial y se inicia una etapa de reestructuración en varios de sus organismos públicos con el propósito de dar respuesta a esa

¹¹² La información sobre la creación y funcionamiento de la comisión interministerial se obtuvo a partir de registros y documentos de trabajo elaborados en cada uno de los encuentros por integrantes del equipo técnico de la DPCD.

creciente y desbordante crisis¹¹³. Uno de los organismos que sufrió transformación fue el Ministerio de Desarrollo Social, que pasó a llamarse de Desarrollo Humano. Su objetivo sería lograr una mayor integralidad, eficiencia y eficacia en el diseño e implementación de las políticas sociales, a través de una mayor coordinación de las acciones intra e inter-misteriales. Entre otros aspectos, para lograrlo se consideró fundamental por un lado, ampliar los mecanismos y las formas de articulación con las distintas organizaciones de la Sociedad Civil y por el otro, incorporar a la órbita de dicho ministerio a organismos que tenían cierto nivel de autonomía o que eran directamente autárquicos, pasando a convertirlos en secretarías y subsecretarías. Esta fusión se justificaba en la necesidad de contrarrestar la histórica fragmentación de las políticas públicas provinciales y de lograr una mayor integralidad en la resolución de las distintas problemáticas surgidas en un contexto de acelerada complejización social. Es en este marco específico que en marzo del año 2002 el CPM se transformó en la actual Subsecretaría de Minoridad de la Provincia de Buenos Aires (SMPB), máxima autoridad provincial en materia de infancia y adolescencia.

La complejidad política y social que impuso la crisis institucional iniciada en el año 2001 en la Argentina, con sus especificidades adoptadas en la provincia de Buenos Aires, junto a tendencias de transformación anteriores a la misma, hicieron que la dirección y la misma definición de la Gestión Pública fuera signada por la presencia de otros sectores e instituciones, con los que el gobierno, a través de su estructura estatal, debiera articular y generar canales de comunicación. Las distintas problemáticas a ser cubiertas por la política social provincial, empiezan en gran medida a ser abordadas desde una lógica de gestión y gobierno diferentes. En este sentido y en términos del concepto de gobernanza de Aguilar Villanueva (2006), se generó un proceso de cambio en la definición y dirección de los problemas de la cosa pública, como resultado de la asociación y deliberación conjunta entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales que comienzan a jugar, en cada vez más situaciones, roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales.

Este proceso de cambio derivó en la reestructuración sufrida en el área de niñez y adolescencia, al mismo tiempo que en otras áreas clave de la política social. La creciente incorporación de OSC, tanto de base como de promoción y desarrollo, a distintas instancias y

¹¹³ La crisis económica (producto de la caída de la convertibilidad) y sus derivados producida en el país en el año 2001, no registra antecedentes desde la reinstauración de la democracia en 1983. A partir de la caída el 20 de diciembre del entonces Presidente Fernando Delarúa y luego de una transición en la cual pasaron haciéndose cargo del ejecutivo el senador nacional Ramón Puerta, el gobernador puntano Adolfo Rodríguez Saá y el diputado nacional Eduardo Camaño, asume la presidencia de manera interina el senador nacional y dirigente del peronismo de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde. Al asumir, incluye en su equipo de gestión al entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires Carlos Ruckauf quien deja en su lugar a su vice, Felipe Sola. En la gestión de este último se inician varias de las reformas, especialmente en áreas sociales, mencionadas en este trabajo.

niveles de participación y gestión y, finalmente, como producto de lo anterior, la constitución de la Comisión Interministerial, primer señal de la articulación entre distintas Subsecretarías del Ministerio de Desarrollo Humano uno de cuyos objetivos específicos era propiciar el abordaje integral de la problemática de la niñez y adolescencia en los distintos distritos provinciales.

A fines del mes de marzo del año 2002, asumen las nuevas autoridades de la actual SMPB y se plantea la necesidad de avanzar hacia el desarrollo de una gestión de tipo integral orientada al cumplimiento de los principios de la CIDN. Aunque explícita y públicamente no se definió una continuidad con las iniciativas enmarcadas en la Ley 12.607, como se verá más adelante, la experiencia acumulada en el proceso frustrado de su implementación, significó no solo un importante antecedente en materia normativa, sino una referencia que de alguna manera sustentó una especie de evaluación ex ante de los escenarios a transitar y las condiciones de viabilidad de las políticas centrales a implementar.

Lo que sí fue expresado claramente, en consonancia con la reestructuración ministerial más amplia, era que las principales acciones de gestión se llevarían a cabo coordinada y articuladamente con las demás áreas y subsecretarías, integrando cada uno de los recursos públicos existentes a los distintos programas y acciones. Fue manifiesta la intencionalidad de la nueva dirección política y de gestión de avanzar hacia la promoción y protección de derechos de niños/as y adolescentes aprovechando los márgenes y espacios que efectivamente existían en ese contexto, más allá de la vigencia de cualquier normativa. Esto no significó que no se considerara la lógica necesidad de obtener una adecuada y definitiva normativa para las políticas de infancia en la provincia, lo que quedaría demostrado con la futura sanción de la Ley 13.298, de cuyo diseño las nuevas autoridades y equipos tuvieron un rol importante.

No obstante, se hizo evidente en esta nueva etapa que se partía de supuestos más moderados que los de la anterior gestión, en cuanto a evitar el desarrollo de acciones que implicaran la confrontación inmediata con intereses de actores, como los ya mencionados, que pudieran obstaculizar la implementación de cualquier plan o política. Durante los primeros tres años no se diseñaron planes operativos ni documentos (a nivel direcciones provinciales) que explícita y sistemáticamente hayan estado orientados a implementar, por ejemplo, procesos de descentralización o a desarrollar dispositivos de atención georreferenciados, instrumentos fundamentales para la prevención y promoción (como sí fueron planificados de alguna manera por la anterior gestión).

Como se mencionó, el primer hecho de gestión a partir del cual se manifestaron estas tendencias y que a su vez significó un antecedente más que significativo de la RGM, fue la creación en el mes de mayo de 2002 de la Comisión Interministerial de atención a la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad en la provincia de Buenos Aires. La creación de este

espacio, expresada a través del intento de articulación de la Subsecretaría de Minoridad y la Subsecretaría de Políticas Socio-Económicas, tenía dos objetivos centrales, según se desprende de los registros de los primeros encuentros programáticos. Por un lado,

“...generar estrategias de atención alternativas, a pibes que están en comisaría y/o acompañamiento a pibes que están bajo los programas “Sostén” y “Ayuda Económica” a nivel barrial. Con el sentido de poder reincluirlos en sus familias (si existen) o algún otro vínculo de parentesco o de amistad en su ámbito, y así generar estrategias de atención y acompañamiento donde el pibe pueda construir y definir su proyecto vital por fuera del sistema de internación.” Por otro lado, *“(…) producir la ya mencionada articulación de recursos de ambas subsecretarías, es decir que esta interacción se convierta en una modalidad de trabajo que de alguna manera trascienda la inestabilidad en las políticas originadas por los cambios en las gestiones. La constitución de redes a nivel local y la nueva articulación institucional daría lugar a la mencionada estabilidad.”*¹¹⁴

La lógica de trabajo e intervención fue estructurada en base a la construcción de dos escenarios. El primero, sobre la creación de un equipo técnico central con integrantes de ambas Subsecretarías y el segundo, con delegados departamentales (pertenecientes a la DPCD, de la Subsecretaría de Minoridad) y técnicos referentes regionales (de la Dirección de Coordinación Regional, Subsecretaría de Políticas Socio-Económicas). En el marco de estos escenarios se buscó discutir y consensuar, un diagnóstico general orientado luego a definir los distritos y las problemáticas específicas sobre las que intervenir y las propuestas y modalidades de intervención.

Aunque fueron definidos los distritos y sus problemáticas específicas, agentes referentes de esta primera experiencia, enunciaron claramente que este proceso no desembocaría en la constitución de un programa; pretendía ser un aporte estratégico que instalará una modalidad de articulación de recursos tanto humanos como materiales con vista a producir los nuevos abordajes. Este planteo da cuenta de un aspecto determinante de la nueva etapa, llevar adelante un abordaje integral de la problemática infanto-juvenil, pero desde un proceso de cobertura gradual y progresiva, que luego se ampliaría junto a la base de acuerdos interinstitucionales.

Esta experiencia interministerial tuvo una duración de aproximadamente seis meses y aunque su creación y desarrollo fue significativo como espacio provincial de encuentro, articulación y alianza interinstitucional, no llegó a constituirse en un actor de importancia en la problemática de la niñez y adolescencia en la provincia. Como afirma Repetto, *“(…) no se*

¹¹⁴ Comisión Interministerial de atención a la niñez y adolescencia, 2002. *Encuentro del Equipo Central, Documento de Trabajo n°2*, Argentina, Bs. As., La Plata, pág. n°1.

puede identificar todo individuo o colectivo con un actor relevante, sea este del Estado, la sociedad (...): hace falta algo más que lo defina como tal."¹¹⁵. En este sentido y por tomar como referencia algunos ejemplos que da el autor, las capacidades potenciales que un actor debería tener, son de negociación, de interpretación de contexto y cosmovisiones, de representación, de movilización social y de acción colectiva. De esta manera, resulta evidentemente que esta incipiente instancia de gestión no logró conquistar dichas capacidades; ya sea por lo efímero del proceso de construcción o por la ausencia de instituciones clave en función de conformar una verdadera alianza estratégica.

Uno de los aspectos que resulta de interés cuando se observa el efímero desarrollo de esta experiencia interministerial, es cuando se considera la interacción de las distintas instancias gubernamentales participantes. Esto dio cuenta de cierto grado, aunque haya sido básico, de coordinación y desarrollo de una perspectiva comprensiva en gran medida inédita respecto de la complejidad que asumía la problemática de la niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires y del sistema institucional y social que lo enmarcaba y condicionaba¹¹⁶. En un sentido más concreto, esta dinámica contribuyó a instalar en distintos ámbitos de la política social provincial la necesidad de utilizar un modelo de gestión, es decir, marcos lógicos y opciones y metodológicas, alternativo al tradicional. En el contexto de la RGM estas elecciones serán consideradas los instrumentos más adecuados y fundamentales para el diseño e implementación de las distintas líneas de acción de promoción y protección de derechos, de acuerdo a la CIDN.

En esta línea, cabe hacer una pequeña digresión que le dará mayor coherencia y cohesión a este relato.

El marco lógico propuesto en el ámbito de la Comisión Interministerial proviene de experiencias de gestión implementadas en la provincia de Buenos Aires a fines de los años `90. Las mismas llegan al ámbito de la comisión a través del conocimiento acumulado de varios agentes, provenientes de la Subsecretaría de Políticas Socio-Económicas, que fueron funcionarios, especialistas o técnicos en programas y proyectos diseñados e implementados en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MSPBA), en el marco de la gestión del Dr. León Arslanián.

¹¹⁵ Repetto, Fabián, 2000, Op. Cit. Pág. 32.

¹¹⁶ En este sentido Repetto afirma que “ (...) la intensidad con que los distintos grupos o incluso individuos logran conquistar (por sí mismos o a través de alianzas con otros) dichos recursos para formar parte de las instancias clave del ciclo por el cual atraviesan las políticas públicas, se relaciona con el sistema institucional vigente en un momento determinado. Esto implica reconocer que algunos actores podrán influir solo en la estructuración de un problema público, mientras otros limitarán su incidencia en la etapa de implementación.”; en Repetto, Fabián, 2000. Op. cit. Pág. n° 32. Asimismo, también es de notarse un grado de comprensión de la heterogeneidad (tanto en su estructura y desarrollo) de la Sociedad Civil, como un sector u actor fundamental en el desarrollo del nuevo tipo de gestión.

La experiencia de estos agentes, adquirida en general en el marco del desarrollo del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD)¹¹⁷, son elementos significativos para comprender, no solo la dinámica de la Comisión Interministerial, sino el proceso de gestación y luego de planificación, implementación y evaluación de la RGM en el ámbito estrictamente de la infancia.

Al formar parte de los equipos de la Subsecretaría de Prevención Comunitaria del MSPBA, estos agentes tuvieron la posibilidad de capacitarse y participar de una de las primeras experiencias (sino la primera) en donde un área relativamente nueva, más vinculada al territorio y a la Sociedad Civil en general, asumía un rol protagónico y estratégico. Y que a nivel ministerial introdujo y estructuró un modelo de gestión que en su núcleo central sería replicado años después, no ya en el ámbito de la seguridad y la prevención del delito, sino en el de la niñez y adolescencia. Los principales elementos, tanto metodológicos como estratégicos, que caracterizaron el accionar de una de las subsecretarías claves en las políticas del MSPBA.

A través de acuerdos con este Ministerio y varios de los distritos de la provincia, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través del PNPD articulaba distintas acciones con el propósito de *“(...) contribuir al mejoramiento de la seguridad urbana en Argentina, promoviendo la reducción de la criminalidad y la sensación de inseguridad, a través de la puesta en marcha de mecanismos preventivos mas allá del sistema penal que apuntan al fortalecimiento del sistema democrático, a través de esquemas de compromiso, cooperación y articulación entre actores gubernamentales y la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.”*¹¹⁸

Las principales líneas de acción que caracterizan y definen este Plan, y que a su vez resultan de importancia para este trabajo, giran en torno a tres componentes. En primer término, se establece como el principal y fundamental sustrato del Plan, la participación de la Sociedad Civil; constituyéndose en el vehículo para el desarrollo de las estrategias preventivas. En segundo lugar, se prevé una estructura de gestión mixta, compartiendo responsabilidades y competencias, que se extenderá también a los planos regional y local, incorporando otros niveles gubernamentales (provincial y municipal). Finalmente, este Plan tiene como una de sus características centrales a la *“(...) intergencialidad (...)”* manifestada en su estructura y

¹¹⁷ En sentido estricto, varias de estas experiencias son previas a la implementación del PNPD en la provincia de Bs. As. Un par de años antes de que este Plan se diseñara, la gestión de León Arslanián había desarrollado dispositivos inéditos en la provincia. Tal vez el ejemplo más emblemático haya sido los denominados Foros de Seguridad. La cuestión es que las Políticas de Seguridad de esa gestión fueron rápidamente interrumpidas a partir de la remoción del Ministro su cargo. Es por ello que, aún con este antecedente, puede afirmarse que el PNPD fue el indicador más importante, desde el punto de vista de su cobertura y legitimación institucional, que ha tenido la provincia de Bs. As.; y el que a la vez ha recogido y retomado aquellas primeras experiencias.

¹¹⁸ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación / Ministerio del Interior de la Nación, 1999, *Plan Nacional de Prevención del Delito*, Argentina, pág.5.

modelo de gestión. Profundizando en la misma dirección, el Plan impulsa la “(...) *multiagencialidad* (...)”: el establecimiento de esquemas de compromiso, cooperación y articulación con otros actores gubernamentales que se encuentran mas allá de los confines de su estructura de gestión (salud, desarrollo social, trabajo, justicia, etc.).

Aunque con un desarrollo particular, en su esencia estos elementos estarán presentes en la RGM. Como se mencionó, la incorporación de aspectos centrales de aquel modelo de gestión en un contexto y problemática diferentes se produjo, entre otras razones, a partir de la experiencia y el derrotero de algunos agentes que comenzaron en otras instancias y áreas del Estado provincial para luego, a través de la Comisión Interministerial, desembocar en el caso aquí estudiado. No obstante, el desarrollo de experiencias puntuales (como el PNPD) y la existencia de tendencias y procesos más globales de incorporación de nuevas modalidades de gestión pública, el origen de la utilización de metodologías como la planificación estratégica y participativa, al menos en el área de la infancia, han dependido de cierto grado del voluntarismo de algunos agentes específicos.

Los dos eventos presentados, *sanción y suspensión de la Ley provincial 12.607 y creación de la Comisión Interministerial*, han sido considerados como los principales antecedentes de la constitución de RGM orientada a la niñez y adolescencia, entendida como una experiencia, basada en la articulación entre OSC y el Estado, de conformación y desarrollo de nuevas prácticas institucionales que adopta además nuevos modelos y metodologías de gestión. Teniendo como marco el proceso de transición de un paradigma de la infancia a otro, los aspectos centrales de estos eventos se conectan con las instancias, también fundamentales, de constitución e implementación de la experiencia estudiada, como son *el pacto fundacional* del grupo de agentes y actores, *la identificación de prioridades* y *la implementación de las acciones de promoción*.

Por lo tanto, es hora de pasar al relato de los eventos centrales que hacen a la experiencia estudiada. Como se mencionó al inicio de este trabajo, se adoptará como marco específico de referencia para el análisis y la estructuración del relato cada una de las etapas de diseño y planificación, implementación y evaluación de las distintas actividades y líneas de acción de la RGM; entendidas como prácticas de gestión con orientaciones y objetivos definidos y redefinidos por el grupo de participantes, expresando el carácter procesual de la experiencia bajo estudio.

III. 3 El pacto fundacional de la RGM

III. 3.1 Orígenes, incorporación de actores y generación de los acuerdos básicos

La periodización establecida para el análisis de esta experiencia se inicia en el mes de marzo del año 2003 y culmina en el mes de marzo del año 2005. Un tiempo antes de que se inicien las prácticas de planificación e implementación de las acciones de gestión, se desarrollaron eventos que desembocarían en la constitución de la RGM orientada a la niñez y adolescencia. La convocatoria de los principales agentes y áreas que se desempeñarían en esta primera etapa y la realización de acuerdos básicos y programáticos, fueron las condiciones iniciales que permitieron luego llevar adelante la fase de planificación de las acciones de la RGM.

En el mes marzo de 2003, en el ámbito de la Dirección Provincial de Coordinación Departamental, se incorpora un equipo de profesionales en la dirección de la Delegación Departamental del partido del Gran La Plata. Además de ser considerada una circunscripción clave para la implementación de una política de descentralización, esta instancia regional tendría un rol fundamental de los distintos momentos que atravesaría la RGM, como uno de los representantes estatales.

Como se apuntó, estos agentes (de ahora en adelante llamados agentes fundadores) traían una experiencia y un conocimiento acumulado en otros ámbitos de la política social provincial, que rápidamente plasmarían en un proyecto de gestión que además incorporaría a técnicos profesionales que habían formado parte de programas y áreas gubernamentales de cierto protagonismo en el proceso frustrado de implementación de la Ley 12.607. Siguiendo al politólogo Fabián Repetto, el derrotero y el posterior rol que algunos de estos agentes desempeñarán en experiencias como la aquí abordada, deben ser enmarcados en anteriores divisiones internas en el aparato estatal, “(...) *entendiendo que estas incrementan la posibilidad de que los sectores reformistas insertos en su estructura puedan elaborar acciones a favor (...)*”¹¹⁹ de grupos o sectores vulnerables. Esto implica reconocer la presencia, según este politólogo de reformistas progresistas, aún dentro de ciertas organizaciones cuyas prácticas u orientaciones fundamentales no puedan ser catalogadas de tales. Esta situación, junto a la apertura y nuevas condiciones posibilitadas por la creación de la Comisión Interministerial, serían procesos significativos que incidirían en las formas de determinadas prácticas y actividades de la RGM.

¹¹⁹ Repetto, Fabián, 2000, Op. Cit. Pág. 40.

Con supuestos generales como los de integralidad y multiactorialidad, derivados tanto de la CIDN como de los nuevos modelos de gestión, se comenzaría este proceso en donde en primer término se efectuaría la convocatoria a los referentes de las distintas áreas y ámbitos considerados de importancia. Luego se avanzaría con los acuerdos básicos y programáticos, que serían una de las expresiones de la visión y concepción compartida que el grupo tendría sobre la situación de la infancia en la provincia de Buenos Aires; finalmente, las líneas de acción más concretas a desarrollar en el ámbito delimitado.

En el mes de marzo del año 2003, comenzaría el proceso de convocatoria a los agentes de las distintas áreas y organizaciones. El criterio fue incorporar a técnicos y dirigentes referentes de distintos ámbitos, provenientes tanto del Estado como de la Sociedad Civil, del ámbito provincial como municipal. Más allá de la metodología y estructura de gestión específica, definidas en la próxima etapa, para los agentes que formaron parte del comienzo de la experiencia, la multiactorialidad sería una condición fundamental que enmarcaría cada uno de los pasos. La importancia de este fundamento, en cuanto a la interacción de ambos espacios sociales, se evidencia en las palabras de uno de estos agentes participantes:

“... para abordar las distintas necesidades planteadas y dar una respuesta múltiple, desde una mirada amplia de cada necesidad, de cada demanda, de cada problemática que tiene cada niño, cada joven, etc., fue necesaria la constitución de un espacio multiactorial. Lo multiactorial tiene que ver con que participe el Estado y la Sociedad Civil. Ambos sectores involucrados con la salud, lo cultural, a la cuestión que tiene que ver con la seguridad, a lo educacional, etc; digamos a todos los aspectos que hacen al desarrollo de la ciudadanía de ésta población, privada y al margen de eso...” (Entrevistada n°1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006) .

Desde esta óptica compartida y considerada condición *sine quanon* por los protagonistas de esta instancia clave, se establecieron los primeros contactos y comunicaciones con funcionarios de áreas provinciales y municipales, así como con referentes sociales de distintos ámbitos territoriales, con el propósito de que se integren y participen de forma sistemática de la RGM.

Las áreas y organizaciones que a continuación se mencionan, fueron los principales actores que se incorporaron al inicio y durante el desarrollo de la RGM. No obstante, y como se señalará durante el relato, en cada una de las fases de implementación aparecerán nuevas instituciones pero que tendrán una presencia más efímera o menos relevante en el proceso participativo y de gestión.

Del ámbito de la administración pública provincial, municipal y nacional, se convocó a referentes de los principales sectores que tuvieran incidencia, directa o indirectamente, en la política social provincial vinculada a la problemática de la niñez y la adolescencia. Del sector de salud provincial participaron referentes del Programa Materno Infantil (Ministerio de Salud), de la Región Sanitaria XI, del área de atención a embarazadas adolescentes y del subprograma de infancia (Hospital Gutiérrez), del Programa Adolescentes (Hospital de Berisso), del Centro de Prevención de Adicciones (Subsecretaría de Prevención de Adicciones), del Hospital San Juan de Dios. Del sector Educativo Provincial participaron referentes de la Región Educativa XX, de la Rama Psicología, de la Rama Artística, de la Rama Polimodal, de la Rama EGB, y de las Unidades Educativas n° 14, 25 y 59; todas pertenecientes a la Dirección General de Escuelas.

Del sector seguridad y justicia provincial participaron referentes de la Jefatura de la Departamental La Plata, de la Comisaría 1°, del área de Relaciones con la Comunidad –equipo de minoridad-, todas áreas dependientes del Ministerio de Seguridad de la provincia, del área de política criminal -equipo de prevención- (Procuración General de Justicia), del Tribunal n° 5 y del Tribunal n° 3.

En una etapa un poco más avanzada se incorporarían referentes de la Secretaría Provincial de Derechos Humanos y de la Universidad Nacional de La Plata, a través de su Secretaría de Extensión a la Comunidad.

Por parte del municipio de la Ciudad de La Plata, se incorporarían referentes pertenecientes al ámbito sanitario, social, de infancia y educativo, a través del área programática de la Secretaría de Salud, de la Dirección de Programas Sociales, de la coordinación del Consejo del Menor, y finalmente, de la unidad educativa n° 50.

Por otra parte, se convocó a OSC vinculadas a la infancia; ya sea por su trabajo directo con la población infantil (Ong's de base orientadas específicamente a esta población), por una cercanía geográfica y cotidiana (Ong's de base vinculadas a otros temas) o a través de algún abordaje indirecto o mediado de la problemática (Ong's de promoción y Desarrollo). Se incorporaron tres organizaciones, dos de base y una de promoción y desarrollo. Estas fueron: "Esos Locos Bajitos", por la Intersectorial de Hogares, "Pantalón Cortito"; y "Crear para la Educación Popular"¹²⁰, Ong de Promoción y desarrollo¹²¹.

¹²⁰ <http://www.crearnet.org.ar/>

¹²¹ Debe señalarse que en las distintas etapas de la RGM también han participado un número mayor de OSC, de diverso tipo. Pero que por distintas circunstancias no han tenido una presencia y participación lo suficientemente estable en los encuentros; esto no significa que no hayan efectuado contribuciones a las distintas acciones de gestión. En muchos casos se establecían articulaciones puntuales en territorio. Por esto en varias ocasiones no aparecían con demasiado detalle en los documentos y registros.

Finalmente, la realización de los acuerdos básicos y programáticos, expresión de la visión compartida que el grupo tendría sobre la problemática de la infancia y las alternativas sobre su atención, sería el segundo y último momento de lo que se denomina el Pacto Fundacional de la RGM.

En este punto comienza a desarrollarse un proceso de articulación que tendría expresión tanto en los incipientes intercambios y debates como en las primeras definiciones generales y elecciones teóricas comunes que surgirían en el grupo (luego, como se verá, este proceso de articulación se manifestará de modo fundamental en el plano de las prácticas gestivas). Debe notarse que el intercambio entre distintos agentes, representantes de organismos e instituciones, atraviesa distintos planos y aspectos. Siguiendo a Poggiese, la articulación implicaría una simbiosis de identidad, conocimiento y método, entre los actores participantes (2000). En este sentido, este autor sostiene que una relación articulada desarrolla prácticas basadas en la intersectorialidad e integridad. Como se verá más adelante, estos elementos, centrales en los nuevos modelos de gestión propuestos y utilizados, aparecerán en distintas intensidades y combinaciones, con las sucesivas etapas por las que atraviese la evolución de esta experiencia de gestión.

A partir del mes de abril del año 2003, lo que había sido hasta ese momento en distintos ámbitos y contextos de la política social, un vago sentimiento de solidaridad entre varios de los mencionados agentes e instituciones, solidaridad basada en una adhesión (en gran medida unilateral) a los principios del nuevo paradigma sobre la niñez y adolescencia, comenzó a transformarse en la construcción una concepción compartida a partir del entrelazamiento de distintas visiones y recursos en función de objetivos concretos. En este sentido, la red en su conjunto comenzó a producir los acuerdos básicos y programáticos que permitirían finalmente el establecimiento y definición de la visión o misión compartida respecto de la problemática de la infancia.

Un núcleo fundamental de estos acuerdos fue que las iniciativas de promoción y protección de derechos deberían plasmarse en un plan de trabajo “(...) *que contemple el abordaje de la Infancia y Adolescencia en situación de vulnerabilidad psicosocial, considerada no-como-objeto-de-protección sino como-sujetos-de-derecho.*”¹²²

En este sentido se sostenía que

¹²² *Documento Fundacional*. El documento define de esta forma a aquellos sujetos que han sufrido algún tipo de daño psíquico por no tener acceso a sus derechos humanos fundamentales (Salud, Vivienda, Educación, Seguridad, Alimentación, etc.) .

“(…) las acciones que se desarrollaran incorporarán la mirada de esta población objetivo a fin de percibir sus necesidades y las perspectivas que estas adquieren en los distintos ámbitos en los que los mismos transitan. Teniendo en cuenta las circunstancias de vida, las estrategias que implementan para su subsistencia, los actores involucrados en las mismas y el estado de vulneración de derechos como así también el alcance de la transgresión a la Ley que pudieran realizar.”¹²³

Otro elemento importante giró en torno a la necesidad de producir un tipo de articulación comprometida con la prevención de las situaciones de crisis detectadas en cada caso particular con énfasis en la contención / retención de esta población en el espacio de su propia trama vincular. En este sentido, en el mismo documento de trabajo se dará una definición fundamental:

“(…) solo con la articulación de los esfuerzos públicos y de la sociedad civil en cada barrio, en cada Municipio, se puede atender adecuadamente la demanda de una política local de atención de la Infancia y Adolescencia que a su vez le atribuya a los sujetos destinatarios un rol activo en la construcción de su realidad, en el desarrollo de su identidad, en el de su familia y en el de la comunidad a la que pertenece.”¹²⁴

Como ya se mencionó, los grandes acuerdos a los que llegó el grupo darían el marco conceptual más general en el que se planificarán, desarrollarán y evaluarán las distintas acciones que, una vez fortalecidas y afianzadas las instancias y mecanismos participativos, intentaron contribuir a modificar la situación de la infancia en el ámbito del Gran La Plata y en otros distritos. El resultado fue que el grupo logró construir una nueva visión compartida sobre la base de una nueva concepción de la infancia y adolescencia.

De este modo, se corporizarían dos de los principales puntos de ruptura respecto las políticas de la infancia que hasta ese momento se implementaban en la provincia de Buenos Aires. El primero respecto de la doctrina de la situación irregular y sus principales concepciones que consideraban al “menor” como objeto de la tutela del Estado. Planteándose en cambio a la figura del niño y adolescente como un sujeto (...) *integrado socialmente desde múltiples perspectivas.*¹²⁵ Vinculado a esto, el segundo punto de ruptura fue respecto de formas y modelos tradicionales de gestionar la cosa pública en general, y la problemática de la niñez y adolescencia en particular. A partir de la crítica y el desmedro que el grupo expresaría sobre las acciones públicas antes desarrolladas, que en términos generales eran consideradas

¹²³ Documento Fundacional, pág. 3

¹²⁴ Documento Fundacional, pág. 4.

¹²⁵ Documento Fundacional, pág. 5.

fragmentadas y burocratizadas, se incorporó una modalidad de gestión considerada como más eficaz y participativa, modalidad entendida como la más adecuada a la creciente complejidad de las situaciones problemáticas a modificar.

El proceso de adhesión a un nuevo paradigma de la infancia y el intento de adopción de un nuevo modelo de gestión, puede entenderse como de conformación de una noción general sobre un determinado rol del grupo en la problemática de la infancia. Desde Bombarolo, Pérez Coscio y Poggiese puede visualizarse como en los primeros momentos de discusión y participación, va surgiendo la idea de reconocerse como actores con historicidad que plantean explícitamente qué modelo de relaciones sociales, desde el punto de vista del compromiso, debe implicar la apropiación del nuevo enfoque.

En este sentido, resulta significativo lo referido por Lucia, uno de los agentes participantes,

“Las personas que iban a la mesa, el carácter de su participación, la riqueza de esa participación tenía que ver en cómo asumían su rol en ese espacio y en los demás ámbitos relacionados. O sea, ahí donde la convicción propia para mí adquiere un sentido especial. Si iba de espectador nada más y no tenía una mirada, no estaba convencido de cuál era su papel ahí pasaba sin pena ni gloria, o sea, es un espacio que la institución lo desaprovecha incluso en la misión propia de la institución de la que viene y también en función de la red. O sea, que esté o que no esté no le hace mayor diferencia. Pero la gente que está convencida, que asume el sentido y la misión que tiene esa red intersectorial entonces pone todos los recursos propios y de la institución a la que pertenece, en función de realizar los objetivos comunes...” (Entrevistada nº1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Sin adentrarse en un tipo de análisis que escape a los límites de este trabajo¹²⁶, debe señalarse la importancia que tiene para viabilizar y alcanzar los propósitos y las metas propuestas, la construcción que este tipo de definiciones imprime al grupo en términos de cohesión y sentido. En esta instancia de establecimiento de acuerdos básicos, el grupo asumía que el buen desenvolvimiento de la red dependía de que las distintas prácticas de gestión incorporadas debían acompañarse y sostenerse con un fuerte debate crítico sobre el compromiso de cada una de las instituciones representadas en el espacio, así como sobre la importancia de fortalecer la visión compartida que el grupo iría desarrollando.

¹²⁶ Como ya fue señalado, varios de los aspectos mencionados se vinculan a un plano de una complejidad particular, como es el de la conformación y evolución de identidades en agentes e instituciones sociales y políticas (definidos como actores según sea el caso). Analizarlos escapa ampliamente a este trabajo; es por ello que solo son planteados y desarrollados de manera parcial, de acuerdo a los objetivos de investigación.

Las certezas y el nivel de autodefinición que irían surgiendo a partir de las interacciones del grupo, expresadas en su mayoría a través de algunas de las coordenadas conceptuales planteadas, propiciarían la determinación de posturas estratégicas, elecciones metodológicas y el seguimiento de líneas operativas acordes.

III.3.2. Eligiendo la metodología acorde al nuevo paradigma de promoción de derechos

A partir de la elaboración y planteamiento por parte del grupo de los acuerdos básicos,¹²⁷ en el mes de mayo del año 2003 se producen las definiciones y elecciones estratégico-metodológicas que orientarán el diseño, la implementación y la evaluación de la mayoría de las acciones y actividades de la RGM. Estas definiciones pueden entenderse en relación con una modalidad de gestión específica desarrollada sobre un tipo de escenario que, como fuera mencionado, teóricos y metodólogos han dado en llamar de planificación participativa y gestión asociada (PPGA).

En uno de los documentos de carácter fundacional elaborados por la RGM a mediados del año 2003¹²⁸, se plantea que el desarrollo y la concreción de la visión que compartiría el grupo sobre la infancia, implicaría la utilización de una estrategia y metodología construida sobre la base de una lógica participativa de articulación en red. *Participativa*, intentando incluir la mayor cantidad de actores (tanto para la elaboración de los diagnósticos como para el desarrollo de las acciones); *articulada*, en forma de red, orientada a producir acciones que den *visibilidad* a los avances, resultados e impactos alcanzados; y, finalmente, que sea *eficaz* en la orientación y reorientación de los recursos existentes.

Varios aspectos de esta metodología estaban orientados a que la RGM desarrolle una orientación propia de lo que en capítulos anteriores se denominó como actor colectivo. Autores como Cohen y Arato, definen y visualizan a un actor colectivo capaz de incidir en una problemática pública específica, a partir de un doble anclaje: en la Sociedad Civil por un lado y en la Política por el otro. Es decir, accionando en donde se constituyen y originan las diversas necesidades, demandas y problemáticas, entiéndase en el seno de la comunidad (los distintos ámbitos territoriales); como en instancias en donde estos requerimientos pueden articularse y tener alguna forma de expresión y, según sea el caso, de resolución y/o institucionalización, a saber, el Estado o esfera gubernamental (incluyendo aquí a la instancia legislativa).

¹²⁷ Debe mencionarse que dichos acuerdos, generados colectivamente, se irán redefiniendo en función de la mirada que el grupo vaya adoptando sobre la problemática de la niñez y adolescencia en la provincia de Buenos Aires.

¹²⁸ *Documento Fundacional*, pág. 5.

Tanto del análisis de los objetivos específicos propuestos en el documento fundacional de la RGM, así como de lo expresado por la mayoría de los entrevistados, se desprende la necesidad de llevar adelante acciones que, en su lógica subyacente pueden entenderse como defensivas u ofensivas, según los términos acuñados por los autores mencionados. Como se dijo, las primeras acciones estarían orientadas a producir esfuerzos por mantener y redefinir la razón de ser y las identidades de las organizaciones participantes ante los contextos cambiantes, reinterpretar las normas y desarrollar formas asociativas igualitarias; el segundo tipo de acciones, deberían reflejar la capacidad del grupo de organizaciones para articular con estructuras, en este caso áreas específicas, políticas y económicas, que no solo brinden beneficios puntuales sino que logren producir la reformas institucionales que amplíen, en un sentido democrático y participativo, las acciones públicas impulsadas por el Estado.

También se desprende claramente de aquellas fuentes que para cumplir con ambas aspiraciones se haría imprescindible que la RGM se constituya, como afirma Guerra Rodríguez, sobre un gran número de instituciones con el fin de que rompan “...*los monopolios de influencia en la definición de lo que constituye un problema que hay que atacar y cómo hacerlo*”.¹²⁹ De este modo, la necesidad de coordinar y establecer *una Estrategia de Respuesta Múltiple* a la problemática de la infancia y adolescencia en general, pero acotado al ámbito del Gran La Plata, y que tenga eficacia en su propósito de tener incidencia en restituir y promocionar derechos, requerirá de la construcción de un escenario multiactoral (basado en la búsqueda de consensos y acuerdos) y de la PPGA como modalidad de gestión más específica acorde a las necesidades detectadas.

Lo dicho por Marta, una de las agentes provenientes del área de salud participantes de aquella primera etapa de construcción, ilustra en gran medida estos preceptos:

“...en el área de Salud muchas veces no se conoce lo que se está haciendo en un hospital que está en la misma ciudad y trabajando a veces en el mismo tema, lo que nos permite articular en red es poder además, revalorizar lo que uno tiene con otros, formando como una especie de gran equipo extendido; fortalecer las acciones que uno hace y lograr el apoyo de esferas más altas que de lo contrario no se alcanzarían ...” (Entrevistada n°3, profesional proveniente del área de salud orientada a la infancia; ciudad de La Plata, 2006)

Del mismo modo, pero enfatizando en la necesidad de instalar la problemática en distintas instancias y ámbitos de decisión política, Lucia afirma que se debe “...*intentar poner*

¹²⁹ Guerra, Rodríguez, Carlos (1996) “La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias”, en Repetto, Fabián, (2001), “Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile”, Prometeo, Bs. As.

en la agenda institucional, es decir de cada institución que participa y que se compromete en cada mesa de gestión, que componen a la red de gestión, las necesidades que surgen priorizando de alguna manera los recursos para esos lugares (Entrevistada n°1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006)

Como ya fue explicado en el apartado metodológico, estas etapas de gestión, instancias consideradas clave para el análisis y la periodización del relato, se adecuan a lo que se ha definido como un modelo de gestión integral. Modelo entendido como un proceso permanente y continuo en donde se relacionan los momentos metodológicos de planificación, implementación y evaluación, de las acciones y actividades orientadas a la transformación de algún/os aspecto/s de una determinada problemática social; en este caso a partir del intento de restituir y promover derechos de niños/as y adolescentes.

III. 4 Identificación de las prioridades de gestión

3.4.1 Diagnóstico participativo sobre niños y adolescentes; zonas de intervención, metodología específica. Niveles de gestión e intervención

A fines del mes de mayo de 2003, inmediatamente después de producida la convocatoria e incorporación de los agentes de las principales áreas y organizaciones que conformarían la red, el grupo comienza con el proceso de identificación y definición de las prioridades. Este proceso, como instancia clave de una planificación integral, estuvo dado por la definición de la cobertura y alcance que tendrían las acciones destinadas al segmento específico de la población que sería abordada por las acciones y por la delimitación territorial.

El resultado de este proceso de identificación de prioridades fue la elaboración de un diagnóstico participativo que incorporó la mirada de los distintos agentes que provenían a su vez de diversas realidades tanto locales como provinciales, con núcleos problemáticos específicos. En este sentido, antes de avanzar con las particularidades de dicho proceso, resulta necesario repasar algunos indicadores generales que dan cuenta de la situación social de la provincia de Buenos Aires y del gran La Plata en aquel momento.

Como fue expuesto, la década de los `90 significó un punto de inflexión en la cuestión social Argentina. Se pasó de un país con una relativamente alta integración social, bajo desempleo y una pobreza estructural acotada, a una situación de fragmentación social, desempleo y la aparición de nuevas formas de pobreza. Este deterioro impactó de modo particular en la infancia. Según el informe del SIEMPRO respecto de la situación social de la

niñez y adolescencia en la década de los '90¹³⁰, los distintos segmentos de edad de 0 a 18 años mostraron un creciente deterioro, encontrándose en una situación de pobreza prácticamente la mitad de dicha población. Como afirman Bombal y Garay, el vertiginoso aumento de la pobreza infantil

*“...ha dejado al descubierto la incapacidad de las políticas dirigidas a esta población de hacer frente a los problemas que actualmente atraviesan a la estructura social y, paralelamente, muestran las dificultades de dar cumplimiento a los compromisos asumidos al incorporar la CDN.”*¹³¹

Lógicamente, la situación en la provincia de Buenos Aires era igualmente compleja. Tomando como referencia el estudio coordinado por Gerardo Codina¹³², se puede presentar un panorama provincial de la población infanto-juvenil en situación de vulnerabilidad. Este trabajo se orienta a las principales zonas urbanas, incluida por supuesto el gran La Plata¹³³.

El total de población general estimada para el año 1998 fue de 9.869.082, que representa casi el 72% del total provincial. De este universo, 3.953.410, es decir más del 40%, son niños y adolescentes. En ese mismo año, UNICEF Argentina determinó que más del 36% de la población general de la provincia, correspondía a niños y adolescentes (0-18 años) con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En cuanto a la situación educacional, el informe devela que el 98 % del total de la población de 6 a 12 años se encuentra escolarizada. En cambio, para la franja de 13 a 17 años la escolarización es un 31% menor.

Las cifras correspondientes al Gran La Plata que aparecen en este informe son las siguientes. La población menor de 18 años es de 197.093, que representa casi un 34% de la población total para el año 1997. La tasa de escolaridad para la franja de 6 a 12 años era de 98,1 %; mientras que para la de 13 a 17 años de un 77,6 %. La tasa de mortalidad infantil por mil habitantes era del 19,1%. Si bien los niveles de estos indicadores no representan el peor

¹³⁰ SIEMPRO: *La situación social de la infancia: Análisis de los últimos diez años*, Serie Informes de Situación Social, Buenos Aires, Julio de 2000.

¹³¹ González Bombal, Inés y Garay Candelaria. Incidencia de OSC en Políticas Sociales: “el Caso del Comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en Organizaciones de la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas, Bombal, Inés González y Villar Rodrigo (comp.), Libros del Zorzal, 2003, Bs. As., pág. 285.

¹³² Codina, Gerardo: *op. cit.* págs. 71 y 72.

¹³³ La información contenida en este trabajo se refiere a un aglomerado compuesto de treinta un (31) municipios de la Provincia de Bs. As, a saber: A. Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Gral. San Martín, José C. Paz, San Miguel, Malvinas, La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Ituzaingó, Hurlingham, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Pilar, Escobar, San Vicente, Pte. Perón, La Plata, Berisso y Ensenada.

panorama de la provincia y del aglomerado delimitado¹³⁴, dan cuenta, en términos relativos, de una situación de gravedad intermedia, que tiende a profundizarse en las principales áreas y cuestiones consideradas claves para el desarrollo de los distintos segmentos de la infancia y adolescencia.

Esta situación social define el contexto en el que se produjeron los diagnósticos participativos más específicos que darían sustento a la planificación y a la posterior implementación de las diferentes acciones. En los documentos analizados y testimonios obtenidos, tanto en la identificación de los distintos núcleos problemáticos como en la definición de las prioridades de gestión, se evidencia la percepción colectiva que se iría construyendo sobre la situación de vulnerabilidad de los niños y adolescentes en el Gran La Plata y sobre las modalidades específicas para su abordaje.

Partiendo de la base de los acuerdos básicos a los que llegó el grupo, se determinó una metodología específica que generara una estructura descentralizada de planificación y gestión que condensase, desde la perspectiva del nuevo paradigma de la infancia, el análisis de los condicionamientos contextuales existentes, tanto en general como en cada ámbito de abordaje, con la definición de las necesidades programáticas y acciones a llevar adelante.

El primer paso fue determinar el segmento específico de niños y adolescentes que sería abordado con las acciones de gestión. Se partió desde una perspectiva preventiva. Para esto el grupo consideró necesario delimitar a niños y adolescentes que, si bien en muchos casos atravesaron alguna instancia de intervención estatal, no representaran el segmento más fuertemente institucionalizado. Basándose en un análisis situacional que reconoció como parámetros sobre los que se debería actuar, las condiciones de pobreza, de salud, de educación y de desarrollo cultural, la coordinación de la RGM propuso y llevó adelante una tarea de diagnóstico que posibilitaría la posterior planificación y, a través de su actualización permanente, el desarrollo de las acciones. El proceso de elaboración de este diagnóstico en gran medida participativo, no tendría precedentes en la zona del Gran La Plata. El mismo comenzaría a dar indicios del enfoque integral, así como de las formas de articulación que se producirían en la fase de implementación.

Se utilizó como fuente de información al área de seguridad, a través de la comisaría del menor de la ciudad de La Plata, que participaba en la RGM proporcionando datos significativos considerados estratégicos para esta etapa, como el origen y procedencia de los niños, niñas y adolescentes con el objetivo de fundamentar un abordaje georreferenciado.

¹³⁴ Según este informe, los partidos que en aquel momento presentaba un peor panorama social en general, y respecto de la infancia en particular, pertenecen al conurbano bonaerense.

En este sentido, Adrián, agente participante del espacio, relata la lógica de trabajo desarrollada

“...la idea inicial fue buscar una población testigo y sobre eso elaborar un plan, una manera de trabajo sobre esa población; en función de esto elegimos los barrios de las zonas. En éstas zonas, es decir ya en territorio, se planteó la posibilidad de que se hiciera una convocatoria a instituciones y a todos los actores de la comunidad para plantearles que era lo que queríamos hacer y cómo estaba estructurado este trabajo y por supuesto para que participaran...”
(Entrevistado nº2, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006)

De este modo, la consulta a aquellos registros permitió determinar las características más específicas de los destinatarios; sus zonas de procedencia y en dónde, por lo tanto, se comenzaría con la labor territorial. También un relevamiento de las distintas instituciones que potencialmente participarían tanto a nivel territorial, como en otras instancias de la red. Esto posibilitaría el desarrollo de las articulaciones entre los distintos agentes y organizaciones, entre perspectivas y áreas temáticas diferentes, para avanzar hacia la planificación de las grandes líneas operativas y las acciones más específicas que tuvieran en cuenta para los/as niños/as y adolescentes sus *“...circunstancias de vida, las estrategias que implementan para su subsistencia, los actores involucrados en las mismas y el estado de vulneración de derechos como así también el alcance de la transgresión a la Ley que pudieran realizar.”*¹³⁵

Todo este proceso se catalizaría en tres niveles de gestión estructurados del siguiente modo. Por un lado, se constituyó una instancia que concentraría a funcionarios y referentes de las distintas áreas gubernamentales y de las OSC. Según los documentos y testimonios, este nivel, llamado primero distrital y luego regional¹³⁶ (de ahora en más Mesa Regional - MR-), tenía por labor brindar el marco, en términos de viabilidad, al despliegue de las acciones en los distintos niveles de gestión, desde la planificación operativa hasta la concreción misma de las acciones en territorio. A su vez, esta instancia debería producir las evaluaciones más generales y estratégicas en función de redefinir objetivos y propósitos.

Como se verá más adelante, estas características tuvieron una lógica que bien puede asimilarse al concepto de acción de tipo ofensiva, utilizado por Cohen y Arato, como una de las

¹³⁵ Codina, Gerardo: *op. cit.* pág. 73.

¹³⁶ Desde el punto de vista de la cobertura geográfica, este nivel de gestión fue llamado primero Distrital por abarcar específicamente a la Ciudad de la Plata. Cuando la cobertura de las acciones fue abriéndose a localidades y barrios de la zona del Gran La Plata y, progresivamente, a otros puntos cercanos este nivel pasó a designarse como Regional. En este sentido cabe destacar la vocación explicitada por del grupo inicial, de que la evolución de RGM ampliara su accionar a distintos puntos de la provincia de Buenos Aires.

dimensiones de actores capaces de influir en el desarrollo de alguna política pública o aspecto de la estructura de gobierno (en el contexto de este trabajo, en el área de la política social). En este sentido, las implicancias de una acción ofensiva están dadas por la capacidad de articular acciones con estructuras de la Sociedad Política y así obtener beneficios. Aunque también, para estos autores, la acción estratégica e instrumental va más allá del reconocimiento monetario o político. Implica la posibilidad de producir reformas institucionales que amplíen en un sentido democrático y participativo las acciones públicas llevadas adelante por el Estado. Ambas implicancias pueden encontrarse planteadas en esta etapa de planificación.

Resulta significativo lo manifestado por Eugenia, referente de la Universidad Nacional de La Plata, en cuanto a la importancia de la articulación entre distintos espacios sociales para lograr un mayor flujo de recursos, así como su mejor asignación. La entrevistada afirma que

“...la articulación contribuye a mejorar el abordaje de distintos problemas sociales; es provechosa proponer y llevar adelante cualquier tipo de interacción con organizaciones e instituciones de distintos espacios sociales, porque sino pasa lo que pasó siempre que se opera sobre las mismas cuestiones, superponiéndose institucionalmente. Entonces si se puede lograr una articulación, esto va implicar un mejor aprovechamiento del poco recurso que existe. Para mí lo más beneficioso de esa interacción es poder optimizar los recursos de distinto tipo y procedencia.”
(Entrevistado n°5, profesional proveniente de la Sec. de Extensión de la UNLP; ciudad de La Plata, 2007)

La entrevistada resalta uno de los principales propósitos que tendría este nivel de gestión del dispositivo que fue el de obtener, reorientar y viabilizar hacia los niños/as y adolescentes destinatarios/as de las acciones, una serie de recursos de tipo simbólico (instancias de formación y capacitación por ejemplo) o materiales (elementos de construcción; material educativos; incorporación en actividades productivas y laborales), provenientes del Estado habitualmente dispersos o superpuestos dentro de su estructura y circuitos.

Asimismo, este nivel de gestión también tendría como objetivo promover la articulación con instituciones y organizaciones de la Sociedad Civil que poseyeran capacidad técnica y financiera y que estuvieran identificadas con el nuevo paradigma de la infancia. Desde la visión del grupo, sostener estos objetivos supondría llevar adelante un diagnóstico permanente basado en la reelaboración (entendida desde el intento de una re-planificación enmarcada en un proceso integral) de los supuestos y perspectivas que permitirían cierta anticipación a los contextos institucionales y políticos cambiantes, único modo, según lo manifestado en los documentos y testimonios, de sostener una línea de trabajo basada en la promoción, protección y restitución de derechos.

En otro de los propósitos explicitados por el grupo en este momento de la planificación, puede reconocerse un aspecto central de lo que se entiende como acción estratégica. Se planteó como necesario que las tareas orientadas a obtener ciertos beneficios como los mencionados arriba, deberían acompañarse con otras que estén orientadas a lograr un mayor reconocimiento y legitimidad institucional al imperativo de que las distintas políticas públicas a la infancia, tanto a nivel local como provincial, se fundamenten sobre el nuevo enfoque. En este sentido, Lucía resalta la importancia de *“Intentar poner en la agenda institucional esta problemática; en cada organización que se comprometa con este espacio de gestión, o con la red de gestión más amplia, priorizando de alguna manera los recursos para esos lugares así como lograr que se reconozca la nueva manera con la que se empieza a trabajar...”* (Entrevistada nº1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Para el logro de este propósito la coordinación del grupo expresaba la importancia fundamental que significaba la cercanía con la Subsecretaría de Minoridad de la provincia de Buenos Aires, a través de la presencia de agentes pertenecientes a la DPCD y de una de sus delegaciones departamentales, la del partido de La Plata; además del apoyo y anuencia demostrada por altos funcionarios del organismo. Como ya se mencionó, esta Subsecretaría tuvo en esos tiempos no solo la función de diseñar y ejecutar las políticas sobre la infancia sino también el importante rol de intentar promover la discusión en distintos ámbitos en torno a la elaboración e implementación de normativas provinciales.

El proceso frustrado de implementación de la Ley Provincial 12.607 ya relatado, así como las distintas trayectorias y vaivenes en las experiencias de gestión que desembocarían en la formación de la comisión interministerial, y finalmente, la reestructuración del actual Ministerio de Desarrollo Humano, fueron a grosso modo los antecedentes y elementos que orientarían al diagnóstico estratégico en busca de darle viabilidad institucional y también política, al proceso de gestión mixta que se iniciaba.

Ejemplo de esto fue la iniciativa de viabilizar, a mediano y largo plazo, una ampliación territorial de esta experiencia de gestión intentando replicarla en otros puntos de la provincia, aprovechando iniciativas de gestión ya existentes o que estaban comenzando. Aunque dicha propuesta en principio provino de la DPCD, muy rápidamente el grupo la consideró estratégica ya que en aquel momento, desde un claro voluntarismo, consideraba que la posibilidad de que se promulgara otra ley dependía en gran medida de la contribución y proliferación de esquemas articulatorios entre la Sociedad Civil y el Estado, como alternativas concretas a las políticas de niñez y adolescencia basadas en la doctrina de la situación irregular.

Finalmente, para ilustrar lo recién planteado, puede citarse lo elaborado en uno de los documentos de aquel período respecto a la necesidad de que

“...los diagnósticos realizados como los proyectos de trabajo territorial formen parte de una red de articulación institucional cuya traducción operativa tenga cuerpo en las zonas focalizadas en cada una de las departamentales (...) asumiendo que muchas de estas ya han implementado, aunque sea parcialmente, acciones que están comprendidas en este dispositivo. Por lo tanto, otros de los objetivos generales que tiene esta iniciativa es el de respetar los avances producidos en las distintas departamentales en este campo; potenciando y complementando acuerdos, más o menos formales, y articulaciones que se hayan instaurado con áreas del ejecutivo, como con organizaciones de la Sociedad Civil.”¹³⁷

Otro de los niveles de gestión que se constituyó en esta etapa fue el denominado Mesa Técnico Operativa (MTO). En este escenario participativo, se canalizarían las diferentes demandas provenientes del territorio, a través de un procesamiento basado en un abordaje técnico integral, es decir, teniendo en cuenta las múltiples perspectivas desde las que se debe enfocar determinado caso o problemática. Entendida como un espacio de trabajo, en esta instancia los referentes y técnicos de las distintas áreas, instituciones y organizaciones, designados por las autoridades participantes en el nivel de la MR, se viabilizarían las diferentes líneas de acción y actividades diseñadas y acordadas.

La dinámica de la MTO estaría basada en el intercambio y análisis de los diversos temas o problemáticas planteadas, abarcando las múltiples dimensiones que pudieran asumir en los contextos específicos de su surgimiento. En términos concretos, esto implica que desde la óptica de cada área, sea educación, salud, cultura, etc., los agentes participantes construyan el correspondiente diagnóstico. Este análisis a su vez, tendría que derivar en la planificación participativa de las actividades adecuadas para el abordaje integral, así como en la inmediata realización, seguimiento y monitoreo de las mismas.

Aunque la MTO tendría gran iniciativa en los distintos temas y acciones, en términos generales y más o menos ideales, se la ubicaba en un circuito en donde recepcionaba distintas problemáticas (que podían ir de la mera vulneración de derechos al planteamientos de necesidades de promoción de otro orden), que eran identificadas e impulsadas en las denominadas mesas de trabajo territorial (tercer nivel de gestión a continuación presentado). Siempre en términos esquemáticos, la MTO intentaría su abordaje y resolución en articulación con el nivel territorial. Y si el tema o problemática, presentaba cierto grado de complejidad se abordaba de modo articulado, con el primer nivel de gestión, es decir el regional.

¹³⁷ RGM, “Etapas de diseño, evaluación e implementación de la Mesa Distrital”. Documento de Trabajo, La Plata, junio de 2003.

En la MTO, es donde tal vez aparezca con mayor claridad la intención del grupo de desarrollar mecanismos que garanticen y conduzcan a la promoción y protección de derechos, sobre la base de una lógica de articulación y participación entre los distintos sectores e instancias, a través de sus referentes y representantes. Según lo claramente explicitado en esta etapa, el desarrollo de estos mecanismos sería el motor de todo el esquema de participación mixta.

Otras de las características de este nivel de gestión tienen que ver con el intento de los participantes de lograr una perspectiva comprehensiva y amplia al momento de abordar y analizar cada tema o problemática; un intento de desburocratizar la mirada y por supuesto el abordaje en sí, en el sentido de la desjudicialización de Cohen y Arato. Al tiempo de darle una mayor viabilidad a las acciones implementadas.

La búsqueda de viabilidad en este nivel puede entenderse en términos de una acción de tipo instrumental y estratégica (u ofensiva). En este caso, su lógica, que adopta una particular expresión en este nivel de gestión, pasaba por la derivación hacia el nivel regional de todas aquellas cuestiones y situaciones que requerirían, para su definición y resolución, de una articulación con otras estructuras políticas e institucionales.

Otro elemento central de la metodología planteado por el grupo, tiene que ver con el desarrollo de acciones y actividades con un anclaje en el ámbito social desde donde se constituyen las distintas identidades, pautas culturales y por lo tanto también el entramado en donde se originan las problemáticas a ser abordadas en el contexto de la RGM. Este ámbito es la Sociedad Civil. Esta también es una dimensión del accionar de un actor orientado a incidir en algún aspecto o área de una problemática o política pública.

Estos aspectos metodológicos fueron planteados como imprescindibles por parte del grupo para llevar adelante las acciones, no solo desde el punto de vista del modelo de gestión adoptado sino desde el nuevo paradigma de infancia que plantea como fundamental el entramado social e institucional que rodea al niño. Según el documento de trabajo referenciado, la importancia de este tipo de acciones defensivas, según la definición de los autores franceses, en el ámbito de la MTO, se manifestaría a partir del despliegue de un enfoque técnico-operativo y también estratégico, que atravesaría tanto la planificación y los diagnósticos participativos como las otras fases de gestión. Su principal característica es el desarrollo de actividades y abordajes con una base georreferenciada, basadas en mecanismos asentados en la instancia de gestión territorial. Según el grupo, esto permitiría un verdadero acercamiento, en el ámbito local, a las diferentes realidades y particularidades que hacen a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, así como conocer el entorno inmediato, es decir sus familias, instituciones y

organizaciones que forman parte de sus procesos de socialización. Dicho de otro modo, ya sea en la RGM, pero fundamentalmente en este nivel de gestión se incorporará

*“... la mirada de los niños y adolescentes a fin de percibir sus necesidades y las perspectivas que estas adquieren en los distintos ámbitos en los que los mismos transitan. Teniendo en cuenta las circunstancias de vida, las estrategias que implementan para su subsistencia y los actores involucrados en las mismas ...”*¹³⁸

El último de los niveles de gestión constituidos en esta etapa de la RGM fue el denominado Mesa de Trabajo Territorial (MTT) o Mesa Barrial como fue llamado inicialmente. Este escenario participativo fue concebido como la instancia más concreta en el abordaje georreferenciado de los destinatarios de las acciones y su entorno. Según lo planteado, aquí es donde “(...) participarían los diversos efectores estatales de cada barrio y las organizaciones sociales y comunitarias con ubicación y desarrollo en la zonas establecidas -La Plata y Gran La Plata- (...)”. En esta instancia, se elaborarían diagnósticos permanentes acerca de las necesidades, demandas, y sus posibles resoluciones, en las distintas zonas delimitadas.

Al igual que en la MTO, la lógica de funcionamiento de la MTT se basaría en el intercambio y análisis por parte de los participantes de los diversos temas o problemáticas planteados, pero con la diferencia de que en esta instancia habría una relación y un contacto más directo con las situaciones que irían surgiendo. Esto debería conducir a una identificación lo más profunda y sistemática posible de las situaciones de vulneración de derechos, así como también a considerar y articular la autonomía e identidad de todas las organizaciones e instituciones participantes en los distintos procesos.

Sin tener una ingerencia directa en la planificación global, aunque si en momentos clave de la evaluación, los equipos participantes de la MTT deberían, junto a las diversas instituciones convocadas a nivel territorial, elaborar diagnósticos permanentes y específicos sobre problemáticas que podrían ir desde alguna necesidad más o menos generalizada a nivel local, más vinculadas a tendencias contextuales, tanto económicas como sociales y políticas; o sobre casos y situaciones más particulares.¹³⁹ Como ya fue mencionado estos diagnósticos serían

¹³⁸ RGM, “*Etapas de diseño, evaluación e implementación de la Mesa Distrital*”. Documento de Trabajo, La Plata, junio de 2003.

¹³⁹ Aunque se verán más adelante ejemplos de algunos casos pueden ser, para el primer tipo, la necesidad de propiciar y organizar operativos de documentación a grupos de niños, teniendo en cuenta el condicionamiento y las implicancias que este problema tan generalizado tiene para el desarrollo e integración de los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Ejemplo del segundo tipo pueden ser las situaciones familiares ocasionadas por el consumo de drogas de uno de sus integrantes adolescente, o las implicancias producidas por una situación de abandono familiar, o de deserción escolar.

derivados casi inmediatamente a la MTO, en donde se produciría el análisis y aporte correspondiente.

Cabe recalcar que las acciones defensivas desarrolladas en este nivel del dispositivo suponen conservar y desarrollar lo que los autores franceses consideran la infraestructura comunicativa del mundo de la vida, ya planteada en la sección teórica. En esta lógica de trabajo, se producirían los esfuerzos por mantener y redefinir la razón de ser y las identidades de las organizaciones participantes ante los contextos cambiantes, reinterpretar las normas y desarrollar formas asociativas igualitarias y democráticas; así como el estilo de vida, las necesidades y la perspectiva que ellas asumen en los distintos grupos de niños/as y adolescentes determinados/as como destinatarios. En este sentido, vale compartir lo expresado por uno de los referentes del área de salud, respecto de la importancia de haber incorporado estas nuevas directrices a la labor territorial:

“...hasta este momento no se atendían ni las necesidades ni las decisiones de la gente, del que está con los problemas o con las situaciones a resolver sino que en realidad la visión siempre se volvía verticalista, es decir lo que se supone que se debe hacer por números y estadísticas y no lo que la gente realmente necesita que se haga. Yo entiendo que el Ministerio de Salud se tiene que preocupar por la morbi-mortalidad materno infantil, pero tal vez habría que pensar si no se están necesitando otras cosas...”(Entrevistada n°3, profesional proveniente del área de salud orientada a la infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Complementando esta concepción más general sobre la necesidad de implementar una lógica de trabajo georreferenciada, en función de lograr cercanía al contexto en donde se constituyen las necesidades de los niños/as y sus familias, se puede agregar la importancia de incluir, en este mismo proceso, la mirada de instituciones de la Sociedad Civil que hacen al entorno, ya sea más general o a vez más directo y determinante, de la infancia delimitada para las acciones, a través de la incorporación de sus perspectivas en los diagnósticos.

En este sentido y como ya fuera mencionado, a diferencia de lo que ocurría en la década de los '90 con muchas OSC que participaban en programas sociales en el marco de los procesos de descentralización, en donde no hubo sino que un débil acompañamiento por parte de estas organizaciones, con una adaptación procedimental que no tenía en cuenta sus propias particularidades, ni la de sus participantes o destinatarios, la concepción que se estaba desarrollando y que pretendía llevarse a la práctica en esta instancia era ubicarlas en el centro de las actividades de diagnóstico y planificación. Era fundamental que la participación de las instituciones con presencia y expresión local, fuera definida a partir de su incorporación a los

procesos de construcción de diagnósticos específicos que marcarían el *qué* y el *cómo* enfocar y abordar operativamente las diversas problemáticas.

Este punto es bien ilustrado por una entrevistada cuando afirma que

“Yo estuve en la constitución de la primera mesa, de la primera experiencia que se hizo y era de mucha discusión, de poner todo; todo se conversaba y no solamente se conversaba: se discutía y a veces eran muy apasionadas las discusiones; eran (...) en la mesa barrial donde uno imagina donde está la escuela o las escuelas, donde está uno o dos unidades sanitarias, donde hay organizaciones sociales de todo tipo, las discusiones eran muy fuertes. Esto era más evidente en el trabajo sobre los prejuicios, o sea, cuáles son los códigos de los chicos y sobre los chicos ¿no?... Se discutía intensamente en un momento que se estaba tratando de establecer un marco conceptual común (...)” (Entrevistada n°1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

La centralidad que en esta instancia de la RGM tenía el entramado constituido por el niño/a o adolescente y su vínculo familiar, con su entorno inmediato y con su comunidad resulta muy significativa. Estos elementos, considerados como un núcleo de relaciones complejas desarrolladas en un contexto particular, no solo justificaría la multisectorialidad del abordaje, sino que estructurarían la articulación en los distintos niveles de gestión, atravesando tanto la planificación, como la ejecución y evaluación.

Como se mencionó, se intentaría abarcar los principales puntos problemáticos del partido del Gran La Plata, con el propósito a largo plazo de que una vez avanzados y fortalecidos los mecanismos participativos de articulación y de gestión de esta primera etapa, se ampliaría la experiencia a otros centros de la provincia. En esta etapa los barrios y localidades delimitados para las acciones fueron Los Hornos, Villa Elvira, El Carmen, por el municipio de La Plata y San Carlos por el de Berisso.

Las tres instancias o niveles de gestión antes expuestos, representan la configuración final del proceso de construcción de la RGM estudiada. Este armado, sería la estructura que posibilite el desarrollo de las articulaciones entre los distintos agentes y organizaciones, entre perspectivas y áreas temáticas diferentes, en función de avanzar hacia la planificación de las grandes líneas operativas, las acciones y las actividades más específicas de promoción y protección de derechos de niños/as y adolescentes en las zonas en principio delimitadas.

3.5 Definición de las líneas de acción de promoción y protección de derechos

A mediados del año 2003, con el esquema de gestión mixto ya estructurado el grupo comienza con el proceso de definición de las acciones de gestión de promoción y protección de derechos de niños/as y adolescentes.

Se establecieron líneas de acción generales que, concebidas más a mediano plazo, deberían contribuir con el propósito definido por el grupo de generar una alternativa en la atención de la infancia en situación de vulneración de derechos en la provincia. Planteadas como nucleamientos y componentes de actividades, debían enmarcar y guiar los distintos y particulares desarrollos en los tres niveles de gestión definidos.

De acuerdo al documento fundacional ya referenciado, el conjunto de acciones sería,

“1. (...) a través de la constitución de diferentes escenarios de participación, involucrar a la mayor cantidad de actores e instituciones del nivel barrial, municipal y provincial; 2. construir un diagnóstico y un mapa de necesidades actuales para la construcción de un Mapa-de-Oferta-Futuro que permita la atención integral de la Población objetivo; 3. propiciar proyectos compartidos por varias instituciones, promoviendo la configuración en red del nuevo sistema; 4. promover la adecuación de las instituciones a los lineamientos de la Protección Integral (...); 5. garantizar instrumentos técnicos y políticos que faciliten la operatividad de la acción; 6. generar instancias adecuadas de cooperación en capacitación y asistencia técnica con aquellas instituciones y/o organizaciones que aborden la problemática y quieran comprometerse en algún tipo de articulación pautada.”¹⁴⁰

Este conjunto de acciones, elaboradas a partir del proceso de discusión, diagnóstico y planificación relatado, expresan los nuevos principios que regirían esta experiencia de gestión. Una mayor participación de la Sociedad Civil articulada en red con instancias y áreas gubernamentales y estatales, se traduciría en el planteamiento de acciones que permitan una diversidad de perspectiva y abordajes. En este sentido, Lucia menciona que uno de los fundamentos de

“...la red de gestión mixta es, como decía un compañero: ‘aplicar a problemas complejos respuestas múltiples’. Entonces, de alguna manera se hablaba (...) de un programa de respuesta múltiple: frente a un problema determinado desde los distintos lugares de los participantes en este

¹⁴⁰

Documento Fundacional, pág. 6.

espacio mixto es qué pone cada uno todo lo que puede...” (Entrevistada n°1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Asimismo, el desarrollo de estas líneas de acción implicaría actividades más concretas, diseñadas hacia un corto plazo y realizadas en cada etapa y ámbito de gestión. Las mismas apuntarían a alcanzar los objetivos esperados (explícita o implícitamente planteados) sobre cada una de las líneas de acción más generales.

Debe señalarse sobre un modo (o si se quiere enfoque) en gran medida particular que tendría el planteamiento de las acciones de la RGM. Esto tiene que ver con la percepción que el grupo tenía respecto de lo cambiante del entorno y sobre la necesidad de responder con rapidez a las oportunidades y también a las amenazas. Este es otro aspecto en donde la RGM intenta escapar a una forma tradicional de planificar, planteando a las acciones como marcos generales con la suficiente flexibilidad hacia el entorno.

En este sentido, frente a una manera convencional de planificación, Aguilar Villanueva destaca la importancia de nuevas modalidades que definen

“...criterios o lineamientos generales para decidir las acciones que se deben tomar frente a sus condiciones internas, en las que con toda probabilidad ocurrirán hechos de inconformidad, conflicto, resistencia al cambio (...) y frente a las condiciones externas de competencia, no de cómodo monopolio, y de cambios inesperados en el entorno social.”¹⁴¹

Estas orientaciones pretenden escapar a una razón instrumental de diseño rígido de actividades, a la corrección analítica de un plan incuestionable. En el contexto de la RGM, la participación de varios de los agentes fundadores en experiencias de gestión que no tuvieron constancia o que directamente fracasaron, contribuyó en términos generales a que se inclinaran hacia este tipo de planificación de tipo más flexible y abierta. En este sentido, según el testimonio de un funcionario del área de infancia participante de aquel proceso, no había “(...) que hablar de programas ni de actividades totalmente “medibles”; sino de acciones que logren reproducirse a pesar de los obstáculos políticos y también sociales que había en cada territorio (...)”. Esta forma de concebir la planificación general de las acciones y actividades, además de impulsar modos particulares y hasta novedosas de implementarlas y evaluarlas, condicionará también formas específicas de articulación entre los distintos agentes e instituciones participantes de la RGM.

¹⁴¹ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit. pag. 253

3.6 Desarrollo de la Red Gestión Mixta: implementación y evaluación de las líneas de acción planificadas

Las fuentes utilizadas para analizar esta etapa de la RGM fueron, además de los relatos proporcionados por las entrevistas a informantes clave y diversos testimonios de funcionarios provinciales y municipales, los documentos internos de trabajo elaborados en función de dar seguimiento a todo el proceso de gestión.

La periodización definida para este proceso, enmarcado en la implementación, re-planificación y evaluación de las acciones, comienza en el mes de mayo de 2003 y se extiende hasta el mes de marzo de 2005. Esto permitirá indagar sobre gran parte de la evolución de dichas acciones a través de las diversas prácticas y articulaciones realizadas entre los distintos agentes e instituciones, en el marco de cada una de las áreas de intervención y perspectivas temáticas.

En este sentido, cabe señalar que según las fuentes utilizadas, prácticamente durante todo el período de desarrollo de la RGM tuvo como principales ejes a las áreas de Educación y de Salud, tanto a nivel provincial como municipal. Esto no significa que no hayan existido avances y actividades significativos en las restantes áreas de intervención (como seguridad, justicia, DDHH, extensión universitaria y cultura), pero por lo general estas estuvieron orientadas y articuladas a las actividades y abordajes producidos en los ámbitos de la salud y la educación.

Esta situación puede explicarse por dos motivos. Por un lado, los aspectos educacional y de salud de los niños y adolescentes de la provincia son reconocidos por el grupo como dos de los principales núcleos a partir de los cuales se deben llevar adelante los procesos de integración social y de promoción y protección de derechos, y en los que a su vez se evidencia objetivamente el mayor déficit de las políticas públicas provinciales. Por otra parte, estas dos áreas revisten una gran importancia desde el punto de vista de su institucionalidad descentralizada. Este aspecto resulta de gran importancia a los objetivos de georreferenciamiento que tienen la mayor parte de las líneas de acción desarrolladas en la RGM, permitiendo estructurar territorialmente las distintas actividades.

Con el propósito de sistematizar las interacciones entre los distintos actores e instituciones en torno a cada una de las líneas de acción planteadas, se definió en esta investigación un esquema básico de análisis que intentó dar cuenta de la lógica específica de funcionamiento de la RGM en los tres niveles de gestión ya explicitados. Este esquema de análisis se plantea a través de dos niveles de articulación estructurados a partir de elementos que surgen de la metodología y de las prácticas de gestión llevadas adelante por el grupo.

El primer espacio o nivel de articulación de este esquema se desarrolla principalmente entre la MTO y la MTT. Es decir, entre el nivel en donde los referentes y técnicos de las distintas áreas, instituciones y organizaciones intentan acordar y viabilizar las diferentes líneas de acción y actividades diseñadas a corto, mediano o largo plazo y aquel en el que el abordaje georreferenciado de los destinatarios y su entorno, a través de la participación de los diversos efectores estatales de cada barrio y las organizaciones sociales y comunitarias, tiene su expresión más concreta.

El segundo espacio o nivel de articulación tiene su expresión en la interacción producida entre la MTO y MR. Es decir, entre el nivel técnico-operativo y aquel en el que se produce el marco más general desde donde se propicia la viabilidad y legitimación institucional de las distintas acciones desplegadas en toda la red. Sería también allí donde se producen las evaluaciones más generales y estratégicas, en función de redefinir objetivos y propósitos a más largo plazo.

3.6.1 Línea de acción n° 1: Incorporación de OSC e instituciones estatales de nivel barrial, municipal y provincial, a través de la constitución de diferentes escenarios de participación.

Importancia de las OSC y de las áreas de salud y educación como recursos descentralizados

El desarrollo de esta línea de acción estuvo basado en la convocatoria según las distintas circunstancias y necesidades detectadas en todo el proceso de gestión, de agentes e instituciones de distintas jurisdicciones, áreas de intervención, pertenecientes tanto al Estado como a la Sociedad Civil. Al ser transversal y permanente, el tratamiento de esta acción se hará de modo independiente solo en esta fase inicial. Esto tiene que ver con la importancia que tuvo este momento para las primeras actividades descentralizadas. Para el resto del período definido, es decir 2004 e inicios del 2005, se indagará sobre la implementación de esta acción pero en función de la evolución que tengan las restantes líneas acción.

La implementación de esta acción de gestión a inicios de mayo de 2003, fue considerada fundamental para terminar de sentar las bases territoriales e impulsar el funcionamiento descentralizado de la RGM en su conjunto. Aunque ya se había avanzado considerablemente en el proceso de convocatoria de los distintos agentes y organizaciones, durante los meses de mayo y junio del año 2003 la RGM continuó con el desarrollo de esta línea de acción a través de la implementación de actividades. En principio, se produjo la convocatoria a organizaciones sociales con presencia en cada uno de los ámbitos territoriales de intervención así como de áreas estatales consideradas relevantes no incorporadas con anterioridad.

De este modo, se empezaron a sentar las bases para generar una participación activa y lo suficientemente amplia tanto en el nivel de gestión territorial como en el técnico operativo y distrital (luego regional). Ya sea para Los Hornos, Villa Elvira, El Carmen, como para Villa San Carlos, es decir las primeras cuatro zonas delimitadas para las acciones, la importancia y el impulso que significaron el armado participativo y descentralizado, permitió producir los primeros intercambios a nivel de la MTT.

Originada en el segundo espacio de articulación, es decir en el ámbito de interacción de la MTO con la MR, la ampliación de la convocatoria y a partir de ello la posibilidad de incrementar la participación de las distintas áreas y organizaciones en torno a los tres niveles de gestión, fue posible a partir de la solidez de la interacción que, al menos al principio, se estableció con funcionarios de media y alta jerarquía en la estructura estatal provincial.

La relativa rapidez con que en la planificación y en la fase inicial de la implementación se amplió y enriqueció la red, dan cuenta de una mirada por parte del grupo de tipo instrumental, orientada a establecer y actualizar acuerdos con agentes considerados estratégicos, en su mayoría con pertenencia en la estructura estatal o Sociedad Política, con el objetivo de fortalecer la presencia y participación.

Desde el punto de vista de la coordinación del grupo, los avances en esta línea de acción, es decir lograr establecer el vínculo y el compromiso de estos agentes con la lógica plural propuesta, es lo que acompaña y viabiliza al desarrollo de las restantes prácticas y articulaciones, necesarias para las actividades de promoción y protección de derechos. En este sentido, respecto de la participación en este segundo espacio de articulación Adrián sostiene que:

“...los que manejan políticamente las áreas (estatales) entienden que este espacio es una verdadera alternativa; y es una alternativa que tiene validez precisamente por lo que define a esto que hacemos, por su participación plural, por el nivel de concertación que mantenemos (...)”
(Entrevistado n° 2, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Esta reflexión señala la importancia que la coordinación de la RGM le asignó por aquel entonces a este tipo de acción y a la concepción que la sostenía. En este sentido, es notoria la influencia de modelos de gestión que conciben la interacción con actores de la estructura política; articulación que, en el caso de la RGM, tendría cierto sentido vertical e inevitablemente burocrática, como condición para lograr la diversidad de instituciones y recursos deseados. Al mismo tiempo que desde la MTO, se establecería contacto y luego se incorporaría a OSC tanto de base como de promoción y desarrollo con capacidad de articular con recursos descentralizados de las áreas de seguridad y del poder judicial, además de las educativas y de

salud. Esta situación permitiría, al menos para este primer momento, avanzar hacia la configuración del escenario participativo en sus distintos niveles, basado en los criterios amplios de multisectorialidad y multiactorialidad planteados por el grupo, aspectos centrales de los acuerdos básicos a los que con anterioridad se había arribado.

3.6.2 Línea de acción n°2: Elaboración y actualización de diagnósticos sobre la infancia en el ámbito territorial, según área temática de intervención y nivel jurisdiccional.

Las primeras labores realizadas en esta línea de acción comenzaron principalmente en ámbitos como salud y educación. Los avances y logros que se fueran alcanzando en la misma, permitirían dar una cierta base de sustento para el desarrollo del conjunto de la RGM; ya que a través de lo que sus integrantes denominaban diagnósticos participativos, se daría la base de apoyo en términos de información y datos para el diseño y la realización de la mayoría de las actividades.

A partir de los acuerdos operativos alcanzados por el grupo desde la MTO, uno de cuyos primeros logros fue la ya mencionada interacción con el área de seguridad (a través de la utilización de los registros de la comisaría 1° del menor), que permitió determinar el origen y procedencia territorial de los niños y adolescentes que aún no habían ingresado al circuito internativo, se acordó efectuar distintos tipos de relevamientos en las zonas delimitadas con el objetivo de profundizar y seguir enriqueciendo aquel primer diagnóstico y también construir un mapa de recursos que permita el desarrollo de las actividades de promoción y protección.

En el marco del primer nivel de articulación definido para orientar el análisis, el grupo participante de la MTO planteó la necesidad de avanzar hacia un diagnóstico general basado en la sistematización y actualización permanentes de datos epidemiológicos, clínicos, psicológicos y ginecológicos correspondientes al año 2002, en las zonas delimitadas y por grupo etareo. Esto permitiría, según los documentos relevados, ilustrar no solo aspectos puntuales de la realidad de los destinatarios de las acciones, sino de la de su contexto y entorno inmediato.

Para lograr este propósito se generaron acuerdos entre las distintas áreas y sub-áreas del sector público de nivel provincial y municipal y demás instancias descentralizadas participantes en la MTO, orientados a revisar e indagar sobre todas las fuentes que estuvieran al alcance para lograr que los distintos diagnósticos fuesen lo más abarcativos y eficaces posible.

En este sentido, una de las sub-áreas que se distinguieron con protagonismo y eficacia en este proceso, fue el Programa Materno Infantil, llevado adelante por el Hospital Gutiérrez de jurisdicción y cobertura provincial. Los referentes del programa no solo proporcionaron abundante información sobre los indicadores requeridos, sino que, junto al área Programática

del municipio de la ciudad de La Plata, encabezaron un proceso de interacción con los hospitales provinciales San Martín y de Niños, siendo este último el de mayor relevancia de toda la región. Esto permitiría además que en algunos casos se produjera una verdadera interacción con los equipos de trabajo interdisciplinarios de dichos hospitales, no solo en función de intercambiar información y datos, sino, como ocurrirá en el futuro, para producir abordajes de casos en las distintas zonas delimitadas por la RGM.

En el marco anterior, a través de las gestiones de la referente de la Región XI con distintos ámbitos del sector salud, se llevó adelante la sistematización, en las MTT de varias de las zonas delimitadas para las acciones de información descentralizada sociodemográfica, proporcionada principalmente por Unidades Sanitarias. Esto se produjo con la participación y aportes específicos de OSC contactadas con ese propósito. En este caso, clubes de barrio y comedores de relevancia desde el punto de vista del entorno de los niños y adolescentes.

Tanto el modo como el resultado de la interacción entre las instancias descentralizadas estatales mencionadas y las OSC, sería de importancia a la hora de llevar adelante esta línea de acción. Como se desprende del documento analizado, la relevancia de los productos de esta interacción surge fundamentalmente a partir de la situación de fragmentación y la ausencia de información y datos oficiales provinciales y municipales lo suficientemente actualizados sobre la situación general y contextual de los distintos segmentos. Esto tendría que ver, como ya fuera mencionado, por la centralización, superposición y el modo no participativo con que históricamente era producido este tipo de información tanto a nivel provincial como local, teniendo como consecuencia la imposibilidad de desarrollar experiencias y acciones georreferenciadas.

La continuidad de estas actividades de carácter descentralizadas orientadas a incorporar a agentes de la comunidad con diversos saberes territoriales, implicaría no solo la construcción de diagnósticos participativos como insumos para el desarrollo de las restantes líneas de acción, sino que también propiciaría las condiciones para desarrollar y ampliar de manera más horizontal la interacción entre distintas áreas estatales y las OSC. Sobre estos aspectos, destaca una de las agentes participantes,

“El diseño y la planificación (...) fueron basados en general en los primeros diagnósticos (...) de los que se parten en los distintos barrios. Para ello fue fundamental la presencia y participación de las organizaciones de la comunidad, referentes de las mesas barriales que están en ese espacio intersectorial (...)” (Entrevistado n°1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Esto no significaría, que para esta fase inicial no haya habido límites para construir diagnósticos sobre la infancia y que la participación e iniciativas de los distintos actores hayan alcanzado para continuar enriqueciendo y actualizando los mismos. Como se verá más adelante la evidencia también señala límites de este tipo de interacción a nivel territorial, dándose por ejemplo en este período el caso de que cuando desde la MTT se intentó impulsar que varias OSC de las zonas delimitadas aplicaran instrumentos más complejos de manera auto administrada surgieron trabas vinculadas a su comprensión e implementación. Esto no impidió que se llevaran adelante otras modalidades que tuvieran en cuenta la mirada de los destinatarios. Así fue ejemplificado por el testimonio de una dirigente social perteneciente a una OSC de gran compromiso e iniciativa en la MTO y en la RGM en general:

“...si bien el tema de la encuesta es importante (...), la única herramienta que teníamos para ver pasaba, (...), la gente por ahí se cansa de las encuestas. Entonces, qué dijimos, vamos a acercarnos y explicarles a los jóvenes: empezamos a preguntarles a los jóvenes qué era lo que ellos querían en el barrio, qué necesitaban, y por qué si se sentían parte del barrio estaban al margen de muchas cosas. Bueno, la respuesta en su mayoría era que los jóvenes decían que las instituciones eran cerradas para ellos, no había instituciones para los pibes (...) más vulnerables y muchos de ellos chiquitos (...), etc.” (Entrevistado n° 4, dirigente social proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006)

También resultan significativas para esta línea de acción, las actividades producidas en el **segundo nivel de articulación**, es decir en el espacio de interacción dado entre la MTO y la MR. En esta instancia se llevó adelante una labor orientada a generar el intercambio entre cuadros jerárquicos medios pertenecientes a diferentes áreas del Ministerio de Salud de la Provincia. En el ámbito específico de la MR se buscó acordar entre distintas sub-áreas del ministerio presentes, en función de coordinar y viabilizar el intercambio de información y datos sobre recursos existentes según las necesidades de un abordaje integral en las distintas zonas delimitadas.

En este espacio de articulación, el avance hacia la constitución de un mapa de recursos implicó reconocer la necesidad de tener que incorporar otras áreas estratégicas que permitiesen el desarrollo de prácticas gestivas más adecuadas a la complejidad de las zonas delimitadas, y que a su vez implicaran un desarrollo de mediano y largo plazo. Esto condujo a que desde la MR se convocara e incorporara a representantes de la Subsecretaría de Prevención de Adicciones de la Provincia de Buenos Aires.

Según uno de los documentos revisados¹⁴², la presencia de esta sub-área de jurisdicción provincial, que también tendría expresión en la MTT, resultaría fundamental para aquel momento ya que proporcionaría no solo información cuantitativa y cualitativa sobre niños y adolescentes y existentes sobre diversos recursos (como servicios de capacitación por ejemplo), sino también la transmisión de modalidades específicas de intervención descentralizadas muy vinculadas a la lógica preventiva constitutiva de la RGM. Como se menciona en el documento de trabajo ya citado, en este nivel de articulación se propiciaría,

*“... la búsqueda de los mecanismos para que las áreas de adicciones (región XI) y de Salud (región XI; Htal. de Berisso –Prg. Adolescentes-; y Sec. de Salud de la municipalidad de La Plata) trabajen de manera conjunta, porque varias de estas áreas, están en el mismo ministerio y no lo hacen. Este trabajo compartido debe efectuarse sobre dos líneas de trabajo: generar flujos de información e iniciativas conjuntas ...”*¹⁴³

A su vez, también se realizaría la instrumentación de acuerdos con el área de educación en función de desarrollar intercambios de información y acciones de capacitación en Unidades Educativas de las zonas delimitadas.

Las actividades de gestión desarrolladas en el ámbito de la MR impulsaron tanto el intercambio de información sobre la disponibilidad de recursos existentes entre áreas estatales tradicionalmente aisladas, a la vez que la producción de información sobre las diversas características que adoptan las demandas y necesidades de los destinatarios de las acciones en el ámbito territorial. Para esto fue necesario la búsqueda de acuerdos a nivel provincial que propicien la apertura para dicho intercambio y den, en cierta medida, el marco de viabilidad a la producción de datos descentralizados sobre los sectores vulnerados, a través de la incipiente profundización del vínculo con el municipio y con algunas OSC producido en el primer nivel de articulación, es decir entre la MTO y la MTT.

Es de notar que, si bien la interacción producida en el segundo nivel de articulación entre los distintas áreas y organizaciones, tiene como sustento a agentes de niveles medios y altos de los organigramas provinciales y municipales, en esta fase inicial se adopta una mirada más amplia e integral de todo el proceso gestivo. Esto da cuenta de la importancia dada a la interacción entre los tres niveles de gestión para el desenvolvimiento de la RGM. Así lo sostiene una de las entrevistadas,

¹⁴² Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. *Documento de trabajo n° 4*, pág. 2, 3 de julio de 2003.

¹⁴³ Idem, pág. 4.

“...si bien en la organización del espacio varias de las acciones se comienzan por los niveles más altos, digamos desde las autoridades máxima a nivel estatal provincial y municipal, etc.; son fundamentales las acciones, los diagnósticos y las planificaciones que comienzan a hacerse desde lo que va surgiendo en el espacio territorial. Y esto también le da forma y un sustento mucho mayor al dispositivo porque no se sostiene solo desde el estado, de las instituciones de máxima envergadura, por decirlo así, de mayor importancia entre comillas, sino que parte desde la base.”
(Entrevistada n°1, profesional proveniente del área provincial de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Por otra parte, al igual que el área de salud, las primeras actividades realizadas en el ámbito educativo tuvieron el propósito de comenzar a dar cumplimiento a la acción de construir diagnósticos sobre la infancia y la adolescencia en las distintas zonas delimitadas. También aquí los vínculos con el área de seguridad aportaron datos clave.

En el marco del **primer nivel de articulación** definido para orientar el análisis, desde la MTO el grupo planteó la necesidad de avanzar hacia la elaboración de un diagnóstico (de actualización permanente), basado en dos niveles de información: uno contextual, que proporcione estadísticas con información socioeducativa generales sobre la provincia, sus principales centros urbanos y, por supuesto, del partido del gran La Plata. En este caso la fuente de información provendría de la Dirección General de Escuelas (DGE), instancia provincial con representación en la RGM a través de la respectiva región. Según el documento revisado¹⁴⁴, el propósito fue acceder a flujos de información estructural que permitiera definir las grandes necesidades territoriales a más largo plazo, así como la elección y definición de modelos adecuados para intervenir. Esto permitió, por ejemplo, que el grupo determinara más adelante la necesidad de incorporar a la RGM a la rama artística y la profundización del vínculo con la rama adulto, áreas provinciales claves para el desarrollo de ciertas actividades de promoción.

Por otra parte, se pretendió avanzar en un diagnóstico de nivel más específico, configurado a partir de la sistematización de datos referidos a las Unidades Educativas existentes en el área de cobertura de las acciones que, aunque no estuvieran “formalmente” incorporadas a la RGM, aporten datos sobre los recursos con que cuentan (por ejemplo existencia de comedores, turnos, matrícula, equipos de trabajo, etc.). El objetivo fue que este relevamiento posibilite una interacción con estas instituciones, en función de recurrir a los recursos disponibles para producir abordajes de casos puntuales o directamente para ser incorporadas en el futuro a la red.

¹⁴⁴ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. *Documento de trabajo n° 1*, pág. 3, 3 de junio de 2003.

Además, se sistematizó información sobre las unidades educativas de las zonas delimitadas que participan en la RGM y sus poblaciones de alumnos. En este último caso se buscó construir indicadores sobre la situación educacional y familiar. Las fuentes de información utilizadas para estos diagnósticos provendrían también de la DGE y del área programática del municipio de la ciudad de La Plata que aunque formara parte del área de salud, proporcionaría datos sobre las Unidades Educativas de jurisdicción municipal, en este caso la n° 50.

Del mismo modo que en el diagnóstico más general, la información producida y sistematizada en un nivel más específico, permitiría prever nuevas convocatorias a instituciones e interacciones a realizarse entre los distintos agentes e instituciones. Por lo tanto, ambos niveles de la información producida serían considerados insumos clave para el desarrollo de las acciones en lo que restaba del año 2003 y para todo el 2004.

Como se dijo, un ejemplo de lo anterior fue la incorporación de la rama artística perteneciente al área educativa provincial, que sería importante en el desarrollo de algunas acciones de promoción del año 2003 y 2004. A partir de la necesidad identificada de incorporar la perspectiva de abordaje que brinda esta rama, se produjeron en el segundo nivel de articulación los acuerdos con los funcionarios correspondientes. Luego, una vez incorporados los representantes de esta rama al espacio participativo se avanzó hacia la detección de necesidades que permitieran con un mayor detalle determinar qué recursos específicos de esta rama sería necesario implementar, así cómo a través de qué medios y modalidades.

Como surge de uno de los documentos de trabajo¹⁴⁵, lo anterior da cuenta del proceso que generaría las condiciones para implementar los recursos disponibles en dicha rama. Este proceso tendrá el carácter de un abordaje georreferenciado, que como se verá se irá repitiendo como una pauta más o menos estable, aunque no siempre exitosa.

En principio, los referentes provinciales de dicha rama presentaron información estadística general sobre la situación de los alumnos de las distintas unidades educativas de la provincia respecto de esta área de intervención temática y sobre la oferta general de recursos que el Estado tendría en disponibilidad. Luego, de modo más específico, los mismos referentes relevaron información referida al estado de situación respecto de las actividades artísticas desarrolladas por los alumnos de las unidades educativas de las zonas delimitadas que, a través de su presencia en las MTT, podrían llegar a participar en las actividades propuestas. También proveyeron la oferta de recursos disponibles para dicha población de destinatarios. En este punto, también tendría gran importancia la participación de instancias locales, tanto de la

¹⁴⁵ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. *Documento de trabajo n° 11*, pág. 1, octubre de 2003.

Sociedad Civil como de áreas específicas del gobierno municipal al proponer, o directamente brindar, espacios para el desarrollo de las futuras actividades. En este sentido, se propuso la realización de las mismas en centros comunitarios y comedores de jurisdicción municipal las que serían llevadas a cabo teniendo en cuenta las características específicas de la demanda, a través de encuestas aplicadas a los niños y adolescentes. Este proceso fue realizado en la mayoría de las MTT.

En esta línea de acción también se destacarían las interacciones originadas entre la MTO y la MR, es decir el desarrollo de actividades enmarcadas en el **segundo nivel de articulación**. Al igual que en el ámbito de salud, en esta instancia se llevó adelante una labor orientada a generar el intercambio entre cuadros jerárquicos medios pertenecientes a diferentes áreas del Ministerio de Educación de la Provincia, en función de viabilizar el intercambio de información sobre recursos existentes y sobre la población focalizada según las necesidades de un abordaje integral y preventivo.

En este nivel de articulación, el avance hacia la constitución de un mapa de recursos sería fundamental para el desarrollo de acciones de promoción basadas en actividades de capacitación. En este sentido, se desarrolló la interacción entre distintas ramas educativas de la DGE en función de “(...) *la elaboración de un diagnóstico y un mapa de necesidades y oferta que permitan la atención integral de los adolescentes*”¹⁴⁶.

Asimismo, la interacción que en este **segundo nivel de articulación** comenzaría entre ramas de la DGE, aunque no sin limitaciones, estaría orientada a lograr sustentabilidad y una planificación por lo menos a mediano plazo de las actividades realizadas. Como se desprende del testimonio de un funcionario de la rama adultos, existieron aspectos en la relación entre esta y la rama EGB que implicaron una relación más fluida e integrada y por lo tanto menos burocratizada¹⁴⁷. Esto posibilitaría que se avanzara en las zonas delimitadas para las acciones hacia el relevamiento de adolescentes de más de 16 años con problemas de integración en el EGB. Una vez relevada esta información en la mayoría de los barrios¹⁴⁸, se avanzaría en la configuración de los recursos específicos y sus formas de aplicación. En este sentido y aunque no existiesen acuerdos formales inter-ramas que pudieran utilizarse en la RGM, se recurrió a

¹⁴⁶ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. *Documento de trabajo n° 4*, pág. 2, julio de 2003.

¹⁴⁷ El testimonio mencionado apuntaba a destacar que la situación de menor formalidad (entendiendo este último término como relaciones estructuradas de manera objetivas y estandarizadas, como son las que suelen producirse en el ámbito estatal) que marcaba a las interacciones producidas entre las ramas mencionadas en el espacio de articulación de las MTO y MR, es decir en función de situaciones concretas en contextos acotados, posibilitaban un trabajo mucho más articulado, creativo y eficaz, el menos en cuanto a su concepción e intento de realización.

¹⁴⁸ Sabían más adelante será mencionado cuando se aborde el desarrollo de las otras acciones, debe mencionarse los resultados dispares que comenzaron a producirse en una de las zonas focalizadas, la de Los Hornos. Aunque en principio los inconvenientes se produjeron en el proceso de convocatoria y configuración de un mapa de recursos y necesidades, luego afectaría el desarrollo de otras acciones y actividades.

reglamentaciones existentes en la rama adultos que posibilitarían que esta se convirtiera en un recurso territorial alternativo a los espacios educativos habituales y regulares contribuyendo así a que parte de los adolescentes relevados con problemas de integración en las zonas delimitadas, no queden afuera del circuito educativo y de actividades de capacitación.

Aportes de las áreas de seguridad y del poder judicial para la elaboración de diagnósticos participativos

Si bien los principales núcleos de intervención fueron en las áreas de educación y de salud, también existieron aportes y desarrollos significativos en las restantes áreas de intervención. En este caso, se destacan las articulaciones producidas en las áreas de seguridad y del poder judicial.

En esta etapa, los aportes de estas áreas acompañarían principalmente la elaboración y actualización de los distintos diagnósticos basados en demandas, necesidades y recursos territoriales que contribuirían a conformar un diagnóstico más general para las áreas de salud, educación y las restantes. Debe mencionarse que aunque la presencia de la institución del área de seguridad en lo que respecta a la producción de información y por lo tanto al sustento para el georreferenciamiento de los abordajes, iría debilitándose hacia fines del 2004. No ocurriría lo mismo con las instituciones del poder judicial que tendrían mayor presencia en varias de las demás líneas de acción.

Como ya fue mencionado, para la fase de identificación de prioridades se utilizó como fuente de información al área de seguridad, a través de la denominada comisaría del menor de la ciudad de La Plata, la cual tendría participación y representación en los distintos niveles de gestión de la RGM. La interacción con dicha área tuvo una gran importancia durante 2003 y 2004.

Luego del aporte inicial, se continuaría en la profundización y actualización de este diagnóstico en el marco del **primer nivel de articulación**. A partir de la interacción entre los referentes del área de seguridad, del tribunal n° 3 del partido de La Plata y el resto del grupo participante en la MTO, se intentó indagar sobre la modalidad de registro de niños y adolescentes en la mencionada dependencia policial, en función de abordar las limitaciones de los instrumentos de registro utilizados. A la vez que se actualizó la información necesaria para el desarrollo inmediato de las distintas acciones territoriales de promoción.

Como se puntualiza en uno de los documentos de trabajo, se observó que el mecanismo de registro de niños y adolescentes en la misma comisaría, debería no solo posibilitar más y mejor información que permitiera desarrollar las acciones georreferenciadas en las zonas

delimitadas, desde las distintas áreas de intervención, sino “(...) *que se preserve la identidad de los pibes y no vulnerar sus derechos (...)*”¹⁴⁹. Este instrumento, desde hacía mucho tiempo utilizado, presentaba características que desde el punto de vista de la CIDN, resultaban muy criticables por parte del grupo.

Esta actividad, enmarcada en una discusión compleja y permanente respecto de hasta donde el estado, en función de su política social, puede manipular la intimidad de los niños y adolescentes a través del manejo de información, presenta un aspecto significativo y es que fue planteada por los referentes del ámbito judicial, sector que en el pasado tuvo un posicionamiento más que ambiguo respecto del nuevo paradigma y sus distintos momentos de aplicación. La secretaria del mencionado tribunal además de otros referentes del ámbito judicial provincial presentes en la RGM, efectuaron propuestas concretas en la MTO respecto de la necesidad de producir abordajes que se enmarquen en el nuevo paradigma. En este sentido, dicha funcionaria afirma:

“...lejos de estigmatizar al pibe, la grilla de comisaría debería tender a producir información básica que permita un seguimiento positivo desde el tribunal, cuando la problemática así se lo requiera; pero básicamente desde la participación de las organizaciones y los recursos en los barrios. (...) esto conduciría que la información producida en la ‘boca de entrada’ de la comisaría sea el inicio de un trabajo en territorio más integral.”

En el marco del **segundo nivel de articulación**, resultó significativa la interacción producida entre referentes provinciales de los Ministerios de Seguridad y de Salud para seguir profundizando no solo el diagnóstico, sino las modalidades de producción de información, sobre los niños y adolescentes.

Desde la MR, se propondría la participación de referentes del ámbito de seguridad, así como de técnicos y referentes sociales participantes en la RGM, en unas jornadas de prevención orientadas a la inclusión, organizadas por el Ministerio de Salud de la Provincia. Uno de los aspectos distintivos de dicha participación fue la presentación de estadísticas provinciales recién creadas sobre los motivos (según las tipologías habitualmente utilizadas) por los que niños/as y adolescentes del departamento judicial de La Plata ingresaron al circuito internativo y por lo tanto a diferentes procesos de judicialización.

Lo relevante de esta presentación radica no solo en la interacción entre áreas provinciales, cosa que en el pasado rara vez ocurría en el marco de alguna política o programa, sino la modalidad a través de la cual se produjo. Se destaca la participación de referentes locales,

¹⁴⁹ Idem, pág. 6.

muchos de ellos actuantes en las MTT, que se pusieron en contacto con organizaciones e instituciones que, aunque orientadas a la problemática de la infancia, no lo hacían en red ni a través de espacios mixtos. El intercambio que se generó entre dichas organizaciones e instituciones, en este caso en función de la ampliación del diagnóstico y sobre las modalidades de producción de información, fue una de las primeras actividades, en donde referentes de sectores anteriormente desarticulados comienzan a desarrollar prácticas gestivas a través de redes.

La participación de varios de los referentes de la RGM en este tipo de eventos, en donde se debatían enfoques y modelos de intervención a la vez que se difundía información regional y local considerada estratégica, serían corrientes durante 2004 y parte de 2005. Inicialmente propiciados en el segundo nivel de articulación, estos espacios luego se abrirían a la totalidad de los niveles de gestión de la RGM, favoreciendo el despliegue de prácticas que, siguiendo a Poggiese, podría decirse que se orientarían a ampliar la participación popular en las decisiones, distribuyendo el conocimiento y la capacidad para hacerlo, popularizando el planeamiento y la gestión. Como se ha señalado en el testimonio de uno de los protagonistas de aquel proceso, la lógica de esta modalidad de ampliación progresiva tuvo entre sus impulsos experiencias anteriores desarrolladas en el ámbito provincial, como el proyecto de seguridad ciudadana (desarrollado en la gestión del Ministro de Seguridad Dr. Leon Arslanián), en cuya implementación participaron los que luego propiciarían la constitución de la RGM.

Debe señalarse que la convocatoria e incorporación al espacio mixto de gestión de áreas como las del Poder Judicial y Seguridad, se debe en gran medida a elementos de tipo estratégicos que tendrían algunas de las concepciones que desarrollaría el grupo a través de una metodología que la propiciaría, desde el origen mismo de la RGM. Entre otros motivos y situaciones que lo expresan, estuvo la falta de acuerdos y la infructuosa búsqueda de consensos previos entre actores considerados clave para el sostenimiento de la ley provincial 12.607. Según los testimonios y documentos analizados, esta situación imperante antes de la sanción e implementación de dicha norma, no permitió avanzar hacia un esquema de políticas públicas vinculado al nuevo paradigma de la infancia, que implicaría, entre otros aspectos, una articulación entre actores e instituciones más integrada e instrumental.

Primera evaluación de medio término

Al comenzar el año 2004, en el marco del segundo nivel de articulación, se produce la primera práctica de gestión orientada a evaluar, en el mediano plazo, las acciones y actividades. Esto implicaría que los funcionarios y técnicos de las áreas e instituciones provinciales y

municipales participantes en el espacio (también estarían presentes, aunque en menor medida, miembros de OSC y referentes barriales) reflexionen y analicen de manera más o menos sistemática, sobre la evolución general de la RGM en su conjunto; y más específicamente, sobre el desenvolvimiento de cada una de estas acciones y actividades, así como sus resultados y primeros impactos según objetivos.

Además, el grupo buscaría legitimar, dar visibilidad y justificar el funcionamiento de la RGM como modalidad de gestión capaz de encarnar, en este contexto específico, al paradigma de la protección integral.

El desarrollo de esta práctica de gestión evaluatoria, encuentra algunos de sus orígenes en procesos, hechos político-institucionales y experiencias particulares de determinados agentes, que surgen como antecedentes y eventos previos a la conformación de la RGM. Varias de las circunstancias (principalmente la conflictividad entre actores vinculados a la problemática y la falta de recursos materiales y técnicos) que condicionaron el proceso de implementación de la ley 12.607, incidieron de diversas maneras en la posterior conformación de la RGM, en cuanto a la elección de un modelo de gestión y por lo tanto de una metodología de evaluación. A la vez que participativa e intersectorial, esta metodología debería estructurar la oportunidad y viabilidad de las acciones. Al mismo tiempo, el desarrollo de la denominada mesa interministerial también significaría un antecedente de articulación interinstitucional con el propósito de estructurar niveles de información y construir diagnósticos.

En resumidas cuentas, los antecedentes mencionados impulsarán que las interacciones entre los miembros del grupo a la hora de evaluar y *mostrar* logros, estén orientadas a destacar la necesidad de avanzar y profundizar una labor en red como la llevada adelante.

En cuanto a la evaluación de la presente acción y sus respectivas actividades, el grupo, constituido por funcionarios, técnicos y referentes barriales, expresó y destacó el desarrollo satisfactorio de las diferentes actividades orientadas a constituir los distintos tipos de diagnósticos, tanto generales como específicos y los flujos y canales de información promovidos entre las instituciones. En este sentido, la Subsecretaria de Minoridad provincial, participante en esta primera instancia evaluatoria, destacó la presentación de algunos de los resultados contenidos en el informe de actividades del año anterior. Éste daba cuenta cómo fueron estructurados los distintos niveles de información de cada una de las zonas delimitadas y, fundamentalmente cómo el relevamiento y toma de conocimiento de necesidades y realidades más específicas, permitió el desarrollo de las demás acciones.

Según lo registrado en dicho documento, la subsecretaria destacó la voluntad y eficacia lograda por varios de los técnicos y funcionarios (en su mayoría provinciales) participantes en la RGM para comenzar“(…) *a actualizar y describir integralmente la realidad de los niños y*

*adolescentes a través de la provisión y sistematización de información”*¹⁵⁰, refiriéndose a la presentación de las estadísticas y diagnósticos más generales y contextuales. Asimismo, también hizo hincapié en lo avanzado respecto de la producción de un nivel de diagnóstico más específico. En este sentido, afirmó la importancia

*“...de que cada uno de los referentes de las áreas presentes en este espacio, hayan logrado accionar y dar respuesta a la necesidad de producir y suministrar información local; principalmente en lo que respecta a salud y educación (...) estos esfuerzos por mejorar los diagnósticos más acotados, antes inexistentes o fragmentados, refuerzan este tipo de intervención que es múltiple y que se encuentra en el espíritu de la 12.607.”*¹⁵¹

De este modo, una agente provincial más que relevante para el funcionamiento y sustentabilidad de la RGM, destaca la utilidad de haber iniciado un proceso sistemático de intercambio de información que permita arribar a los diagnósticos necesarios para realizar los abordajes interdisciplinarios, es decir para el intento de desarrollo de las acciones de promoción en cada zona. Asimismo, en lo expresado por esta funcionaria se establece un vínculo con la suspendida ley de infancia y adolescencia, en donde la descentralización de las acciones de diagnóstico, atención y contención de los sectores focalizados estructuraría gran parte de las políticas allí propuestas.

Por otra parte y desde el punto de vista del proceso de trabajo territorial, el grupo se centró en la evaluación de los avances en la producción de diagnósticos específicos basados en el relevamiento y la sistematización de aspectos particulares vinculados tanto a los segmentos de niños/ñas y adolescentes atendidos como a su entorno más inmediato. Estos diagnósticos, se originarían principalmente en el ámbito del primer nivel de articulación, como productos de la interacción entre áreas e instituciones estatales descentralizadas y OSC.

Centrada más en la dimensión territorial de esta línea de acción, una de las características más relevantes de este proceso de evaluación fue la presencia y el intercambio entre los referentes de áreas e instituciones del ámbito local y territorial (con importante presencia municipal), es decir entre los protagonistas del mismo proceso de elaboración de estos diagnósticos. De este modo, el grupo consideró y evaluó como satisfactorios los avances en la producción de información considerada fundamental, así como los procesos colectivos de construcción que lo permitió. Se destacó la importancia de lo realizado tanto en las áreas de salud, educación, como en el ámbito de la justicia y seguridad. En cuanto a la participación de

¹⁵⁰ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. *Documento de trabajo n° 13*, pág. 1, febrero de 2004.

¹⁵¹ Idem, pág. 1, febrero de 2004.

OSC en la elaboración de los diagnósticos, el grupo destacó el desenvolvimiento de varias de ellas y de sus referentes participantes en las MTT, reconociéndose fundamentalmente el aporte generado por estas organizaciones, no solo en lo que respecta a la situación de vulnerabilidad de los niños/as y adolescentes definidos para las acciones, sino también sobre los distintos recursos comunitarios vinculados al entorno inmediato (vida cotidiana) de este grupo etareo, fundamentales para lograr su integración.¹⁵²

En este sentido, una dirigente social entrevistada, referente de importancia no solo de la OSC de la que forma parte, sino de muchas otras organizaciones orientadas a esta problemática en el gran La Plata, expresa su visión:

“...ahí es, en su lugar; si no es con sus padres será con su tía, su abuela, o con un vecino que lo tiene, antes de anotarlo en un instituto, en donde se va a convertir en un número y no se va a saber dónde está. Un pibe que es capaz de Berisso y lo ponen allá en Bahía Blanca, en Junín ¿y por qué? Porque no hay lugar, lo mandamos allá. El pibe pierde el contacto con su amigo.”

(Entrevistado n° 4, dirigente social proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Tanto en la sistematización previa efectuada en el informe de resultados presentado como en las exposiciones realizadas en el encuentro que constituiría esta práctica evaluatoria, participaron agentes pertenecientes a instituciones de la Sociedad Civil y al sector estatal. La participación de estas instituciones (en el caso de la Sociedad Civil, la de dos clubes y un comedor de la zona denominada “La Franja”) le daría en principio a este proceso de evaluación un mayor reconocimiento frente al conjunto de los asistentes (sean funcionarios o técnicos), como instancia clave del proceso integral de gestión. Según las expectativas expresadas por el grupo, este reconocimiento se daría tanto desde un punto de vista técnico y de gestión (es decir como una adecuación en principio eficaz al modelo de gestión y al paradigma considerado), como respecto de la visibilidad de resultados a demostrar en niveles de gobiernos y de la dirigencia social, actores considerados clave para el desarrollo de la RGM.

Según el documento analizado, el grupo destaca la dinámica lograda que permitió gestionar las distintas actividades, que como afirmaría un director provincial del ámbito de infancia, “(...) *se debía en gran medida a la horizontalidad en los acuerdos alcanzados sobre cada una de las áreas geográficas para las actividades y en el trabajo de varias de las áreas e instituciones con presencia e ingerencia en el territorio y también en la MTO (...)*”, es decir el primer nivel de articulación. Esta dinámica señalada y rescatada por el grupo, tenía que ver con

¹⁵² Como ya fue mencionado, respecto del área de salud, como de educación, el ámbito judicial y seguridad se sistematizaron datos clínicos, sociodemográfica, sobre niveles de violencia familiar, niveles de escolaridad, entre otros, sobre la población de niños y adolescentes de las zonas delimitadas.

la disposición de varios referentes barriales y locales (OSC y estructuras municipales) haciendo su aporte a la hora de relevar y brindar información sobre los recursos existentes en cada ámbito, y con la apertura y flexibilidad que tuvieron.

Como se destaca en el documento de trabajo referenciado, fue considerada como satisfactoria la comparación entre los años 2002 y 2003. No obstante se hizo hincapié en la necesidad de profundizar y ampliar la producción de información de tipo georreferenciada (es decir la generada en la comisaría del menor o a partir de organizaciones sociales, instituciones locales, además de otras fuentes). En este sentido y a propósito de las “estadísticas de ingreso y egreso” de los niños y adolescentes en comisaría, varios referentes técnicos plantearon aspectos limitantes de la herramienta para llevar adelante dicho mecanismo.

Además, y como señala un protagonista de esta instancia evaluatoria, existieron límites en determinados aspectos de la interacción a nivel territorial, como el ejemplo mencionado en el área de salud para comprender e instrumentar herramientas auto administradas.

Luego de la primera evaluación de medio término en el año 2004, la RGM continuó desarrollando actividades orientadas por un lado, a la elaboración de diagnósticos en las nuevas zonas que se incorporarían al desarrollo de las acciones; por otro, a actualizar y fortalecer los ya elaborados el año anterior. El proceso de construcción de estos diagnósticos buscaría relevar y recopilar información y datos que posibiliten el desarrollo georreferenciado de las acciones, tanto desde las áreas de salud y educación como de las restantes. Por lo tanto, adquirirían mayor importancia los diagnósticos de tipo más específicos y territoriales.

A partir del proceso de constitución de nuevos escenarios participativos en las zonas de San Carlos, Santa Ana y en la de Tolosa, esta última a partir de la incorporación de la Secretaría de Extensión Comunitaria de la UNLP a la RGM, se comenzaría desde el **primer nivel de articulación** con la elaboración de nuevos diagnósticos. Exceptuando a Tolosa,¹⁵³ las restantes nuevas zonas delimitadas fueron seleccionadas aplicando el mismo criterio que al inicio de la RGM, es decir una metodología basada en una labor georreferenciada.

De este modo, a través de la representación que el área de seguridad tendría en la RGM, el grupo participante en la MTO volvió a utilizar y analizar la fuente de información provista por la comisaría del menor de la ciudad de La Plata a través de sus registros, en función de

¹⁵³ El caso del proceso de constitución de esta MTT, con intervención en los barrios de “La Unión” y “El Mercado” de delegación municipal de Tolosa, fue diferente al de los restantes ámbitos participativos de la RGM. Como será ampliado en las siguientes líneas de acción, a partir de la implementación de un proyecto de desarrollo comunitario por parte de la UNLP, se creó un espacio participativo apoyado en la labor de 28 extensionistas en tres comedores. Al igual que la RGM, esta experiencia estaba orientada desde hacía un año al abordaje de la infancia en situación de vulnerabilidad y sus familias desde una concepción basada en la CIDN, pero en un ámbito territorial y participativo, pero desde el punto de vista de la integralidad e intersectorialidad, mucho más acotado. Si bien es una zona de problemáticas sociales agudas, la elección de Tolosa no se efectuó mediante la lógica y las prácticas de focalización de la RGM; sino que fue incorporado como un espacio participativo pre-constituido.

definir el segmento de niños/as y adolescentes sobre los cuales desarrollar las acciones de promoción, en cada una de las zonas incorporadas. Pero con las salvedades que la utilización de dicho procedimiento había suscitado en el grupo en cuanto al acceso y difusión de la identidad de los niños/as y adolescentes. Este proceso de definición permitiría además el desarrollo de las restantes acciones.

De acuerdo con la misma lógica del año anterior, se convocaría a referentes de OSC y de áreas estatales con algún tipo de injerencia en los nuevos contextos territoriales. Desde la MTO se buscaría promover en los nuevos agentes el compromiso y la participación en los distintos niveles de gestión y articulación de la red.

Durante este año, tanto en el área de Salud como de Educación, y en el marco de la MTO, el grupo comenzó la elaboración de un diagnóstico basado en las necesidades y las situaciones problemáticas vinculadas al segmento de niños/as y adolescentes en las nuevas zonas, en este caso en San Carlos y Santa Ana. Esto permitiría darle mayor coherencia el desarrollo de la RGM en su conjunto y los distintos abordajes territoriales. Uno de los aportes significativos que contribuirían a estructurar los nuevos diagnósticos durante todo el 2004, sería la presencia y participación de los delegados municipales de ambas zonas. Según el documento relevado, estos participantes plantearon antiguos límites y barreras que debilitaban y restaban sustentabilidad a los programas y acciones de promoción sobre la infancia. Es en este sentido que el delegado municipal de la zona de San Carlos afirma:

*“...en los barrios de Las Quintas y Malvinas (entre las paralelas 38- 33 y 145-148), el alcoholismo y el desorden (que roza la violencia) son los principales problemas para la gente, y principalmente para los pibes. Para enfrentarlos, el municipio intentó desde hace tiempo articular acciones deportivas, recreativas y otras; no obstante, la falta de diagnósticos, recursos y participación hizo que estas acciones no fueran continuas y no tuvieran tanto éxito”.*¹⁵⁴

Lo expuesto por el delegado, da cuenta del intento de avanzar en la construcción de diagnósticos en territorio central, el cual sería uno de los rasgos a resaltar de aquel momento. En este sentido, el grupo en los inicios de la RGM ya había definido, aunque sea en términos generales y tal vez no del todo rigurosos, los diversos aspectos locales de una problemática, mucho más amplia y estructural, como son los acotados márgenes de acción existentes ante la debilidad y desarticulación de las políticas sociales en el marco de procesos de descentralización y de alta fragmentación social.

¹⁵⁴ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 14, pág. 1, marzo de 2004.

Además, los aportes y la creciente importancia en los tres niveles de gestión de referentes de políticas locales de infancia darían un sesgo más territorialista y georreferenciado a las interacciones institucionales que definirían no solo los diagnósticos específicos sino a las acciones de promoción en sí mismas. La mayor presencia en la RGM de actores locales, provenían tanto del sector estatal como de la Sociedad Civil.

En el **primer nivel de articulación**, los referentes del área de salud continuaron con la actualización del diagnóstico general, elaborado el año anterior, basado en la sistematización de datos epidemiológicos, clínicos, psicológicos y ginecológicos correspondientes a cada grupo etareo en este caso, al año 2003, en las zonas delimitadas con anterioridad y las nuevas. Al igual que el año anterior, para poder realizar esta actividad se generaron acuerdos y se propició el trabajo conjunto entre las distintas sub-áreas, tanto de nivel provincial como local, y demás instancias descentralizadas participantes en la MTO, orientadas a revisar e indagar sobre todas las fuentes que estuvieran al alcance. En línea con lo planteado más arriba, una de las particularidades a mencionar, principalmente en materia de salud, es que en esta etapa, sin que dejen de participar y aportar los representantes provinciales del área de salud (es decir, los referentes de la región sanitaria y de la Subsecretaría de Prevención de Adicciones)¹⁵⁵ comenzaría a asumir un mayor protagonismo la sub-área Programática del municipio de la ciudad de La Plata.

En este marco, se propició la interacción entre los referentes de salud y educación participantes en la MTO. En primer término, los distintos agentes realizaron tareas de relevamiento de los recursos y acercamiento a las necesidades de los destinatarios, correspondientes a cada área temática; y luego, se comenzaría con el cruce, comparación y análisis de la información recogida sobre todas las zonas delimitadas. Esto, como apuntaban varios de los participantes de estas actividades y tareas en el documento analizado, pretendía no solo enriquecer al máximo los diagnósticos sobre la población de niños/as y adolescentes, sino contribuir a actualizar y elaborar un “(...) *un mapa de oferta futuro que permita la atención integral de los niños y adolescentes*”. Un ejemplo en este sentido fue el relevamiento de diferentes recursos institucionales considerados relevantes.

Específicamente fueron sistematizados y convocados los centros educativos y de salud vinculados directamente o potencialmente tanto a los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad como a sus familias. Esta sistematización se desarrolló principalmente sobre las

¹⁵⁵ De hecho, la Subsecretaría de Prevención de Adicciones aportaría en este período diagnósticos específicos significativos sobre algunos barrios de Berisso, lindantes con San Carlos. Este diagnóstico se basaba en el georreferenciamiento de niños y adolescentes con problemas de adicciones atendidos en los distintos CPA y el Htal. De Berisso; a partir de ello se detectó lo “cerradas” que eran varias instituciones de las zonas de origen. Esto serviría de base para el diseño y gestión de distintas actividades en la zona.

nuevas zonas delimitadas. Además del relevamiento de estas instancias descentralizadas estatales, y a partir de la iniciativa y la labor territorial de los referentes de la sub-área de infancia del municipio de la plata, se produjo el acercamiento a veinte OSC existentes en las nuevas zonas delimitadas. Debe señalarse que aunque gran parte de estas organizaciones participarían en algunas de las acciones y actividades puntuales implementadas a lo largo de 2004 y 2005 sólo una minoría se incorporará de manera efectiva en las prácticas más sistemáticas de gestión en alguno de los tres niveles de la red.

Para lograr la incorporación al **primer nivel de articulación** de estos nuevos recursos, fue necesaria la realización de gestiones en los distintos niveles de la RGM, a través de la interacción y la generación de acuerdos entre los distintos agentes participantes tanto en el ámbito barrial, como municipal o provincial. Esto posibilitaría un mayor y mejor intercambio y coordinación de los recursos ya relevados en función del desarrollo de las acciones y los abordajes integrales.

Un ejemplo de ello fue el proceso de interacción que comenzaría a producirse tanto en el barrio de San Carlos como el de Santa Ana. A partir del relevamiento de distintas unidades educativas: EGB y polimodales públicos y privados, jardines de infantes, etc. y de la obtención y producción de distintos diagnósticos específicos sobre los niños/as y adolescentes allí concurrentes, se comenzaría una progresiva articulación entre varias de estas unidades educativas y los distintos centros de salud de los mencionados barrios.

Entre otras actividades o productos que posibilitó este intercambio, fue la reorientación durante 2004 de recursos humanos pertenecientes a jurisdicciones y áreas temáticas diferentes, a partir de criterios de eficacia y calidad que iría definiendo el grupo. Este proceso, que aportaría a la concreción de proyectos e iniciativas compartidas por varias instituciones (otra de las líneas de acción de la RGM), se sostendría a través de distintos acuerdos entre las áreas de salud y educación tanto provincial como municipal; es decir entre la Subsecretaría de Prevención de Adicciones y otras instancias de salud descentralizadas, la correspondiente Región Educativa y el área Programática del municipio de la ciudad de La Plata.

Al igual que para las siguientes líneas de acción, en julio de 2004, el grupo generó una evaluación de medio término vinculada, más que la anterior, a una lógica de monitoreo, a través de la cual intentaría determinar, entre otras cosas, aspectos o situaciones problemáticas que, a través de su explicitación y abordaje, posibiliten un mejorar desempeño, de las actividades correspondientes la presente línea de acción.

De acuerdo a los documentos relevados, esta práctica evaluatoria se denominó “Propuestas y Análisis Situacional –monitoreo- del proceso de trabajo realizado en los tres niveles del dispositivo de atención a niños-adolescentes (...)”¹⁵⁶.

Una característica distintiva de esta instancia fue el intento por parte del grupo de lograr una mayor rigurosidad en la reflexión, no solo en cuanto a resultados, sino sobre el proceso y la dinámica que desarrollarían en las tres instancias de gestión. Otro rasgo a destacar, es que a diferencia de las otras prácticas de gestión de evaluación realizadas a lo largo de todo el período, esta sería llevada adelante **en el segundo nivel de articulación**, pero por la coordinación y los agentes técnicos más experimentados que en su mayoría se vinculaban al área de niñez y adolescencia tanto provincial como municipal, más vinculados históricamente a OSC orientadas a la infancia; dándose una menor participación del resto de los agentes, áreas e instituciones, así como de funcionarios de más alta jerarquía.

La realización de esta práctica evaluatoria sería el inicio de una tendencia en donde los aspectos mencionados tendrían cierta preeminencia y asiduidad, frente a las instancias más plenas y de participación de todos los referentes e instituciones; sin que por ello estas dejen de realizarse. De este modo se dio lugar a un análisis con mayores posibilidades de reflexión y sistematicidad sobre aspectos o núcleos problemáticos del desarrollo de las líneas de acción. Resulta ilustrativo el testimonio de una funcionaria de rango intermedio del área de infancia del municipio de La Plata, sobre las posibles causas de este incipiente cambio:

“...nosotros empezamos a ver que, por suerte, se ampliaban el trabajo en territorio; pero también al mismo tiempo se hacia más complejo; los abordajes desde la mesa técnica más variados (...) esto nos motivó y nos llevó a iniciar nuevos trabajos en otros barrios; por lo que teníamos que saber más rápidamente qué estábamos haciendo bien o mal en términos de armado (...) también era difícil mantener en cada evaluación general a todos los funcionarios más allá de encuentros muy organizados.”

Esta modificación de aspectos específicos de la metodología sería intermitente al comienzo (es decir en junio de 2004), para luego convertirse en una nota más o menos estable en el desarrollo de estas prácticas. A su vez, estos encuentros más acotados se justificarían también en la necesidad, como se verá a continuación, de una re-planificación de las actividades para poder a su vez lograr actuar en el ámbito de la MR, en donde se desarrollaría un accionar más instrumental en pos de darles viabilidad.

¹⁵⁶ Documento de trabajo n° 20, pág. 1, junio de 2004.

De acuerdo al documento consultado, además de cierta debilidad en el relevamiento de necesidades en el territorio, uno de los núcleos problemáticos que el grupo plantearía fue el “*Desconocimiento, dispersión y fragmentación de información sobre recursos -, programas, iniciativas, instituciones, espacios, etc.- considerados importantes o estratégicos para la promoción (...).*”¹⁵⁷. Esta situación tendría particular importancia en lo que respecta a la posibilidad de construcción de diagnósticos sobre la infancia en el ámbito territorial.

Se consideraba que esta situación se debía a dos factores vinculados entre si. Por una parte, a una incipiente situación en donde el desconocimiento y la falta de recursos técnicos de algunos integrantes del nivel operativo para producir información relevante, interpretarla y luego aplicar elementos centrales de la CIDN, afectaría en las zonas delimitadas para las acciones el trabajo territorial en el cual participaban servicios estatales descentralizados y OSC. Esto, por otro lado, conllevaría a una baja centralización y sistematización de dicha información (produciéndose superposición en el ordenamiento y ejecución de los recursos, vencimientos en los plazos de presentación de proyectos, inscripciones, etc.)

El correlato de este análisis en la totalidad de la RGM fue, por una parte, “*(...) la constitución de una especie de base de datos, que contenga los recursos que pueden servir para la mesa (...)*”¹⁵⁸ Uno de los caminos planteados y de los compromisos tuvo que ver con que “*(...) cada participante se comprometió a recolectar los recursos existentes en su área (...)*”¹⁵⁹

En esta tarea, desarrollada centralmente en la MTO y con un correlato en la MR, tendrían un rol protagónico agentes pertenecientes a las distintas áreas de nivel provincial a partir de una mayor capacidad organizativa (no, como ya fue dicho, sin una dosis significativa de voluntarismo); esto posibilitaría una mayor sistematización y actualización de la información en el período subsiguiente.

En gran medida como consecuencia de esta instancia evaluatoria se destaca la importancia que tuvo para la dinámica de la RGM, y en especial para la presente línea de acción, la incorporación de referentes del proyecto de desarrollo comunitario llevado adelante por la UNLP. En el marco del **primer nivel de articulación**, este hecho implicó que se integraran al proceso de gestión elementos propios del saber académico expresado fundamentalmente en la realización de nuevos diagnósticos y en el desarrollo de nuevas modalidades de trabajo que le aportarían mayor diversidad a las perspectivas de análisis y abordajes de la RGM. Esto permitiría replicar y ampliar el alcance de las acciones en otros

¹⁵⁷ Ídem. pág. 1, junio de 2004.

¹⁵⁸ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 22, pág. 1, agosto de 2004.

¹⁵⁹ Ídem pág. 1, agosto de 2004.

contextos territoriales. Ilustrativo de estos aportes, resulta lo expresado por una de las integrantes de dicho proyecto y participante en la red, cuando afirma que

“Actuando en la mesa, se ha intentado contribuir a que el Estado logre mejorar sus mecanismos de intervención en los distintos niveles a través, por ej. de diagnósticos sistemáticos y acciones de capacitación (...) Desde nuestro punto de vista, lo que subyace a esta lógica es que una experiencia micro contribuye a pensar situaciones más globales; dando la posibilidad de pensar otros proyectos de articulación (...).” (Entrevistado n° 5, profesional proveniente de la Secretaría de Extensión de la UNLP; ciudad de La Plata, 2007)

Por lo tanto, como uno de los rasgos mas distintivos de la incorporación de referentes del sector universidad en esta etapa de la RGM y en la presente línea de acción, sería el desarrollo y la réplica progresiva en otros contextos territoriales, de actividades que pondrían un mayor énfasis en la perspectiva y la mirada de los destinatarios de las acciones. Esto ocurriría a través de instrumentos y modalidades aplicados para la elaboración de diagnósticos y evaluaciones parciales producidas sobre el desarrollo de las actividades específicas.

Ilustrativo de lo anterior es lo explicado por la coordinadora de dicho proyecto de desarrollo comunitario respecto de una de las zonas delimitadas para las acciones. En uno de los documentos analizados, comenta que

“...los técnicos del proyecto de extensión presentaron y realizaron la iniciativa de un taller en prevención a realizarse (...); en este barrio también para esta iniciativa se produjo una evaluación diagnóstica, desde la perspectiva de los beneficiarios con el fin de conocer demandas y necesidades (...).”¹⁶⁰

Como se desprende de otro de los documentos de seguimiento de las acciones, el desarrollo de esta actividad se realizó en cooperación con un área de capacitación perteneciente al estado provincial, el CIC (Centro de Información y Capacitación). Resulta interesante destacar el aporte de esta área específica al desarrollo de esta actividad diagnóstica, que aunque no haya tenido una participación permanente en las distintas instancias de la RGM, a partir de la dinámica y fluidez producida entre los agentes de la mesa se concretó el acercamiento e interrelación con este Centro, el cual aportaría en esta etapa, a través de sus equipos de trabajo, ciertos saberes producto de las distintas experiencias, que serían fundamentales para el desenvolvimiento territorial y georreferenciado. Por lo tanto, la cooperación concreta entre estas

¹⁶⁰ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. *Documento de trabajo* n° 22, pág. 2, julio de 2004.

dos áreas tendría su desarrollo en el **primer nivel de articulación**, en donde más allá de su inconstancia y la falta de representación de estos Centros en el otro nivel de articulación, el apoyo brindado por varios de los agentes estatales de esta área provincial sería clave para el desarrollo de las actividades pertenecientes tanto a la presente acción como también a las restantes. En términos concretos, como se señala en el mismo documento,

“...se produjo una reunión en el jardín con los pibes del barrio para una evaluación antropométrica en coordinación con el CIC, con el fin de conocer su parecer e impresión por lo realizado. La colaboración que brindaron los técnicos de este Centro fue muy importante (...) se deben profundizar los acuerdos programáticos con ellos.”¹⁶¹

En este sentido, respecto de esta interacción pueden señalarse dos cuestiones, que hacen a las condiciones de posibilidad tanto de diagnósticos participativos, como del desarrollo de las demás acciones planteadas por la RGM. Si bien el accionar de proyecto de extensión llevado adelante por la UNLP implicaba en si mismo la interacción con OSC, durante su implementación existieron limitaciones respecto del trabajo articulado con estas organizaciones de la comunidad. Como afirma Eugenia, referente de este proyecto en la MTO, al inicio de este proceso

“...lo que más había (y hay) son comedores, que tienen bastante cercanía con la población y con los pibes. Pero en general no había demasiado desarrollo en esa zona de un tipo de entramado comunitario. Por lo que tratamos de rescatar lo que hay y promover nuevas iniciativas y alianzas.” (Entrevistado n° 5, profesional proveniente de la Secretaría de Extensión de la UNLP; ciudad de La Plata, 2007)

Lo expresado por la entrevistada, daría cuenta de uno de los rasgos que tendrían las acciones de promoción desarrolladas en la zonas focalizadas, los barrios de “La Unión” y el “Mercadito” pertenecientes a Tolosa; y también, en alguna medida, de las acciones implementadas en otros contextos territoriales con cobertura de la RGM. A partir de la ausencia de un entramado societal (o al menos, en principio, ante la no detección del mismo) que permita, en esa zona, desarrollar y establecer interacciones programadas básicas con OSC (exceptuando dos comedores comunitarios), los referentes del proyecto comenzaron sus diagnósticos participativos y demás acciones de promoción, a través de una articulación sistemática con unidades pertenecientes a estructuras estatales municipales y provinciales

¹⁶¹ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 23, pág. 3, julio de 2004

existentes. Esto implicó que al comenzar la implementación de las acciones y actividades en la MTO, encabezadas por los referentes del proyecto de extensión y la contribución de agentes de estructuras estatales preexistentes, se desarrollaría una labor casi directa con los destinatarios de las mismas, es decir con los/as niños/as y adolescentes y sus familias. De este modo, la interacción con comedores municipales (además de los dos pertenecientes a la Sociedad Civil) y los mencionados CIC, brindaría no solo información clave sobre las particularidades de ese contexto territorial, sino medios concretos que permitirían el desarrollo de actividades vinculadas a la presente acción.

Entre los rasgos distintivos que en este **primer nivel de articulación** tuvo la presente línea de acción, aparece con una dinámica que posibilitó, a partir de condiciones específicas, lo que el grupo consideró una buena o satisfactoria práctica de implementación. Entre otros aspectos, esta dinámica presentó como elemento central un evidente esfuerzo de cooperación y horizontalidad entre los distintos agentes participantes, aunque no siempre con el suficiente éxito y adecuación. Esto se expresaría en gran medida, en el proceso de planteamiento y desarrollo de los distintos acuerdos programáticos y operativos que permitieron a su vez la implementación de las distintas actividades y tareas. Otro elemento central, que también se daría en otras acciones, tiene que ver con el modo descentralizado con que se logró, a partir de los diagnósticos realizados, orientar los distintos recursos existentes en varias áreas estatales participantes en la RGM; no solo por la disposición de los distintos agentes sino también debido a las condiciones específicas que significó el compromiso de las instituciones participantes, como parte de un proceso, ya relatado, más amplio y estructural producido en los distintos ámbitos del Ministerio de Desarrollo Humano.

Por lo tanto, en el marco de articulación entre la MTT y la MTO, estas condiciones y el tipo de interacciones mencionadas, dan cuenta de una dinámica particular en el desarrollo de la presente línea de acción. En este sentido una de las entrevistadas afirma:

“...a partir de la presencia en territorio de estructuras locales (es decir municipales) y provinciales, fue posible el desarrollo de varias de las actividades originadas, tanto en el seno del proyecto de desarrollo comunitario como en la MTO (...) La idea es ir más allá del caso puntual y ver como con problemáticas particulares de esta zona y de esta población también se pueden pensar interinstitucionalmente acciones que excedan lo puntual, en base a estos diagnósticos y evaluaciones y que puedan dar una respuesta global a determinadas problemáticas.”
(Entrevistado n° 5, profesional proveniente de la Secretaría de Extensión de la UNLP; ciudad de La Plata, 2007)

Estas formas de articulación, de mayor o menor permanencia y viabilidad dependiendo de las características del tipo de acuerdo alcanzado entre los agentes en el segundo nivel de articulación¹⁶², darían la posibilidad de sostener y ampliar el tipo de coordinación buscada por el grupo, orientada a profundizar y ampliar la cobertura de las actividades georreferenciadas llevadas adelante en las MTT pertenecientes a las mencionadas zonas.

En este sentido, también resulta significativo, el testimonio de un funcionario de rango intermedio del área de infancia del municipio de La Plata que participó en aquel proceso:

“...el relevamiento de información y recursos que se realizó entre todos los técnicos en los barrios, y la predisposición de los funcionarios y militantes sociales que en ese momento asistían a la mesa regional, fue lo que permitió que más que hacer internaciones se hiciera un seguimiento de cada caso y cada problemática. Esto así, teniendo tan en cuenta lo técnico, nunca había pasado (...)”

Esta reflexión da cuenta de la importancia que el grupo coordinador le atribuiría a la generación de las condiciones adecuadas para la implementación de la presente línea de acción; considerada a su vez importante para fortalecer al resto de las acciones y actividades. La cuestión de la elaboración, actualización y fortalecimiento de los diagnósticos participativos sobre la situación de los niños y adolescentes en las zonas delimitadas, sería una cuestión de recurrente atención y debate. Al menos en este primer período de conformación de la RGM, la construcción de las interacciones y las relaciones necesarias que permitan la conformación de dichos diagnósticos en cada ámbito territorial según área temática de intervención y nivel jurisdiccional, sería una de los rasgos más salientes.

En el marco de estas prioridades de gestión, debe entenderse la incorporación a la RGM de los agentes pertenecientes al proyecto de desarrollo comunitario de UNLP y, más específicamente, del Secretario de Extensión Universitaria al **segundo nivel de articulación**. Dicho funcionario, convocado a través de la iniciativa de la coordinación de la RGM, tendría un importante rol en la construcción de los acuerdos con las distintas instituciones y áreas provinciales y municipales en función de adecuar el proceso articulador a la diversificación territorial que se iría produciendo (con la correspondiente complejización de las formas y las herramientas de producción de información). Todo esto en función de una de las máximas ya citadas que tendría el grupo inicial *a problemas complejos respuestas múltiples*.

¹⁶² Como se desarrollará más adelante, estos acuerdos, aunque por un lado y según el caso, implicarían cierto compromiso y alcanzarían cierto nivel de formalidad cuando en ellos participaban funcionarios y referentes sociales de significatividad, en general y por periodos se sostendrían a partir medidas de voluntarismo y del éxito o fracasos de los consensos alcanzados.

En este sentido, una de las particularidades que tendría la participación del Secretario de Extensión de la UNLP en aquel período, tuvo que ver con la flexibilidad en el tipo de interacciones que propiciaría en el segundo nivel de articulación con los distintos funcionarios, técnicos y dirigentes sociales en los distintos contextos. Interacciones que podrían entenderse como de cierta informalidad (en el sentido de que no siempre tendrían algún tipo de marco institucional que las defina) pero que le darían impulso, a partir por ejemplo de la incorporación de una de las nuevas zonas delimitadas como el barrio de Tolosa, a relevamientos que aplicarían instrumentos de evaluación desde el punto de vista de los destinatarios. Estas actividades, como se verá más adelante, tendrán un correlato en la MTO, a partir principalmente (aunque no exclusivamente) de articulaciones con áreas del estado provincial.

Dicha flexibilidad, que caracterizaría también al accionar de otros actores, tenía que ver con la certeza de que los resultados obtenidos, así como el proceso colectivo que los gestaría, eran considerados como uno de los aportes y rasgos más destacados de una nueva modalidad de gestión adecuada a la nueva complejidad social de las zonas urbanas delimitadas. Por otra parte, y como ya fue señalado, la producción de un conocimiento más ajustado al contexto y ámbito en donde se desarrolla la problemática de los destinatarios, a partir de la incorporación de nuevos enfoques e instrumentos de gestión, con una modalidad ágil y adaptativa, era lo que posibilitaría implementar las coordenadas del nuevo paradigma de atención, es decir la CIDN.

3.6.3 Línea de acción n° 3: Configuración en red del nuevo dispositivo de atención: desarrollo de proyectos compartidos por distintas instituciones, a través de su adecuación a los lineamientos de la Protección Integral¹⁶³.

Otra de las configuraciones significativas para la evolución de RGM, estuvo dada por las articulaciones y condiciones específicas que definieron la implementación de otras líneas de acción consideradas relevantes para este estudio de caso, a saber, la orientadas a propiciar “(...) *el desarrollo de proyectos compartidos por distintas instituciones; a través de su adecuación a los lineamientos de la Protección Integral.*” Las actividades y avances concretos registrados en esta línea de acción, tendrían como marco de referencia para su desarrollo las distintas áreas temáticas y de intervención consideradas prioritarias por el grupo; de acuerdo a las concepciones de multiactorialidad e intersectorialidad anteriormente definidas.

¹⁶³

En el marco de constitución de la red estas líneas de acción fueron formuladas por separado, si bien al analizar sus respectivas implementaciones presentan permanentes implicancias mutuas. Esto no significa confundir a las distintas actividades y tareas que las componen.

A inicios del segundo semestre del año 2003, en el marco del **primer nivel de articulación** definido para orientar el análisis, los referentes del Programa Materno Infantil plantearon, en el ámbito de la MTO, la necesidad de incorporar experiencias de intervención y capacitación con el objetivo de enriquecer y fortalecer la interacción de los agentes participantes, a través de su aplicación en las Unidades Sanitarias y otras instancias territoriales de las zonas delimitadas. En este sentido, a partir de las actividades de relevamiento de la acción anterior, fueron sistematizadas experiencias y modelos de intervención de carácter preventivo y descentralizado. Un ejemplo de ello fue un modelo de intervención territorial y participativo diseñado y desarrollado en Chile; así como algunas líneas de actividades sugeridas por un informe de la comisión de salud del Senado de La Nación. Luego de haberse discutido en el ámbito de la MTO, estos instrumentos se incorporaron en las distintas instancias territoriales dadas por las MTT (principalmente las de Villa Elvira, El Carmen y posteriormente Villa San Carlos).

Con la intención de dar protagonismo a instituciones e instancias del ámbito local, se llevaron estos modelos de intervención a las MTT para que se discutieran las condiciones de su aplicabilidad de manera progresiva, en el proceso de trabajo de las Unidades Sanitarias y en la interacción con otras unidades estatales descentralizadas y OSC.

A partir de ciertas implicancias que tuvo esta iniciativa se discutió en el ámbito de la MTO una propuesta proveniente de una de las MTT. Puntualmente se propuso desarrollar “...una estrategia de articulación novedosa, a partir de la cual capacitar a agentes de atención primaria como una estrategia alternativa; convirtiéndolos en actores fundamentales en la atención y el abordaje de los ‘pibes’ nucleados en sus organizaciones.”¹⁶⁴. Para esto se planteó que era necesario reorientar localmente recursos humanos a las Unidades Sanitarias de las zonas delimitadas, los que deberían recibir la capacitación correspondiente para luego comenzar las actividades preventivas con los/as niños/as y adolescentes y sus familias, en el marco de la interacción con las OSC.

En esta iniciativa aparece nuevamente la importancia de la jurisdicción provincial de salud, a través del referente de la Subsecretaría de Prevención de Adicciones, como un área clave, junto a las áreas de salud de los municipios de La Plata y Berisso, a la hora de proponer y llevar adelante actividades de promoción. En la MTO se gestionaría la capacitación, en términos preventivos y en ciertos aspectos de la atención primaria y las instancias locales estatales, a través del Área Programática de la Secretaría de Salud del Municipio de La Plata y la Dirección.

¹⁶⁴ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 5, pág. 2, 10 de agosto 2003.

de salud del de Berisso, producirían la reorientación hacia las zonas en donde se intentarían realizar las acciones de promoción de los recursos humanos a ser capacitados. Mientras que en la MTT se posibilitaría el abordaje del grupo de niños/as y adolescentes referenciados en y por las OSC.

Por otra parte, en el ámbito de la MTO se comenzó la muy significativa interacción entre referentes del área del poder judicial provincial y sub-áreas de salud. Aquella área tendría una activa participación durante los años 2003 y 2004 en el proceso de adecuación descentralizada de distintas instituciones. También cumpliría un importante rol, no ya en actividades preventivas, sino asistiendo y abordando hechos puntuales de vulneración de derechos producidos en las zonas delimitadas para las acciones.

En el **primer nivel de articulación**, asesores del tribunal n°3 participantes en la RGM llevaron adelante una serie de actividades orientadas a asistir y asesorar a dichas Unidades Sanitarias, en diversas temáticas vinculadas a la Ley 25.673/2003- Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable- y otras cuestiones vinculadas al derecho a la salud. Estas actividades fueron posibles gracias a los acuerdos producidos en la MTO entre representantes del tribunal n° 3 de jurisdicción provincial, la referente de la Región XI del ministerio de salud y las ya mencionadas Área Programática de la Secretaría de Salud del Municipio de La Plata y la Dirección de Salud del de Berisso. Las demandas y necesidades temáticas a las cuales asistir se plantearían y definirían en el ámbito participativo territorial, es decir en la MTT.

De varios de los documentos de trabajo correspondientes al período, se puede deducir la lógica específica que implicaba el desarrollo de estas actividades orientadas a una interacción lo más horizontal posible, que permitiera la transmisión de los saberes específicos que cada agente e institución poseía sobre aspectos de la CIDN en función de contribuir a la realización de los objetivos de estas líneas de acción.

Finalmente, a través de la incorporación de representantes del Departamento de Educación Física de la UNLP a la MTO, se propició el desarrollo de lo que en esta instancia de la RGM se consideró, “...una nueva modalidad de articulación entre lo institucional y la comunidad...”¹⁶⁵. Esto significó un enlace entre dos hospitales provinciales con representación en la MTO y las Unidades Sanitarias de la MTT de la zona de La Franja, a través de que algunos pasantes de la mencionada carrera reciban durante un período corto capacitación básica en los programas provinciales orientados a la niñez y adolescencia, para luego desarrollar actividades preventivas desde el deporte en la instancia territorial.

¹⁶⁵ Ídem. pág. 2, documento n° 5, 10 de agosto 2003.

Aunque esta actividad puntual solo se desarrolló durante el año 2003, fue un precedente de la incorporación en los siguientes períodos de gestión de otras áreas e instancias clave como fueron los casos de proyectos y experiencias de extensión comunitaria, pertenecientes a la UNLP y al colegio de psicólogos de la Provincia de Buenos Aires. Además, a partir de los acuerdos producidos en la MTO, esta actividad significó también la posibilidad de dar otro paso en el fortalecimiento de la interacción entre una instancia provincial y una local permitiendo el desarrollo de una lógica de gestión descentralizada y ciertamente novedosa, basada en un proyecto compartido que incluiría a un área, como fue el profesorado de educación física, antes ajena a acciones de promoción destinadas a la infancia. Posibilitando, en principio como propuesta, una modalidad de abordaje más adecuada a necesidades que se irían expresando en la MTT.

El incipiente desarrollo de estas actividades enmarcadas en la presente acción, tuvieron también un correlato en el **segundo nivel de articulación** dado entre los niveles de la MTO y la MR. Al igual que para la acción anterior, en esta instancia se llevó adelante una labor orientada a generar el intercambio entre cuadros jerárquicos medios pertenecientes a diferentes áreas del Ministerio de Salud de la Provincia y también del nivel municipal. El propósito fue generar el marco que proporcione un mayor nivel de viabilidad al desarrollo de actividades que impliquen proyectos compartidos por distintas instituciones y áreas en una instancia más descentralizada y territorial, como ocurrió en el caso anterior.

A su vez, el intercambio entre funcionarios del área salud, tanto a nivel provincial como municipal, pretendió desembocar en el inicio de un proceso, reconocido por los participantes como muy arduo y de largo plazo, que fue el de intentar incrementar de manera progresiva el nivel de formalidad de los acuerdos que permitiesen el desarrollo de actividades orientadas a lograr la adaptabilidad de las unidades de atención a los preceptos de la CIDN. En esta línea, el grupo llevó adelante el despliegue de actividades con una lógica estratégico/instrumental, a través de la Subsecretaria de Minoridad y de sus representantes en la MR, orientadas a que se generen acuerdos, o al menos se propicie un vínculo efectivo y “*auspicioso*” con las distintas subsecretarías del área de salud, vinculadas tanto a la descentralización como a una lógica preventiva en el tratamiento de las problemáticas. En este sentido, se produjo la interacción de dicha funcionaria a través de un contacto puntual con el intendente del municipio de Berisso “(...) *en función de generar un acuerdo que incluya a los centros de salud municipales de los territorios de incumbencia para lograr una mejor atención.*”¹⁶⁶; es decir ampliar la base de cobertura incluyendo a las instancias descentralizadas disponibles en las zonas delimitadas por la RGM.

¹⁶⁶ Pág. 1, documento n° 5, 10 de agosto 2003.

Primera evaluación de medio término

Al igual que para la acción anterior, al comenzar el año 2004 se produce, en el marco del **segundo nivel de articulación**, la primera práctica de gestión orientada a evaluar, en el mediano plazo, las acciones y actividades. Como ya fue explicado, esto implicaría que los funcionarios y técnicos de las áreas e instituciones provinciales y municipales, así como miembros de OSC y referentes barriales participantes en el dispositivo reflexionen y analicen de manera más o menos sistemática, sobre la evolución general de la RGM en su conjunto, y más específicamente, sobre el desenvolvimiento de cada una de estas acciones y actividades, así como sus resultados y primeros impactos según sus objetivos.

Es de destacar nuevamente que el desarrollo de esta evaluación de tipo participativa, con las características particulares que asumiría en este contexto, se orientará, al menos en 2004, a que sus resultados considerados relativamente alentadores, sensibilicen a los distintos funcionarios presentes en esta instancia. Esto implicaría que más allá del análisis concreto y la corrección esperable de las distintas actividades, el grupo intentaría llevar adelante, lo que los autores Cohen y Arato consideran una *acción colectiva ofensiva* buscando legitimar, dar visibilidad y justificar, en determinados niveles de lo que es la Sociedad Política, el funcionamiento de la RGM como modalidad de gestión capaz de encarnar en este contexto específico al paradigma de la protección integral.

Como ya fue mencionado el desarrollo de esta práctica de gestión evaluatoria, encuentra algunos de sus orígenes en procesos, hechos políticos-institucionales y experiencias particulares de determinados agentes que surgen como antecedentes y eventos previos a la conformación de la RGM.

En resumidas cuentas, los antecedentes mencionados impulsarán a que las interacciones entre los miembros del grupo a la hora de evaluar y *mostrar* logros, tengan un sesgo orientado al análisis y la búsqueda de consenso no solo sobre el posible “éxito” o aspecto a corregir de tal o cual acción y actividad, sino, aunque no siempre planteado explícitamente, a imponer la necesidad de avanzar y profundizar una labor en red como la llevada adelante.

En cuanto a la práctica de gestión orientada a la evaluación de la presente acción y sus respectivas actividades, el grupo, constituido por funcionarios, técnicos y referentes barriales, expresó y destacó el desarrollo satisfactorio de las distintas actividades orientadas a promover la realización de proyectos comunes entre las instituciones participantes y sobre el proceso de adecuarlas a los principales lineamientos de la CIDN.

Los participantes de este encuentro destacaron los esfuerzos realizados por instalar la problemática de la infancia en la agenda pública provincial y también en los diversos ámbitos de

la labor territorial. Esto, como se sostenía, contribuía al desarrollo de aspectos concretos de la presente acción. Un referente de una OSC de promoción y desarrollo participante en la red planteaba

*“...esta modalidad de gestión ha obtenido una gran legitimidad y dinámica, que en gran medida trasciende la producida a nivel superestructural. Sin desconocer para nada la importancia de este nivel, el hecho de que las organizaciones la hayan adoptado en territorio como el camino a seguir es un gran logro sin duda (...)”*¹⁶⁷

Aunque era indudable que este aspecto, considerado más que auspicioso por el grupo, no tendría la misma fuerza en todas las zonas delimitadas para las acciones, se destacaban más las interacciones entre OSC participantes en las MTT y áreas e instituciones en territorio, que de modo conjunto intentarían instalar una nueva mirada y formas de abordaje de la problemática de la infancia.

No obstante lo acontecido en el nivel territorial, los agentes fundadores y de mayor experiencia de la RGM plantearon la necesidad de que la lógica de intervención llevada adelante y pretendida (respecto de las distintas actividades de la presente acción), basada en procesos intersectoriales y multiactorales, debía ser apoyada y acompañada permanentemente por las direcciones de las respectivas áreas. Es decir por aquellos que en los distintos contextos y niveles, llevan adelante la dirección estratégica de áreas estatales específicas.

En este sentido, la coordinación y los funcionarios participantes de esta instancia plantearon la necesidad de acentuar la interacción entre distintas áreas de salud y educación provincial y municipal a través de iniciativas y acciones de promoción vinculadas a la CIDN, ya en marcha en distintos ámbitos, para fortalecer el armado en red y lograr un mayor apego al nuevo paradigma de la infancia. En términos concretos, se plantearía darle continuidad a actividades iniciadas el año anterior basadas en la incorporación a la RGM de recursos y aspectos organizativos del programa “Patios Abiertos”, implementado por la DGE. El propósito era extender las zonas ya delimitadas para las acciones, a las que comenzaban a incorporarse.

Entre otras tareas y actividades, esta instancia de evaluación también permitiría que los participantes pudieran debatir, no solo sobre aspectos operativos de la incorporación a la red de proyectos que significaban un abordaje de la infancia desde lo preventivo y familiar con miras a decisiones de diseño o rediseño (uno de los ejemplos más concretos era el impulsado por la

¹⁶⁷ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 13, pág. 1, febrero de 2004.

Subdirectora de la Rama Adultos)¹⁶⁸, sino también sobre cuestiones más generales del proceso de adecuación de instituciones, áreas o directamente sectores sensibles a la problemática de la infancia, a los lineamientos del nuevo paradigma de promoción y protección integral. Esto se consideraba fundamental para enfatizar y abordar tendencias no completadas el año anterior.

Uno de estos casos se expresó en lo planteado por la secretaria de uno de los tribunales participantes de la RGM pertenecientes al poder judicial de la provincia. En base a cuestiones insinuadas el año anterior en el segundo nivel de articulación, respecto de la validez de prácticas y mecanismos llevados adelante por otros tribunales del gran La Plata se volvió sobre las implicancias de la categoría denominada “entrega del menor” como un indicador de inadecuación institucional. Al respecto destaca sobre:

“...las implicancias, en las comisarías y los tribunales de la Departamental, de tal categoría; en el sentido de que se la considera como una categoría confusa vinculada a los prejuicios policiales hacia los pibes (...) No todos los tribunales presentan el mismo criterio; algunos como el n° 3 entrega rápidamente los pibes a sus padres, cuando no existen ‘verdaderas razones’ para ingresarlo al circuito internativo (recreando el verdadero espíritu de la ley 12.607- (...) No obstante, la mayoría de los tribunales no tiene este accionar y reproducen de distintas formas la doctrina de la situación irregular.”¹⁶⁹

Además de que estas consideraciones remiten a condiciones particulares y a eventos anteriores del caso estudiado, ya mencionados, también dan cuenta de aspectos concretos del proceso de implementación de la presente línea de acción. Continuando con la perspectiva de análisis planteada por el grupo, dirigentes de OSC, pero fundamentalmente funcionarios provinciales participantes de esta práctica evaluatoria, destacaron aspectos de la incidencia de las acciones de la RGM en las zonas delimitadas para aquel período. De acuerdo al respectivo documento de registro y seguimiento, se sostiene que

“...a la baja en la cantidad de chicos alojados en comisarías, que en los distintos territorios bajó de 800 en el 2002 a 600 en el 2003, se infirieron las siguientes explicaciones: La Dra. (...), concluyó que la baja se produjo, principalmente, por el posicionamiento del tribunal n°3 de La Plata. El director provincial de coordinación departamental (...) sostuvo además que en esta

¹⁶⁸

Si bien la incorporación a la red y realización del proyecto de dicha rama de educación, que implicaba un trabajo cooperativo con familiares de niños en situación de vulnerabilidad no sería del todo completa y estable, su lógica de gestión, basada en la articulación entre varias áreas diferentes del estado provincial (entre otras se encontraba el servicio penitenciario y un área social del municipio de La Plata), sería un aporte y una referencia para los procesos de esta línea de acción. Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 13, pág. 1, febrero de 2004.

¹⁶⁹ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 13, pág. 1, febrero de 2004.

*disminución influyó las acciones preventivas de la Mesa Distrital. (...) No obstante estos análisis, hubo un diagnóstico conjunto que sostuvo que la gestión de la mesa fue determinante (...)*¹⁷⁰

Cabe señalar aquí que más allá de aspectos cuantitativos de esta práctica de gestión evaluatoria, (proporcionados en su mayoría por uno de los actores participantes en aquel período, Comisaría 1°, del área de Relaciones con la Comunidad –equipo de minoridad-, de La Plata), el grupo evidenció un alto nivel de acuerdo sobre aspectos básicos del desarrollo de la presente acción y sobre todo uno que fue la adecuación de ciertas áreas e instituciones a la modalidad de gestión propuesta, como posibilitadora de apertura y cierto nivel de eficacia en el abordaje de la problemática de la infancia. Sobre estos acuerdos también debe tenerse en cuenta ciertas condiciones desde donde cada actor participante en esos encuentros establece sus evaluaciones. Por un lado, surge el testimonio, el reconocimiento y el apoyo de agentes voluntarios pertenecientes a OSC con presencia y compromiso territorial y a veces también con una activa participación en otros niveles de la red, pero con menor capacidad de manejo anterior de información acumulada y sistemática. Y por otra parte, esta situación entra en interacción con las miradas, no menos voluntaristas en algunos casos, y las posibilidades de otros actores, pero con un manejo mucho más amplio y sistemático anterior de la información producida por áreas estatales específicas.

Como fuera señalado, este proceso evaluatorio resultaría una intención general por parte del grupo de acentuar y continuar con los aspectos considerados auspiciosos para el desarrollo de las actividades e intentar modificar el desfasaje mencionado.

Luego de la primera práctica de evaluación de medio término en el año 2004, la RGM continuó implementando las actividades que formaban parte de la línea de acción orientada a desarrollar proyectos compartidos por distintas instituciones a través de su adecuación a los lineamientos de la Protección Integral.

En el marco del primer nivel de articulación, comenzaron a producirse una serie de actividades orientadas, entre otros propósitos, a profundizar las interacciones entre los distintos sectores y actores. En primer lugar, y como producto de la evaluación de medio término anterior, se pretendió avanzar en la cooperación entre distintas áreas de salud y educación provincial y municipal, en función de una mayor adecuación de los diseños operativos de las actividades, ya en marcha o a iniciarse, a los lineamientos a la CIDN.

De acuerdo a los documentos analizados, comenzó un proceso desde la MTO hacia lo territorial por el cual una serie de profesionales provenientes del área de adicciones

¹⁷⁰ Ídem, pág. 1, febrero de 2004.

perteneciente al Ministerio de Salud de la provincia, comenzarían a integrarse a unidades sanitarias y educativas de las zonas delimitadas, para desarrollar actividades de promoción. Los criterios de trabajo “(...) *proponían que, más que propiciar internaciones, se efectuarían seguimientos georreferenciados de los casos (...)*”¹⁷¹; profundizando la participación de las OSC en cada uno de los casos.

Al mismo tiempo, se acentuó la cooperación entre áreas pertenecientes al sector de educación provincial, a través de la continuidad de actividades iniciadas y desarrolladas, en mayor o menor medida, el año anterior. En este sentido, se intentó propiciar en la MTO una mayor interacción entre la región educativa XX., a través de los EGB, la rama de formación profesional por un lado y la rama artística por el otro. El propósito general enunciado, fue el de mejorar los vínculos entre áreas pertenecientes al mismo sector que, aunque antes fragmentadas en su accionar, se consideraban que contribuían a un abordaje de los/as niños/as y adolescentes más integral y cercano a la CIDN. Esto, suponía el grupo en aquella instancia de gestión, favorecería las actividades y proyectos compartidos en las distintas zonas delimitadas de la RGM¹⁷².

En este marco, deben señalarse las interacciones que en este **primer nivel de articulación** tuvieron como protagonista a agentes pertenecientes del proyecto de extensión comunitaria de la UNLP. Este actor motivó una significativa cooperación entre distintas áreas estatales provinciales y municipales así como con OSC, a través de propuestas y el diseño operativo de actividades y proyectos en las distintas zonas delimitadas para las acciones. Una de estas interacciones fue la incorporación al proyecto de promoción y protección de derechos desarrollado en una de las MTT por el equipo de extensión de la universidad, de iniciativas provenientes de otros sectores como educación provincial (DGE; rama artística; rama psicología) y de salud municipal (proyecto de Nutrición y Adicciones). A los distintos talleres realizados en las zonas de la Unión y el Mercadito se incorporaron actividades ya en marcha e iniciativas orientadas a adolescentes en donde las (...) *edades más comunes son de 15, 16 y 17 años; ellos son los de más difícil abordaje (...)*¹⁷³.

De este proceso surge la significativa interacción entre los agentes pertenecientes al proyecto de extensión y los pertenecientes a las áreas provinciales mencionadas. Estos facilitarían y aportarían diferentes tipos de recursos, según el ámbito de competencia institucional, para la realización de las actividades. Pero, además, la cooperación permitiría el

¹⁷¹ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 14, pág. 2, marzo de 2004.)

¹⁷² En la línea de acción orientada a generar instancias adecuadas de cooperación y en capacitación y asistencia, se ampliarán las interacciones y actividades propuestas y desarrolladas por estas ramas educativas.

¹⁷³ Ídem, documento anterior.

abordaje de casos particulares considerados problemáticos, con la participación también de OSC vinculadas directa o indirectamente a la situación. Resulta ilustrativo lo registrado en uno de los documentos de seguimiento, respecto de que

*“...en la zona de La Unión se continúan desarrollando los talleres con los nuevos acuerdos y colaboraciones. La lic. (...) planteó el caso de un pibe con problemas de discapacidad; esta situación fue tratada especialmente con la Dra. de la rama de psicología quién se acercó y definió la asistencia con los voluntarios de la cooperativa que se vincularon con sus familiares”.*¹⁷⁴

En esta misma lógica se inscribe la interacción de agentes del proyecto de extensión con actores municipales en función del desarrollo de iniciativas comunes en las distintas zonas delimitadas. Además del área mencionada del municipio de La Plata se destaca la incipiente y creciente participación de otros municipios del mismo partido, como sería el caso de Berisso a partir de gestiones efectuadas a inicios del año 2004 en la MTO.

Este municipio, a través de su área programática y de la labor realizada en prevención y capacitación docente sobre salud reproductiva en la zona de Villanueva, entre otras, se incorpora a la labor territorial y técnico operativa. Antes de incorporarse a la RGM, este nuevo actor ya venía interactuando con otras instituciones estatales y de la Sociedad Civil en actividades específicas vinculadas a la CIDN. Como se detalla en uno de los documentos de seguimiento, es el caso de la cooperación con el programa adolescentes del hospital provincial de Berisso, en donde *“(...) se intentó un abordaje integral, articulando al equipo del hospital con el área programática del municipio de Berisso; con el objetivo de que el hospital no sea un lugar de recepción de enfermedades. (...)”* Esta cooperación, que buscaría darle un rol más activo a los equipos de esa unidad hospitalaria en relación con la comunidad, perduraría y se profundizaría en gran medida durante el 2004 y parte de 2005.

Otras de las cooperaciones que dicha área programática municipal desarrollaba antes de incorporarse a este primer nivel de articulación y a la presente línea de acción, fue con una de las OSC participantes en la red. Una de las entrevistadas, dirigente social de dicha organización, da cuenta de cómo comenzó esa articulación a través de la construcción de una instancia de concertación, previo a la incorporación a la red:

“La idea fue nuestra: nosotros formar la mesa y llamar a las instituciones del barrio y a los organismos oficiales como al municipio; para juntos sentarnos a pensar cómo podíamos abordar cierta problemática del adolescente (...) Si no trabajás en red, hoy no podés trabajar. Si por eso

¹⁷⁴ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 19, pág. 1, junio de 2004.

por ahí mucha gente no trabaja porque no hay articulación, porque están cerrados, trabajan para adentro en la institución. ” (Entrevistado n° 4, dirigente social proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Lo anterior contribuye a describir el origen de las interacciones entre actores con vocación de articularse en red, antes de darse su incorporación a la RGM. Resulta interesante tener en cuenta que aunque con perspectivas y pertenencias distintas, tanto el área programática de la municipalidad, el proyecto de extensión, como la OSC referenciada, participan de un proceso de cooperación que luego confluiría en experiencias de gestión capaces de articularse más sistemáticamente, ya en el marco de la RGM. En general estos actores partían de la certeza de que la falta de colaboración entre las instituciones y las organizaciones, significa una limitación casi insalvable para desarrollar acciones que abordan las distintas problemáticas vinculadas a infancia.

En correspondencia con estas ideas fuerza y a partir de los análisis que el grupo efectuara en el marco de la primera evaluación de medio término, se buscaría desde el primer nivel de articulación acentuar la intersectorialidad y la multiactorialidad no solo en el nivel de mayor decisión de la red, sino en el de los abordajes y la labor territorial. En la zona denominada como “La Franja” se desarrollaron una serie de actividades con los representantes de las diferentes instituciones con participación en la MTT. Aunque varias de las implicancias de esta actividad se desarrollarán más adelante, resulta significativo mencionar algunos de sus aspectos. El propósito principal explicitado por el grupo era sostener el proceso territorial de articulación y abordar los distintos aspectos problemáticos del mismo. Para esto, se llevaría a cabo un taller en la zona mencionada que, según uno de los documentos relevados, tendría como propósito *“optimizar la dinámica reorientando las acciones hacia una mayor articulación (...) trabajando sobre un escenario de lo posible; es decir, captar la verdadera dimensión de la problemática a través de (...) una mirada de largo plazo.”*¹⁷⁵

A partir de esta actividad realizada en el ámbito de la MTT, luego ampliada a otras zonas, se hizo hincapié en limitaciones en la realización de actividades basadas en cursos de formación a adolescentes impulsados por áreas pertenecientes al sector de educación provincial. Básicamente estas limitaciones tenían que ver con inconvenientes en la provisión de recursos ya comprometidos y por inconstancia en la disposición de ciertos espacios para su realización. En este mismo sentido, pero para el caso de otra de las zonas como Los Hornos, también se vinculan estos problemas a situaciones contextuales ocurridas en la provincia de Buenos Aires en aquel período, como por ejemplo *“(…) los paros y los conflictos en las distintas áreas del Estado*

¹⁷⁵ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 15, pág. 2, marzo de 2004.

provincial están afectando el proceso de trabajo de realización de algunas actividades en las mesas (...) ¹⁷⁶.

Si bien el grupo consideraba que en esta línea de acción la articulación entre funcionarios, referentes y responsables, así como las respectivas actividades, se desarrollaban del modo más o menos esperado, resultaba necesario que estos agentes se comprometieran con una perspectiva más integral y “(...) *no únicamente desde lo que ocurre en cada área en particular (...)*”, en función de incidir en dichas limitaciones; pero reconociendo además la imposibilidad de controlar aspectos de las dinámicas y limitaciones estructurales y contextuales más amplias.

Finalmente, uno de los correlatos que tuvo en la presente línea de acción, tanto la primera evaluación de medio término de 2004, como también la actividad de reflexión colectiva sobre aspectos problemáticos recién mencionada, fue la modificación de algunos aspectos metodológicos y de coordinación de la RGM, siempre dentro del primer nivel de articulación. Según lo planteado en uno de los documentos, dentro de lo que era considerado (...) *el proceso de la planificación participativa comenzaron a rotar los antiguos referentes, en función de otros con raigambre local (...)* ¹⁷⁷. Dicha rotación no solo estaba vinculada a ciertos preceptos del método que la RGM intentaba llevar delante de modo más o menos explícito, sino además a la consideración de que si adoptaban un mayor protagonismo referentes (funcionarios, técnicos o dirigentes sociales) de otros ámbitos y espacios, se fortalecería la presente acción, al tiempo que se corregirían algunas de las limitaciones mencionadas.

La coordinación de la RGM y los funcionarios participantes del **segundo nivel de articulación** plantearon la necesidad de acentuar la interacción entre distintas áreas del sector de infancia y educación provincial. Se llevaron adelante una serie de gestiones entre distintos funcionarios, a partir de las propuestas de agentes provenientes del área educativa provincial y de OSC tanto de base como de promoción y desarrollo, participantes en una de las MTT. Estas estuvieron orientadas a lograr la apertura de nuevos niveles educativos. Según uno de los documentos relevados,

“...a partir del apoyo y dirigencia de la Subsecretaria de Niñez y adolescencia de la provincia (...) se discutió sobre la posibilidad de que los centros a habilitarse (nuevos niveles educativos), no solo sean técnicos y vespertinos, sino también que comprendan, vía Consejo Escolar, una vianda de comida (...) y otro tipo de atenciones o controles sanitarias.” ¹⁷⁸

¹⁷⁶ Ídem. n°15, pág.2, marzo de 2004.

¹⁷⁷ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 14, pág. 2, marzo de 2004.

¹⁷⁸ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 14, pág. 2, marzo de 2004.

De este modo, algunas de las interacciones que han implicado esta iniciativa, que desde el punto de vista de la evaluación de gestión tuvo un éxito limitado, con incidencia relativa en términos de amplitud y cobertura, se han orientado a intentar influir y direccionar en beneficio de la red determinados recursos e iniciativas educativas llevadas adelante por la DGE. Mientras los distintos actores del ámbito educativo mantuvieron su participación, las actividades basadas en la elaboración de diagnósticos y en el procesamiento de demandas y necesidades en el nivel territorial y local continuarían su desarrollo y se incorporarían al segundo nivel de articulación, ámbito que les proporcionaría tanto visibilidad como viabilidad a la hora de incorporarse en las distintas agendas específicas. Más adelante, esta dinámica respecto del desarrollo de proyectos compartidos en torno a recursos educativos se debilitaría, en la medida que los agentes de dicho sector disminuirían su participación en el nivel técnico operativo o en determinados contextos territoriales.

Una de las actividades significativas planteadas y realizadas en el marco de este **segundo nivel de articulación**, tuvo que ver con otro de los señalamientos producidos en la práctica evaluatoria de inicios del año 2004. Se planteó la necesidad de generar las condiciones para actividades que abordaran aspectos más generales del proceso de adecuación de instituciones y áreas sensibles a la problemática de la infancia a los lineamientos del nuevo paradigma de promoción y protección integral. En este sentido, se registra en uno de los documentos “(...) *la realizaron de talleres sobre la ley 12.607, a cargo del director provincial de una de las direcciones de la Subsecretaría de Minoridad (...) explicando dicha normativa más que nada en términos paradigmáticos que operativos (...)*”.¹⁷⁹

Esta actividad, desarrollada a instancias de la MTO, contó con la presencia de gran parte de los técnicos y referentes participantes en la RGM. Esto permitió cierta generalización de un debate con gran parte de los sectores, áreas y organizaciones que intentaban articularse en red en torno a sus iniciativas comunes de promoción. Al mismo tiempo debe destacarse que este debate, no sería únicamente teórico, sino que también anclado en el proceso concreto de la ley 12.607. Como afirma uno de los participantes de la MR, se vincularía al derrotero (sanción y suspensión) que la normativa mencionada tuvo un par de años antes y su relación con el surgimiento del (incipiente en aquel momento) proyecto de ley 13.298.

A partir del permanente apoyo y compromiso que con esta línea de acción tendría un actor clave, la Subsecretaría de Minoridad de la provincia, la actividad referida significó el marco y la ocasión de comenzar a considerar algunas de las implicancias que tendría la implementación de una nueva ley provincial como la mencionada. Es decir, que el grupo

¹⁷⁹ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 19, pág. 1, junio de 2004

discutiría sobre los posibles efectos que los principales lineamientos de dicha normativa tendrían sobre aspectos del funcionamiento y la continuidad de la RGM (tanto respecto de la presente línea de acción como del conjunto de la red), teniendo en cuenta además el rol general asignado a los distintos actores relevantes para su implementación:

Como ya fuera relatado para la línea de acción anterior, en julio de 2004 el grupo generó otra evaluación de medio término vinculada más a una lógica de monitoreo. Esta práctica evaluatoria se denominó “*Propuestas y Análisis Situacional –monitoreo- del proceso de trabajo realizado en los tres niveles del dispositivo de atención a niños-adolescentes (...)*”¹⁸⁰.

Una característica distintiva de esta instancia fue el intento por parte del grupo de lograr una mayor rigurosidad en la reflexión, no solo desde el punto de vista de la efectividad en cuanto a los resultados de determinadas actividades, sino teniendo en cuenta el proceso y la dinámica que se desarrollarían en las tres instancias de gestión. Otro rasgo a destacar, es que a diferencia de las otras prácticas de evaluación realizadas, esta sería llevada adelante en el **segundo nivel de articulación** pero por la coordinación y los agentes técnicos más experimentados que en su mayoría se vinculaban al área de niñez y adolescencia tanto provincial como municipal y algunos de ellos a OSC orientadas a la infancia, dándose una relativa menor participación del resto de los agentes, áreas e instituciones.

Según el documento referido, uno de los aspectos problemáticos detectados por los agentes participantes de este proceso evaluatorio, respecto de la presente línea de acción, tenía que ver con una relativa “*Falta de coordinación y articulación de y con las ong’s, en La Franja y Los Hornos...*”¹⁸¹. Se consideraba que esta cuestión, que inicialmente se daba en las zonas referidas, pero que probablemente podría ampliarse a las restantes, afectaría el desarrollo territorial de iniciativas orientadas a la promoción. Algunos de los indicadores más concretos planteados respecto de esta situación tuvieron que ver con la “*falta de articulación entre las ong’s por la falta de visión del dispositivo de atención*”, por un lado, y con el “*bajo nivel de coordinación por parte de los equipos de trabajo, por la ausencia de algunos aspectos del dispositivo.*”

La profundización de ambas cuestiones significaría para el grupo un limitante para la interacción y realización de actividades compartidas de promoción en territorio. En este sentido, y de acuerdo a las características que tendría la continuidad de esta práctica evaluatoria, desde la instancia operativa se intentaría revisar el planteo y la planificación de las principales

¹⁸⁰ Documento de trabajo n° 20, pág. 1, junio de 2004.

¹⁸¹ Ídem documento anterior, pág. 2.

actividades de esta línea de acción, para luego, desde el ámbito de la MR, desarrollar una lógica más instrumental en función de darles viabilidad.

En esta lógica se inscribiría la incorporación a la RGM de agentes pertenecientes al programa denominado “Proyectos Adolescentes”, perteneciente a la Subsecretaría de Coordinación Operativa del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia. Este programa, cuyo propósito era promover la participación social de la ciudadanía y sus organizaciones en la problemática adolescente local, a partir del diseño y la presentación de proyectos de diversa índole en el ámbito provincial, significaría un aporte para que en esta línea de acción se aborden los incipientes problemas de coordinación planteados. Según el testimonio de su coordinadora, la interacción y la incorporación de este programa en el **primer nivel de articulación** de la red, permitió que varias de las MTT pudieran acceder de manera más efectiva a entramados asociativos y a procesos de promoción ya activados, basados en algunos casos, en lógicas de gestión mixtas. Además, como también afirmara dicho agente, la articulación con esta experiencia permitía dar respuesta a otro de los aspectos problemáticos vinculados a la falta de coordinación de algunos equipos, a través de la proporción de herramientas y recursos de gestión importantes también en otras líneas de acción¹⁸².

Ahora bien, es necesario relacionar y enmarcar la interacción con dicho programa en uno de los eventos anteriores al proceso de conformación de la RGM, mencionado mas arriba. Este evento significativo puede ser considerado como marco que otorgaría cierta lógica a las decisiones que tomara el grupo respecto al surgimiento y desarrollo de actividades e interacciones. El proceso de reestructuración del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, que tuvo como propósito avanzar hacia una mayor coordinación en las políticas sociales, tuvo su expresión, en alguna medida secundaria, en la creación de la Comisión Interministerial. Como fuera referido, varios de los agentes que participaran de esa comisión también lo harían de modo significativo en la conformación de la RGM. Esto implicó que en aquel período volcaran no solo concepciones y modalidades de promoción de relativa novedad, sino también, a través de trayectorias y experiencias de gestión, vínculos, relaciones y contactos con distintos agentes provenientes de estructuras y áreas específicas del estado y OSC. La trayectoria común de varios de estos agentes en el ámbito del gran La Plata y zona metropolitana y su concepción común respecto de la problemática de la infancia en momentos de relativa discontinuidad en las políticas públicas orientadas a su abordaje, propició el

182

Aunque este más vinculada a una evaluación de impacto, en perspectiva y según algunos técnicos consultados con anterioridad debe mencionarse que estos aportes tuvieron una incidencia relativa y dispar según la MTT o la zona delimitada que se trate. Cuando más adelante algunos escenarios territoriales se complejizaran surgirían nuevamente problemas de articulación horizontal de coordinación operativa.

desarrollo de interacciones en torno a experiencias de gestión novedosas. Esto explica en gran medida la incorporación del programa denominado “Proyectos Adolescentes”.

De acuerdo al testimonio de un funcionario de segunda línea vinculado a dicho programa,

“...la misma necesidad de generar vínculos para la gestión, que sean horizontales, y que implicaran una mirada integral y articulada hizo que se juntaran y compartieran experiencias de gestión; inclusive desde un punto de vista estratégico, de conveniencia mutua...”

Como se dijo anteriormente, esto permitiría cierta complementariedad en la mayoría de las zonas, entre iniciativas y proyectos orientados por la participación social de la ciudadanía y sus organizaciones en la problemática adolescente local y la dinámica de gestión producida en el primer nivel de articulación de la RGM. Un ejemplo de ello fue la generación de actividades que reunirían a varios actores de la RGM alrededor de algunos proyectos territoriales. Esto permitiría abordar algunas de las situaciones problemáticas anteriormente planteadas, respecto de la coordinación y de una mayor comunicación entre algunas de las OSC participantes.

En relación con lo anterior, es decir con el intento de mejorar las instancias de coordinación entre los distintos agentes e instituciones con incidencia territorial, se promovió la interacción, en torno de actividades con importante presencia de OSC, entre dos áreas consideradas de relativa importancia. En el marco del **primer nivel de articulación**, se inició la cooperación entre la coordinadora del proyecto de extensión comunitaria de la UNLP y una de las referentes participantes en la red perteneciente a la Dirección de Políticas de Prevención Comunitaria de la Procuración General de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Luego de la definición de algunos acuerdos programáticos con el aporte de los demás participantes se inició en uno de los ámbitos territoriales (el barrio de Tolosa) el intercambio entre dichas áreas. Se intentó así coordinar actividades de prevención y formación en promoción de derechos con dirigentes de OSC participantes en una de las MTT, llevadas adelante por dicha dirección perteneciente al sector judicial de la provincia, con iniciativas llevadas adelante por el proyecto de extensión de la UNLP. La apertura que tuvo este actor de nivel provincial participante en la RGM permitió el trabajo conjunto con el sector universidad. Específicamente, agentes pertenecientes al proyecto de extensión brindaron asistencia para el desarrollo de una modalidad de relevamiento y diagnóstico que permita fortalecer las actividades de formación implementadas, con el propósito, de mejorar las condiciones y las posibilidades de instrumentar aspectos del nuevo paradigma de la infancia en los distintos espacios territoriales.

Una vez más la cooperación entre agentes portadores de saberes específicos (metodológicos, académicos, etc.) con otros que participan o han participado de experiencias de

gestión específicas, serían clave para el intento de ampliar las bases del desenvolvimiento territorial y georreferenciado.

Al igual que para las demás líneas de acción, las actividades y tareas desarrolladas en el **segundo nivel de articulación** acompañarían e intentarían dar cierta cobertura a las iniciativas desarrolladas en la otras instancias de gestión.

Para este período se tendrían en cuenta varios de los señalamientos efectuados en la anterior práctica evaluatoria. A partir de la necesidad planteada por el grupo en la MR, sobre “(...) lograr un mayor nivel de compromiso superestructural de las distintas áreas e instituciones participantes (...)”, se buscó que actores considerados estratégicos se comprometieran a llevar adelante una serie de gestiones. Este fue el caso, de acuerdo al documento relevado, de la Subsecretaría de Minoridad de la Provincia que por su activo rol institucional, realizaría una serie de actividades orientadas a “(...) obtener un mayor reconocimiento del dispositivo en distintas instituciones”¹⁸³. En este periodo del año 2004 (y también en parte del siguiente) el accionar de este actor provincial apuntaría a lograr que este reconocimiento se convierta en un mayor apoyo de referentes y funcionarios con participación directa en la RGM, o con un vínculo indirecto o circunstancial, a las actividades y procesos de interacción producidos entre las distintas áreas y sectores; interacción que debería adecuarse y/o promover aspectos de la CIDN.

Respecto de este proceso de adecuación de actividades e interacciones en cada ámbito territorial a los lineamientos de la Protección Integral, no sería visto por el grupo como una cuestión problemática dissociada del resto de las líneas de acción o del desarrollo general, considerado medianamente satisfactorio en este período de la RGM. Como sería reconocido en una de las MR y en la propia evaluación de medio término antes relatada, existía una conformidad general por parte de la mayoría de los participantes respecto de la adecuación en mayor o menor medida de las distintas áreas, instituciones y OSC, al nuevo paradigma de infancia en las distintas actividades realizadas¹⁸⁴. No obstante, se consideraba esencial que la Secretaria de Minoridad desarrollara una serie de gestiones con un sesgo o sentido instrumental, que apuntara a instalar en determinadas estructuras institucionales la necesidad de mejorar aspectos de coordinación y articulación entre los distintos agentes e instituciones, en función de

¹⁸³ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 22, pág. 1, agosto de 2004.

¹⁸⁴ Como se ha podido constatar, esta situación de adecuación al nuevo paradigma de infancia siempre fue relativa, según la institución y las circunstancias; en un arco que podía ir desde una adhesión más bien genérica a aspectos conceptuales, hasta a una aplicación de todas las posibilidades e instrumentos.

su relación operativa con aspectos de la CIDN. Cuestión que como se verá, sería de las más complejas de llevar adelante por la RGM.

Como resultado de estas iniciativas, surgen en este **segundo nivel de articulación** una serie de actividades que corresponden a una mirada de tipo estratégica o instrumental, a partir de la cual, insistiendo e instalando el nuevo paradigma de infancia entre funcionarios, responsables y referentes sociales, el grupo intentaría darle continuidad y mayor profundidad a la presente línea de acción. De este modo, las actividades en este período se orientarán a lograr el refuerzo de los vínculos ya existentes al tiempo que lograr sostener y hacer más eficaces las nuevas incorporaciones a la RGM. Es lo que ocurrió, como fuera mencionado en el primer nivel de articulación, con la interacción de coordinadores pertenecientes al área de Prevención Comunitaria de la Procuración General de Justicia, con bastante margen de maniobra e iniciativa propia en torno a los principales ejes de la CIDN. Así como también con la cooperación lograda con la dirección del Programa “Proyectos Adolescente”.

En el marco de las mismas gestiones, se logró desde la MR la incorporación de la rama artística provincial. A partir de las relaciones constantes de su directora y distintos agentes, dicha rama perteneciente al sector educativo provincial plantea un esquema organizativo a ser desarrollado en las distintas zonas delimitadas para las acciones durante el todo el resto del año 2004. Varios de los participantes de este **segundo nivel de articulación**, consideraron como un logro significativo la incorporación de este actor a la línea de acción orientada a promover la realización de proyectos y actividades compartidos. Como se menciona en uno de los documentos relevados, a partir de que en la “(...) *zona de la Franja se reinició la mesa territorial con una revisión de lo efectuado el año anterior; y con un esquema de integración de nuevos proyectos (...) se realizaron talleres participativos*”¹⁸⁵, que desembocarían, a partir del impulso de la MTO, en que docentes y alumnos de las especialidades de Danzas y Teatro se sumaran al proceso de trabajo a través de actividades puntuales diseñadas y/o articuladas. Este esquema luego se ampliaría a las restantes zonas delimitadas por la RGM.

De acuerdo con los documentos relevados, resulta relevante mencionar algunas de las cuestiones a las que se enfrentaría el grupo en los distintos contextos territoriales, pero desde la perspectiva de este **segundo nivel de articulación**.

Una de las actividades de promoción que desde la rama artística se llevaría adelante, fue el “Programa 5”, orientada a adolescentes en situación de riesgo. Esta iniciativa se orientaba a desarrollar las dos especialidades antes mencionadas a partir de la modalidad descripta,

¹⁸⁵ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 22, pág. 2, agosto de 2004.

intentando llevar docentes y practicantes a las zonas delimitadas para las acciones. El desarrollo concreto de estas actividades en aquel período, enfrentó a la RGM con la necesidad de tener en cuenta distintas cuestiones operativas, que necesariamente tendrían algún efecto sobre la articulación y la integración. De este modo, en uno de los documentos de trabajo se plantean distintos interrogantes generales y particulares en torno a la implementación de las actividades, como: “(...) *¿a través de que caminos se pueden realizar las prácticas en organizaciones comunitarias, ya que no existen antecedentes?, y ¿quién cubre el seguro de responsabilidad civil? Y finalmente ¿quién solventará los gastos de los practicantes en las zonas más alejadas?*”¹⁸⁶

En cuanto a una de las respuestas que dará el grupo a estas cuestiones, cabe destacar el rol del municipio de la ciudad de La Plata que, a través del compromiso operativo de los distintos agentes y áreas participantes de la RGM, brindaría la prestación y cobertura necesaria para la mayoría de las actividades a realizarse en el período. El accionar de este actor se basó no solo en el Cporte material y la cobertura formal que permitiera la realización de las actividades, sino también en el acompañamiento territorial y la interacción que funcionarios de áreas municipales de la Dirección de Programas Sociales y del Consejo del Menor realizaron, con las OSC participantes de las actividades.

Estas actividades llevadas adelante desde el **segundo nivel de articulación**, orientadas a enmarcar la participación de actores con capacidad de proponer y realizar actividades de promoción novedosas, se debió en gran medida a las ya mencionadas gestiones de la Subsecretaria Provincial de Minoridad sobre los distintos ámbitos de dirección. Pero también se debió al compromiso, basado en un alto nivel de voluntarismo, de agentes técnicos locales de distintos niveles de decisión y de referentes y dirigentes de OSC.

En esta misma línea, desde la MR primero y desde la MTO después, se promovió en la zona de San Carlos la implementación de iniciativas provinciales, con la participación de actores locales. Pertenecientes al sector de salud provincial y en cooperación con otros pertenecientes a educación de la misma jurisdicción, estos actores gestionaron la implementación en la Unidad Educativa n° 52 y en la Unidad Sanitaria n° 20 de una iniciativa alimentaria llamada “Programa Huerta”, que incluía a adolescentes y a un club social, a un comedor comunitario de la zona. Ante los distintos dilemas operativos y de implementación planteados, la coordinadora del Consejo del Menor del municipio posibilitó no solo insumos

¹⁸⁶ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 22, pág. 5, agosto de 2004.

sino la reorientación de recursos humanos como la de “(...) *un grupo de trabajadores sociales del municipio que van a estar permanentemente en esta zona (...)*”.¹⁸⁷

Varias de las iniciativas y actividades antes mencionadas tendieron a aprovechar e incorporar sinergias e iniciativas existentes, a través de la reorientación de recursos y a la integración participativa de diferentes instituciones locales, no obstante, como afirmara un funcionario de jerarquía media participante de aquel proceso,

“...la participación de direcciones municipales, de comedores y otras ong’s, en las actividades artísticas por ejemplo, propuestas desde la provincia, fue algo muy positivo que nunca habíamos hecho; esto nos permitió llegar a los pibes de un modo novedoso y efectivo (...) pero no dejó de ser informal y no siempre se podía apoyar las actividades con recursos; además cada vez había más demanda (...) esto fue inevitable.”

Más allá de la presente línea de acción, lo recién relatado aplica a todas las restantes líneas en distinta medida de acuerdo a las características específicas de cada actividad. De este modo, desde el **segundo nivel de articulación**, es decir tanto desde MR como desde la MTO, se debería enfrentar en distintos momentos *limitaciones lógicas*, en palabras de dicho funcionario, en la medida en que se van ampliando y complejizando los distintos escenarios y el desarrollo de las acciones. No tanto al inicio, sino más bien en la parte final y excediendo el período determinado para este estudio.

3.6.4 Línea de acción n° 4: Garantizando instrumentos técnicos y políticos que faciliten la operatividad de las acciones

La práctica de gestión orientada a la implementación de esta línea de acción, resultó de gran significación e importancia a la hora de describir y explorar aspectos centrales de la evolución de RGM. Ya sea como marco de referencia de las actividades y logros alcanzados, como de las articulaciones y condiciones específicas que las hicieron posibles, esta acción se desarrolló en las distintas áreas temáticas y de intervención, las cuales fueron priorizadas por el grupo en ese contexto específico de acuerdo con las concepciones de multiactorialidad e intersectorialidad inicialmente planteadas.

En el mes de junio del año 2003, en el marco del **primer tipo de articulación** la RGM desarrolló una serie de actividades que intentarían generar e instalar, de modo descentralizado y

¹⁸⁷ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 21, pág. 1, junio de 2004.

participativo (con y a través de Unidades Sanitarias, OSC y otras instancias y organizaciones) mecanismos e instrumentos técnicos que faciliten el desarrollo de las restantes actividades con especial énfasis en aquellas orientadas a la capacitación y la asistencia técnica. Estas actividades comenzarían en los barrios de Villa Elvira, Los Hornos y el Carmen.

Más específicamente, en el ámbito de la MTO se planteó la necesidad de ampliar de un modo integral el conocimiento sobre los destinatarios de las acciones, a través de la incorporación de modalidades de relevamiento de información (utilización de una planilla instrumento) y de mecanismos participativos que posibilitaran su implementación de manera descentralizada, en sintonía con aspectos nucleares de la CIDN. Este proceso que se iniciaba, recibiría aportes fundamentales del Programa Materno Infantil, área específica del sector salud de jurisdicción provincial con presencia en la RGM. Los referentes de este programa propusieron un modelo y una metodología de trabajo que significaría en gran medida un ideal de intervención, es decir una acción deliberada que aunque no siempre alcance lo previsto, implicaría lo que Aguilar Villanueva denomina un *interjuego espontáneo* entre el curso de lo previsto y la acción-actividad ejecutada realmente cuando es llevada a la práctica (Aguilar Villanueva 2008: 261). Aquí, este interjuego repercutiría como referencia de ejecución pero también de evaluación en las otras acciones y actividades de la RGM en su totalidad a partir de su intento de adecuación técnica y metodológica de los instrumentos de relevamiento en este caso, y de la puesta en práctica de esquemas participativos para posibilitarlo.

A partir de dicha propuesta y de los acuerdos operativos alcanzados entre los distintos agentes en los primeros encuentros de la MTO, se destacaría el aporte y la activa participación tanto de referentes del área de salud municipal y del sector judicial (a través de su asistencia en materia legal) como de dirigentes sociales también presentes en este nivel de gestión. Así, se apuntaría a desarrollar de un modo progresivo en las distintas zonas delimitadas, un circuito que vaya desde la divulgación de la planilla-instrumento, pasando por actividades de capacitación para su uso, hasta la exposición de los primeros resultados de este relevamiento médico-social tanto en la MR como en los distintos clubes, escuelas, centros de salud existentes y participantes en la RGM. Ilustrativo de lo anterior es lo señalado en uno de los documentos de seguimiento, respecto del modo descentralizado en que se llevaría adelante esta actividad

“...Se expondrá su metodología para ser transmitida en los distintos niveles de acción (...) en donde médicos y técnicos sociales, utilicen la mencionada planilla-instrumento, para luego transmitir sus resultados y modalidad de utilización a los beneficiarios -población focalizada,

gente de los barrios, etc.- (...) también se intentará la posibilidad de que las Ong's de base, de las distintas áreas, lleven adelante la implementación de la planilla-instrumento... ”¹⁸⁸

Lo anterior contribuye a señalar aspectos significativos respecto de este tipo de actividad, vinculados tanto a su lógica de implementación como a su propósito. Uno de ellos, el vínculo de complementariedad, explícitamente establecido por el grupo, entre el despliegue de herramientas técnicas de gestión y actividades de capacitación y asistencia que las hagan efectivas y viables. Este vínculo parte de la comprensión que el grupo tendría y evidenciaría en esta primera etapa, respecto de que la posibilidad de desarrollar una buena práctica de gestión estaría sujeta en gran medida a su articulación con dispositivos complejos de asistencia y capacitación, basados en la necesaria participación y protagonismo de agentes e instituciones con presencia en las instancias más descentralizadas y territoriales de la RGM. Una vez más, detrás de estos rasgos de gestión puede detectarse la experiencia que diversos agentes que han sido parte de procesos y eventos anteriores volcaran en la RGM.

En este sentido, varias de las reflexiones o supuestos planteados por el grupo en los encuentros realizados en el **primer nivel de articulación**, orientados a fundamentar el desarrollo de estas actividades, se vinculan a aspectos centrales del nuevo paradigma sobre la niñez y adolescencia. También planteadas en otras líneas de acción, se trataron de cuestiones que desde la perspectiva del grupo, definirían más específicamente el contenido de las actividades a llevar adelante. De este modo, tanto los referentes fundadores de la RGM como los del Programa Materno Infantil, plantearían en uno de los documentos de registro sobre la modalidad del instrumento técnico de gestión utilizado (la planilla-instrumento):

“...por sus características, no vulneraría los derechos de la pibes, en términos de confidencialidad; la historia clínica queda resguardada -acceso restringido- (...) El tipo de relevamiento propuesto por la planilla abarca aspectos del niño y adolescente, que permiten reconstruir de modo integral su historia de vida (...)”

Al tiempo que,

“Teniendo en cuenta las premisas de construcción en la política social, se acordó la futura utilización de la planilla como instrumento de relevamiento que no vulnera los derechos de la

¹⁸⁸ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 2, pág.1, junio de 2003.

*población delimitada (...) a partir de la generación de instancias de capacitación que permitan ser protagonista a los diferentes participantes implicados (...)*¹⁸⁹

Por una parte, la referencia concreta a la política social provincial da cuenta de otro de los supuestos que constituyeran la visión compartida del grupo, la de intentar que las acciones de la RGM tiendan a articularse de manera integral y permanente a una concepción de política social, que idealmente debería vincularse a la normativa provincial antes mencionada y por lo tanto a la convención; aunque, como afirma uno de los protagonistas de aquel proceso, esta política “(...) *puede o no tener expresión en la realidad de la ciudad y el conurbano.*” Por otra parte, desde el punto de vista de dar contenido y un rumbo más concreto a determinadas acciones, vuelve a destacarse la importancia de agentes de jurisdicción provincial, en este caso provenientes del área de niñez y adolescencia y del área de salud proveniente del mencionado programa descentralizado. No obstante, en el mismo documento se destaca la importancia e injerencia que otros agentes y sectores deberían tener en dicha actividad, es decir que la adaptación y aplicación de los instrumentos de gestión “(...) *deberán hacerla todos los participantes en la Mesa Técnica-Operativa y en las zonas de las actividades, a través de las instancias de capacitación mencionadas*”¹⁹⁰

Así, este proceso también incorporaría otras experiencias y herramientas diseñadas en otros contextos y áreas de la política social las que contribuirían a fortalecer y “...*a terminar de dar forma y definir los distintos aspectos de un modo de intervención*”. Se propuso la aplicación, con la colaboración de los diferentes agentes e instituciones participantes en las MTT, de otros instrumentos de relevamiento que generen información integral sobre los/las niños/as y adolescentes, que combinaran elementos de salud y fundamentalmente de educación en función de facilitar el desarrollo de actividades de capacitación, entre otras. Ejemplo de ello fue el impulso que la Secretaría de Salud municipal, a través de los referentes del área programática, le dio a modelos y técnicas de relevamiento de información integral desarrollados en pruebas piloto en Unidades Sanitarias y Educativas ubicadas en zonas de alto riesgo del ámbito municipal. Y que a partir del intercambio en este **primer nivel de articulación**, se sumarían a los procesos de intercambio e implementación de los distintos sectores y agentes de las zonas delimitadas para las acciones.

De lo anterior surgen consideraciones aplicables no solo a esta línea de acción, sino a varias de las actividades desarrolladas en las restantes. Más allá de los aportes e incidencia de

¹⁸⁹ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad psicosocial. Documento de trabajo n° 3, pág.1, junio de 2003.

¹⁹⁰ Ídem documento anterior.

las distintas áreas del sector estatal y de las OSC en la efectiva y satisfactoria, según sea el caso, implementación de las herramientas y mecanismos antes mencionados, se comenzó a desarrollar en una primera instancia un esquema de participación basado en el rol que ciertos agentes tendrían a la hora de elaborar y proponer de manera concreta dichas actividades. La iniciativa de dichos agentes estuvo basada en proponer e impulsar, a partir de concepciones generales compartidas por todo el grupo, determinadas prácticas de gestión orientadas a la implementación, basadas, a decir de uno de los protagonistas de aquel proceso, en una idea ya expresada pero que resulta ilustrativa en este tramo del relato: “(...) *a problemas complejos respuestas múltiples.*”

En este sentido, es de notarse que en esta etapa de la RGM las propuestas técnicas mencionadas, así como los mecanismos de viabilidad institucional política que las hacen posible, han surgido desde agentes provenientes de áreas específicas del municipio y la provincia así como de OSC de promoción y desarrollo vinculadas a experiencias descentralizadas de gestión para la promoción de derechos de niños/as y adolescentes; y, según sea el caso, desde una perspectiva integral. Es en este sentido, lo que uno de los entrevistados del área de salud reconoce cuando afirma

“... tengo 30 años de médico, 20 hace que me dedico específicamente a adolescencia, o sea que soy la que vió nacer los grupos de atención de adolescencia en Bs. As., todo el movimiento que hubo en los años, entre los 80 y los 90 para fortalecer este tema que siguió siendo así en otras partes del mundo y que lamentablemente se diluyen muchas cosas acá. Pero básicamente yo lo que siento en la mesa es que los que más seguimos vinculándonos en red, por suerte, somos aquellos que trabajamos en los niveles de acción más directa, es decir técnicos y territorial, con los que son los usuarios de los servicios o los beneficiarios de nuestras acciones (...)”
(Entrevistada n°3, profesional proveniente del área de salud orientada a la infancia; ciudad de La Plata, 2006)

Los saberes territoriales acumulados por estos agentes incidirían en el esquema de prioridades y en formas operativas, así como en determinadas modalidades de participación. Permitiendo además, que en varios momentos e instancias de desarrollo de la RGM se diseñen y operacionalicen diferentes actividades que, fundamentadas en el nuevo paradigma de gestión, llevarían adelante aspectos de la CIDN. En este sentido, el grupo intentaría que los instrumentos utilizados en esta línea de acción signifiquen la “(...) *integración de perspectivas y su implementación en territorio (...)*”¹⁹¹.

¹⁹¹ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n°4, pág.3, julio de 2003.

En cuanto a las implicancias que la presente línea acción tuvo en el **segundo nivel de articulación**, pueden hacerse dos señalamientos. Uno de ellos es que al tiempo que se gestaban e implementaban las actividades en el primer nivel de articulación, el grupo de técnicos provenientes de la MTO intentó instalar en la MR la importancia y necesidad de que las distintas direcciones, subsecretarías y secretarías facilitaran y propiciaran la aplicación, según los acuerdos operativos establecidos, de los mencionados instrumentos en las zonas delimitadas. Este proceso tendría como una de sus notas más relevantes un significativo nivel de interés y compromiso entre los distintos funcionarios y referentes participantes en esta instancia de la RGM.

Como se expresa en varios de los registros analizados, en el marco de este **segundo nivel de articulación** se planteó e intentó dar por ejemplo viabilidad operativa a la aplicación de varios de los instrumentos que generaran información de tipo integral sobre los/as niños/as, adolescente y sus respectivas familias. Esto partía de la convicción, bastante generalizada en aquel momento entre dichos participantes, de que este despliegue permitiría *la definición y construcción de los distintos escenarios problemáticos y el abordaje de los casos*. Este señalamiento, proveniente de una de las entrevistadas de la Secretaría de Extensión de la UNLP, daría cuenta de la continuidad de convicciones técnicas planteadas en la fase de realización de los acuerdos básicos construidos por el grupo para la realización de las acciones.

A su vez, esta situación evidenciaría no solo la continuidad de estos acuerdos programáticos, sino también de cierta fortaleza en el proceso de relación entre la MTO y la MR, como ámbito en donde se articularían los distintos planteos y necesidades propios del abordaje y la dinámica territorial.

El otro aspecto a destacar sobre cómo fueron abordadas estas actividades desde el **segundo nivel de articulación**, es el vinculado al enfoque y las alternativas que el grupo conformado en la MR plantearía, en función de darle viabilidad a dichos recursos técnicos. La complejidad, abordada en este caso a partir de la experiencia y mirada de funcionarios del área provincial de niñez y adolescencia, era entendida no solo desde una perspectiva general sobre el contexto y situación social imperante, sino también por un análisis del *entramado institucional* específico, en el sentido definido por el politólogo Repetto, que enmarcaba y en definitiva condiciona la aplicación en territorio de dichos instrumentos técnicos.

Este modo de entender aspectos de la implementación, presente también en la instancia de planificación de las acciones, se tradujo en propuestas de actividades orientadas a incorporar, en los procesos de asistencia y capacitación a distintos actores con presencia territorial. Para esto, en el mes de julio el grupo comenzó un accionar orientado por una lógica instrumental que, en los términos de los autores Cohen y Arato, pretendía “(...) *operar a ambos lados de la*

división sistema/mundo de la vida (...) desarrollando proyectos dirigidos a la Sociedad Política” (Cohen y Arato: 2000). El grupo fundamentalmente buscaría cierto reconocimiento de lo realizado y de las necesidades existentes en instancias específicas de la estructura política e institucional provincial, para dar mayor impulso a la presente línea de acción.

El diagnóstico específico que surgía en este **segundo nivel de articulación** y que fundamentaba las gestiones es que solo el despliegue de un accionar complejo con un alto nivel de participación y apoyo, a través de la aplicación de dichas herramientas e instrumentos y la apropiación colectiva de sus resultados, permitiría la efectiva implementación de actividades de asistencia y capacitación.

Más allá del aval institucional y político necesario y fundamental, también se asumía con igual importancia que si la RGM en su conjunto no generaba las condiciones de viabilidad más específicas para una verdadera interacción programática entre actores poseedores de capitales distintos (unos con saberes técnicos específicos y otros con mayor presencia y hasta pertenencia territorial) sería poco probable avanzar hacia el objetivo de *garantizar los instrumentos técnicos y políticos que faciliten la operatividad de las acciones*. Teniendo en cuenta además que gran parte de las actividades y acciones propuestas por la RGM suponen para su efectiva realización el fortalecimiento de la autonomía técnica de las OSC y otros agentes pertenecientes al contexto en donde se desarrolla la problemática infanto juvenil.

En síntesis, una vez definida la incorporación y aplicación de los instrumentos técnicos de gestión mencionados al proceso de trabajo producido en el **primer nivel de articulación**, el grupo avanzaría hacia la implementación de los mismos, a través de los acuerdos operativos alcanzados. Así, en lo que restó del año 2003 esta implementación se orientó a OSC, pero fundamentalmente a unidades educativas y sanitarias beneficiarias directas de los resultados y logros obtenidos, en las zonas delimitadas hasta ese momento para las acciones, a saber, los barrios de Villa Elvira, Los Hornos y El Carmen.¹⁹²

3.6.5 Línea de acción n° 5: Generando instancias adecuadas de cooperación en capacitación y asistencia técnica en instituciones y organizaciones

Otros de los núcleos de actividades fundamentales para el desarrollo de la RGM, se enmarcaron en la línea de acción orientada al desarrollo de instancias de cooperación en capacitación y asistencia técnica en las diferentes instituciones y organizaciones. Si bien se han abordado anteriormente algunas cuestiones referidas a estas temáticas, la práctica de gestión

¹⁹² Respecto de esta línea de acción se consideraron irrelevantes los resultados arrojados en la primera evaluación de medio término, respecto de lo ya detallado en otras líneas de acción.

orientada a la implementación de esta línea de acción denotaría aspectos centrales para el estudio de la evolución de esta experiencia de gestión mixta.

Según los documentos revisados y las entrevistas efectuadas, durante el segundo semestre del año 2003 la RGM ha tendido al desarrollo de dos grupos de actividades de promoción, vinculadas y complementarias entre sí, orientadas a la capacitación y asistencia, en torno a las cuales se ha dado el proceso de interacción entre los distintos agentes e instituciones.

Un grupo de las actividades desarrolladas se vincularon de manera general y también específica a aspectos centrales de la CIDN. Por un lado y en términos más instrumentales, algunas se orientaron a la asistencia técnica de agentes pertenecientes a OSC, servicios y programas descentralizados, en función de la aplicación desde la perspectiva de la convención de las antes mencionadas herramientas técnicas de gestión. Dentro de este mismo grupo y a su vez, existieron actividades que pretendieron contribuir a una formación más de tipo general, en cuestiones teóricas y paradigmáticas vinculadas a la CIDN, teniendo entre sus principales destinatarios no solo a los efectores y las OSC antes mencionados, sino a la mayoría de los agentes participantes en los distintos niveles de gestión de la RGM.

Un segundo grupo de actividades de capacitación y asistencia fueron orientadas a la transmisión de modos y procedimientos de atención a agentes y organizaciones que tienen su desarrollo y accionar en instancias más directas de contacto y atención de los/as niños/as y adolescentes. En este tipo de actividades surgen como actores relevantes, aunque no exclusivos, agentes del sector judicial y áreas específicas como son la rama de formación profesional y la artística, ambas pertenecientes al sector de educación provincial.

En el **primer nivel de articulación**, a partir del mes de junio de 2003 se desarrollaron una serie de actividades que, según lo planificado y lo que se iría pautando operativamente, deberían orientarse a asistir a los agentes y organizaciones que estuvieran formando parte de los procesos territoriales de implementación de los instrumentos y herramientas técnicas ya mencionadas. De este modo, se intentó vincular dichas aplicaciones a un dispositivo más amplio que tuviera en cuenta la complejidad del contexto específico de implementación así como los actores que lo constituirían.

Según uno de los documentos analizados, parte del grupo de agentes participantes en la MTO propiciaría la exposición en los distintos ámbitos de la RGM, de lo que se consideraba como “(...) *experiencias alternativas de intervención, para la capacitación y transmisión de conocimientos operativos y de funcionamiento de centros de atención.*”¹⁹³ Concretamente, esto significaría el desarrollo de actividades de capacitación en el ámbito de las MTT de las zonas

¹⁹³ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 2, pág. 2, junio de 2003.

delimitadas, pero también de la MTO, sobre la base de experiencias como las de centros de salud en Chile “Tarde Joven”. Al tiempo se propiciaría que agentes territoriales se capaciten en experiencias desarrolladas por instituciones de prestigio como el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Este tipo de actividades de capacitación, junto a otras de asistencia directa en centros y OSC, se extenderían en lo que resta del año. Nuevamente aquí los que aparecen como actores de relevancia e iniciativa en la asistencia y capacitación son los referentes del Programa Materno Infantil, en colaboración con otros agentes del sector de salud provincial.

En relación con la importancia que tiene la utilización de instrumentos adecuados para, por ejemplo, relevar información integral sobre niños/as y adolescentes, al mismo tiempo que la capacitación necesaria para que la creación de estos recursos tuvieran sustentabilidad en el tiempo, resulta significativo citar a una de las agentes de salud protagonistas de aquel proceso,

“...a pesar del voluntarismo y las coincidencias filosóficas que existen en cuestiones de trabajo, no todos los médicos tienen un entrenamiento en ver la integralidad de las cuestiones que afectan a los pacientes, por ejemplo. Por eso la necesidad de introducir las nuevas modalidades de trabajo de manera estable con todo el personal que sea posible”

Porque, como continua planteando críticamente en otro tramo de la entrevista,

“...de caso contrario si un médico desapareciera momentáneamente o definitivamente de esa acción, automáticamente el recurso que teníamos no lo tenemos más. Y eso es lo que yo creo que habría que analizar más, es cómo esta red logra tener recursos más estables, digamos. Una vez instalado, la estabilidad del recurso es lo más importante.” (Entrevistada n°3, profesional proveniente del área de salud orientada a la infancia; ciudad de La Plata, 2006)

Más allá de referirse a agentes efectores municipales y provinciales del área de salud, esta reflexión también se la puede entender en relación con la situación de otros tipos de instituciones vinculadas a estos procesos de utilización de herramientas adecuadas de gestión, como son las OSC participantes en las MTT. Un aspecto significativo de lo dicho por la entrevistada es el énfasis puesto en la necesidad de implementar de manera coordinada y sistemática dichas herramientas, de tal forma de contribuir a modificar la situación de cierta debilidad de varias de las organizaciones y servicios existentes en los ámbitos de cobertura. Partiendo del mismo diagnóstico, en ese período se realizarían esfuerzos por producir capacitaciones a agentes socio-comunitarios de bibliotecas populares orientadas a la problemática de la infancia, a través del uso de las herramientas referidas y con el objetivo de mejorar los diagnósticos integrales para las acciones.

Por otra parte, también dentro de este primer grupo de actividades se desarrollaron capacitaciones que pretendieron contribuir a una formación más de tipo general en cuestiones teóricas y paradigmáticas vinculadas a la CIDN. A partir de demandas originadas en las MTT y luego abordadas y procesadas en el marco del **primer nivel de articulación**, se realizaron jornadas de capacitación y apoyo en OSC, unidades sanitarias y educativas de las zonas de Villa Elvira y El Carmen sobre aspectos centrales de la protección y promoción de derechos de los/as niños/as y adolescente.

El origen de esta demanda se produjo en la MTT de Villa Elvira, a partir de la interacción de referentes de la OSC “Pantalón Cortito” orientada a la contención directa de niños/as y adolescentes y de una Unidad Sanitaria participante en el mismo ámbito territorial. La necesidad planteada, articulada más tarde en las restantes MTT, se producía en el contexto ya detallado de la no vigencia de la ley provincial 12.607. El propósito era que en principio ambas instituciones pudieran recibir elementos conceptuales sobre los principales núcleos de la CIDN, pero fundamentalmente la relación de estos lineamientos con su aplicación concreta, es decir con situaciones en donde efectivamente se vulneraban los derechos de los/as niños/as y adolescentes, en las zonas delimitadas. Situaciones en las cuales indefectiblemente, aparecería la instancia judicial interviniendo de alguna u otra manera, sea protegiendo y promoviendo esos derechos o, como afirma una de las entrevistados, “(...) *vulnerándolos a través de alguna forma absurda y perversa de judicialización.*” .” (Entrevistada n°1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Como se desprende de los documentos de seguimiento relevados, en continuidad con lo anterior y a partir de esta dinámica y diagnóstico específico que comenzó en lo territorial, se produce en la MTO un proceso de interacción entre agentes del sector judicial de la provincia, de la OSC mencionada y los por entonces coordinadores de la RGM. A partir principalmente de la iniciativa de la Jueza a cargo del Tribunal n°5 (presente no solo en la MR sino también en la MTO) y de agentes pertenecientes al Colegio de Abogados de la provincia de Buenos Aires, quienes aportaron los equipos de capacitación especializados en cuestiones teóricas y de aplicaciones prácticas de la CIDN, se avanzó hacia la propuesta de contenidos para las jornadas de capacitación de acuerdo a los distintos contextos particulares. Dichas jornadas se implementaron intermitentemente durante el semestre en tres de las zonas delimitadas para las acciones: “Villa Elvira”, “El Carmen” y parcialmente “Los Hornos”. Más tarde de distintas maneras esta actividad se iría ampliando a otras zonas e instituciones de la RGM, con diferentes niveles de participación.

Otro de los intercambios y avances que resultaron significativos para este tipo de actividades de capacitación y asistencia fue el producido entre agentes del sector de salud, tanto

provincial como municipal, y los del Tribunal de Menores n° 3, con circunscripción en el Gran La Plata. En este caso se diseñaron y emprendieron actividades de capacitación y de apoyo sobre dos unidades sanitarias ubicadas en la zona de La Franja, a través de la participación y de las demandas expresadas por sus directores en la MTT.

En términos más específicos y en una dirección similar al caso anterior, se programaron e implementaron actividades de apoyo y complementación vinculadas con la CIDN, destinadas a los recursos humanos existentes en las unidades sanitarias n° 44 y 35. Desde la MTO se eligió comenzar el trabajo con la realización de unas jornadas de salud orientadas a los adolescentes impulsadas por el municipio de Berisso. A partir del acompañamiento y asesoramiento de la secretaria del juzgado n° 3, las unidades sanitarias harían una exposición conjunta a partir del planteamiento de ejes y de la sistematización de la experiencia de la atención de usuarios en problemáticas vinculadas a salud reproductiva. Esto posibilitaría, a decir de esta secretaria del tribunal, “(...) que las jornadas de salud se presten y permitan una discusión más profunda y estructural en las Unidades Sanitarias -por ejemplo respecto de la ley reproductiva-”¹⁹⁴ De este modo, con la participación de las unidades sanitarias en aquella instancia se propiciaría el intercambio con otros efectores descentralizados, instituciones y organizaciones orientados a temas y experiencias vinculadas a la problemática territorial de la salud infantil. Actividad que luego se repetiría en otros ámbitos y que también daría cuenta de una manera de articular y aprovechar la existencia de recursos de capacitación existentes.

En continuidad con lo anterior, se discutió y propuso en la MTO el desarrollo de otra propuesta de capacitación orientada a fortalecer los servicios brindados especialmente a niños/as y adolescentes. Las instancias territoriales objeto de esta capacitación serían la unidad sanitaria n° 35 y una OSC orientada al tema infancia y la temática abordada nuevamente la de salud sexual reproductiva. Lo que resulta significativo del proceso de interacción que enmarca a esta actividad, tanto en su definición como en su implementación, se vincula al enfoque territorial que referentes técnicos del área de niñez provincial participantes en la MTT efectuaron y plasmaron. En este sentido, cabe citar en extenso un fragmento de lo registrado en uno de los documentos,

“Se leyó la propuesta de capacitación para la unidad n° 35 y la organización ‘Pantalón Cortito’; en donde se tiene muy en cuenta las necesidades de capacitación del personal. La reacción (...) de los referentes del trabajo barrial, fue de cierta reserva (...) Plantearon que habría que tener más en cuenta las necesidades y reclamos del director de la unidad sanitaria; ya que el contacto, en

¹⁹⁴ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n°6, pág 2, agosto de 2003.

principio, fue con él. En este sentido, en la mesa se planteó la posibilidad de una alternativa intermedia, que se plasme en el plan de capacitación, en donde se tengan en cuenta las necesidades tanto del director, del personal de la sala y de la comunidad”¹⁹⁵

En el relato de esta situación, aparece un aspecto también reflejado posteriormente en otros contextos territoriales. Al tiempo que se destaca una continuidad temática vinculada a una manera de promover el ejercicio de los derechos a la salud, también se da cuenta de una de las tendencias más características de esta línea de acción, que es la de considerar e incorporar la perspectiva de los destinatarios de las actividades. Al igual que en la acción vinculada a la generación de diagnósticos participativos, se intentaría que tanto los participantes como los destinatarios, en este caso de la unidad sanitaria y la OSC y a través de ellos grupos de niños/as y adolescentes con sus respectivas familias, participen de diversas formas en la definición de la/s actividad/es a implementar.

Como fue mencionado, la intención de incorporar en las acciones y actividades la perspectiva o mirada de actores territoriales y de los destinatarios de las mismas, es planteado con toda claridad en la instancia propositiva de la RGM, es decir en la definición de los acuerdos básicos del que hemos llamado el pacto fundacional. En este sentido, es ilustrativo un extracto de una cita ya realizada en donde el grupo expresaba esta intención

“...las acciones que se desarrollarán incorporarán la mirada de esta población objetivo a fin de percibir sus necesidades y las perspectivas que estas adquieren en los distintos ámbitos en los que los mismos transitan (...). Teniendo en cuenta (...) los actores involucrados en las mismas y el estado de vulneración de derecho (...)”

Al mismo tiempo, estos intentos de gestionar la capacitación y asistencia propios de un modelo que incorpora a la perspectiva de destinatarios y participantes directos, en una acción de tipo *defensiva* (en términos de Cohen y Arato) orientada a la promoción de derechos, adquirirán sus rasgos particulares a partir de la complejidad de cada contexto territorial. Contextos donde tienen relevancia tanto las demandas y necesidades específicas imperantes como las particularidades que definen la participación de las OSC y de las distintas instancias municipales y provinciales.

La evolución y ampliación de este grupo de actividades a otras zonas delimitadas para las acciones, permitió y motivó que se incorporaran otros actores a la RGM. Entre ellos, algunos provenientes de la Sociedad Civil que no tuvieron participación en la etapa previa de

¹⁹⁵ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n°9, pág 1, septiembre de 2003.

identificación de prioridades y planificación general de las líneas de acción. A fines del año 2003 y principios de 2004, una de estas OSC se incorporaría a dicho proceso y pasaría a formar parte de manera permanente de la red. Ya citada en este trabajo, la principal dirigente social de “Pantalón Cortito”, da cuenta de manera sucinta sobre su incorporación a la red:

“...nosotros convocamos y estábamos trabajando como institución en la capacitación a jefes de hogar (...) nosotros siempre pensamos: a hay que formar a la gente para abordar los problemas sociales (...) nosotros queríamos llegar a los jóvenes pero a través de los grandes, ver cómo veían ellos a los chicos (...) y de a poco nos fuimos dando cuenta como institución que había que trabajar con los adolescentes. (...) No tanto la niñez, los niños, pero cuando estás en esa etapa de los 10-11 años el chico empieza ya ahí a ser expulsado, es cuando entra en la pre-adolescencia, este choque se de las instituciones tanto de la escuela como las instituciones barriales.”

A partir de esta necesidad definida por un contexto social complejo, se produce la incorporación de esta OSC a procesos de intercambio con otros actores sociales y estatales. En este sentido, resulta ilustrativo lo que esta dirigente sostiene respecto del nuevo paradigma de atención a niñez y adolescencia y sobre la necesidad de que sea apropiado colectivamente:

“...la Convención tenía que popularizarse y que la gente se la tome como propia: tenía que dejar de ser un tema de especialistas, tenía que ser de los maestros, los médicos, de las enfermeras, de todos; (...) de todos los que trabajamos con los niños y adolescentes.” (Entrevistado n° 4, dirigente social proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Independientemente de las limitaciones y obstáculos que esta línea de acción tuvo en la experiencia de gestión estudiada, este fragmento de la entrevista contribuye a ilustrar en cómo algunos espacios de interacción que en aquel período se iban abriendo, irían instalando a la CIDN como parámetro desde donde entender y abordar las distintas problemáticas. Teniendo además a la capacitación y asistencia, en sus distintas formas, como elementos importantes para el proceso de trabajo. Aunque en un contexto acotado territorialmente, también se destaca la presencia de referentes de sectores, antes alejados desde el punto de vista de la política social de la implementación concreta de los principios del nuevo paradigma de atención a la niñez y adolescencia.

De aquel período y para la presente línea de acción, parece claro que la RGM se inclinó por las posibilidades que brindaría la activa participación de distintos referentes del sector judicial, evidenciando un marcado sentido de la oportunidad respecto de la viabilidad institucional.

Este aspecto, que daría cuenta de una perspectiva instrumental en la manera en que el grupo concebiría el desarrollo de las distintas actividades, se vincula de modo acotado y específico, a las experiencias y enseñanzas que dejó el anterior y frustrado proceso de implementación de la ley 12.607. Como fue reconocido por los primeros coordinadores, se intentó incorporar a la RGM a actores progresistas pertenecientes a sectores como el vinculado a la llamada justicia de menores, que con anterioridad habían cuestionado y contribuido, de distintas formas, a objetar la implementación de dicha normativa provincial. En este caso se los incorporó e hizo partícipe tanto del diseño, pero fundamentalmente, en la implementación de las acciones y actividades de capacitación y asistencia.

Finalmente, otra de las actividades y proceso de interacción significativos en este segundo grupo de actividades de capacitación y asistencia, fue la implementación en la zona de “La Franja” de una experiencia de prevención y capacitación desde la actividad deportiva. A partir de la iniciativa en la MTO de la referente de la región sanitaria provincial XI, fue presentada una modalidad de articulación entre lo institucional y la comunidad, proveniente de otro contexto. Esta experiencia de gestión, basada en la generación de instancias de capacitación de entrenadores y profesores de educación física en cuestiones vinculadas a la CIDN, resultaría significativa para todo el grupo que la consideraría como una modalidad a ser replicada no solo en la zona antes referida, sino en las restantes. En el marco de este **primer nivel de articulación**, se produciría la interacción entre referentes de los hospitales provinciales San Martín y San Juan de Dios por un lado, ámbitos en donde se venía desarrollando esta experiencia y en los cuales se realizarían las capacitaciones, y por otro, las diferentes unidades sanitarias de la zona mencionada; estas últimas como referencias para las actividades propiamente de prevención desde el deporte. Esto se efectuaría a partir de la interacción (no solo en la MTO sino también en la MR) de dicha referente de la región sanitaria provincial XI con agentes provenientes de estas unidades hospitalarias y del área de salud municipal correspondiente. Para la realización de esta actividad, implementada no solo durante aquel período sino en parte del 2004, también resultó significativo el aporte de los agentes técnicos barriales pertenecientes al área provincial de niñez. Como se desprende de uno de los documentos de seguimiento, se incorporarían a la definición operativa de las actividades de capacitación y prevención los diagnósticos específicos sobre niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad ubicados en distintos puntos geográficos de la zona de La Franja. De este modo, se ampliaría la cobertura de las actividades, más allá de las unidades sanitarias.

Es significativo lo mencionado en dicho documento, sobre algunos detalles de este propuesta:

“...si en el barrio existen situaciones problemáticas vinculados a los pibes, los referentes de las organizaciones tienen la posibilidad de comunicarlo en las mesas correspondientes para su intervención.”

En este sentido y en términos más concretos, uno de los técnicos barriales relataba:
“...se planteó la situación de que en una esquina de la zona de La Franja se reúnen 20 o más chicos pertenecientes a sectores sociales de bajos recursos que juegan al fútbol gran parte del día (...); esta situación detectada implica que hay vinculación de manera inmediata con las distintas ofertas de prevención que van surgiendo, en particular la presentada.”¹⁹⁶

Poner la atención en la evolución de estas interacciones, basadas en la cooperación entre agentes de áreas y jurisdicciones diferentes con el propósito de un accionar preventivo territorialmente definido, contribuye a describir aspectos que condicionan y definen, en este **primer nivel de articulación**, a las actividades de capacitación y asistencia desarrolladas. Con continuidad en el período siguiente, éstas expresarían cierta lógica más general que se va marcando en varias de las acciones de la RGM y en particular la intencionalidad de varios de los actores participantes, basada en distintos micro procesos que, con el propósito de propiciar una formación vinculada a la CIDN, tendería a integrar experiencias de gestión de distintos niveles y ámbitos jurisdiccionales, propiciando la reorientación y descentralización de recursos preventivos y de promoción.

Finalmente, en este **primer nivel de articulación** se desarrolló otro grupo de actividades de capacitación y asistencia orientadas básicamente a la transmisión de modos y procedimientos de atención a agentes y organizaciones pertenecientes a instancias más directas de trabajo y atención con los/as niños/as y adolescentes y sus familias. En este tipo de actividades surgen como actores relevantes, aunque no exclusivos, agentes del sector judicial y áreas específicas del sector educativo provincial, como son las ramas artísticas, la de psicología y la de formación profesional. Respecto de esta última, debe señalarse que su incorporación a la RGM significó la posibilidad de adaptar y reorientar, desde el punto de vista de la CIDN, modalidades y recursos de capacitación ya institucionalizados, a actividades vinculadas a la problemática de infancia.

Desde la MTO se propuso la utilización de algunos recursos de gestión de actividades de capacitación pertenecientes a un programa de nivel provincial denominado “Mediación de Escuelas”. A partir del vínculo o la participación que varios agentes de la RGM tuvieron en dicho programa, se planteó la posibilidad de aprovechar y replicar ciertos aspectos del proceso

¹⁹⁶ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 8, pág. 1, septiembre de 2003.

de interacción y de participación que tuvieron entre sí y para el contexto distintas áreas y organizaciones. El propósito era mejorar las posibilidades de implementación de buenas prácticas de capacitación en las unidades educativas de las zonas delimitadas para las acciones.

A partir de la interacción en la MTO de referentes del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, de la rama psicología de la DGE, la jefe de inspectores de esta dirección (presente también en la MR) y referentes técnicos pertenecientes a diferentes áreas estatales, se definieron líneas operativas para la realización de actividades. Como se planteó en uno de los documentos de trabajo, uno de los puntos centrales de esta interacción fue la adopción “(...) *del modelo que implica esta experiencia para, en el mes de julio, realizar los encuentros de capacitación (...) en las escuelas del casco urbano de los diferentes barrios.*”¹⁹⁷ Este proceso continúa con la labor territorial de identificación de las unidades educativas en las cuales sería posible el inicio de actividades orientadas fundamentalmente a los equipos interdisciplinarios psicopedagógicos encargados de abordajes problemáticos particulares. Aunque también, a partir de gestiones realizadas en una de las MTT, se realizaron talleres con docentes interesados en diversos aspectos generales de la CIDN.

En este sentido resulta significativo lo que afirma en extenso una de las entrevistadas, cuando se refiere en términos generales a este tipo de actividades de capacitación y al proceso de trabajo y gestión territorial que las posibilita,

“...hay dos términos que para mí son muy importantes: uno es el de participación y otro el de inclusión. Y entonces, se da que en las instituciones, en el barrio, se ponen e acuerdo en qué es lo que quieren hacer y hacia dónde están dirigidas las acciones. Entonces llegan a la mesa intersectorial, les permite dar respuesta hacia eso (...) aparecen iniciativas de integración a través del arte; aparecen cursos de formación profesional para los chicos que están excluidos del sistema escolar, capacitación con la unidad sanitaria para manejar el tema del embarazo adolescente y la atención de los adolescentes en cuanto a métodos anticonceptivos, el problema de trabajar con chicos con problemas penales y poder intervenir en algunos casos en los que es posible (...) se trata de capacitar y de buscar la inclusión de los pibes en algún espacio.”
(Entrevistada n°1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Más allá de la generalidad de la reflexión anterior, respecto a la alusión de dos términos fundamentales que estructuran parte del funcionamiento de la RGM, también da cuenta de aspectos que hacen a la lógica de trabajo y promoción territorial. Basados en estos el desarrollo de actividades de capacitación de diversa índole que intentan incorporarse al proceso de

¹⁹⁷ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n°3, pág.3, junio de 2003.

abordaje de los diferentes temas y problemas, comunes a varias de las zonas delimitadas para las acciones, pero que asumen una expresión particular y un proceso de interacción definido por el contexto específico.

En términos más específicos, en los desarrollos definidos y concretados en este tipo de actividad, resulta significativo el acercamiento y la interacción, entre referentes del sector justicia y educación. Como afirma la entrevistada del área de infancia recientemente citada, el proceso territorial que debía ser fundamentalmente *participativo* y estar orientado a la *inclusión* de los/as niños/as y adolescentes, tendría como instancias desde donde realizar las actividades de promoción en aquel período a las unidades educativas de nivel provincial y los servicios descentralizados de salud del municipio. Como se verá el proceso de interacción entre estos actores será discontinuo y hasta complicado su sostenimiento en el tiempo.

La incorporación a la RGM de la Dirección de Educación de Adultos y Formación Profesional de la provincia, planteó nuevas posibilidades al desarrollo de esta línea de acción. Aunque no con la continuidad deseada y esperada por varios de los participantes, las interacciones en torno a este actor propiciaron el desarrollo de actividades de promoción con una propuesta de integración novedosa para aquel contexto y período.

El tipo de actividades propuestos en las MTO implicarían, tanto para su diseño operativo como para su implementación, la interacción entre los equipos de capacitación de dicha dirección provincial, referentes de los gabinetes psicopedagógicos de las unidades educativas de las zonas delimitadas (también de jurisdicción provincial) y OSC con participación en las MTT. En este **primer nivel de articulación** se propuso y desarrolló un circuito de intercambio y cooperación entre los sectores recién mencionados, con el propósito de abordar a los/as niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad en las zonas delimitadas para las acciones.

En este sentido se plantea en uno de los documentos de seguimiento,

“...la necesidad de articulación de su Dirección [el relato se refiere a la inspectora de la rama de educación de adultos y formación profesional] con las Ong’s en La Plata y otras zonas. Se comprometió a presentar los programas de formación profesional. El objetivo es que estos programas se articulen con distintas Ong’s como “Pantalón Cortito” (entre otras), para que los “pibes” de más de 18 años reciban capacitación y luego lo transfieran a otras unidades educativas (...)”

Este planteo inicial, basado en el propósito de redireccionar e intercambiar recursos entre instituciones, organizaciones e instancias estatales comenzaría a desarrollarse de manera concreta primero en la zona de “La Franja” y luego en el resto de las zonas delimitadas para las

acciones. Esta actividad se implementaría en términos generales a través de proyectos barriales (así denominados por el grupo), que serían presentados por las instituciones con participación en las MTT, a partir de las distintas convocatorias que se irían efectuando.

Una vez presentadas estas iniciativas en las instancias territoriales correspondientes, comenzaría en este **primer nivel de articulación** el proceso de interacción entre los distintos agentes e instituciones que posibilitaría el despliegue de las actividades de formación a través de talleres de oficio, específicamente de carpintería y electricidad. Estos tendrían continuidad, a decir del representante de la Dirección de Educación de Adultos y Formación Profesional en la MTO, en el período 2004 “(...) a condición de que los pibes no abandonen y continúen el EGB.”¹⁹⁸

Uno de los rasgos significativos que puede señalarse de esta actividad y de la modalidad de interacción que la posibilita, es que se generaría una instancia de cooperación entre dos áreas provinciales de educación con el propósito explicitado de capacitar y asistir técnicamente articulando las tareas y actividades con actores de la Sociedad Civil. Independientemente del éxito a largo plazo de este tipo de actividad, se buscaría a través de técnicos y funcionarios participantes en la RGM, rearticular y adaptar los recursos disponibles y dispuestos por la rama educativa orientada a la formación profesional, con las unidades educativas existentes en las zonas delimitadas; unidades más cercanas a los distintos grupos de adolescentes y sus necesidades.

Además de la incorporación en aquel proceso de interacción de OSC participantes en las MTT, debe señalarse la incorporación a las actividades de instituciones y áreas estatales específicas antes fragmentadas y desarticuladas. Esto se manifestaría, al menos para aquel período y contexto particular, en un esfuerzo sistemático por parte de estas instituciones de producir un abordaje cooperativo de la problemática de la infancia.

En esta línea, vale citar el testimonio de un funcionario del ámbito educativo provincial asistente a varios encuentros de la RGM realizados en el 2004:

“Aunque resulte dificultoso, nuestro equipo siempre tuvo claro que hay que incentivar, apoyar e incorporarse a las políticas que busquen integrar al sistema educativo y brindar cobertura social a los adolescentes que están en peores condiciones de hacerlo a través de caminos normales. Pero esto solo se puede empezar a revertir si las distintas funciones y acciones de contención, de formación y capacitación del ámbito educativo se coordinan y ponen de acuerdo teniendo muy en cuenta lo que pasa en cada barrio y con las familias de los pibes.”

¹⁹⁸ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 10, pág. 2, octubre de 2003.

En cierto aspecto, de esta mirada se desprende la importancia que tendría el espacio de la RGM para que distintos agentes, no sin una importante dosis de voluntarismo, pudieran apoyar y sostener acciones coherentes con sus visiones progresistas. La mayoría de estos agentes formaban parte de instituciones provinciales con una clara ausencia de políticas capaces de adoptar una perspectiva y accionar integral, producto de transformaciones estructurales producidas a nivel nacional ocurridas principalmente en la década anterior.

Siguiendo a Filmus y Miranda (1999), a partir de la reforma educativa llevada adelante en nuestro país, se privilegiaron las lógicas burocráticas-financieras por encima de las pedagógico-políticas. Ello implicó, sostienen, que el eje central de la nueva estructura del sistema educativo se constituyera en torno al objetivo de restringir los gastos del presupuesto nacional transfiriendo las erogaciones a los gobiernos provinciales y municipales. Es así que:

“(…) en lugar de centrar las reformas en los aspectos pedagógicos vinculados a la calidad de la educación, en muchos casos se abordó la descentralización como un proceso de reingeniería burocrática-institucional desde una perspectiva que privilegia los parámetros empresariales, sin tomar en cuenta la esencia pedagógica del trabajo que se desarrolla en las escuelas” (1999: 120).

Durante el período restante del año 2003 y durante gran parte del 2004, se continuó implementando el tipo de actividad anteriormente mencionada. En lo que respecta al año 2003, se avanzó sobre las primeras zonas; ejemplo de ello fueron los desarrollos en el barrio de “La Franja”. A partir de demandas expresadas en las MTT se crearon, en articulación con la MTO, grupos de trabajo integrados por agentes pertenecientes a áreas de infancia de la provincia, el municipio y de OSC, que intentaría “(…) *articular la oferta (de cursos de formación profesional) con la demanda (deseos y vocación de los “pibes (...))*”, en función, como se puede ver, de hacer más efectiva la aplicación de este recurso. El propósito, como se menciona en uno de los documentos, era que estos grupos de trabajo o comisiones (así eran llamadas) produjeran diagnósticos con cierto nivel de participación, en las áreas de salud y educación para en principio realizar las capacitaciones en especialidades como carpintería y electricidad.

En la generación de estas instancias técnicas aparece una vez más el intento de lograr una mayor cooperación entre las áreas de salud y educación, áreas de importancia a la hora de llevar a la práctica una concepción de integralidad en las acciones y abordajes. A su vez, el grupo también consideraría que la creación de estas comisiones, con sus aportes técnicos basados en diagnósticos y en hacer coincidir el recurso disponible con su demanda o necesidad detectada en los adolescentes, le brindaría mayor constancia y sistematicidad a las actividades de formación y capacitación. Consideración que también se manifestaría en otras de las líneas de acción de la RGM.

Estos rasgos articulatorios producidos entre actores provenientes de las áreas salud y educación, participantes a su vez de instancias de trabajo territorial y técnico, tendrían cierta continuidad, aunque no sin intermitencia, hasta aproximadamente mitad del año 2004, momento en que el proceso de interacciones que posibilitarían esta actividad comenzarían a perder consistencia. Como se observa en los documentos que expresan las evaluaciones del caso, fue muy difícil sostener en el tiempo la sistematicidad y continuidad de aquellas actividades. Una de las entrevistadas del área de infancia afirma “(...) *la dinámica planteada por los participantes de educación en un momento empezó a superar la capacidad de respuesta operativa del grupo (...).*”¹⁹⁹ Al margen de las expectativas y logros efectivamente esperados y alcanzados, en determinado momento comenzaron a surgir incongruencias y debilidades en este tipo de actividades de capacitación, situación que por supuesto también afectaría de modo más global al desarrollo de las prácticas de gestión orientadas a la implementación de esta línea de acción.

A fines del año 2003 y de manera progresiva durante el 2004, comienza a producirse un desfase entre la disponibilidad de los recursos ofrecidos por la mencionada rama educativa provincial y cierta debilidad de la capacidad operativa del grupo para canalizar esas oportunidades de formación y capacitación, orientándolas adecuadamente a los/as adolescentes identificados/as. Como se verá, esta situación se produciría fundamentalmente en el **primer nivel de articulación** de la RGM; ámbito en donde no se logró, entre otros aspectos, generar las condiciones técnicas suficientes para incorporar nuevos recursos para responder más adelante a la demanda generada por la incorporación de nuevas zonas.

Sobre el particular, resulta ilustrativo lo señalado por la entrevistada antes citada, cuando se refiere a la eficacia de algunas actividades de formación y capacitación implementadas,

“...es cierto que se lograron importantes avances en los diagnósticos en los barrios, en cuanto a conocer las necesidades y gustos de los pibes y también en varias de las capacitaciones que hicimos; pero en un momento determinado no logramos generar las condiciones para dar todos los cursos de formación que ofrecía educación en la mesa (...) me parece evidente que nos superó la demanda que fuimos detectando”

Para comprender de modo más amplio la mención de esta limitación, debe prestarse atención a la evolución de la anterior línea de acción, orientada a garantizar medios técnicos y políticos que permitan la operatividad en las distintas acciones. Más allá del aval institucional y político necesario y fundamental, también se asumía con igual importancia que si la RGM en su

¹⁹⁹ Entrevistada n°1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006.

conjunto no generaba las condiciones de viabilidad más específicas para una verdadera interacción programática entre actores poseedores de capitales distintos (saberes técnicos o presencia y pertenencia territorial), sería muy difícil sortear la ya referida complejidad que implicaba integrar en un accionar común a áreas del sector público provincial con poca tradición en trabajo articulado.

En el mismo período se desarrollaron actividades de capacitación orientadas a la concientización y prevención a través de talleres y otras actividades específicas, destinadas básicamente a servicios de salud descentralizados y a algunas OSC participantes en la red. En el marco **del primer nivel de articulación**, el grupo desarrolló actividades de diagnóstico, a partir de la MTT perteneciente a “La Franja”; ampliadas luego a las otras dos zonas delimitadas para aquel período. Cabe al respecto describir algunos detalles de este proceso que resultan significativos.

Como se destaca en uno de los documentos de seguimiento, a través de la MTT se articuló con dos de las Unidades Sanitarias incorporadas a la red. Una de las particularidades de estas unidades era que la mayoría de los usuarios de sus servicios eran niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad. A partir de esto y con el propósito de alcanzar a las unidades de las demás zonas de la RGM, se avanzó en la detección de las principales demandas que sufría el personal médico de estos servicios respecto de los saberes básicos para la atención de los/as niños/as y adolescentes concurrentes y sus familias. En el mismo documento se relata que “*A partir del relevamiento de intereses surgieron los siguientes ejes temáticos: A. aspectos legales; B. salud sexual y reproductiva; C. subjetividad adolescente; D. metodología de abordaje del adolescente desde el personal ...*”²⁰⁰. Este intento de incorporar la perspectiva que los agentes de atención primaria participantes en la RGM tenían frente a la problemática de la infancia, tendría su correlato en el desarrollo de las actividades de capacitación mencionadas llevadas adelante por los distintos técnicos y profesionales participantes en los distintos niveles de RGM. A su vez, este diagnóstico específico sería utilizado como una especie de caso testigo para el desarrollo de actividades similares en otros contextos territoriales, tanto para este período como para el año entrante.

Este proceso y el avance general de las actividades vinculadas a contribuir a que se instale una lógica más preventiva entre los agentes de atención primaria pertenecientes a instancias descentralizadas, fue acompañada de una mirada y seguimiento inmediato que intentarían profundizar y redireccionar el desarrollo de dichas actividades, así como a la práctica orientada a implementar la presente línea de acción en su totalidad. En este sentido,

²⁰⁰ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n°10, pág 1, octubre de 2003.

debe señalarse que aquí aparecerían aspectos que claramente se vinculan a los nuevos modelos y paradigmas que guiarían el accionar del grupo.

Al abordar en la MTO el desarrollo de las actividades de capacitación referidas, se enfocó básicamente a lo acontecido en las Unidades pertenecientes a la Región Sanitaria XI, tomándolo de algún modo como caso paradigmático de lo que estaba ocurriendo y manifestando en el conjunto de actividades que conformaban esta acción. Según la documentación disponible, varios de los agentes técnicos y de OSC participantes en aquella instancia, entendieron que en varios aspectos el desarrollo de las actividades presentaba “(...) *una contradicción entre las acciones de prevención, los talleres, etc. y la dinámica de la salita. Los médicos y las enfermeras no saben atender situaciones conflictivas con los pibes (...)*”²⁰¹ Esta situación-problema era considerada estructural, es decir una cuestión de viejo cuño. También fue considerada como un emergente de cambios sociales y económicos más amplios producidos mas recientemente, en particular en la provincia de Buenos Aires. Como fuera declarado por uno de los protagonistas de aquel proceso, tenía que ver con la “(...) *incapacidad del Estado y la comunidad para dar respuesta a los nuevos problemas sociales vinculados a la pobreza (...)*”. Esto implicó que el grupo promoviera la interacción y el intercambio entre distintos sectores y actores en función de incidir en algunos de los efectos que los procesos de descentralización de la políticas de salud tuvieron en el contexto más acotado del accionar de la RGM. Como el mismo grupo reconociera, este camino alternativo de cooperación y búsqueda de alianzas se enmarca en los condicionamientos que generaron transformaciones más amplias ocurridas en el país y en la provincia de Buenos Aires durante la década de los noventa. En este sentido, es pertinente el análisis de Tobar respecto del impacto que el discurso y las políticas neoliberales tuvieron en el ámbito de la salud:

“Esto repercute en la esfera de la salud primando los componentes liberales y tecnocráticos, avalando el desmantelamiento de los servicios sociales en manos del Estado, y su traspaso a la actividad privada. Principios modernizadores como la jerarquización de la red sanitaria, el desarrollo de redes y de sistemas locales aparecen esbozados en el discurso oficial. Aunque en la práctica esto no ocurre y lo que se opera es una descentralización de los hospitales que transfiere el conflicto a la esfera provincial liberando al presupuesto fiscal de toda responsabilidad por la salud de la población, inclusive del sostenimiento del hospital público, al que se otorga la posibilidad de financiamiento mediante el arancelamiento y la contratación con las obras sociales “(Tobar, 2001:9).

²⁰¹ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n°4, pág.3, julio de 2003.

En la iniciativa llevada adelante por la RGM participarían la referente de la región sanitaria provincial XI, técnicos en niñez y adolescencia con labor en la zonas pertenecientes al área de salud municipal, funcionarios del nivel central de salud provincial, así como OSC que se irían incorporando. Esto implicaría un apoyo más sistemático y desde distintas perspectivas a las actividades de capacitación.

Un aspecto de interés fue iniciativa adoptada a partir de la situación, ya referida, de cierto defasaje entre la lógica preventiva que se intentaba realizar a través de las actividades y la inercia del funcionamiento concreto de los servicios territoriales. Esta realidad, visualizada como problema, derivó en que desde la MTO se buscara promover una mayor participación y protagonismo de los actores más vinculados al proceso de gestión de la RGM en su conjunto pero desde la instancia territorial.

Esto se plasmó en el intento, por un lado, de propiciar una mayor interacción e intercambio entre servicios municipales y provinciales descentralizados, tanto de educación como de salud, con equipos y recursos de áreas provinciales con fuerte presencia en la RGM; en búsqueda de una mayor sistematicidad, cobertura y calidad de las capacitaciones y asistencias orientadas, como se dijo, a la “(...) *transmisión de modos y procedimientos de atención a agentes y organizaciones.*” En este sentido, técnicos referentes de distintas áreas de salud provincial comenzaron a concurrir a unidades sanitarias y escuelas (del 3° ciclo y polimodal), con el propósito, como se relata en uno de los documentos, “(...) *de efectuar talleres de concientización y prevención en diversos temas vinculados a la niñez (...)*”. En esta línea, se integraron “(...) *programas de capacitación como Caminar y Prevención 1°, para que las personas y organizaciones que quieren intervenir en el barrio a través de los servicios puedan hacerlo ...*”²⁰² Básicamente, la dinámica de estos recursos aplicados a las particularidades de las zonas delimitadas por la RGM, fue la de capacitar sobre temas específicos vinculados a la CIDN e informar alternativas de intervención y los servicios de promoción existentes.

Por otra parte, y con el mismo propósito de contribuir en el fortalecimiento de las instancias y servicios descentralizados mencionados, se promovió una mayor interacción con las OSC tanto de base como de promoción y desarrollo que tuviesen participación en el **primer nivel de articulación**. Así, durante el resto del período 2003 y parte del 2004, a través de las MTT se intentó propiciar y vincular a estas instancias y servicios, proyectos y actividades de capacitación y asistencia en promoción y protección de derechos llevados adelante por dos de estas organizaciones con presencia territorial. A partir de proyectos desarrollados por la

²⁰² Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n°4, pág.3, julio de 2003

fundación “Crecer para la Educación Popular”, Ong de Promoción y Desarrollo, se buscó generar procesos de integración entre instancias y organizaciones territoriales desde una perspectiva vinculada al nuevo modelo de gestión. Más allá de las características específicas de tal o cual servicio médico de atención a niños/as y adolescentes, se buscó brindarles herramientas de promoción y protección a través de un proceso en donde estos servicios se articulen con organizaciones vinculadas directa o indirectamente a la problemática de la infancia. En este sentido, como afirma una de las entrevistadas, el propósito fue lograr un acercamiento e intervención más concretos y cercanos “(...) a la realidad de cada pibe y su familia. Realidad no solo vinculada a aspectos si se quiere más directos e inmediatos, en el ámbito de la escuela o de la salud, sino a lo que a estos pibes les pasa en el barrio, con sus amigos y su familia”.²⁰³

Varios aspectos de la dinámica de la RGM, basados en acciones y actividades orientadas a apoyar y promover el protagonismo de actores locales, en los distintos momentos del proceso decisorio pueden asimilarse a un tipo de acción desarrollado en cada uno de los contextos territoriales de *características defensivas*. El desenvolvimiento que el grupo tendría en aquel período inicial de gestión (y también en parte del siguiente), evidenció un claro perfil técnico (basado en la permanente elaboración de diagnósticos específicos), pero con una evidente orientación hacia la identidad local de los distintos actores. La particularidad de este proceso fue que desde un plano vinculado a un modelo de gestión diferente a los tradicionales y al de los noventa, los distintos planteamientos y tareas del grupo intentarían dirigirse hacia las condiciones y entramado societal específico en el que se daría la problemática de la infancia en las zonas correspondientes. Se trataría de potenciar en los distintos ámbitos la interacción entre las instancias descentralizadas. Y las OSC, con una detección e interpretación de las distintas necesidades de los/as niños/as y adolescentes.

A partir del mes de junio de 2003 y en el marco de lo que fue definido como el **segundo nivel de articulación**, el desarrollo de esta línea de acción tuvo una dinámica cuyo propósito fue el de ampliar y mejorar las condiciones necesarias desde las instituciones participantes, para el desarrollo de ambas variantes de actividades e instancias de capacitación y asistencia anteriormente mencionadas.

Según lo planificado y lo que se iría pautando operativamente, alguna de las tareas e interacciones efectuadas en el marco de este nivel de articulación tuvieron como eje el intento de integrar a las actividades de la RGM, además de funcionarios municipales y provinciales, a referentes del sector de la justicia provincial. Fundamentalmente aquellos con los que se compartieran de distintos modos la visión y el programa general definido por el grupo en los

²⁰³ Entrevistada n°1, profesional proveniente del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006.

escritos fundacionales para abordar la problemática de la infancia, teniendo en cuenta la complejidad y particularidades de los contextos territorialmente delimitados para las acciones.

Según los documentos de seguimiento de aquel período, en el ámbito de la MR se iniciaron gestiones para incorporar a actores del sector judicial, con el propósito de integrarlos al proceso de interacción con otros sectores e instituciones. Como ya fuera referido para el otro nivel de articulación, esto posibilitó la presencia e iniciativa de la Jueza a cargo del Tribunal n°5 (participante no solo en la MR, por su jerarquía de funcionario, sino en la MTO) y de referentes del colegio de abogados de la provincia de Buenos Aires, quienes aportaron equipos de capacitación especializados en cuestiones teóricas y prácticas vinculadas a la CIDN.

En el marco de las acciones *ofensivas y estratégicas* que implicara la integración de los mencionados actores en este **segundo nivel de articulación**, se realizarían interacciones entre los distintos participantes con objetivos programáticos para viabilizar la implementación de las distintas actividades de capacitación y asistencia. Es decir, unas referidas a la asistencia técnica (para la utilización de herramientas de gestión) y de formación (cuestiones teóricas y paradigmáticas vinculadas a la CIDN) a agentes pertenecientes a OSC, servicios, programas descentralizados y también agentes participantes en los distintos niveles de gestión de la RGM. Y otras actividades vinculadas a capacitación y asistencia orientadas a la transmisión de modos y procedimientos de atención a agentes y organizaciones ubicadas en instancias directas de contacto con niños/as y adolescentes.

Entre las interacciones significativas se encuentran las de viabilizar, desde el punto de vista institucional, las acciones de apoyo y complementación de los recursos humanos de dos unidades sanitarias (la 44 y la 35), tal cual fuera relatado en el **primer nivel de articulación**. Desde la MR se generó el contacto entre funcionarios participantes del ámbito provincial y funcionarios de áreas sociales y asesores del Intendente de Berisso para aportar e incidir en la coordinación de la organización de las ya mencionadas jornadas de salud vinculadas, entre otros temas, a la niñez y adolescencia. El propósito, más de carácter instrumental, era que estas jornadas no solo se basen en formar a los asistentes en cuestiones teóricas y paradigmáticas vinculadas a la CIDN, sino que también se utilizara el espacio para instalar a la RGM como modalidad de intervención. Al tiempo que difundir aspectos de la problemática de la infancia en el contexto provincial, en donde el tema de la Ley provincial suspendida y la gestión de otras iniciativas era de particular importancia entre los asistentes.

En este sentido se registra en uno de los documentos de trabajo, que referentes de salud municipal y minoridad provincial planteaban

“...que las jornadas de Salud de septiembre propuestas desde el municipio se utilicen como marco para dar a conocer y legitimar a la Mesa Distrital y sus objetivos; además de las acciones de

apoyo y complementación a las unidades sanitarias; en este sentido (...) se planteó cómo posicionarse desde la región para fortalecer a los recursos .”²⁰⁴

Como fue mencionado, las interacciones producidas en estas jornadas permitieron que una vez realizadas, se movilizaran recursos hacia las dos unidades sanitarias.

Las interacciones y actividades producidas en estas jornadas entre distintos agentes de las áreas de justicia y salud ilustran, entre otros aspectos de la RGM, cómo una demanda o situación-problema es planteado en el **primer nivel de articulación**, en este caso en base a una necesidad de capacitación y reorientación de recursos, para luego encontrar tratamiento en el segundo nivel definido para el análisis. Más allá del intento de resolución de una cuestión específica, lo más significativo para este segundo ámbito de articulación, fue el desarrollo de las tareas y actividades que en dichas jornadas se orientaron a ampliar y profundizar las distintas capacidades para a brindar legitimidad a las prácticas de gestión de la RGM.

Sobre este aspecto es ilustrativo lo señalado por uno de los funcionarios participantes en aquellas jornadas, que además también comenzaría a asistir y formar parte en la MR. Haciendo hincapié en los contextos cambiantes, afirmaba que “(...) a pesar de los cambios que se avecinan en la coyuntura política e institucional de la provincia (en todos sus niveles), existe una voluntad de continuar manteniendo estos espacios de discusión y acción; como la única manera de dar empuje y difusión a estos temas....”²⁰⁵

Esta declaración, compartida por la mayoría de los participantes de la MR, adquiere su verdadera dimensión si se la ubica en aquel contexto posterior al 2001, en donde la relativa inestabilidad institucional y el consiguiente retroceso en el campo de las políticas sociales era una amenaza permanente que atentaba contra cualquier intento de avanzar hacia la promoción e intervención social. Intentos que tuvieron marchas y contra-marchas más allá de la crisis de aquel año y que se pueden remontar a la década de los 90. La intención de la RGM, y en particular del grupo que participaba en la MR, de fortalecer la continuidad y eficacia de las acciones más allá de los entornos cambiantes, debe ser enmarcada en la particular evolución que ha tenido la institucionalidad de la política social en la provincia de Buenos Aires.

Sobre algunos rasgos de las políticas sociales de mediados de los noventa, sostiene Repetto (2001) que en el caso de la provincia de Buenos Aires la pobreza formó parte central de la agenda que públicamente apuntaba a enfrentar el gobernador. No obstante, sobresale el hecho de que todo el esquema de intervención social bonaerense en materia de lucha contra la pobreza

²⁰⁴ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 6, pág. 2, agosto de 2003.

²⁰⁵ Ídem, pág. 5.

en particular, y de la política social en general, quedo en gran medida subordinado a los intereses de acumulación política del gobernador, sin desconocer los avances en infraestructura social y ayuda directa. En este sentido, desde una perspectiva relacional Repetto (2001) así caracteriza las circunstancias de dichas políticas y estrategias públicas tanto a nivel nacional como provincial:

“(…) ausencia de actores progresistas con la fuerza y los recursos suficientes para hacer sentir su influencia y opinión en etapas claves de las acciones; debilidad de la oposición política hasta casi el final de la década; el deslucido papel de las ONG’s más allá de la creciente intervención de Caritas; la casi nula incidencia de los núcleos expertos portadores de estrategias de intervención alternativas, así como el rol secundario de aquellos grupos ubicados al interior del Estado que desearan promover intervenciones diferentes de las llevadas a cabo” (2001: 234).

De igual modo que para la actividad anteriormente mencionada, continuaría el protagonismo del sector judicial en otras actividades emprendidas en el período; ejemplo de ello fueron las interacciones en torno a la iniciativa de un agente clave en aquel período, la Jueza perteneciente al tribunal 2 asistente a la MR. En este sentido, fue fundamental para el desarrollo de actividades de capacitación realizadas en base a una experiencia previa como lo fue el programa provincial de “Mediación de las Escuelas”. Surgieron acuerdos básicos entre funcionarios, representantes y referentes pertenecientes al Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, a la rama psicología de la DGE y a inspectores de esta dirección, que permitirían que se avanzará en la planificación operativa y en la implementación de las actividades; tal cual fuera mencionado para el **primer nivel de articulación**.

La viabilidad de estas actividades de capacitación y asistencia, orientadas fundamentalmente a los equipos interdisciplinarios psicopedagógicos pertenecientes las unidades delimitadas, fue posible a partir de los intercambios en el **segundo nivel de articulación** entre actores de los ámbitos de la justicia y del educativo provinciales, además de la participación de OSC de las zonas delimitadas. Aunque de modo discontinuo, esto implicaría no solo el desarrollo de actividades de legitimación y justificación de la red en particular y del enfoque propuesto en general, entre los responsables (participantes y no participantes aún en la RGM) de potenciales actividades y gestión de recursos, sino también la participación activa de funcionarios judiciales en la definición de contenidos y hasta en la misma realización de la capacitación y asistencia.

Otras de las iniciativas significativas en este **segundo nivel de articulación**, tuvo como instancia protagónica al municipio de Berisso y a agentes del sector de salud provincial, además de OSC con una participación intermitente. A partir de iniciativas planteadas en el primer nivel

de gestión, respecto de necesidades de capacitación y asistencia surgidas en principio en la zona de Berisso (aunque luego surgirían de otras dos zonas delimitadas), se llevaron adelante interacciones entre actores participantes en la MR con el propósito de generar las condiciones de viabilidad para el desarrollo de actividades específicas. Las mismas deberían orientarse a la transmisión de modos y procedimientos de atención a agentes de servicios descentralizados y OSC de salud orientadas a la atención primaria.

El rasgo más definitorio de este micro proceso se expresó en acciones por parte del grupo orientadas a sensibilizar a los gobiernos locales, instancias consideradas clave para el desarrollo de las actividades que se irían diseñando. En este sentido, en principio se estableció contacto con funcionarios de alto rango del área de salud del municipio de Berisso, con el fin de acercarlos no solo de la necesidad puntual de realizar dichas capacitaciones, sino de constituir espacios y mecanismos más estables que integren demandas y la participación de instancias y actores. Como se especifica en uno de los documentos de registro y seguimiento, se plantea “(...) *que hacen falta utilizar mecanismos más formales (con funcionarios –en este caso locales-) para producir y legitimar las instancias de capacitación que necesitan los niños y adolescentes.*”²⁰⁶

Se establecieron acuerdos programáticos en función de posibilitar que las actividades se efectuaran en la mayoría de los servicios descentralizados de toda la zona mencionada. Entre los acuerdos surgidos de las interacciones en la MR se planteó y definió la elaboración de un proyecto que contuviera de manera más formal las temáticas y la dinámica de las instancias de capacitación; “(...) *como por ejemplo, que los distintos servicios de los barrios incorporen técnicas de abordaje a las problemáticas de la población focalizada (...)*”²⁰⁷ Esto implicaría propiciar no solo una mayor participación y cercanía a las necesidades de los destinatarios de las acciones de los servicios de atención, sino lograr una mayor continuidad y cobertura desde lo institucional. De hecho, según el testimonio de un funcionario provincial muy comprometido con aquellas acciones, “*Hacia falta una mayor continuidad en el vínculo con el municipio de Berisso y en los restantes; ya que para mantener las capacitaciones en general hace falta una mayor formalidad para la cooperación.*”

Finalmente, a partir de demandas de capacitación procesadas entre la MTO y la MR, es decir en este **segundo nivel de articulación**, se produjo la incorporación de la Dirección de Educación de Adultos y Formación Profesional de la Provincia, planteándose nuevas posibilidades al desarrollo de la práctica de gestión orientada a implementar esta línea de

²⁰⁶ Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n°5, pág. 1, julio de 2003.

²⁰⁷ Idem, pág.2.

acción. Con la convocatoria y participación en la MR del director de dicha Dirección y de la inspectora de la rama que le corresponde, se generaron interacciones con otros funcionarios del ámbito educativo provincial y responsables de OSC como las ya mencionadas “Esos Locos Bajitos”, la “Intersectorial de Hogares”, “Pantalón Cortito” y “Crecer para la Educación Popular”.

La estrategia de cooperación generada a partir de la incorporación del nuevo actor, se orientó básicamente a generar las condiciones para la interacción entre los equipos de capacitación de dicha dirección provincial, referentes de los gabinetes psicopedagógicos de las unidades educativas de las zonas delimitadas (también de jurisdicción provincial) y las OSC con presencia y participación territorial. Más allá del sostenimiento técnico y territorial, el desarrollo durante este período y parte del siguiente de este circuito de intercambio y cooperación se sostendría básicamente por el compromiso de los funcionarios y responsables de organizaciones participantes de la MR. Esta disposición permitiría la rearticulación y adaptación de recursos disponibles y dispuestos por la rama educativa orientada a la formación profesional, con las unidades educativas existentes, unidades más cercanas a las necesidades de los adolescentes.

A fines del año 2003 se convocaría e incorporaría a la MR, la Rama Artística perteneciente a la DGE. Esta área del ámbito educativo provincial, que tendría bastante relevancia en el período siguiente de la RGM, era considerada por el grupo de importancia estratégica. Su estructura, diseminada por los distintos niveles educativos del estado provincial y con instituciones propias en diversas temáticas, le proporcionaba en el contexto de la RGM, una dinámica flexible y una lógica adecuada a la mirada y concepción compartida por el grupo respecto de la problemática de la infancia en la provincia.

No obstante, para lograr una mayor comprensión del desarrollo de la presente línea de acción y, a partir de ello, de aspectos centrales de la RGM en su conjunto, deben tenerse en cuenta algunos condicionamientos específicos que tuvieron las anteriores actividades. Como se desprende de registros de evaluación y de algunos de los testimonios, el débil protagonismo o la ausencia, en determinados momentos y contextos, de los equipos técnicos municipales; así como la intermitente presencia de las OSC vinculadas a la problemática y en algunos casos también de su capacidad técnica, no solo marcaría cierta debilidad del propósito participativo expresado en la fase fundacional, sino también de la evolución que tendría este **primer nivel de articulación**. Otro aspecto general a tener en cuenta fue la intermitencia, en el período siguiente, en la interacción entre actores del estado, fundamentalmente los vinculados a la problemática de la infancia y el sector judicial provincial.

Primera evaluación de medio término

En el marco del **segundo nivel de articulación** y al igual que para el resto de las líneas de acción, al comenzar el año 2004 se produce la primera práctica de gestión orientada a evaluar, en el mediano plazo, la presente línea de acción y sus respectivas actividades.

El desarrollo por parte del grupo de esta práctica de gestión evaluatoria, implicaría que a la hora de evaluar y *mostrar* logros se tenga un sesgo orientado al análisis y la búsqueda de consensos no solo sobre el posible “éxito” o aspecto a corregir de tal o cual acción y actividad; sino sobre la necesidad de avanzar y profundizar una gestión de tipo cooperativa basada en un armado en red. En este sentido apunta lo expresado por la subsecretaria provincial de minoridad, actor fundamental de la RGM, cuando señala sobre la necesidad que

“...además de tener en cuenta los buenos resultados que se muestran a través de las estadísticas presentadas, es fundamental promover el trabajo cooperativo para llevar adelante las distintas actividades de formación, marcando que este es el camino; que de otro modo es volver a retroceder, a ser ineficaces aunque haya voluntad de cambio (...)”²⁰⁸

Según los documentos analizados, el grupo consideró cierta efectividad de la RGM a la hora de viabilizar y posibilitar desde las correspondientes estructuras estatales, el desarrollo de capacitaciones y asistencias sobre problemáticas consideradas acuciantes para las principales zonas urbanas del Gran La Plata. Se destacó el protagonismo y el interés de agentes de direcciones provinciales y municipales, además de otros actores, a la hora de viabilizar y generar ciertas condiciones para el desarrollo de actividades. La evaluación general y específica de estas cuestiones, producida por una funcionaria de la Dirección Provincial de Centros de Capacitación así lo indica, cuando afirma

“...que la medición del impacto de las diversas iniciativas del área respecto de problemáticas como: embarazo adolescente; abuso; violencia familiar y otras, concuerda con algunos balances efectuados en la mesa sobre el año 2003 (...) Nosotros tenemos en claro que esto no es coincidencia. Que también esto ocurra en las zonas donde la mesa interviene, comienza a demostrar la importancia que las distintas direcciones le están dando a la participación y a la apertura a las distintas instituciones y a nuevas formas de intervención; aunque por supuesto todavía falta muchísimo (...)”²⁰⁹

²⁰⁸ Documento de trabajo n° 13, pág. 1, febrero de 2004.

²⁰⁹ Documento de trabajo n° 13, pág. 1, febrero de 2004.

En esta dirección y como también ocurriera con otras acciones, algunos participantes destacan y explican avances y mejoras generales y específicas en sus áreas, en consonancia con los procesos territoriales desarrollados por la RGM y evidenciando la relevancia que tendrían ciertos armados.

Más allá de esta consideración de tipo general, respecto de la cual el grupo evidenció cierto nivel de acuerdo, también se evaluaría positivamente el despliegue de acciones de carácter estratégico o instrumental (lo que en este trabajo se ha asociado a acciones de tipo *ofensivas*, según la definición de los autores franceses Cohen y Arato). Puntualmente se destacaron la efectividad de gestiones orientadas a viabilizar acuerdos básicos que permitieron implementar actividades de capacitación y asistencia vinculadas a la transmisión de modos y procedimientos de atención a agentes y organizaciones. Así, se destacaron las distintas tareas de sensibilización que posibilitaron los intercambios en la RGM entre actores provenientes del sector judicial, educación y también de la UNLP; intercambios que se señalaron como fundamentales a la hora de incorporar en las actividades a instancias más directas de contacto y atención de los/as niños/as y adolescentes y sus familias en las zonas delimitadas. Al respecto comenta uno de los participantes,

“Los que manejan políticamente las áreas empezaron a entender (...) que es la alternativa más adecuada y que tiene validez precisamente porque permite las intervenciones y las capacitaciones de diversa naturaleza a partir de la participación mas plural y por el nivel de concertación.”

(Entrevistado n° 2, profesional proveniente del área de infancia de la Subsecretaria; ciudad de La Plata, 2006).

La reflexión de este entrevistado, incorporado en los procesos de trabajo en instancias más avanzadas, evidencia una cuestión básica para este esquema de gestión, también planteada por los agentes fundadores en los inicios de la RGM. Tiene que ver con el reconocimiento de que la lógica de intervención pretendida y llevada adelante, en este caso respecto de actividades de asistencia y capacitación, basadas en procesos intersectoriales y multiactorales, deben ser apoyadas y acompañadas por las direcciones de las respectivas áreas. Es decir por aquellos que en los distintos ámbitos y contextos, encabezan el accionar de estructuras estatales específicas. Imperativo también destacado por otro de los agentes de salud entrevistados, cuando afirma que *“(...) para las labores territoriales como las llevadas adelante en esta etapa las gestiones tienen que ver con esto de que el trabajo de la mesa también sea conocido, en lo posible, en los más altos niveles institucionales.”*²¹⁰

²¹⁰ Entrevistada n°3, profesional proveniente del área de salud orientada a la infancia; ciudad de La Plata, 2006.

No obstante estas consideraciones, el grupo también arribó a otras conclusiones que resaltaban incipientes limitaciones y debilidades, vinculadas al sostenimiento a mediano y largo plazo de “... semejante circuito de acuerdos...” para sostener la realización de estas actividades. En este sentido, según lo planteado en uno de los documentos de trabajo, “*Se decidió constituir una comisión de trabajo mixta, entre la Delegación La Plata y la municipalidad, para fortalecer las actividades en general y establecer contactos y las articulaciones en las nuevas zonas (...)*”²¹¹.

Este planteamiento partía de una mirada en perspectiva respecto de ciertas dificultades, incipientes y menores en el semestre anterior, pero que podrían llegar a convertirse en serios obstáculos para el futuro desarrollo de esta línea de acción. De hecho, debido a un contexto y condiciones institucionales cambiantes, esto es lo que ocurriría.

Como ya fue mencionado durante el relato de esta acción, agentes técnicos con accionar en la MTO provenientes de las áreas de niñez y adolescencia consideraron que había comenzado a insinuarse un proceso de desajuste y desarticulación. Esta consideración resaltaría una situación de desfase entre la disponibilidad de recursos ofrecidos y la capacidad operativa para canalizar esas oportunidades de formación y capacitación y orientarlas adecuadamente ya sea a los adolescentes identificados, como a instancias, servicios y OSC. Se señaló que esta incipiente situación, tendría que ver con la capacidad de abordar y resolver cuestiones con significativa manifestación en el primer nivel de articulación de la RGM.

En términos generales, como se señala en uno de los documentos analizados y como también afirmara uno de los protagonistas de esta práctica de gestión evaluatoria, entre las principales situaciones limitantes se encuentran la detección de las demandas y necesidades que sufría el personal médico de los servicios, la cooperación entre las dos áreas provinciales de educación y finalmente la articulación general entre OSC y Estado, teniendo en cuenta la complejización de los escenarios territoriales

De estas cuestiones, las dos primeras se vinculan a aspectos más específicos de la práctica de gestión que incumbe a la presente acción, y la tercera, de un carácter más general, se refiere a la RGM en su totalidad. Respecto de la primera, uno de los funcionarios protagonistas de aquel encuentro comenta que la mayor complejidad se daba con el personal actuante en servicios, instancias o programas descentralizados del Estado, y en menor medida con la incorporación de las demandas de los agentes y dirigentes participantes en las OSC; con los cuales se establecía en varios casos un vínculo menos estructurado y horizontal. En cuanto a la segunda cuestión, se planteaba sobre un mayor aprovechamiento y sostenimiento en el tiempo

²¹¹ Documento de trabajo n° 14, pág. 2, marzo de 2004.

de una adecuada interacción entre ambas áreas provinciales, ya que de allí provenían recursos significativos.

La tercera cuestión planteada por el grupo que era de carácter más general, no solo abarcaría aspectos de la implementación de esta línea de acción, también se vincularía al resto de las acciones y actividades de la RGM.

Una de las entrevistadas pertenecientes a la subsecretaría provincial de minoridad afirma que,

“Esa es la debilidad, digamos, que cada vez que se cambie un funcionario importante hay que renovar el acuerdo. (...) Si, por ejemplo, no del máximo nivel pero incluso una inspectora que está en la mesa intersectorial y la cambian y llega una inspectora nueva y que no reconoce ese espacio donde está sentada o porque no sabe o porque no le interesa, entonces ahí también se reciente ese lugar.” (Entrevistada nº 1, profesional proveniente del área de a la infancia; ciudad de La Plata, 2006).

De este modo, la cuestión del compromiso (o descompromiso) y la sostenibilidad a más largo plazo de los referentes y cuadros medios en los distintos ámbitos de la RGM, es marcado como un hecho fundamental a la hora de analizar los avances y logros de la Red. Esta cuestión tendría también su consideración desde la perspectiva de una de las OSC participantes en el proceso articulador. Ana, una de las dirigentes sociales participantes en el **segundo nivel de articulación**, da cuenta de esta situación respecto de instituciones educativas con presencia en una de las MTT:

“...empezó a molestar a la cooperadora, a los maestros; por esto de que etiquetan a los pibes, bueno, empezó a molestar. Entonces la escuela ya no empezó a venir, es más, ya casi no vienen y seguramente no van a participar más. La otra escuela del barrio, la Escuela 7 dijo que no quería participar porque empiezan a pensar que, con los adolescentes mejor no meterse. Así que bueno, seguimos remando solos, va, con Minoridad, con el CTA, con la Unidad Sanitaria 43, la Comisaría 4ta. Bueno, un comedor del barrio; ahora se sumaron padres y chicos, los adolescentes, no chicos.” (Entrevistada nº 4, dirigente social del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

El debilitamiento en la interacción con estas instituciones, también sintetizado en uno de los documentos que registra la evaluación, se dio en principio en el primer nivel de articulación, específicamente en la MTT perteneciente a la zona de Berisso. Como también es mencionado en uno de los documentos de seguimiento, el hecho de que para la presente línea acción se debilitara la presencia de un área considerada clave para el armado de la RGM, como es educación, fue motivo de atención y preocupación.

Más allá del detalle sobre este hecho, que luego se expandiría en los otros niveles del dispositivo, lo anterior ilustra una situación más extendida y si se quiere más general, que es la relativa inestabilidad y evolución variable de la relación entre instituciones del Estado y la Sociedad Civil en el trabajo territorial, donde el voluntarismo aparece como uno de los factores más importantes y también más sensibles.

Luego de la primera evaluación de medio término en el año **2004**, la RGM continuó desarrollando actividades de la presente línea de acción. Teniendo en cuenta sus principales conclusiones y a partir de una serie de demandas planteadas en la MTT de una de las zonas delimitadas, “La Franja”, el grupo participante en el **primer nivel de articulación** propuso el desarrollo de un taller, que no solo integre a los referentes de las instituciones presentes en esa MTT, sino, con un sentido más abarcador que pueda llegar a las restantes mesas de trabajo, a algunos funcionarios de las diversas áreas. La intención era ampliar el compromiso de estos agentes sobre determinados aspectos de los acuerdos básicos arribados en la etapa del pacto fundacional de la RGM.

Más específicamente, esta actividad de formación, vinculada a aspectos conceptuales e instrumentales del paradigma de la CIDN, tenía el propósito de intentar profundizar y fortalecer en los distintos agentes e instituciones, la visión y concepción compartida sobre la situación de la niñez y la adolescencia. Pero ya no con las características y nivel de generalidad expresadas en la etapa del pacto fundacional, sino desde una perspectiva vinculada a las circunstancias concretas del momento, producto tanto de los abordajes en las zonas delimitadas como del contexto social e institucional más amplio.

Así es descrita la actividad de formación una vez iniciada, en uno de los documentos de seguimiento,

“...se busca optimizar la dinámica reorientando las acciones hacia una mayor articulación. Se trabajará sobre un escenario de lo posible; es decir, captar la verdadera dimensión de la problemática a través de un taller con una mirada estratégica; no enfatizando, únicamente, en lo que pasa en cada área en particular, sino con mirada más general en relación con la CIDN y su aplicación.”²¹²

En esta instancia, además de plantear una perspectiva más amplia e instrumental respecto del contexto y del futuro, también se intentaría promover que las actividades, acciones y prácticas se acompañen y sostengan con un fuerte desarrollo y debate crítico sobre el

²¹² Documento de trabajo n° 15, pág. 2, marzo de 2004.

compromiso de cada una de las instituciones representadas en el RGM. Respecto de las áreas del Estado, esto se ilustra en las palabras de una de las entrevistadas proponentes en aquel momento de este tipo de actividades:

“...pero además cada institución del Estado que participa en este espacio logra también poner su propia iniciativa o sus propias visiones, funciones que se han dado en relación al trabajo con la gente en general, digamos frente a la sociedad, los pueden poner en la mesa y se articulan.” (Entrevistada n° 1, profesional proveniente del área provincial de a la infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Además, también resulta ilustrativa la mirada que esta misma entrevistada tendría sobre el desarrollo de aquellas actividades,

“Ahora son las propias organizaciones que ya están asumiendo la coordinación, o sea, tienen mayor autonomía los espacios barriales. En ese momento la coordinación la realizábamos nosotros entre la mesa barrial y la mesa técnico operativa (...)”

Asimismo, desde la perspectiva de las OSC participantes el acento ante la propuesta y desarrollo de esta actividad, estaría puesto en las posibilidades de concretar uno de los objetivos fundacionales de la RGM, que sería que las prácticas de gestión se apoyaran en procesos denominados multiactorales. Es decir en la profundización de las interacciones entre las distintas áreas temáticas e instituciones en cada una de las zonas delimitadas.

En este sentido, además de ser un producto de la evaluación de medio término, una de las razones por las que se inició esta especie de taller fueron diversas demandas planteadas por organizaciones participantes en la MTT de “La Franja”. Una dirigente social participante tanto de dicha evaluación de medio término, como también de aquella propuesta territorial, comenta:

“...yo veo a educación, a minoridad, al municipio (...) a seguridad que cada vez trabajan más juntos; a mi esto desde una ONG me da más fuerza y más ganas para ir trabajando y capacitándonos. Antes, que se yo, se daba un cortocircuito total; que uno baja un programa, que el otro baja el mismo programa del otro lado, que no se enteran, por ejemplo (...) a veces acá en la departamental no se enteran de una decisión de allá que hacen en Minoridad, en la Subsecretaría...” (Entrevistada n° 4, dirigente social del área de infancia; ciudad de La Plata, 2006).

Por otra parte, en continuidad con lo desarrollado en esta acción el año anterior, y en consonancia con varios de los planteos efectuados en la instancia de evaluación recién

presentada, se siguieron desarrollando las actividades de asistencia y capacitación en las zonas delimitadas inicialmente y luego incorporadas a la RGM.

También en este **primer nivel de articulación**, el grupo propició la interacción entre referentes de sectores de educación y salud de nivel provincial y municipal con el propósito de efectivizar el desarrollo de asistencias y capacitaciones. Estas actividades pretendían la reorientación de equipos interdisciplinarios pertenecientes a la Subsecretaría de Adicciones de la Provincia hacia Unidades Sanitarias primero y polimodales participantes en las MTT después. El propósito, propiciar “(...) *más un seguimiento georreferenciado de los casos problemáticos, que su internación.*”²¹³ Aquí también se planteaba la importancia de la presencia de las OSC participantes y de aquellas otras redes comunitarias no directamente vinculadas a la RGM, pero que eventualmente serían contactadas.

Una actividad como la descrita se vinculaba a la transmisión de modos y procedimientos de atención (en consonancia con la CIDN) a agentes, servicios y organizaciones en general, que tuvieran su accionar en instancias más directas de contacto y atención con los/as niños/as y adolescentes. En este caso específico, un área provincial que para la realización de las actividades articula con otra área del mismo nivel jurisdiccional y con otra perteneciente al municipio, evidenciándose una vez más la disposición del grupo a incorporar, aunque sea momentáneamente, a agentes e iniciativas (acciones, proyectos, programas, etc.) que forman parte, como afirma Repetto, de segmentos de *sectores progresistas* dentro de la administración pública, en este caso provincial. Progresismo que en aquí se vincula de manera directa a enfoques y abordajes emparentados tanto con un nuevo modelo de gestión integral, como con el paradigma de la CIDN.

Desde la MTO, agentes pertenecientes a la delegación departamental de La Plata, perteneciente al área provincial de niñez propusieron que para la realización de esta actividad debía generarse una instancia de acompañamiento y complementación; por. El objetivo de esta actividad de capacitación era realizar encuentros descentralizados y participativos con los servicios en Salud y OSC antes mencionados. Como se especifica en uno de los documentos de seguimiento, a partir de las demandas planteadas por estas instancias y organizaciones, “(...) *se realizarán encuentros con todas ellas para transmitir los conceptos y estrategia de la modalidad de gestión que llevamos adelante (...) se convocarían a los equipos de las Unidades Sanitarias de las Mesas participantes para el taller-encuentro.*”²¹⁴

Estos encuentros de formación fueron llevados adelante por referentes técnicos de las MTT, en su mayoría pertenecientes al área referida y participantes en otros contextos y en años

²¹³ Documento de trabajo n° 14, pág. 2, marzo de 2004.

²¹⁴ Documento de trabajo n° 15, pág. 1, marzo de 2004

anteriores de experiencias de gestión similares; además de profesionales de la rama Psicología de educación provincial. Como afirma una de las entrevistadas, más allá de que esta actividad apuntaba a fortalecer en las unidades de salud y educación cada uno de sus servicios específicos, el proceso territorial que implicó (en primer lugar de relevamiento de demandas y necesidades, para luego realizar las respectivas convocatorias en los distintos barrios), estuvo orientado “(...) *más a la promoción social en general.*” Esta actividad, como también se afirmará, contribuiría a mejorar el funcionamiento general de las MTT y, por lo tanto, de la implementación de las otras líneas de acción y actividades.

Continuando con la misma lógica planteada, se programaron y realizaron en el ámbito del **primer nivel de articulación** actividades de formación dirigidas a la mayor parte de los agentes participantes en la MTO, y también a algunos referentes técnicos de relevancia en la labor territorial. A partir de las demandas surgidas se realizaron tres charlas sobre aspectos específicos y generales de la suspendida ley 12.607 pero buscando siempre la referencia general de la CIDN. El desarrollo de esta actividad de capacitación evidenciaría el protagonismo de actores pertenecientes al sector niñez y adolescencia, además del vínculo en este nivel de articulación, entre funcionarios provinciales y demandas territoriales (esto tuvo especial importancia en aquel año 2004). Como afirmara un funcionario de dicho sector provincial participante (vocero además de la Subsecretaría de Minoridad), “(...) *uno de lo objetivos de comprometerse con aquellas charlas era comenzar a instalar a la ley 13.298*”. Normativa en vías de tratamiento legislativo y que estaba emparentada (a la vez que considerada en algunos aspectos como una superación) a la 12.607.

Aunque la realización de este tipo de actividades fuera menos de lo esperado por el grupo, un aspecto a señalar para este estudio es su relación con el proceso de diseño y sanción de la nueva ley provincial 13.298. En este sentido, resulta significativo que justamente la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y varios de los funcionarios provinciales a su cargo, participantes algunos de ellos en la RGM, fueron los que encabezaron la elaboración de los contenidos de dicha norma. Este hecho, es decir la apertura hacia espacios comunitarios organizados, de cuenta de la concepción que algunos referentes gubernamentales de relevancia en la temática de la infancia tuvieron a la hora de pensar y viabilizar la implementación de políticas de promoción hacia la infancia.²¹⁵

²¹⁵ Más allá de la comparación estrictamente técnica entre ambas normas, un aspecto diferencial a tener en cuenta en el proceso orientado a la sanción de cada una de ellas, es que mientras en la ley 12.607 se estableció una mayor articulación con el ámbito legislativo provincial, a través del contacto directo y sistemático con legisladores del bloque mayoritario; en el caso de la ley 13.298, este proceso estuvo más signado por el desarrollo de vínculos con otros actores provenientes tanto de la Sociedad Civil (como por ejemplo asociaciones de abogados y sectores de la iglesia) como de otros ámbitos del Estado (como distintos estamentos de la justicia).

Otras de las actividades significativas para el período, fue la realización de una serie de jornadas vinculadas temáticamente a la CIDN. Iniciadas en junio de 2004 en MTT de los barrios de “La Unión” y “El Mercadito” a partir de la iniciativa de agentes pertenecientes al área de extensión de la UNLP, esta iniciativa tendría por objeto promover y difundir el ejercicio de derechos a través del desarrollo de juegos y actividades recreativas con niños/as, adolescentes y sus familias en distintas OSC participantes directa e indirectamente en la RGM. Con la participación en territorio de varios de estos agentes, estas actividades luego se ampliarían a las restantes zonas delimitadas²¹⁶.

Dos aspectos a destacar de la orientación de estas actividades. Por una parte, se intentó con diferentes resultados que los agentes de las organizaciones e instituciones participantes del proceso de implementación pudieran incorporar y familiarizarse con modalidades e instrumentos que permitan abordajes alternativos, en función de instalar descentralizadamente capacidades de gestión en territorio. Por otra parte, se apuntó a incorporar a padres, familiares y amigos a procesos de aprendizaje y resolución en el entorno inmediato y comunitario de los/as niños/as y adolescentes. Ambos aspectos vinculan claramente a esta iniciativa y a los agentes que la proponen con una perspectiva preventiva.

Finalmente, a partir de la incorporación a la RGM a fines de 2003 de la rama artística, perteneciente al Ministerio de Educación de la Provincia, se comenzó a propiciar desde la MTO el desarrollo de un tipo particular de actividades de formación, no tan emparentada a las antes expuestas. A partir de gestiones efectuadas en la MR, se propicio en el **primer nivel de articulación** la interacción entre referentes y áreas específicas de dicha rama con agentes pertenecientes a unidades educativas del polimodal, con instancias culturales municipales y con clubes sociales y deportivos con los que se establecieron vínculos indirectos en las zonas delimitadas, aunque no participaban activamente en las MTT.

A partir de las interacciones efectuadas, equipos de la escuela de teatro pertenecientes a la mencionada rama provincial llevará adelante diferentes actividades artísticas, emparentadas como en el caso anterior a la cuestión de los derechos de los/as niños/as. En principio se iniciaron en dos polimodales de la zona de “La Franja”, para luego ampliarse a centros culturales municipales y OSC de las demás zonas delimitadas. Casi inmediatamente también se incorporarían a estos procesos y actividades, docentes y alumnos de la escuela de danza y del mismo ámbito provincial, además de docentes de la especialidad de expresión corporal.

Debe destacarse, que en este período el grupo le daba gran relevancia al hecho de haber incorporado a la rama artística a las mesas de gestión. Se la tenía como un área con una dinámica flexible y una lógica adecuada, en términos generales, a los núcleos básicos de

²¹⁶ Documento de trabajo n° 19, pág. 2, junio de 2004.

promoción y protección que proponía el nuevo paradigma sobre la infancia y la adolescencia y en particular, a la mirada y concepción compartida que en cierta medida cimentaba el accionar de la RGM.

No obstante estas consideraciones, resulta significativo tener en cuenta el planteo que el grupo efectuó en la MTO, sobre cuestiones de orden práctico en el proceso de realización y ampliación de estas actividades. En uno de los documentos de seguimiento, se resalta que una vez comenzadas estas actividades en la zona de “La Franja”, surgió “(...) *la necesidad de extender y orientar estas acciones a otras zonas.*”²¹⁷ Más allá de la importancia adjudicada por el grupo a la incorporación de la rama artística, este apuntalamiento ilustra sobre un aspecto clave para el futuro desarrollo de este tipo de actividades, y es la capacidad operativa que tendrían tanto las MTO como la MTT, para ajustar, organizar y reorientar la puesta a disposición de diversos recursos a los procesos territoriales. Esto implicaría nuevos desafíos para la búsqueda de efectividad en las acciones de las RGM.

En este primer semestre de 2004, las actividades y tareas de esta línea de acción desarrolladas en el **segundo nivel de articulación**, tendrían el propósito de monitorear y posibilitar el desarrollo de las actividades iniciadas; intentando además generar nuevas condiciones institucionales para el surgimiento de nuevas oportunidades y recursos que fortalezcan a la presente línea de acción. Como consecuencia del proceso evaluatorio de esta acción, se impulsaría desde la MR la conformación de lo que el grupo denominaría como una comisión mixta de trabajo. A partir del análisis y la consideración de la mayor complejidad que irían adquiriendo los contextos específicos, esta iniciativa tendría por objeto general mejorar las condiciones institucionales para el desarrollo de las actividades de capacitación y asistencia, además de lograr una mayor y mejor interacción en territorio entre las distintas instituciones y organizaciones. Esto posibilitaría, según lo planteado, reducir la incipiente, recién mencionada, desarticulación entre la disponibilidad de recursos y la capacidad operativa para canalizar esas oportunidades de formación y capacitación y orientarlas adecuadamente ya sea a los adolescentes identificados, como a instancias, servicios y OSC.

Aunque iniciada en demandas y situaciones del primer nivel de articulación esta iniciativa tendría su desarrollo en el segundo nivel. La misma fue legitimada en términos amplios por funcionarios de las áreas de niñez participantes en la MR, tanto de jurisdicción provincial como municipal. Precisamente su denominación de mixta se debe precisamente a la interacción en torno a estas cuestiones que comenzarían a gestarse entre agentes pertenecientes a ambas estructuras estatales.

²¹⁷ Documento de trabajo n° 15, pág. 4, marzo de 2004.

Esta iniciativa sería el apoyo para avances significativos en diversas actividades, como es el caso, entre otros, de las realizadas en torno a la rama artística. En este sentido en el marco de la MR se propicio la interacción entre la funcionaria provincial de dicha rama, participante en la red desde fines del año anterior, con otros funcionarios y referentes pertenecientes principalmente (aunque no exclusivamente) al sector educativo provincial.

Una de las áreas específicas que participarían de esta interacción sería el polimodal en cuyo ámbito se comenzarían a realizar las actividades. Además, se realizaron gestiones con los responsables de las prácticas de áreas especializadas de artística, como expresión corporal, danza y teatro, con el fin de incorporarlas a las interacciones en los otros niveles de gestión. Más allá del éxito y la viabilidad operativa de varias de las actividades propuestas, debe ser señalado que uno de los objetivos buscados era que a partir de la incorporación de la rama artística y su propuesta organizativa, se ampliaran las bases de contactos y articulación hacia el interior del sector educativo provincial, intentando aprovechar el surgimiento de nuevas oportunidades ministeriales. De hecho, como se desprende de los documentos de seguimiento, durante el segundo semestre de 2004 se lograría cierto nivel de sistematicidad en la participación en los procesos de trabajo territorial de las distintas zonas, de estos agentes pertenecientes a dichas áreas especializadas.

En la MR el grupo se propuso generar las condiciones necesarias para darle viabilidad y continuidad a esta actividad que se realizaría durante gran parte del año, principalmente en el nivel territorial aunque también, en menor medida, en otras instancias. Para lograr este propósito, los coordinadores de aquel momento iniciaron encuentros con responsables y funcionarios de las áreas de salud municipal y de los distintos niveles de la rama de psicología provincial, perteneciente al sector educación. La intención manifiesta de esta serie de interacciones era justificar y presentar la conveniencia de realizar los talleres de formación en las distintas instancias y servicios, intentando transmitir la importancia del abordaje territorial desde los principales lineamientos de la CIDN.

De acuerdo a los registros documentales, en simultáneo con esta actividad anterior el grupo intentó llevar adelante en el **segundo nivel de articulación** gestiones estratégicas orientadas a incorporar iniciativas de formación ya implementadas en otros contextos. En este sentido, resultó significativa la presentación que efectuó la directora del área adolescencia de una unidad hospitalaria provincial, de una experiencia de gestión implementada en varias zonas del Gran La Plata. Apoyada por el Ministerio Nacional de Salud y la OMS, este proyecto se basaba en un abordaje desde una perspectiva preventiva e integral de la salud, a través de diverso tipos de actividades que tocaban el tema de la alimentación, la actividad física y la vida

cotidiana de los adolescentes; propiciando la participación de distintos tipos de instituciones pertenecientes al ámbito estatal y de la Sociedad Civil.

De acuerdo a la presentación del proyecto y a las especificidades de su aplicación en el contexto territorial de la RGM, en uno de los documentos de trabajo se afirma que,

*“...participarían las siguientes áreas: Salud (a través de las U. Sanitarias), Educación (habrá capacitación a los docentes), el INTA, Facultad de Medicina y de Educación Física. Es decir un verdadero plan Integral (...) Asimismo, en función de jerarquizarlo se comentaba que (...) Actualmente este mismo plan se implementa en E.E.U.U., Chile y Francia (...)”*²¹⁸

Debe señalarse que aunque estas actividades de formación no tuvieron un desarrollo estable y homogéneo en todas las zonas delimitadas en lo que restó del año, la incorporación de esta experiencia de gestión a la RGM, fue muy bien acogida por los agentes participantes de este **segundo nivel de articulación**. Al estar tan fuertemente atravesada por la idea de multiactoralidad e integralidad, se la concibió como una experiencia que, más allá de los resultados mediatos, promovería la incorporación de nuevos agentes, instituciones y áreas, así como la realización de prácticas de gestión específicas en los distintos niveles de la red, vinculadas al modelo de gestión que orientaba las acciones.

Del mismo modo como para el resto de las acciones, se llevo adelante otra evaluación de medio término, que intentaría abordar el desarrollo de un semestre de actividades de capacitación y asistencia, correspondientes a la presente acción. De acuerdo a los documentos relevados, esta práctica evaluatoria se denominó *“Propuestas y Análisis Situacional – monitoreo- del proceso de trabajo realizado en los tres niveles del dispositivo de atención a niños-adolescentes (...)”*²¹⁹.

Un rasgo a destacar, es que a diferencia de las otras prácticas de gestión de evaluación realizadas a lo largo de todo el período, esta sería llevada adelante **en el segundo nivel de articulación**, por la coordinación y los agentes técnicos más experimentados que en su mayoría se vinculaban al área de niñez y adolescencia tanto provincial como municipal.

Se buscaría el análisis más sistemático sobre aspectos o núcleos problemáticos del desarrollo de las acciones, lo que implicaría una mayor periodización de lo que el grupo denominaba encuentros plenarios. Una funcionaria de rango intermedio del área de infancia del municipio de La Plata, da cuenta de posibles causas para este incipiente cambio:

²¹⁸ Documento de trabajo n° 16, pág. 1, marzo de 2004.

²¹⁹ Documento de trabajo n° 20, pág. 1, junio de 2004.

“...esto nos motivo y nos llevó a iniciar nuevos trabajos en otros barrios; por lo que teníamos que saber más rápidamente qué estábamos haciendo bien o mal en términos de armado (...) también era difícil mantener en cada evaluación general a todos los funcionarios más allá de encuentros muy organizados.”

Esta transformación de aspectos específicos de la metodología sería intermitente al comienzo (es decir en junio de 2004), para luego convertirse en una nota más o menos estable en el desarrollo de estas prácticas. A su vez, estos encuentros más acotados se justificarían también en la necesidad de un creciente re-planificar de las actividades para poder a su vez lograr actuar en el ámbito de la MR para darles mayor viabilidad.

Según el documento de seguimiento analizado, uno de los núcleos problemáticos que el grupo plantearía era el “*Desconocimiento, dispersión y fragmentación de información sobre recursos -, programas, iniciativas, instituciones, espacios, etc.- considerados importantes o estratégicos para la promoción (...).*”²²⁰. Aunque esta situación afectaría a otras líneas de acción de la RGM, tendría particular importancia en lo que respecta a la posibilidad de aprovechar recursos y oportunidades para realizar las actividades de formación consideradas necesarias. Estas debilidades tendrían principalmente efecto sobre el grupo de actividades orientadas a cuestiones teóricas y paradigmáticas vinculadas a la CIDN, que tuvo entre sus principales destinatarios no solo a los efectores y las OSC, sino a la mayoría de los agentes participantes en los distintos niveles de gestión de la RGM.

Este diagnóstico general se explicaba por una incipiente situación en donde el desconocimiento y la falta de capacidad técnica de algunos integrantes del nivel técnico operativo para interpretar, incorporar y luego aplicar elementos centrales de la CIDN, afectaría el trabajo territorial en el cual participaban servicios estatales descentralizados y OSC, en las zonas delimitadas para las acciones. El grupo que llevaba adelante esta práctica evaluatoria entendía que esta situación se produciría en los niveles en donde se suponía que la red estaría más fortalecida desde el punto de vista de la experiencia y la formación.

Más allá de las actividades ya realizadas, desde la perspectiva del grupo para abordar este aspecto problemático y fortalecer a la presente línea de acción, se debía proponer y desarrollar nuevas actividades de formación para el segundo semestre del año. Como se desprende de uno de los documentos de trabajo considerados, se realizarán, “*En las mesas técnicas operativas, (...) hasta fin de año –una vez por mes-, charlas debates, formativas e informativas con referentes calificados (directores de minoridad, de coordinación operativa, de proyectos, funcionarios del poder judicial)...*”²²¹ Estas actividades apuntarían básicamente a

²²⁰ Ídem. pág. 1, junio de 2004.

²²¹ Ídem. pág. 1, junio de 2004.

desarrollar la capacidad general de reconocer posibilidades y recursos de promoción y protección en distintos ámbitos.

Como ya fuera referido, la implementación en el **primer nivel de articulación** de estas actividades de formación se caracterizarían por el protagonismo de agentes del sector de la justicia, identificados en gran medida con los abordajes y cambios propuestos por la RGM. Además también de agentes de áreas de infancia pertenecientes tanto al ámbito municipal como provincial. Estos mismos participantes, al tiempo que motorizarían este tipo de prácticas evaluatorias, tendrían también una mayor participación en los abordajes que apuntarían a corregir cuestiones vinculadas a la aplicación en territorio de aspectos de la CIDN.

Al igual que en la línea de acción orientada a la elaboración de diagnósticos, un actor de importancia sería el sector UNLP a través de la participación en la RGM del secretario de extensión comunitaria y coordinadores y técnicos de un proyecto de extensión ya mencionado. Resulta significativo reiterar que estas actividades tuvieron una labor previa orientada a relevar las principales demandas y necesidades de los destinatarios y participantes del taller en relación con la CIDN. Esta instancia tendría además un importante protagonismo de un área de capacitación perteneciente al estado provincial, la que nucleaba a los ya mencionados CIC.

En el **segundo nivel de articulación**, el grupo propiciaría la interacción entre funcionarios y referentes de áreas consideradas relevantes con la intención, para el período final del año 2004, de mejorar las condiciones de implementación de la presente línea de acción y de sus actividades. Es en este sentido en el que se destaca un fragmento de lo planteado por el grupo técnico en la MR,

“...se planteó la necesidad de lograr un mayor nivel de compromiso superestructural para fortalecer aún más las acciones de capacitación y formación; (...) así, se le expuso a la Subsecretaria de niñez y adolescencia sobre la necesidad de que propicie un mayor reconocimiento del trabajo realizado, para lograr incorporar nuevas instituciones y fortalecer el compromiso de las que participan (...) fundamentalmente educación.”²²²

²²² Red de Atención a la Infancia y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Psicosocial. Documento de trabajo n° 22, pág. 1, agosto de 2004.

Esto ilustra una tendencia mencionada más arriba, respecto de que la MR comenzaría a definirse más como un ámbito a través del cual coordinar y desarrollar actividades con un énfasis más instrumental, con la idea de lograr un mayor compromiso de actores participantes y de otros todavía no incorporados, considerados importantes para mejorar las condiciones institucionales del desarrollo de la actividad territorial de esta línea de acción.

CONCLUSIONES

Es a partir de un contexto provincial definido por un difuso desarrollo de la política social orientada a la infancia y adolescencia, marcado por la discontinuidad y reglas no claras en el proceso de aplicación de políticas y leyes provinciales derivadas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de donde surge en la zona del Gran La Plata la primer RGM orientada a dicho grupo etareo.

Las particularidades de dicho contexto han propiciado que la conformación y desarrollo de la experiencia bajo estudio surgiera a partir de procesos ubicados al límite del reconocimiento y la formalidad estatal. Tanto el proceso frustrado de implementación de la primera ley de promoción de derechos de la infancia (la 12.607), como el surgimiento con la reestructuración ministerial iniciada a partir del 2001 de la efímera comisión interministerial, expresaron la instalación, de concepciones y saberes vinculados a nuevas modalidades de gestión y a un nuevo paradigma sobre la infancia. Los agentes participantes, provenientes de distintos ámbitos y sectores del Estado y la Sociedad Civil, tuvieron un rol fundamental en los orígenes y en gran parte del desarrollo de la RGM.

A aquellos impulsores de la RGM provenientes del ámbito público estatal se los puede entender, siguiendo a Pierre Bourdieu (1992), como la “mano izquierda del estado”. Así identifica este autor a aquellos agentes o grupos de agentes como asistentes sociales, educadores, magistrados de base, técnicos sociales, que desde distintos ámbitos dentro del Estado se han resistido y opuesto activamente al retiro de éste de varias áreas de la vida social y a las distintas implicancias de la implementación de las políticas neo-liberales. El accionar de estos sectores considerados progresistas, a través de su participación en programas específicos, como el Programa de Prevención Comunitaria del Delito o más informalmente desarrollando acciones puntuales no sistemáticas para difundir la CIDN e instalar luego la ley 12.607, y/o participando en la comisión interministerial, expresan lo que Repetto llama “conflicto intraorganizacional”. En este sentido cabe seguir al autor cuando propone

“...reconocer la importancia que pueden desempeñar los mediadores, no en su más conocida expresión de actores fundamentales en las prácticas clientelares, sino en tanto potenciales protagonistas en formas de articulación más virtuosas entre sectores pobres y vulnerados y las

agencias estatales responsables, de una u otra forma, de llevar a cabo políticas que afecten las condiciones de vida” (2001: 40).

El contexto provincial mencionado respecto de las políticas y la situación de la infancia y la capacidad del grupo fundador de interpretarlo en función del intento de imponer su cosmovisión para su abordaje en tanto problemática social, motorizaron el armado de la RGM. Aunque de manera inestable y hasta paradójica, surgieron prácticas de gestión (entendidas como la planificación, implementación y evaluación de acciones y actividades) y formas particulares de articulación entre agentes e instituciones pertenecientes al Estado y a la Sociedad Civil que tendieron y buscaron un abordaje integral de la problemática de vulneración de derechos de la infancia, de acuerdo a varios de los principales lineamientos del nuevo paradigma de la protección integral.

De este modo, para el período definido, la evolución de la RGM ha implicado formas de articulación que han estado orientadas, de una parte, por el desarrollo de **actividades regidas por una perspectiva más estratégico/instrumental** (asimilables a un tipo de **acción ofensiva**, según fuera definida por los autores Cohen y Arato). Este sentido dado a las actividades, tuvo como principal característica el intento de incidir en las distintas agendas institucionales con el fin de obtener determinados tipos de recursos, así como de instalar en diferentes ámbitos institucionales y sociales la mirada particular que el grupo participante tenía sobre la problemática de la infancia y el modo de su abordaje. En alguna medida, estos rasgos tuvieron expresión en el desarrollo de prácticas de gestión que planteaban ejes de acción a mediano y largo plazo. Prácticas basadas en análisis situacionales por parte del grupo que intentaron tener en cuenta el entorno social y las posibilidades y oportunidades que brindaban las relaciones institucionales dadas en cada contexto específico.

Por otra parte, estas formas articulatorias han tendido a desplegar **actividades orientadas a fortalecer la autonomía y la visión compartida que el grupo** de gestión tenía sobre la problemática de la infancia y su modo de abordaje (en este caso **acciones de tipo defensivas**, según los autores recién referidos). Esta perspectiva grupal implicó que parte de las interacciones y la participación de los agentes e instituciones estuvieran basadas en sus distintas visiones y trayectorias vinculadas en muchos casos a reivindicaciones históricas respecto de la necesidad de promover los derechos de la infancia en el ámbito del Gran La Plata. En este sentido, en el contexto de cada barrio y territorio las distintas prácticas de gestión intentaron la búsqueda de consensos más horizontales, en donde las acciones georreferenciadas y las cuestión de la descentralización serían los elementos característicos y nucleares de dichas prácticas.

La combinación de estas lógicas – desarrollo de una *política dual*, (Cohen y Arato: 2000)-, resultante en gran medida de la asociación y accionar de actores provenientes tanto de la Sociedad Civil como del Estado, se desarrolló a través de **dos niveles de articulación** íntimamente vinculados. El primero entre la MTO y la MTT, que concentraría el desarrollo de las acciones que pueden asociarse a una lógica más *defensiva*. Y un segundo espacio de articulación entre la MTO y la MR, vinculado a un accionar más de tipo *ofensivo*. Esta forma de organizar e implementar las distintas acciones programadas por el grupo, implicó a su vez el particular desarrollo de un modelo de **gestión integral** que tuvo como principal propósito la superación de prácticas e intervenciones del paradigma tradicional y opuesto a las nuevas concepciones, el de la **situación irregular de la infancia**.

A partir del pacto fundacional de la RGM, lo que había sido en distintos ámbitos y contextos específicos de la política social un vago sentimiento de solidaridad en varios de los agentes e instituciones participantes, solidaridad basada en una adhesión (en gran medida unilateral) a los principios del nuevo paradigma sobre la niñez y adolescencia, comenzó a transformarse en la construcción de una concepción compartida a partir del entrelazamiento de distintas visiones y recursos en función de objetivos concretos de intervención. Como fuera mencionado, el resultado fue que los acuerdos básicos y programáticos tuvieron como eje la promoción y protección de derechos plasmadas en un plan de trabajo y gestión *que contemple el abordaje de la Infancia y Adolescencia en situación de vulnerabilidad psicosocial, considerada no-como-objeto-de-protección sino como-sujetos-de-derecho*.

Desde los primeros momentos, los agentes fundadores de la RGM buscaron vincularse e integrar a los segmentos de funcionarios y profesionales más progresistas de los ámbitos provincial y local, particularmente los pertenecientes al sector judicial. La intención y efectividad para integrar a estos actores (rasgos de una mirada instrumental) irían variando a lo largo del proceso de gestión. Cambios tanto en la coordinación de la red como en algunos aspectos del trabajo territorial, además de los condicionamientos que aparecerían tanto a nivel institucional como contextual en la provincia, irían modificando, y por momentos debilitando la presencia de estos actores en la implementación de las acciones y actividades. Cuestión abordada y analizada en las distintas instancias de evaluación.

Otro elemento importante en el momento del pacto fundacional giró en torno a la identificación de la necesidad de producir un tipo de articulación comprometida con la prevención de las situaciones de crisis detectadas en cada caso particular, con énfasis en la

contención / retención de la población de los/as niños/as y adolescentes en el espacio de su propia **trama vincular**. En este sentido, se sostuvo que solo con la cooperación entre áreas de la política social estatal y las organizaciones de la comunidad en cada ámbito territorial, se podrían desarrollar acciones de atención a los grupos de niños/as y adolescentes, que les atribuya un rol activo en la construcción de su realidad, en el desarrollo de su identidad, en el de su familia y en el de la comunidad a la que pertenecen.

De este modo, se corporizarían dos de los principales **puntos de ruptura** respecto de las políticas de la infancia que hasta ese momento se implementaban en la provincia de Buenos Aires. El primero respecto de la doctrina de la situación irregular y sus principales concepciones que consideraban al “menor” como objeto de la tutela del Estado; planteándose en cambio a la figura del niño y adolescente como un sujeto *integrado socialmente desde múltiples perspectivas*. Vinculado a esto, el segundo punto de ruptura fue respecto de formas y modelos tradicionales de gestionar la cosa pública en general y la problemática de la niñez y adolescencia en particular.

El proceso de adhesión a un nuevo paradigma de la infancia y el intento de adopción de un nuevo modelo de gestión, pueden enmarcarse en la conformación de una noción general sobre un determinado rol del grupo respecto de la problemática de la infancia. Siguiendo a Bombarolo, Pérez Coscio y Poggiese, puede visualizarse como en los primeros momentos de discusión y participación va surgiendo en el grupo la idea de reconocerse como actores con historicidad que plantean explícitamente qué modelo de relaciones sociales, desde el punto de vista del compromiso, debe implicar la apropiación del nuevo enfoque. En esta instancia de establecimiento de acuerdos básicos, el grupo asumiría que el buen desenvolvimiento de la red dependería de que las distintas prácticas de gestión se acompañen y sostengan con un fuerte debate crítico sobre el compromiso de cada una de las instituciones representadas en el espacio y de la posibilidad de fortalecer la visión compartida que el grupo iría desarrollando.

A partir del planteamiento por parte del grupo de los acuerdos básicos, se producen las definiciones y elecciones metodológicas que orientarán el diseño, la implementación y la evaluación de la mayoría de las acciones y actividades de la RGM. Estas definiciones pueden entenderse con relación a una modalidad de gestión específica llamada **planificación participativa y gestión asociada** (PPGA). La misma fue concebida y construida sobre la base de una lógica colaborativa y de articulación en red.

Varios aspectos de esta metodología estuvieron dirigidos a que la RGM desarrolle una orientación propia en el ámbito de la problemática de la infancia. A través de esta forma de planificar, implementar y evaluar ejes de acción y actividades territoriales, se desarrolla un doble anclaje, siguiendo a Cohen y Arato: en la Sociedad Civil por un lado y en la Política por el otro. Es decir, accionando en donde se constituyen y originan las diversas necesidades, demandas y problemáticas, entiéndase en el seno de la comunidad (en los distintos ámbitos territoriales); y en las instancias en donde estos requerimientos pueden articularse y tener alguna forma de expresión y, según sea el caso, de resolución y/o institucionalización, a saber, el Estado o esfera gubernamental (incluyendo aquí a la instancia legislativa).

El proceso de identificación y definición de las prioridades de gestión, fue otro momento clave en el intento por parte de grupo de llevar adelante una planificación integral. Uno de sus resultados fue la elaboración de un **diagnóstico participativo** que incorporó la mirada de los distintos agentes vinculados a la RGM provenientes de diversas realidades y espacios, tanto locales como provinciales.

Esto determinó la adopción por parte del grupo de una metodología específica basada en una estructura descentralizada de planificación y gestión, que se planteó enlazar la reflexión y análisis de los condicionamientos y límites contextuales existentes con las propuestas programáticas a llevar adelante.

El proceso de elaboración de un diagnóstico participativo, no tendría precedentes en la zona del Gran La Plata. El mismo comenzaría a dar indicios del enfoque integral, así como de las formas de articulación que se producirían en la fase de implementación. De este modo y con lógica preventiva, se delimitó la población de niños/as y adolescentes que, si bien en muchos casos habían atravesado alguna instancia de intervención estatal, no representaban el segmento más fuertemente institucionalizado de la zona del Gran La Plata. Dicha delimitación se realizó basándose en un análisis situacional que reconoció como parámetros sobre los que se debería actuar las condiciones de pobreza, de salud, de educación y de desarrollo cultural de esa población. De este proceso también se destaca la utilización como fuente de información del Área de Seguridad provincial, proporcionando datos considerados estratégicos, como el origen y procedencia de los niños, niñas y adolescentes con el objetivo de fundamentar el abordaje georreferenciado.

Tal como fue mencionado, **tres niveles de gestión e intervención** resultarían de este proceso inicial que se entenderían en una dinámica de **dos niveles de articulación**, los cuales a su vez darían, desde la perspectiva del análisis, el marco para el desarrollo de las acciones.

Por un lado se constituyó la denominada Mesa Regional (MR) que, además de la obtención de beneficios (simbólicos y materiales) provenientes del Estado habitualmente dispersos o superpuestos dentro de su estructura y circuitos, se planteó con suerte dispar desarrollar tareas orientadas a lograr un mayor reconocimiento y legitimidad institucional al imperativo de que las distintas políticas públicas para la infancia, tanto a nivel local como provincial, se fundamenten sobre el nuevo enfoque. Para esto resultó fundamental la cooperación sistemática con la Subsecretaría de Minoridad de la provincia de Buenos Aires (a través de la presencia de agentes pertenecientes a la Dirección Provincial de Coordinación Departamental –DPCD- y de una de sus delegaciones, la del partido de La Plata) que permitió a su vez la interacción con diversos organismos e instituciones considerados estratégicos para el desarrollo de las acciones.

En este sentido, se destaca la iniciativa de viabilizar a mediano y largo plazo una ampliación territorial de esta experiencia de gestión intentando replicarla en otros puntos de la provincia, incorporando y retomando iniciativas de gestión ya existentes o que estaban comenzando. La concepción generalizada que compartía el grupo era que la posibilidad de que se promulgara otra ley vinculada a la CIDN dependía en gran medida de la proliferación de esquemas articulatorios entre la Sociedad Civil y el Estado, en la mayor cantidad de ámbitos posibles, como alternativas concretas a las prácticas basadas en la doctrina de la situación irregular.

En la MTO es donde tal vez aparezca con mayor claridad la intención que tuvo el grupo de desarrollar mecanismos que garanticen y conduzcan a la promoción y protección de derechos, sobre la base de una lógica de articulación y participación entre los distintos sectores e instancias a través de sus referentes y representantes. El despliegue de una perspectiva amplia y comprensiva al momento de abordar y analizar cada tema o problemática. Un intento de desburocratizar la mirada y por supuesto el abordaje en sí, en el sentido de la *desjudicialización* de Cohen y Arato, al tiempo de darle una mayor viabilidad a las acciones implementadas.

El último de los niveles de gestión constituidos en esta etapa de la RGM fue el denominado Mesa de Trabajo Territorial (MTT) o Mesa Barrial como fue llamado inicialmente.

Este escenario participativo fue concebido como la instancia más concreta en el abordaje georreferenciado de los/as destinatarios/as de las acciones y su entorno. Aspectos a destacar de esta instancia tienen que ver con la identificación lo más profunda y sistemática posible de las situaciones de vulneración de derechos, así como también considerar y articular la autonomía e identidad de todas las organizaciones e instituciones participantes en los distintos procesos.

Las *acciones defensivas* desarrolladas en este nivel suponen por parte del grupo el propósito de conservar y desarrollar en la dinámica de gestión, lo que los autores franceses Cohen y Arato consideran la *infraestructura comunicativa del mundo de la vida*, ya expuesta en la sección teórica. En esta lógica de trabajo, se producirían los esfuerzos por mantener y redefinir la razón de ser y las identidades de las distintas OSC y grupos de trabajo participantes ante los contextos cambiantes, reinterpretar las normas y desarrollar formas asociativas igualitarias y democráticas; así como comprender el estilo de vida, las necesidades y la perspectiva que ellas asumen con los distintos grupos de niños/as y adolescentes determinados como destinatarios/as.

En la etapa de planificación fue planteada la necesidad de implementar una lógica de trabajo georreferenciada, en función de lograr cercanía al contexto en donde se constituyen las necesidades de los/as niños/as y sus familias, incluyendo en los diagnósticos la mirada de instituciones de la Sociedad Civil que hacen al entorno general o más directo y determinante de la infancia destinataria. Las líneas o ejes de acción fueron planteados y planificados como nucleamientos y componentes de actividades que deberían enmarcar y guiar los distintos y particulares desarrollos en los tres niveles de gestión definidos. A partir del proceso de discusión, diagnóstico y planificación, intentarían expresar los nuevos principios que regirían la experiencia de gestión.

Ya desde esta etapa, la RGM intentó escapar a una forma tradicional de planificar, planteando a las acciones como marcos generales con la suficiente flexibilidad ante dificultades propias y hacia el entorno; o como afirma Aguilar Villanueva frente a sus *condiciones internas*, en las que con toda probabilidad ocurrirían hechos de inconformidad, conflicto, resistencia al cambio y frente a las *condiciones externas* de competencia y de cambios inesperados en el entorno social.

Todo el período de desarrollo de la RGM tuvo como principales áreas de participación e intervención a **educación y salud**, tanto en el nivel provincial como en el municipal. También

tuvieron relevancia otras áreas o espacios institucionales como seguridad, justicia, DDHH, extensión universitaria y cultura; pero estuvieron en gran medida orientadas y articuladas con las actividades y abordajes producidos en aquellas dos grandes áreas temáticas. El grupo entendía desde la planificación de las acciones que tanto educación como salud eran ámbitos fundamentales para la integración social y protección y promoción de derechos. Durante el período estudiado, la institucionalidad descentralizada que estas dos áreas tenían en la provincia de Buenos Aires en general y en el Gran La Plata en particular, posibilitaron la **articulación territorial y georreferenciada** de muchas de las actividades implementadas.

La incorporación de ciertos agentes e instituciones en la instancia de constitución de los escenarios participativos, dio muestras nuevamente de una mirada con claros rasgos instrumentales. La convocatoria específica a instituciones pertenecientes a la estructura estatal o *Sociedad Política*, dio cuenta de la utilización de modelos de gestión que conciben virtuosa la interacción con actores de la estructura política. Articulación que, en el caso de la RGM, tendría cierto sentido vertical y algunos rasgos inevitablemente burocráticos, como condición para lograr la diversidad de instituciones y recursos deseados. Al mismo tiempo, desde la MTO se establecería contacto y luego se incorporaría a OSC tanto de base como de promoción y desarrollo, con capacidad de articular con recursos descentralizados de las áreas de seguridad y del poder judicial, además de las educativas y de salud.

La elaboración permanente de **diagnósticos participativos** sobre la infancia y la adolescencia en cada una de las zonas delimitadas dio parte del sustento para el desarrollo de las demás líneas de acción de la RGM. En términos generales, los principales agentes e instituciones que impulsaron estas actividades pertenecieron al sector público provincial, municipal y a instancias descentralizadas del sector público y la Sociedad Civil, participantes en la MTO. La relevancia de los resultados de esta interacción surge de la fragmentación de la información y de la ausencia de datos oficiales provinciales y municipales lo suficientemente actualizados sobre la situación general y específica de los distintos segmentos de niños/as y adolescentes, por la centralización, superposición y el modo no participativo con que históricamente era producido este tipo de información.

La evidencia también señala límites de este tipo de interacción a nivel territorial, dándose en algunas circunstancias que cuando desde la MTT se intentó impulsar que varias OSC de base aplicaran instrumentos más complejos de manera auto administrada para fortalecer e incrementar este tipo de diagnósticos, surgieran trabas vinculadas a su comprensión e

implementación. Aunque esto no impidió que llevaran adelante otras modalidades que tuvieran en cuenta la mirada de los/las destinatarios/as de las acciones.

La constitución de un **mapa de recursos** implicó reconocer la necesidad de tener que incorporar otras áreas estratégicas que permitiesen el desarrollo de prácticas gestivas más adecuadas a la complejidad de las zonas delimitadas. Así, se destacó en el **segundo nivel de articulación** la incorporación e intercambio entre cuadros jerárquicos medios pertenecientes a diferentes áreas del Ministerio de Salud de la Provincia y la Dirección General de Escuelas. Esto resultaría fundamental ya que proporcionaría no solo información cuantitativa y cualitativa sobre niños/as y adolescentes y diversos recursos disponibles, sino también la transmisión de modalidades específicas de intervención descentralizadas muy vinculadas a la lógica preventiva constitutiva de la RGM.

Las actividades de gestión desarrolladas en el ámbito de la MR impulsaron acuerdos a nivel provincial para propiciar la apertura para dicho intercambio y dar, en cierta medida, el marco de viabilidad a la producción de datos descentralizados sobre los sectores vulnerados, a través de la incipiente profundización del vínculo con el municipio y con algunas OSC.

En el marco del **primer nivel de articulación** se llevó a cabo durante gran parte del período estudiado, un diagnóstico de actualización permanente basado en **dos niveles de información**. Uno contextual, que proporcionó estadísticas con información socioeducativa generales sobre la provincia, sus principales centros urbanos y por supuesto del partido del Gran La Plata. En este caso la fuente de información provino de la DGE. El propósito fue acceder a flujos de información estructural que permitiera definir las grandes necesidades territoriales a más largo plazo, así como la elección y definición de modelos adecuados para intervenir. Esto posibilitó, por ejemplo, que el grupo determinara la necesidad de incorporar a la RGM a la rama artística y la profundización del vínculo con la rama adulto, áreas provinciales claves para el desarrollo de actividades de promoción.

Por otra parte, se avanzó en un diagnóstico de nivel más específico, configurado a partir de la sistematización de información referidas a las Unidades Educativas existentes en el área de cobertura de las acciones (incorporadas o no “formalmente” a la RGM), que aportaron datos de los recursos con que contaban (por ejemplo, existencia de comedores, turnos, matrícula, equipos de trabajo, etc.). El objetivo fue que este relevamiento posibilitara una interacción con estas instituciones, en función de recurrir a los recursos disponibles para producir abordajes de casos

puntuales o directamente para ser incorporadas en el futuro a la red. Además, se sistematizó información sobre sus poblaciones de alumnos/as. En este último caso se buscó construir indicadores sobre la situación educacional y familiar. Las fuentes de información utilizadas para estos diagnósticos provendrían también de la DGE y del área programática del Municipio de la ciudad de La Plata.

Los aportes de instituciones y agentes de los sectores de **seguridad y justicia** acompañaron la elaboración y actualización de los distintos diagnósticos sobre demandas, necesidades y recursos territoriales que contribuyeron a conformar un diagnóstico más general, cooperando con los abordajes en las áreas de salud, educación y las restantes.

En este mismo sentido, debe señalarse que la convocatoria e incorporación al espacio mixto de gestión de áreas como las del Poder Judicial y Seguridad, se debe en gran medida a elementos de tipo estratégico que tendrían algunas de las concepciones que desarrollaría el grupo, a través de una metodología que la propiciaría desde el origen mismo de la RGM. Debe tenerse en cuenta el contexto anterior a la conformación de la red, signada por la falta de acuerdos y la infructuosa búsqueda de consensos previos entre actores considerados clave para el sostenimiento de la ley provincial 12.607. Esta situación imperante antes de la sanción e implementación de dicha norma, no permitió avanzar hacia un esquema de políticas públicas vinculado al nuevo paradigma de la infancia.

La participación de varios de los referentes de la RGM en eventos y jornadas de prevención organizadas por ministerios provinciales, en donde se debatían enfoques y modelos de intervención a la vez que se difundía información regional y local considerada estratégica, serían corrientes durante 2004. Progresivamente se irían abriendo a la totalidad de los niveles de gestión de la RGM, favoreciendo el despliegue de prácticas que, siguiendo a Poggiese, se orientaron a ampliar la participación popular en las decisiones (a través de la progresiva presencia de diferentes OSC y áreas estatales) distribuyendo el conocimiento y la capacidad para hacerlo, popularizando el planeamiento y la gestión. La lógica de esta modalidad de ampliación progresiva tuvo entre sus impulsos experiencias de gestión anteriores desarrolladas en el ámbito provincial, como el proyecto de Seguridad Ciudadana (desarrollado en la gestión del Ministro de Seguridad, Dr. Leon Arslanián), en cuya implementación participaron quienes luego propiciarían la constitución de la RGM.

Como consecuencia de las distintas prácticas evaluatorias realizadas, se acentuaría la presencia para la elaboración de diagnósticos participativos específicos de referentes de acciones y políticas locales de infancia, provenientes tanto de áreas estatales provinciales y municipales (en este último caso con una fuerte presencia de la sub-área Programática del Municipio de la ciudad de La Plata) como de la Sociedad Civil. Esto condujo a la elaboración de diagnósticos específicos, orientados a la atención integral de los/as niños/as y adolescentes, con un sesgo más territorialista y georreferenciado.

Otro de los aspectos significativos de las prácticas de gestión orientadas a la evaluación de esta línea de acción, fue el abordaje que el grupo efectuó sobre los límites concretos a la construcción de diagnósticos en el ámbito territorial que significó el desconocimiento de información y datos a partir de la dispersión y fragmentación antes mencionada de recursos provinciales y municipales, repercutiendo tanto en el nivel operativo de la labor territorial como en los procesos de centralización y sistematización de la información.

La respuesta implementada a estas dificultades en gran parte del período estudiado fue la ampliación de acuerdos y articulaciones en función de incorporar, en los distintos niveles de gestión, a instituciones y agentes que pudieran aportar capacidad organizativa y saberes específicos. Además de agentes pertenecientes a distintas áreas de nivel provincial (como la cooperación por ejemplo con un área de capacitación perteneciente al estado provincial, el CIC, -Centro de Información y Capacitación-), se propició que integraran el proceso de gestión elementos propios del saber académico expresados fundamentalmente en la realización de nuevos diagnósticos y en el desarrollo de nuevas modalidades de trabajo que le aportarían mayor diversidad a las perspectivas de análisis y abordajes de la RGM. Tal fue el sentido de una incorporación de claro alcance estratégico como el proyecto de desarrollo comunitario llevado adelante por la UNLP, lo que permitiría el desarrollo y la replicación progresiva en diversos contextos territoriales de actividades que pondrían un mayor énfasis en la perspectiva y la mirada de los/as destinatarios/as de las acciones.

Si bien el accionar del proyecto de extensión llevado adelante por la UNLP implicaba en sí mismo la interacción con OSC, durante su implementación existieron particularidades respecto del trabajo articulado con estas organizaciones de la comunidad.

Una de ellas se vincula a uno de los rasgos que por momentos tendrían las acciones de promoción desarrolladas en algunas de las zonas delimitadas. A partir de la ausencia de un

entramado societal (o al menos, en principio, ante la no detección del mismo) que permita establecer interacciones programadas básicas con un mayor número de OSC, los referentes del proyecto comenzaron sus diagnósticos participativos y demás acciones de promoción a través de una articulación sistemática con unidades pertenecientes a estructuras estatales municipales y provinciales existentes. Esto implicó que se desarrolló una labor casi directa con los destinatarios/as de las acciones y actividades, es decir con los/as niños/as y adolescentes y sus familias.

Como condiciones específicas que posibilitaron esta práctica de implementación surge un evidente esfuerzo de cooperación y horizontalidad entre los distintos agentes participantes, aunque no siempre con el suficiente éxito y adecuación. Esto se expresaría en gran medida, en el proceso de planteamiento y desarrollo de los distintos acuerdos programáticos y operativos que permitieron a su vez la implementación de las diversas actividades y tareas. Otro elemento central, que también se daría en otras acciones, tiene que ver con el modo descentralizado con que se logró, a partir de los diagnósticos realizados, orientar los distintos recursos existentes en varias áreas estatales participantes en la RGM; no solo por la disposición de los distintos agentes sino también debido a las condiciones específicas que significó el compromiso de las instituciones participantes, como parte de un proceso más amplio y estructural producido en los distintos ámbitos del Ministerio de Desarrollo Humano.

Al menos en este primer período de conformación de la RGM, la construcción de las interacciones y las relaciones necesarias que permitirían la conformación de dichos diagnósticos en cada ámbito territorial según área temática de intervención y nivel jurisdiccional, sería uno de los rasgos más salientes. En el marco de estas prioridades de gestión, debe entenderse la incorporación a la RGM de los agentes pertenecientes al proyecto de desarrollo comunitario de UNLP, y, más específicamente, del Secretario de Extensión Universitaria al **segundo nivel de articulación**. Dicho funcionario tendría un importante rol en la construcción de los acuerdos con las distintas instituciones y áreas provinciales y municipales en función de adecuar el proceso articulador a la diversificación territorial que se iría produciendo (con la correspondiente complejización de las formas y las herramientas de producción de información). Propiciaría mayor flexibilidad en las interacciones entre los funcionarios, técnicos y dirigentes sociales en los diferentes contextos, dando impulso a relevamientos que aplicarían instrumentos de evaluación desde el punto de vista de los destinatarios/as.

Dicha flexibilidad, que caracterizaría también al accionar de otros actores, tenía que ver con la certeza de que los resultados obtenidos, así como el proceso colectivo que los gestaría, serían considerados como uno de los aportes y rasgos más destacados de una nueva modalidad de gestión adecuada a la complejidad social de las zonas urbanas. Por otra parte y como ya fue señalado, la producción de un conocimiento más ajustado al contexto y ámbito en donde se desarrollaba la problemática de los/as destinatarios/as, a partir de la incorporación de nuevos enfoques e instrumentos de gestión, con una modalidad ágil y adaptativa, era lo que posibilitaría implementar las coordenadas del nuevo paradigma de atención, es decir la CIDN.

Otra de las configuraciones significativas para la evolución de RGM, estuvo dada en la implementación de la línea de acción orientada a propiciar *el desarrollo de proyectos compartidos por distintas instituciones, a través de su adecuación a los lineamientos de la Protección Integral.*

Uno de los ejes planteados e implementados a lo largo del período tuvo que ver con el despliegue de lo que el grupo consideró una estrategia novedosa de intervención territorial, basaba en la capacitación de agentes con presencia territorial en las distintas zonas delimitadas, ubicados principalmente en instancias de atención primaria (tanto estatales como de la Sociedad Civil), con el propósito de que se conviertan en piezas claves del abordaje de los/as niños/as y adolescentes. En esta iniciativa aparece nuevamente la importancia de la jurisdicción provincial de salud junto a las áreas de salud de los Municipios de La Plata y Berisso. En este sentido, se realizó una significativa interacción entre referentes del área del poder judicial provincial y sub-áreas de salud, cumpliendo aquella un destacado rol no ya en actividades preventivas, sino asistiendo e interviniendo en situaciones puntuales de vulneración de derechos producidos en las distintas zonas delimitadas.

De estas actividades se desprende una lógica de horizontalidad y de transmisión de los saberes específicos que cada agente e institución poseía sobre diversos aspectos de la CIDN hacia el resto de los participantes en varias de las restantes líneas de acción. Esto significó el intento por parte del grupo de desarrollar una modalidad específica de **cooperación** entre unidades descentralizadas de áreas más institucionalizadas y la comunidad. Un ejemplo de ello fue la incorporación a la MTO del Departamento de Educación Física de la UNLP que se articuló con dos hospitales provinciales con representación en esa Mesa y Unidades Sanitarias presentes en la MTT, posibilitando que algunos pasantes de la mencionada carrera reciban durante un período corto capacitación básica en los programas provinciales orientados a la niñez

y adolescencia, para luego desarrollar actividades preventivas desde el deporte en la instancia territorial.

El intercambio, en el **segundo nivel de articulación**, entre cuadros jerárquicos medios pertenecientes a diferentes áreas del Ministerio de Salud de la Provincia y también del nivel municipal, pretendió desembocar en el inicio de un proceso, reconocido por los participantes como muy arduo y de largo plazo, que fue el de incrementar de manera progresiva el nivel de formalidad de los acuerdos que permitiesen el desarrollo, en los otros niveles de gestión, de actividades orientadas a lograr la adaptabilidad de las unidades de atención a los preceptos de la CIDN. En esta línea, el grupo llevó adelante el despliegue de actividades con una lógica **estratégico/instrumental**, a través de la Subsecretaría de Minoridad y de sus representantes en la MR, orientadas a que se generen acuerdos, o vínculos efectivos con las distintas Subsecretarías del Área de Salud, relacionadas tanto a la descentralización como a una lógica preventiva en el tratamiento de las problemáticas.

A inicios del año 2004, como producto de la evaluación de esta línea de acción se reflexionó sobre cuestiones que, sin soslayar aspectos operativos de implementación, apuntaban a considerar o evaluar características más generales del proceso de adecuación de instituciones, áreas o directamente sectores, sensibles a la problemática de la infancia, a los lineamientos del nuevo paradigma de promoción y protección integral. En este se determinó fortalecer los distintos procesos intersectoriales y multiactorales, impulsando un mayor acompañamiento de los distintos actores que en los diversos contextos y niveles llevaban adelante la dirección estratégica de áreas estatales específicas. Esto fue considerado fundamental para consolidar el armado en red y lograr un mayor apego de distintas instituciones al referido paradigma de la infancia.

Uno de los resultados específicos más significativos de esta evaluación fue la discusión respecto de la validez de prácticas y mecanismos de registro de adolescentes llevados adelante por tribunales del Gran La Plata especialmente (pero también del interior de la provincia), considerados inadecuados con relación a la CIDN. Esto implicó, en el seno del **segundo nivel de articulación**, un debate entre los distintos funcionarios representantes del sector judicial participantes en la RGM. Uno de los aspectos sobre el que se orientarían los esfuerzos a lo largo de todo el período, fue que los equipos pertenecientes al sector judicial y vinculados territorialmente a distintas OSC modificaran ciertas prácticas (en muchos casos basadas en la simple aplicación de mecanismos o procedimientos cotidianos) que propiciaban internaciones y

reemplazarlos por, entre otras acciones, **seguimientos georreferenciados** de los casos, incorporando y profundizando la relación con las organizaciones de la comunidad.

Luego de la primera práctica evaluatoria de medio término en el año 2004, se acentuó la cooperación entre áreas pertenecientes al sector de educación provincial. El propósito fue el de mejorar los vínculos entre áreas pertenecientes al mismo sector antes fragmentadas en su accionar, que iban a contribuir a un abordaje más integral y cercano a la CIDN de los niños/as y adolescentes en las distintas zonas delimitadas de la RGM.

Una de estas interacciones significativas fue la incorporación al proyecto de talleres de promoción y protección de derechos desarrollado por el equipo de extensión de la UNLP, de iniciativas provenientes de otros sectores como educación provincial (DGE; rama artística; rama psicología) y de salud municipal (proyecto de Nutrición y Adicciones). Esta cooperación además permitiría el abordaje de casos particulares considerados problemáticos, con la participación también de OSC vinculadas directa o indirectamente a la situación y de áreas de otros municipios del partido del Gran La Plata.

Resulta interesante tener en cuenta que aunque con perspectivas y pertenencias distintas, tanto el área programática de la Municipalidad de La Plata, como el proyecto de extensión de la UNLP y las OSC referenciadas durante todo el trabajo, participaban con anterioridad de procesos de cooperación que luego confluirían en experiencias de gestión capaces de articularse más sistemáticamente, ya en el marco de la RGM. En general estos actores partían de la certeza de que la falta de colaboración entre las instituciones y las organizaciones, significa una limitación casi insalvable para desarrollar acciones con una **perspectiva integral** para abordar las distintas problemáticas vinculadas a infancia.

A partir del desarrollo de actividades grupales de reflexión sobre aspectos problemáticos de la presente línea de acción, el grupo demuestra versatilidad y pragmatismo respecto de la metodología de gestión llevada adelante en función de afianzar no solo el funcionamiento de los mecanismos participativos, sino el compromiso de los distintos actores respecto de la visión compartida. En este sentido fueron habituales en el proceso de la planificación participativa las rotaciones de referentes y su reemplazo por otros de raigambre local.

En respuesta a los procesos de evaluación, un mayor protagonismo de otros actores, en este caso a partir de propuestas de OSC tanto de base como de promoción y desarrollo, implicó la generación de articulaciones entre áreas del sector de infancia y educación provincial orientadas a intentar influir y direccionar en beneficio de la red, recursos e iniciativas educativas llevadas adelante por la DGE. Las distintas actividades basadas en la elaboración de diagnósticos y en el procesamiento de demandas y necesidades en el nivel territorial y local, continuarían su desarrollo y se incorporarían al segundo nivel de articulación; ámbito que les proporcionaría tanto visibilidad como viabilidad a la hora de incorporarse en las distintas agendas específicas. Hacia el final del período estudiado, esta dinámica respecto del desarrollo de proyectos compartidos en torno a recursos educativos se debilitaría, en la medida que los agentes de dicho sector disminuirían su participación en el nivel técnico operativo o en algunos contextos territoriales específicos.

En el contexto de la discontinuidad en el proceso de implementación en la provincia de Buenos Aires de normas derivadas de la CIDN, se desarrollaron diversas y significativas actividades que, partiendo de esta experiencia, buscaron darle difusión, viabilidad e incidencia a la promoción y protección de derechos a la infancia. Entre otros aspectos, se buscó que las instituciones políticas vinculadas a la problemática de la infancia, comenzaran a reconocer a los distintos actores territoriales y a otros ámbitos claves a la hora de llevar adelante el nuevo paradigma. Además y como elemento central de muchas de estas iniciativas, se desarrolló lo que se ha denominado como una “política de influencia”, orientada a modificar el universo del discurso político sobre la problemática de la infancia y su tratamiento, para de ese modo abrir espacios para nuevas necesidades, identidades y normas.

Se realizaron talleres, encuentros y diversas actividades con la presencia de gran parte de los técnicos y referentes participantes en la RGM y de gran parte de los sectores, áreas y organizaciones con vocación de articularse en red, que apuntaron a la generalización de un debate en torno a la suspensión de la ley 12.607 y su relación con el surgimiento (incipiente en aquel momento) del proyecto de ley 13.298. Lo significativo de estos debates radica en la importancia dada a intentar sistematizar y problematizar las **condiciones, los límites y las posibilidades** existentes en aquel momento para lograr contribuir con la viabilidad de implementar la nueva normativa. Implicando este mismo abordaje colectivo y participativo la búsqueda de compromisos y articulaciones institucionales conducentes a posibilitar la implementación de aspectos generales vinculados a la CIDN, pero a la vez muy concretos en relación con el proceso de realización de estas normas.

Cabe señalar el protagonismo de un actor clave de esta dinámica como fue la Subsecretaría de Minoridad de la provincia la que, en el marco de varias de las actividades de debate y difusión referidas, condujo y posibilitó debates (y posteriores acciones) sobre posibles efectos que los principales lineamientos de dicha normativa tendrían respecto del funcionamiento y la continuidad de la RGM (tanto en referencia a la presente línea de acción como al conjunto de la red). De alguna manera, con este tipo de actividades se abordaría el rol y el compromiso (es decir la función, la ubicación en el espacio general de la problemática de la infancia y los objetivos enunciados) de los distintos actores relevantes participantes en los nuevos escenarios abiertos,.

Como resultado del proceso evaluatorio, se destaca la incorporación a la RGM de agentes pertenecientes al programa denominado “Proyectos Adolescentes”, perteneciente a la Subsecretaría de Coordinación Operativa del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia. Esta incorporación permitió que desde las distintas instancias territoriales se pudiera acceder a entramados asociativos vinculados a la problemática de la infancia. Además, la articulación con esta iniciativa de gestión permitió dar respuesta a otro de los aspectos problemáticos detectados vinculado a la falta de coordinación de varios equipos territoriales, a través de la proporción de herramientas y recursos de gestión, importantes también para otras líneas de acción.

Varias de las iniciativas y actividades antes mencionadas tendieron a aprovechar e incorporar sinergias e iniciativas existentes, a través de la reorientación de recursos y de la integración participativa de diferentes instituciones locales. Además, la cooperación entre agentes portadores de saberes específicos (metodológicos, académicos, etc.) con otros que participan o han participado de experiencias particulares de gestiones serían clave para el intento de ampliar las bases del desenvolvimiento territorial y georreferenciado. Esto permitiría enfrentar en distintos momentos problemas y limitaciones vinculadas en gran medida a la ampliación y complejización de los distintos escenarios territoriales e institucionales.

La línea de acción orientada a *garantizar instrumentos técnicos y políticos que faciliten la operatividad de las acciones*, resultó de gran significación a la hora de describir y explorar aspectos centrales de la evolución de RGM. Durante gran parte del periodo estudiado la RGM desarrolló actividades que intentaron generar e instalar, de modo descentralizado y participativo (con y a través de OSC, Unidades Sanitarias y otras instancias y organizaciones), mecanismos e instrumentos técnicos que faciliten el desarrollo de las restantes actividades con especial énfasis en aquellas orientadas a la capacitación y la asistencia técnica. En el marco del

primer nivel de articulación se apuntó a ampliar de un modo integral el conocimiento sobre los/as destinatarios/as de las acciones, a través de la incorporación de modalidades de relevamiento de información y de mecanismos participativos que posibilitaran su implementación de manera descentralizada, en sintonía con aspectos nucleares de la CIDN.

Se llevó adelante un modelo y una metodología de trabajo que significaría en gran medida un ideal de intervención, es decir una acción deliberada que aunque no siempre alcance lo previsto, implicaría lo que Aguilar Villanueva denomina un **interjuego espontáneo** entre el curso de lo previsto y la acción-actividad ejecutada realmente cuando es llevada a la práctica (Aguilar Villanueva 2008: 261). Aquí, este interjuego repercutiría como referencia de ejecución pero también de evaluación en las otras acciones y actividades de la RGM en su totalidad a partir de su intento de adecuación técnica y metodológica de los instrumentos de relevamiento en este caso y de la puesta en práctica de esquemas participativos para posibilitarlos.

Ya sea desde el punto de vista de su implementación como del propósito perseguido, del tipo de actividades recién mencionadas resulta significativo el vínculo de **complementariedad**, explícitamente establecido por el grupo, entre el despliegue de herramientas técnicas de gestión y actividades de difusión, capacitación y asistencia que las hagan efectivas y viables. Teniendo siempre como telón de fondo la búsqueda de legitimación en los distintos contextos y ámbitos de prácticas (si se quiere específicas y técnicas) vinculadas a la CIDN, en detrimento de un accionar que vulneraba derechos básicos de la infancia. Este vínculo parte de la comprensión que el grupo tendría y evidenciaría, de la necesidad de la articulación con dispositivos complejos de asistencia y capacitación, basados en la participación y protagonismo de agentes e instituciones con presencia en las instancias más descentralizadas y territoriales de la RGM, para lograr una buena práctica de gestión.

A partir de varios de los testimonios brindados para este trabajo, surge otro de los elementos que como supuesto dio sustento no solo a esta línea de acción sino a la RGM en su totalidad: La referencia a ciertos aspectos de la política social provincial (considerados auspiciosos, rescatables y hasta necesarios desde cierto pragmatismo), se expresó a través del intento de relacionar de manera integral y permanente las distintas actividades y acciones a una concepción de política social sustentada (en términos concretos o posibles) en las normas provinciales de referencia en este trabajo.

Las implicancias en actividades e iniciativas de distinto tinte que tuvo este enfoque, pueden ser entendidas como la enseñanza que dejaron procesos políticos e instituciones

anteriores en la experiencia y perspectiva de los agentes participantes. La vocación de referenciarse en mecanismos y políticas en marcha, así como de incorporar otras experiencias y herramientas concebidas en otros contextos y áreas de la política social que tuvieron el propósito de contribuir a dar forma y definir distintos aspectos de un modo de intervención, se vincularon y formaron parte de manera muy clara de micro procesos en la provincia orientados a ampliar la capacidad de gestión pública (Repetto: 296, 2001). Una búsqueda por fomentar la coordinación y/o la cooperación entre agentes estatales (políticos y burocráticos), los actores de frontera (partidos políticos y expertos) y los distintos sectores de la comunidad, en especial, afirma Repetto, aquellos que pueden articular los intereses de quienes tienen menos posibilidades de expresar sus necesidades. Por lo tanto, este enfoque sobre un necesario **incremento de la capacidad de la gestión pública**, que de algún modo comenzó a instalarse y desarrollarse en la intersección de distintos ámbitos sociales e institucionales vinculados a las políticas sociales y de la infancia en la provincia de Buenos Aires y que posibilitó el surgimiento y accionar de la RGM, tenía mayores posibilidades de consolidarse si su construcción no resultaba de esfuerzos atomizados según áreas de intervención, sino de esfuerzos y estrategias más integrales.

En este sentido apuntaron, a partir del protagonismo de agentes provinciales provenientes del área de niñez y adolescencia y del área de salud en el marco del **segundo nivel de articulación**, las acciones destinadas a que las distintas Direcciones, Subsecretarías y Secretarías facilitaran y propiciaran la aplicación de los mencionados instrumentos para obtener información integral sobre los/as niños/as, adolescentes y sus respectivas familias. Esto partía de la convicción, bastante generalizada en aquel momento entre dichos participantes, de que este despliegue permitiría la definición y construcción de los distintos escenarios problemáticos y el abordaje de los casos; situación clave para el desarrollo de las acciones participativas. Pero lo interesante a tener en cuenta en este punto es que esta convicción estaría acompañada por una mirada sobre la complejidad de implementar dichos instrumentos técnicos no solo manifestada en instancias de evaluación, sino a partir de reflexiones sistemáticas y permanentes sobre el contexto y la situación social imperante y de un análisis del *entramado institucional* específico, en el sentido definido por el politólogo Repetto.

Este modo de entender aspectos de la implementación, presente también en la instancia de planificación de las acciones, se tradujo en propuestas de actividades orientadas a incorporar, en los procesos de asistencia y capacitación para el despliegue de dichas herramientas de gestión, a distintos actores con presencia territorial. Para esto, el grupo comenzó un accionar

orientado por una lógica instrumental que, en los términos de los autores Cohen y Arato, pretendía operar a ambos lados de la división *sistema/mundo de la vida*, desarrollando proyectos dirigidos a la *Sociedad Política*. En este sentido, el grupo fundamentalmente buscaría cierto reconocimiento de lo realizado y de las necesidades existentes de instancias específicas de la estructura política e institucional provincial, en función de dar mayor impulso a la presente línea de acción.

No obstante, más allá del aval institucional y político necesario y fundamental, también se asumía con igual importancia que si la RGM en su conjunto no genera las **condiciones de viabilidad** más específicas para una verdadera interacción programática entre actores poseedores de capitales distintos (unos con saberes técnicos específicos y otros con mayor presencia y hasta pertenencia territorial a los distintos contextos), sería poco probable avanzar hacia el objetivo de *garantizar los instrumentos técnicos y políticos que faciliten la operatividad de las acciones*. Teniendo en cuenta además que gran parte de las actividades y acciones propuestas por la RGM supone para su efectiva realización el fortalecimiento de la autonomía técnica de las OSC y otros agentes pertenecientes al contexto en donde se desarrolla la problemática infanto juvenil.

La línea de acción orientada a *generar instancias adecuadas de cooperación en capacitación y asistencia técnica en instituciones y organizaciones* se estructuró en torno a diversos tipos de actividades de promoción orientadas de manera general y también específica, a la transmisión de aspectos centrales de la CIDN. Algunas planificadas en la fase inicial y otras configuradas en momentos posteriores, se orientaron, por un lado a la asistencia técnica agentes de OSC, servicios y programas descentralizados, y por otro a contribuir a una formación más de tipo general, en términos conceptuales y de paradigma cuyos destinatarios fueron no solo los efectores y las OSC antes mencionados, sino la mayoría de los agentes participantes en los distintos niveles de gestión de la RGM. Vinculado a lo anterior, también se desarrollaron actividades orientadas a la transmisión de modos y procedimientos de atención a agentes y organizaciones, que tuvieron su desarrollo y accionar en instancias más directas de contacto y atención de los/as niños/as y adolescentes.

Una de las tendencias más características de esta línea de acción fue la de tener en cuenta e incorporar la **perspectiva de los/as destinatarios/as de las actividades**. Al igual que en la acción vinculada a la generación de diagnósticos participativos, se intentó que tanto los participantes como los destinatarios, en este caso distintas instancias descentralizadas y OSC y,

a través de ellas, grupos de niños/as y adolescentes con sus respectivas familias, participen de diversas formas en la definición de las actividades a implementar. Esta intención de incorporar la perspectiva o mirada de actores territoriales y de los/as destinatarios/as de las mismas, es planteada con toda claridad en la instancia propositiva de la RGM, es decir en la definición de los acuerdos básicos del que hemos llamado **pacto fundacional**.

Al mismo tiempo, las formas de estos intentos de gestionar la capacitación y asistencia, propios de un modelo que incorpora a la perspectiva de destinatarios/as y participantes directos, como aspectos de una *acción de tipo defensiva* (en términos de Cohen y Arato) orientada a la promoción de derechos, adquirirán sus rasgos particulares a partir de la complejidad de cada contexto territorial. En cada escenario tuvieron relevancia tanto las demandas y necesidades específicas imperantes como las particularidades que definieron la participación de las OSC y de las distintas instancias municipales y provinciales.

Esta lógica de trabajo llevó a la incorporación (más o menos permanente, dependiendo del tipo específico de actividad y de la circunstancia particular) en la RGM de actores provenientes de la Sociedad Civil que no tuvieron participación de la etapa previa de identificación de prioridades y planificación general de las líneas de acción. Esta **flexibilidad** en la implementación tiene que ver con el intento de incorporar en todos los casos los distintos aspectos del entramado social particular que rodearon cada una de las iniciativas. Como era sostenido por una de las entrevistadas, cuando da cuenta de la incorporación de la OSC en la que participaba, era necesario que el nuevo paradigma de atención a la niñez y adolescencia sea apropiado colectivamente. De este modo, algunos espacios de interacción que en aquel período se abrieron, instalaron a la CIDN como parámetro desde donde entender y abordar las distintas problemáticas.

Al igual que para las restantes líneas de acción, la RGM se inclinó por las posibilidades que brindaría la activa participación de distintos referentes del **sector judicial** (algunos de cuyos actores con anterioridad habían cuestionado y contribuido, de distintas formas, a objetar la implementación de la ley 12.607), evidenciando un marcado sentido de la oportunidad respecto de ampliar la viabilidad institucional para alcanzar los propósitos generales planteados, así como los objetivos específicos que se irían definiendo para cada fase. En este caso se los incorporó e hizo participe del diseño, pero fundamentalmente, de la implementación de las acciones y actividades de capacitación y asistencia.

En cuanto al grupo de actividades de capacitación y asistencia orientadas a la transmisión de modos y procedimientos de atención a agentes y organizaciones con llegada directa a los/as niños/as y adolescentes y sus familias, tuvieron, en el marco del **primer nivel de articulación**, como actores relevantes a agentes del sector judicial y áreas específicas del sector educativo provincial, como son las ramas artísticas, de psicología y la Dirección de Educación de Adultos y Formación Profesional. Respecto de esta última, debe señalarse que su incorporación a la RGM significó la posibilidad de adaptar y reorientar, con propuestas de integración novedosa para aquel contexto y período, modalidades y recursos de capacitación ya institucionalizados, a diversas actividades vinculadas a la problemática de infancia.

Uno de los rasgos significativos que puede señalarse de esta actividad y de la modalidad de interacción que la posibilita, es que se generaría una instancia de cooperación entre dos áreas provinciales de educación con el propósito explicitado de capacitar y asistir técnicamente, articulando las tareas y actividades con actores de la Sociedad Civil. Se buscó a través de técnicos y funcionarios participantes en la RGM, rearticular y adaptar los recursos disponibles y dispuestos por la rama educativa orientada a la formación profesional, con las unidades educativas existentes en las zonas delimitadas y más cercanas a los distintos grupos de adolescentes y sus necesidades.

Estos procesos tienen su contracara en que la mayoría de estos agentes formaban parte de instituciones provinciales insertas en un contexto de políticas sociales con una clara ausencia de un **enfoque integral**, es decir capaces de adoptar una perspectiva y un accionar que incorpore distintas miradas y un abordaje interdisciplinario, que se adecue a las transformaciones estructurales producidas en la Argentina, principalmente en la década anterior.

En determinado punto en el desarrollo de varias de las iniciativas y actividades mencionadas, comienzan a producirse desfasajes entre la disponibilidad de los recursos ofrecidos por las distintas áreas y cierta debilidad de la capacidad operativa del grupo para canalizar esas oportunidades de formación y capacitación, orientándolas adecuadamente a los adolescentes identificados.

Para comprender de modo más amplio la mención de esta limitación, debe prestarse atención a la evolución de la anterior línea de acción, orientada a garantizar medios técnicos y políticos que permitan la operatividad en las distintas acciones. Como se dijo, más allá del aval institucional y político necesario, también era crucial que la RGM generara las condiciones de

viabilidad más específicas para una verdadera interacción programática entre actores poseedores de capitales distintos.

En el mismo período se desarrollaron actividades de capacitación orientadas a la concientización y prevención a través de talleres y otras actividades específicas, destinadas básicamente a servicios de salud descentralizados y a algunas OSC participantes en la red. En los testimonios provenientes de agentes participantes en OSC se marca la desavenencia entre las diversas actividades de prevención y la dinámica y funcionamiento de instancias descentralizadas con participación activa en la red como por ejemplo las salas y centros de salud cuyos “...*médicos y las enfermeras no saben atender situaciones conflictivas con los pibes...*”.

La reflexión sobre estos aspectos por parte del grupo implicó que se promoviera la interacción y el intercambio entre distintos sectores y actores en función de incidir en algunos de los efectos que los procesos de descentralización de las políticas de salud tuvieron en el contexto más acotado del accionar de la RGM.

El desfasaje entre una lógica preventiva que se intentaba realizar a través de diversas actividades de asistencia y capacitación y la inercia del funcionamiento concreto de los servicios territoriales, provocó que desde la MTO se buscara promover una mayor participación y protagonismo de los actores más vinculados a la instancia territorial. Al tiempo que una mayor interacción con las OSC tanto de base como de promoción y desarrollo que tuviesen participación en el primer nivel de articulación. En particular resulta significativa la integración de proyectos de Ong's de Promoción y Desarrollo que posibilitaron la incorporación de instancias y organizaciones territoriales desde una perspectiva vinculada al nuevo modelo de gestión; brindando herramientas de promoción y protección.

La *lógica defensiva* de estas propuestas y actividades, que dieron un mayor protagonismo a actores locales en los distintos momentos del proceso decisorio, tuvo su particularidad en plantear y abordar las condiciones y entramado societal específico en el que se insertaba la problemática de la infancia en las zonas delimitadas. Enfoque orientado por diferentes aspectos del modelo de gestión llevado adelante por la RGM.

En el marco del **segundo nivel de articulación**, se desarrollaron diferentes *acciones ofensivas o instrumentales* que permitirían el desarrollo de la mayoría de las actividades de capacitación y asistencia mencionadas. Las mismas tuvieron viabilidad en su implementación

por la destacada participación de actores estratégicos especializados en la CIDN, provenientes del sector judicial.

La intención de la RGM, y en particular del grupo que participaba en la MR, de fortalecer la continuidad y eficacia de las acciones más allá de los entornos cambiantes, debe ser enmarcada en la particular evolución que ha tenido la institucionalidad de la política social en ese contexto en la provincia de Buenos Aires. Signada como afirmara Repetto (2001) por la ausencia de actores progresistas con la fuerza y los recursos suficientes para hacer sentir su influencia y opinión en etapas claves de las políticas, por la debilidad de las OSC, la casi nula incidencia de los núcleos expertos portadores de estrategias de intervención alternativas, y por el rol secundario de aquellos grupos ubicados al interior del Estado que desearan promover intervenciones diferentes de las llevadas a cabo.

Otro de los rasgos definitorios que tuvo la RGM se concretó alrededor de acciones orientadas a **sensibilizar a los gobiernos locales** como instancias consideradas clave para el desarrollo de las actividades que se irían diseñando. Las áreas de los nuevos municipios que se irían incorporando a la red no solo se vincularían a actividades de capacitación, sino a procesos de construcción de espacios y mecanismos más estables (aunque naturalmente no del todo formales) para dar mayor continuidad y cobertura desde lo institucional. Se buscó integrar las demandas de asistencia y capacitación con la participación de instancias territoriales y de diversos actores. Esto se realizó a través de acuerdos programáticos, que posibilitarían los funcionarios locales para que las actividades se efectuaran en los servicios descentralizados de las zonas delimitadas.

Estas iniciativas, independientemente de su nivel de avance y desarrollo, padecieron condicionamientos específicos que deben tenerse en cuenta a la hora de lograr una comprensión más generalizada de la presente línea de acción y, a partir de ello, de aspectos centrales de la RGM en su conjunto. El débil protagonismo o la ausencia, en determinados momentos y contextos territoriales, de los equipos técnicos municipales, así como la intermitente presencia de las OSC vinculadas a la problemática (y en algunos casos también de su capacidad técnica) no solo marcaría cierta debilidad del propósito participativo expresado en la fase fundacional, sino también de la evolución que tendría, en términos funcionales, este primer nivel de articulación. Otro aspecto general a tener en cuenta vinculado a lo anterior fue la intermitencia, principalmente en el segundo período estudiado, en la interacción entre actores del Estado, fundamentalmente los vinculados a la problemática de la infancia y el Sector Judicial provincial.

En el marco de actividades de evaluación de medio término, se destacó el alcance de actividades de sensibilización orientadas a viabilizar acuerdos que permitieran capacitación y asistencia vinculadas a la transmisión de modos y procedimientos de atención a agentes y organizaciones. Actividades orientadas con una lógica eestratégica-instrumental (lo que en este trabajo se asocia a acciones de tipo *ofensivas*, siguiendo a Cohen y Arato), que específicamente demostraron rasgos de amplitud y gran diversidad en la búsqueda de dichos acuerdos e interacciones. Los más destacados son aquellos dados entre actores provenientes del sector judicial, de educación provincial y también de la UNLP. No obstante, existieron limitaciones y debilidades vinculadas al sostenimiento a mediano y largo plazo de *semejante circuito de acuerdos*, a decir de uno de los protagonistas.

Esto se vincula a la cuestión del compromiso (o descompromiso) y la sostenibilidad a más largo plazo de los referentes y cuadros medios en los distintos ámbitos de la RGM. Resulta interesante notar que desde el punto de vista de lo discutido en las distintas instancias de participación, serían precisamente los representantes de las distintas OSC quienes marcarían este aspecto problemático. Esta complejidad, que de distintos modos se expandiría a los otros niveles del dispositivo, ilustra una situación más extendida y si se quiere más general, que es la relativa estabilidad (inestabilidad) y evolución variable de la relación entre instituciones del Estado y la Sociedad Civil en el trabajo territorial, donde el **voluntarismo**, como fue mencionado a lo largo del trabajo, aparece como uno de los factores más importantes y también más sensibles.

Esta actividad de formación, vinculada a aspectos conceptuales e instrumentales del paradigma de la CIDN, tenía el propósito de intentar profundizar y fortalecer en los distintos agentes e instituciones, la visión y concepción compartida por el grupo sobre la situación de la niñez y la adolescencia. Pero ya no con las características y nivel de generalidad expresadas en la etapa del pacto fundacional, sino desde una perspectiva vinculada a las circunstancias concretas del momento; producto tanto de los abordajes en las zonas delimitadas como del contexto social e institucional más amplio. Vinculado por ejemplo a discusiones sobre normativas provinciales (suspensión de la 12.607 y avances de la 13.298)

La posibilidad de introducir abordajes alternativos para instalar descentralizadamente capacidades de gestión en territorio se construyó entre otros ejemplos a partir de articulaciones entre la UNLP, OSC y la inclusión de la Rama Artística provincial a las mesas de gestión.

También actores de la UNLP, junto al área de capacitación provincial y la Procuración General de Justicia cooperaron en la realización de talleres participativos para la formación en infancia, como parte de las iniciativas del **primer nivel de articulación**.

Finalmente, en el **segundo nivel de articulación** se destacaron en el Análisis del Caso abordajes desde una perspectiva preventiva e integral de la salud con la participación y cooperaciones entre un área de salud provincial, el Ministerio de Salud Nacional, la OMS y OSC vinculadas a la temática.

Algunas Reflexiones Finales

Al momento de la culminación de este estudio en marzo de 2005 se retomarían las actividades de la RGM en su nuevo periodo. Hasta allí los desafíos que se vislumbraban se asemejarían a varios de los interrogantes que motivaron este estudio, pero insertos en los inicios de un nuevo contexto provincial y nacional. Los avances concretos de lo que devendría tiempo después en la sanción de la ley 13.298, ofrecían la posibilidad de institucionalizar varios aspectos del funcionamiento de la RGM. Se abriría así un proceso de convocatoria y acercamiento de actores municipales, provinciales, descentralizados y OSC a programas y servicios de atención a la infancia que en su constitución retomarían lo acumulado en la experiencia de la RGM y las sinergias allí generadas.

En ese entonces los sentidos originarios de esta Red empezarían a mostrar signos de cierta transformación. La deserción de algunos actores y la incorporación de otros y la intermitencia de los encuentros en las instancias regional y territorial, aparecían como situaciones ilustrativas de esa transformación y de los nuevos desafíos a la capacidad operativa del grupo.

Estas nuevas situaciones siguen aún hoy estimulando algunos de los interrogantes más genéricos en torno a la necesaria articulación Estado/Sociedad Civil en el seno de sociedades complejas como las nuestras. Puntualmente aparece como fundamental reflexionar sobre la posibilidad de una participación de áreas específicas del Estado que no someta a su lógica centralizadora –o como la llama Castel “burocracia de lo social”- a las OSC, condicionando su incidencia real y afectando un abordaje eficaz y efectivo de las problemáticas sociales.

El presente estudio ha intentado enriquecer los análisis realizados sobre este problema. A la luz del caso investigado, se considera que las redes mixtas pueden desarrollar sus prácticas en función de sus objetivos, sin avasallar necesariamente las autonomías e identidades de las OSC participantes. Al mismo tiempo, en la medida que se avanza en políticas y normativas progresistas, resulta esencial generar canales para impedir la pérdida de la vitalidad y legitimidad de las demandas y de los aportes de la sociedad civil.

En términos generales, la metodología de la gestión integral con su intento de relacionamiento permanente y retroalimentación continua entre las instancias de la planificación, implementación y evaluación presenta claras ventajas que se hicieron evidentes en algunos tramos de la actual tesis. No obstante, también en distintos momentos se hizo evidente el gran peso que tienen los voluntarismos, niveles de compromiso, sinergias existentes y estilos de trabajo a la hora de inclinar la balanza hacia resultados más o menos exitosos en la aplicación de dicho enfoque integral. Surge como lección de este estudio que la utilización de métodos que posibilitan una mayor participación, benefician la realización de prácticas de gestión en marcos de cierta complejidad contextual. Estos espacios permiten la retroalimentación entre actores con trayectorias y pertenencias institucionales de naturaleza disímil, pero generando miradas y enfoques comunes.

SIGLARIO

- **CIC:** Centro de Información y Capacitación (dependiente del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires)
- **CIDN:** Convención Internacional sobre los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
- **CPM:** Consejo Provincial del Menor de la provincia de Buenos Aires
- **DGE:** Dirección General de Escuelas de la provincia de Buenos Aires
- **DPCD:** Dirección Provincial de Coordinación Departamental de la provincia de Buenos Aires
- **MR:** Mesa Regional
- **MSPBA:** Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires
- **MTO:** Mesa Técnico Operativa
- **MTT:** Mesa de Trabajo Territorial
- **NMS:** Nuevos Movimiento Sociales
- **OPAD:** Organizaciones Programas de Asistencia Directa
- **OPAT:** Organizaciones Programas de Asistencia Técnica
- **OPEI:** Organizaciones Programas de Estudios e Investigación
- **OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil
- **OSFL:** Organizaciones Sociales sin Fines de Lucro
- **PNPD:** Plan Nacional de Prevención del Delito
- **PPGA:** Planificación Participativa y Gestión Asociada
- **RGM:** Red de Gestión Mixta
- **SMPB:** Subsecretaría de Minoridad de la Provincia de Buenos Aires
- **SZPPD:** Servicios Zonales de Protección y Promoción de Derechos

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, 2006 “Gobernanza y Gestión Pública”, FCE.
- ALONSO, Jorge, 1997. “La sociedad civil en óptica gramsciana”. En *Análisis y Debates*. Núm. 1, Vol. 1.
- BID, 1998. “Con Juntos, Sociedad Civil en Argentina”, Bs. As., Edilab.
- BOBBIO, Norberto y Bovero, M, 1994. “Orígenes y fundamentos del poder político”. México, Enlace-Gribaldo.
- BOBBIO, Norberto, 1989. “Estado gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política”. México, FCE.
- BOBBIO, Norberto, 1992. “El futuro de la democracia”. México, FCE.
- BRESSER PEREIRA, Luis y CUNILL GRAU NURIA, Carlos, 2000. “Lo público no estatal en la reforma del Estado”, Bs. As., Paidós.
- BOMBAROLO, Félix y PEREZ COSCIO, Luis, 1997. “Cambios y fortalecimiento de las Ongd’s en América Latina: El caso Argentino.” Bs. As., Ediciones FICONG.
- BOYADJIAN, Carlos, 1998. “Carreras de obstáculo”. Bs. As., *Tercer Sector*.
- CAHIAN, Adolfo, 1995. “Las organizaciones no gubernamentales en la legislación Argentina, en Thompson, Andrés – comp-: Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina”. Bs. As., Unicef- Losada.
- CARLI, Sandra (2003) “El problema de la representación. Balances y Dilemas”. Texto para el VII Seminario Internacional “Infancias y Adolescencias. Teorías y Experiencias en el borde”, organizado por el Centro de Estudios Multidisciplinarios, Buenos Aires, 11 y 12 de abril.
- CASTEL, Robert, (1995) “La metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado”, Paidós.
- CENOC, 1997. “Hacia la constitución del tercer sector en la Argentina. Las actividades de las organizaciones inscriptas en el CENOC, 1996.” CENOC, Secretaría de desarrollo Social, Presidencia de la nación.
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew, 2000. “Sociedad Civil y Teoría Política”, México, FCE.

- COREA, Cristina (2001) “La infancia en el discurso mediático” en Cuadernos de Pedagogía, Año IV, N° 8.
- ECO, Humberto, Cómo se hace una tesis, (1977), México, Gedisa, 1996.
- FILMUS, Daniel, Daniel ARROYO y María E. ESTÉBANEZ, 1997. “El perfil de las Ong’s en la Argentina. Buenos Aires, Flacso- Banco Mundial.
- GADIS, PNUD, 1997. “Con Fines Sociales. Organizaciones de la Sociedad Civil de promoción y desarrollo de Argentina”, Bs. As., Edilab Editora
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés, 1994. “¿Entre el Estado y el mercado? ONG’s y sociedad civil en Argentina”. Bs. As., CEDES-CONICET.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés, 1996. “La visibilidad pública de las asociaciones civiles”. Bs. As., CEDES.
- GRAFFIGNA BUSTELO, Eduardo, 1996. “El abrazo. Nuevas relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales en la Argentina, en L’Ordinaire Latino Americana”. Argentina, Nro 165-166, Septiembre-Diciembre, IPEALT, Universiti de Toulouse-Le Mirail.
- GIDDENS, Anthony, 1999. “La Tercera Vía, La renovación de la social democracia”, Madrid, Taurus.
- HABERMAS, Jürgen, 1997. “La teoría crítica de la sociedad”. Madrid, Edit. Tauros.
- LECHNER, Norbert, 1996. “La política ya no es lo que fue”. En Nueva Representación, ¿Vieja Política? *Nueva Sociedad*.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto, 1995. “La Modernización Excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina.” Bs. As., Ed. Losada.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto, 1998. “La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador”, Bs. As., Ciepp.
- MINUJIN, Alberto y CONSENTINO, Estela, 1993. “Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate”, en Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social Argentina de fin de siglo, Bs. As., Unicef/ Losada.
- MONTÚFAR, Cesar y MUÑOZ, Pabel, 1997. “Desarrollo participativo y gobernabilidad local: Análisis del discurso de las agencias de asistencia internacional sobre la participación (1975-1995)”. San Paulo, XXI Congreso de Sociología.

- MUNCK, Gerardo, 1995. “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*”.
- NIREMBERG, O BRAWERMAN, J y RUIZ, V, 2000. “Evaluar para la transformación”, Bs. As., ed. Paidós.
- OFFE, Claus, 1990. “Contradicciones en el Estado de Bienestar”, México, ed. Alianza.
- OLVERA RIVERA, Jorge, 1997. “El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: Hacia un nuevo proyecto de democratización”, en *análisis y debates*, núm. 1, Vol. 1.
- PÉREZ COSCIO, L, 1997. “Ong’s de Promoción y Desarrollo y políticas sociales de vivienda popular en el AMBA, publicado en Cueya”, B. y Falú, A. (comps) (1997): Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina, Centro de Estudios avanzados UBA, Bs. As., 1997.
- POGGIESE, Hector, 2000. “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo saber hacer”, en Ribeiro, Ana (comp), *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*, Bs. As., CLACSO.
- POGGIESE, Hector, 1997. “Prácticas de gestión asociada, contrato social y nuevos actores sociales”, en Primer Congreso Municipal de Investigación y Política Social (Rosario), diciembre.
- POGGIESE, Héctor, 2000. *Planificación Participativa y Gestión Asociada*, Espacio Editorial.
- PORTES, Alejandro, 1998. “Sobre capital social”. Nueva Jersey, Departamento de Sociología de la Universidad de Princeton, *Revista Anual de Sociología*, Vol. 2.
- REPETTO, Fabián, 2000. “Gestión Pública y Desarrollo Social en los Noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile.” Buenos Aires, Prometeo.
- ROITTER, Mario y GONZALEZ BOMBAL, Inés (comps), 2000 *Estudios sobre el Sector sin Fines de Lucro en Argentina*, CEDES.
- SALAMON, Lester; ANHEIER, Helmut, 1996. “Social Origins of Civil Society: Explaining The Nonprofit Sector Cross-Nationally”. The Jhon Hopkins Comparative Nonprofit Sector projet. Working Paper Number 22.
- SIEMPRO, UNESCO, 1999. “ Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados”, Bs. AS., FCE.

- THOMPSON, Andrés, 1995. “Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina: el papel de la OSFL”. Bs. As., CEDES.
- THOMPSON, Andrés, 1997. “¿Qué es el Tercer Sector en la Argentina? Dimensión, Alcance y Valor Agregado de las organizaciones sin fines de lucro. Bs. As., CEDES.