



Universidad de San Andrés

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Capacidades estatales para la gobernabilidad de los sistemas de protección integral de derechos

Estudio de caso: El Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 1996-2012

Autor: Silvia Alejandra Stuchlik

Legajo: 5644

Mentor: Fabian Repetto

Firma:

Buenos Aires, 7 de agosto de 2015

Indice

Introducción.

1. Infancia, enfoque de derechos.

2. 1.1 La cuestión social de la pobreza: multidimensionalidad y multicausalidad de su abordaje.

1.2 ¿Qué es el enfoque de derechos?

1.3 Los principios de los instrumentos de derechos humanos.

1.4 La CDN como instrumento de derechos humanos específico para la infancia.

1.5 ¿Por qué un sistema? Distintos aportes sobre sistema y derechos.

1.6 Las instancias y políticas del sistema de protección de derechos para la infancia en la órbita estatal.

1.7 Las responsabilidades de los actores y la corresponsabilidad para la satisfacción de derechos.

1.8 Relaciones entre las obligaciones y responsabilidades de los actores estatales: interinstitucionalidad, intersectorialidad, interjurisdiccionalidad.

2. Capacidades estatales para la constitución y gobernabilidad de un sistema de protección de derechos.

2.1 Hacia la construcción del concepto de capacidad estatal en el marco del enfoque de

derechos.

2.2 Los obstáculos, límites y desafíos que tiene que superar una organización estatal para constituirse como sistema.

3. Nuevos atributos institucionales y organizacionales: accountability y gobernanza sistémica.

3.1 Accountability para la exigibilidad y efectivización de los derechos.

3.2 La importancia de la gobernanza sistémica para el logro de la integralidad.

4. La ley nacional de infancia y el impacto en las jurisdicciones.

4.1 Breve reseña histórica desde la beneficencia a la primera ley de menores y la incorporación de la CDN.

4.2 La ley nacional instituye un sistema de protección de derechos de la infancia.

4.3 Las primeras adecuaciones provinciales a la CDN.

4.4 La cuestión federal

4.5 El grado de avance de la Ley nacional 26.061.

4.5.1 Las políticas públicas y servicios básicos de atención integral a la infancia y adolescencia.

4.5.2 Las políticas y servicios específicos para la protección especial.

5. El camino hacia la protección de derechos en la Ciudad de Buenos Aires.

5.1 La Ciudad de Buenos Aires, los actores y relaciones para su desarrollo institucional.

5.2 La situación previa al nuevo status jurídico de la Ciudad.

5.3 Impacto de la nueva Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, su autonomía y descentralización, en su ley de infancia.

5.4 La ley 114 y la organización estatal de las políticas de infancia.

5.5 El impacto de la Ley 26.061 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5.6 Hacia la construcción de la nueva autoridad administrativa.

6. Los mecanismos de accountability que habilitan la implementación de la ley.

6.1 El CDNNyA y su red de promoción y protección de derechos. La exigibilidad que pueden hacer los niños y las familias.

6.2 La accountability social: el rol de las OSCs en la exigibilidad de los derechos.

6.3 El rol de la Justicia, la Legislatura y la Defensoría del Pueblo en la exigibilidad de los derechos.

7. Gobernanza sistémica, sus dimensiones espacial, instrumental y valórica

7.1 Las organizaciones como espacios de intercambio.

7.2 Los instrumentos para la gestión en red.

7.3 Los valores y los arreglos institucionales con visiones compartidas para la gobernanza sistémica.

8. Conclusiones.

9. Metodología.

10. Anexo Cuadros.

11. Bibliografía.



Universidad de
SanAndrés

Introducción

Desde hace más de una década, se han ido sancionando un conjunto de leyes de infancia con enfoque de derechos acorde a la CDN¹ como lo exige la Constitución Nacional. Éstas, obedeciendo a la multidimensionalidad de los derechos, propician la creación de sistemas de protección de carácter integral, que suponen cambios institucionales en la administración a fin de lograr su gobernabilidad. Sin embargo, estas leyes no siempre toman en cuenta las concretas capacidades de la administración para poder generar las transformaciones requeridas que permitan la implementación de los mencionados sistemas.

En la Argentina existe una ley nacional marco de protección de los derechos de la infancia sancionada en el año 2005. Asimismo, muchas provincias, previa o posteriormente, han sancionado sus respectivas leyes locales. En este contexto, lo que propone este trabajo es revisar la capacidad estatal para adecuarse a los lineamientos de la ley. La Ciudad de Buenos Aires fue pionera en este proceso de cambio de paradigma. Desde la década del 90 comenzó a construir una red programática con enfoque de derechos, a través de la descentralización de los servicios de protección integral para niños, niñas y adolescentes, acorde a los mandatos de la nueva Constitución de 1996 que le otorgara autonomía a la jurisdicción.

En la Ciudad, el proceso de construcción de políticas con enfoque de derechos en materia de infancia tuvo como corolario la sanción de la ley de infancia 114, que asume tanto los

¹ Convención Sobre los Derechos del Niño. Adoptada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Instituida como ley nacional 23.849 en el año 1990. Incorporada en la Constitución Nacional en el art. 75 inc. 22 en la reforma de 1994.

criterios de la CDN como los de la Constitución de la Ciudad. La nueva normativa comprende una ruptura con el antiguo paradigma de la doctrina de la situación irregular sustentada en políticas tutelares de carácter asistencial, fragmentadas y con alto grado de discrecionalidad por parte del Estado.

El objetivo de esta tesis es revisar las capacidades estatales para adecuarse a los lineamientos de una ley que insta a la implementación de un sistema de protección de derechos. Para ello, se tomará como estudio de caso la Ciudad de Buenos Aires, que en el año 1998 sanciona su ley de infancia que establece los lineamientos básicos para la creación de un sistema de protección integral de derechos. Asimismo, la ley local de la Ciudad se verá reforzada a partir del 2006 por la ley nacional de niñez, que como analizaremos a lo largo de esta tesis, la integra al sistema nacional de protección de derechos. Ésta comparte un marco conceptual, le aporta instancias institucionales y procedimientos para su gobernabilidad.

Sin embargo, esto que sin duda es una ventaja, significó también un desafío para la administración porteña, ya que a seis años de encarar la reforma local, debió incorporar los nuevos cambios instaurados por la ley nacional. Este nuevo cimbronazo al interior de las instituciones de la Ciudad, lo llevó a adecuar su institucionalidad tanto como autoridad de aplicación del sistema local, como de ser, al mismo tiempo, integrante del sistema federal de protección de derechos. Esto implicó la adecuación de las relaciones con otros actores con competencias en infancia en su propia jurisdicción (Secretaría Nacional de Niñez y

Adolescencia, Justicia Nacional) y establecer relaciones de carácter formal, en función de las nuevas reglas nacionales.

Para analizar las capacidades institucionales necesarias para lograr la gobernabilidad es necesario observar cómo se implementan las leyes con enfoque de derechos. Estudiaremos los actores, sus relaciones, las reglas e instituciones implicadas en la integración de un sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la Ciudad.

El enfoque de derechos, posee una serie de características cuya aplicación supone cambios institucionales dado que deben tomarse en consideración los principios de universalidad, igualdad y no discriminación, indivisibilidad e interdependencia y participación. Por una parte, para la efectivización de los derechos de los niños, deben intervenir varias áreas de gobierno y establecer nuevas relaciones entre sí, de manera de superar la fragmentación y dar lugar a los principios de integralidad e interdependencia.

Por otro lado, el Estado debe apoyar a otros actores no estatales (la familia y la comunidad, en el caso de los niños) para que los mismos cumplan con sus responsabilidades, estableciendo así nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Esto implica nuevas reglas de juego entre los actores estatales y de éstos con los titulares de derechos, generando una complejidad que debe ser organizada de manera de promover y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes. A esto apuntan las leyes que disponen la creación de sistemas de protección integral.

El desarrollo de estos sistemas interpela la lógica de la administración organizada sectorialmente y con responsabilidades fragmentadas y con escasa participación de los

titulares de derechos en la formulación de políticas y organizaciones sociales, que además tienen distintas restricciones en los diferentes niveles e instancias. Desde un enfoque de derechos, la aparición y vinculación de nuevos actores, relaciones, reglas y recursos conforman una institucionalidad que da origen a un sistema de protección integral, el cual, para ser operativo demanda la revisión y reorientación de las capacidades institucionales. Esto es así porque, “cada uno de los principios del enfoque de derechos debe tener su correlato en un atributo organizacional y los correspondientes incentivos institucionales” (Cunill Grau:2010). Entre ellos, diferentes niveles de coordinación entre las áreas estatales y con la sociedad civil de manera de lograr la integralidad, requisito fundamental para alcanzar el cumplimiento del principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos. En tal sentido, una nueva institucionalidad que surja, para ser implementada, necesariamente requiere de un replanteo de la gobernabilidad de las políticas de infancia que se sustente en los criterios de integralidad que asume el sistema en pos de resguardar los derechos de los ciudadanos.

En este contexto, esta tesis se propone indagar la capacidad de la administración de ejercer la gobernabilidad de un sistema que supone, por un lado relaciones de coordinación entre áreas sectoriales y de éstas con actores no gubernamentales; y por otro, relaciones interinstitucionales de control y exigibilidad en orden de alcanzar la integralidad que supone enfoque de derechos para lograr la protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Del análisis realizado se pretende demostrar la siguiente hipótesis: la sanción de leyes de protección integral implica una dimensión necesaria pero no suficiente. Implementarlas exige desarrollar capacidades institucionales que atiendan a los principios en las que se sustentan y a las cuestiones instrumentales para la gestión como ser, el modo de intervención estatal y el espacio público donde se efectivicen.

El Estado sigue siendo el actor más poderoso de la sociedad y, por ende, la cuestión clave es determinar qué capacidades institucionales desarrolla para que todos los actores puedan responsabilizarse (incluido el propio gobierno) a fin de garantizar el ejercicio los derechos. Entendemos que un Sistema de Protección Integral, en este caso orientado a proteger los derechos de niños, está constituido por una diversidad de actores estatales y no estatales, a los que la CDN, las leyes nacionales y en este caso, la propia Ley de la Ciudad de Buenos Aires, les otorga niveles de corresponsabilidad. El Estado es responsable y al mismo tiempo garante de la protección de los derechos, como lo indican los instrumentos mencionados, lo cual implícitamente lo convierte en el garante de la gobernabilidad del Sistema de Protección de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Es así como esta tesis se propone analizar las capacidades institucionales para lograr la gobernabilidad del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires. De este proceso, surgen los siguientes interrogantes:

¿Bajo qué condiciones una nueva institucionalidad desencadena un proceso de generación de capacidades? y ¿Cuáles fueron las capacidades que el Estado pudo construir para lograr

la constitución y gobernabilidad de un sistema de protección integral con enfoque de derechos?

A fin de dar respuesta a los interrogantes planteados y contrastar la hipótesis de trabajo, el presente estudio abordará a partir de una reconstrucción histórica institucional, en el período comprendido entre 1996 y 2012, que permita realizar un análisis de los actores, reglas e instituciones, en el sentido que lo plantean Acuña y Repetto (2006), con el objeto de establecer los intercambios y relaciones que tienen lugar en el sistema.

Si bien el análisis abarcará el período mencionado, a los fines de facilitar la observación, se realizará una distinción en tres momentos de la vida institucional en el que se instituyen reglas, al menos formales, que atienden directamente al funcionamiento del sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes. Esto son: 1996-1999, 2000-2005 y 2006-2012.

Motiva el interés por este tema, mi trayectoria profesional dedicada al diseño de políticas públicas de infancia, en organismos gubernamentales y no gubernamentales para efectivizar los derechos de niños, niñas y adolescentes establecidos en la CDN y las leyes acordes. Si bien tuve la oportunidad de participar en la discusión de la ley nacional 26.061 y la ley 114 de la Ciudad de Buenos Aires, como en otras adecuaciones legislativas e institucionales, mis últimas intervenciones profesionales se orientaron al diseño de instrumentos y mecanismos para la implementación de sistemas de protección de derechos, en especial para la infancia. Debo reconocer que existe en este campo una deuda importante de la política. Aspiro a que esta tesis sea un aporte, tanto para las jurisdicciones como para las

organizaciones sociales que se encuentran abocadas a generar las reformas acordes a los estándares internacionales, con el objeto de que los ciudadanos puedan gozar plenamente sus derechos.



Universidad de
San Andrés

1. Infancia, enfoque de derechos y sistema de protección integral.

1.1. La cuestión social de la pobreza: multidimensionalidad y multicausalidad de su abordaje.

La pobreza ha sido materia de preocupación en la Argentina desde la instauración de la democracia hasta nuestros días, ocupando un lugar central en la política social. El abordaje de la pobreza para Cortés y Kessler (2013:1), se despliega desde múltiples facetas “movilización social de pobres y desocupados; la acción de nuevos o remozados actores de la sociedad civil abogando por o asistiendo a los necesitados; el trabajo de expertos y el progresivo interés de los medios de comunicación y la constitución de un público preocupado por el tema”, con el objeto de buscar respuesta al fenómeno.

Las políticas neoliberales heterodoxas profundizaron las situaciones de pobreza e indigencia y produjeron un cambio, como argumenta Pautassi (2010:2), en “la lógica de funcionamiento del Estado en materia económica, política y social”, razón por lo que se debió dar respuesta a vastos sectores de la población que alcanzaban niveles de pobreza, señala también Bustelo (1993).

Hacia 2008, en América Latina cerca del 12,9% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a los necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias, en tanto las desigualdades en la distribución del ingreso se han mantenido o han sufrido un aumento en los últimos 20 años (CEPAL:2009).

Llobet y Minujin (2011:275), plantean que “los niños, niñas y adolescentes constituyen uno

de los grupos sociales más vulnerables y afectados por esta situación. Por un lado, la mayor parte de los pobres son niñas y niños, y en muchos países, en especial en América Latina, la mayor parte de las niñas y niños son pobres”. Para estos autores, la pobreza, es un problema que se produce no sólo como consecuencia de la falta de distribución de los recursos, sino como un fenómeno de característica multidimensional.

Esta visión es compartida por Acuña (2005:29), quien resalta que “es necesario tomar distancia de una visión economicista (unidimensional) de la pobreza y la exclusión, a partir de la cual éstas se miden sólo por niveles de ingreso o capacidad de consumo.” En síntesis, para estos autores, los niveles de ingreso representan un indicador relevante, pero no el único a la hora de reflexionar acerca de la reproducción de la pobreza y la exclusión, por ende es necesario tener en cuenta las diferencias culturales, étnicas, raciales o religiosas, tanto como geográficas e históricas. Estas situaciones impactan de manera diferencial en los diversos grupos vulnerables como niños, mujeres, personas con discapacidad, poblaciones originarias, entre otros.

El carácter multidimensional de los problemas sociales se desprende al observar que existen múltiples dimensiones del bienestar, que al no encontrar un nivel de satisfacción integral, afectan la calidad de vida de las personas. Por lo tanto, los problemas sociales, como señalan Acuña y Repetto (2006:6), no pueden ser afrontados sólo “a partir de la intervención unilateral de la política social” dado que los mismos “se cristalizan de una forma combinada en individuos, familias, grupos sociales y territorios”.

Reconocer la multicausalidad es central a la hora de diseñar e implementar estrategias

exitosas para la reducción de la pobreza, como señalan Acuña y Repetto (2006), pero no es suficiente si no se tiene en cuenta el criterio de equidad, el cual pone el foco en los problemas de acceso y la distribución de los recursos, que impactan especialmente en los colectivos integrados por niños, niñas y adolescentes.

El criterio de integralidad exige a la política superar la fragmentación de las prestaciones sociales, económicas y culturales y a promover un enfoque holístico de las intervenciones, es decir, obliga al diseño de intervenciones articuladas entre las políticas, servicios; entre los distintos poderes estatales y niveles de gobierno; entre las familias, las instituciones sociales y la comunidad. Este abordaje tanto en el diseño como en la gestión conlleva a superar los esquemas clásicos de las agencias estatales caracterizados por las fragmentaciones, duplicaciones, superposiciones, que sustentan ofertas programáticas con lógicas verticalistas, de escasa participación de los ciudadanos, elaboradas muchas veces con los criterios de los financiamientos internacionales que no contemplan las realidades del entorno de protección ni de la propia administración que debe operar en el mismo.

Desde esta perspectiva se destaca que una política integral debe abarcar la totalidad del entorno en que viven las personas, con el objeto de generar condiciones favorables para su desarrollo. Como indica Repetto (2010:60), “requiere darle coherencia sistémica tanto en la decisión como en el diseño y la implementación (y reflejarse al momento de evaluar las acciones emprendidas)”. Para el autor se deben generar sinergias en cuatro planos: cognitivas, en cuanto a la información y al conocimiento; de procesos y actividades entre los diferentes actores y sectores; de recursos, a nivel del presupuesto y su ejecución; de

autoridad, dado que la integralidad demanda decisión y fuerza política.

De allí que, la visión multidimensional y multicausal de la pobreza evita los reduccionismos con los que se ha enfrentado la política para conformar sistemas integrales de protección de derechos, que atiendan no sólo a los niños en situación de pobreza, sino a la infancia en virtud de que todos deben tener garantizados sus derechos, independientemente de la condición socioeconómica. En este sentido, el Estado tiene que ser el garante de la superación de las inequidades.

1.2 ¿Qué es el enfoque de derechos?

Las políticas de infancia fueron pioneras en la incorporación del enfoque de derechos. Desde 1988, UNICEF ha sido el principal promotor de este enfoque descrito en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Aprueba, en el ámbito de Naciones Unidas, la declaración “Enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre las Agencias de las Naciones Unidas” (ONU:2003), para promover la realización de buenas prácticas con mecanismos de evaluación, monitoreo y análisis.

De esta forma, el derecho nacional e internacional sobre derechos humanos actúa como principios, donde los derechos y las garantías son de orden público, irrenunciables, interdependientes e intransigentes. Fijan estándares pero también límites para el accionar de los gobiernos. Esto implica que la efectivización de los derechos fundamentales no debe quedar librada a la arbitrariedad de la política ni de los actores gubernamentales responsables del sistema de protección de derechos.

El afianzamiento y el respeto de estos criterios permiten garantizar la materialización tanto de los derechos civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales (DESC). En este contexto, para CEPAL (2006:15), “el enfoque de derechos constituye un marco conceptual para el desarrollo humano basado normativamente en principios y estándares internacionales de derechos humanos y operacionalmente dirigidos a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos”.

Complementariamente a la CDN, las Observaciones Generales de los Comités de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos del Niño, fueron constituyendo orientaciones para garantizar los estándares. Éstas, como lo entiende Abramovich (2004), operan como un conjunto de principios mínimos aunque cada Estado preserva la autonomía. Estos contenidos mínimos obligan jurídicamente a los Estados a actuar en forma positiva a fin de garantizar un nivel esencial de cada uno de los derechos y, en forma inversa, a no afectarlos o restringirlos, aún cuando el argumento sea la falta de recursos.

El carácter de progresividad y no regresividad de las políticas que garantizan los DESC, exige a los Estados mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los derechos desde el momento en que cada país suscribe tratados internacionales y protocolos adicionales. Por un lado, obliga a garantizar el contenido mínimo y, por otro restringe la posibilidad de que se adopten medidas administrativas, legislativas y judiciales que conlleven una regresión. El Estado se configura, de esta forma, como garante del mantenimiento de los derechos en todos sus niveles.

A lo largo del articulado de la Convención de los Derechos del Niño se reconocen sus derechos en función de los principios de universalidad, no discriminación, indivisibilidad, interdependencia, participación social y exigibilidad. Esto constituye un corpus del que el Estado y sus políticas no se deben apartar. Para que éstos sean efectivos y exigibles es necesario organizar un sistema que tenga capacidad para lograr un ejercicio integral de los mismos.

1.3. Los principios de los instrumentos de derechos humanos.

Cunill Grau (2010) y Pautassi (2010), comparten la idea que existe una matriz conceptual de carácter teórico operativo del Sistema de Protección de Derechos Humanos que recepta los estándares fijados por el Sistema Interamericano. En ella se reconocen los siguientes principios: universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y la progresividad; transversales a todas las políticas.

El principio de universalidad, se establece sin excepción ni discriminación para el disfrute del conjunto de los derechos humanos de todas las personas. El Estado está obligado a otorgar un trato de igualdad y garantizar protección especial y prioritaria a los grupos desaventajados. En el mismo sentido, el artículo 2 de la CDN asegura el goce de los derechos de cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de las condiciones sociales, culturales, económicas de los niños y de sus familias.

Abramovich (2006:88), insiste que “es necesario que los Estados adopten medidas afirmativas que garanticen la inclusión de grupos de población tradicionalmente

discriminados”, argumento aplicable a niños, niñas y adolescentes en función de que son sujetos de derechos cuya condición es especial, por ser personas en desarrollo.

Las obligaciones del Estado de respetar, proteger y cumplir los derechos para los grupos desaventajados deberían contemplarse, tanto en medidas generales, que sean sustentables en el tiempo y expresadas progresivamente en el presupuesto; como en medidas específicas que constituyan un sistema de apoyo orientado a la efectivización y exigibilidad de los derechos.

Cunill Grau (2010:4), entiende que el principio de universalidad incluye a toda la población, pone el acento en la igualdad y no discriminación. Para la autora la desigualdad de trato surge no sólo de las arbitrariedades, sino de las desigualdades estructurales, ejercidas con “individuos y grupos que son vulnerables, marginales, desaventajados o socialmente excluidos”. Es el Estado el que debe adoptar las medidas generales para el goce de derechos esenciales y en forma inmediata, porque con la ampliación de los servicios esenciales como lo indica Unicef (2009), son los grupos más pobres o marginados, los que tienen más probabilidades de beneficiarse.

Las políticas con carácter universal que posibiliten la reducción de las desigualdades estructurales y las medidas específicas que las complementan fortalecen un sistema de apoyo para el acceso y goce de los derechos y operan como coseguro para su efectivización (Stuchlik: 2005).

El principio de indivisibilidad es inherente a la dignidad de las personas y fundamental para lograr una realización integral. Todos los derechos poseen la misma condición, sin establecer diferencias o valoraciones que otorguen mayor jerarquía de unos sobre otros.

La interdependencia se expresa en función de que la realización de un derecho depende de la realización de otros. La negación del goce de un derecho, puede afectar el ejercicio integral del conjunto. Como lo explican Abramovich y Curtis (1997:26), “la interdependencia resulta en ese marco no una mera aspiración teórica, sino el fundamento de una interpretación integradora de los textos legales a partir de la cual algunos conceptos que definen derechos civiles extienden su sentido hasta emparentarse con definiciones tradicionales de derechos económicos y sociales”.

Ésta se define también por la privación de un derecho en forma negativa por sobre otros. La realización de cada derecho depende del cumplimiento de los demás y, en ese sentido, el Estado no puede dar prioridad o discriminar la efectivización de un derecho por sobre otro. El carácter indivisible e indisoluble de los mismos instan a las políticas a un diseño basado en la complementariedad y la integralidad. Este enfoque intenta superar los esquemas focalizados y fragmentados de las políticas tutelares y asistenciales instaladas en las áreas sociales.

El enfoque de derechos implica la participación directa de las personas en las decisiones relativas a su desarrollo personal. Según Abramovich (2006:36), “no se trata de personas cuyas necesidades deben ser asistidas”, sino por el contrario de sujetos de derechos con los

cuales hay “obligaciones imperativas, exigibles e impuestas por los tratados de derechos humanos”.

Así, los niños, niñas y adolescentes, a partir de esta nueva condición jurídica, son titulares de derechos, y el Estado debe reconocerles atribuciones concretas para ejercer esa titularidad. De esta manera el niño se convierte en un ciudadano, tanto en la dimensión personal como social como lo entiende Baratta (1997). Asimismo el artículo 5 de la CDN, afirma que los niños pueden ejercer por sí mismos sus derechos, a partir del reconocimiento de su autonomía progresiva además de la guía y cuidados que están obligados a brindar sus padres o su grupo familiar y la comunidad a la que pertenecen.

En este marco, la participación libre y activa de niños, niñas y adolescentes, tiene un significado especial. Obliga a toda la comunidad y al Estado a generar los mecanismos para que los niños puedan participar y expresarse en todas las etapas de su desarrollo. Esto exige agudizar la creatividad para que estos actores, no reconocidos históricamente, puedan hacerlo.

Además, los gobiernos deben informar los contenidos de los planes, programas y servicios, sus condicionalidades y las mejores alternativas para efectivizar derechos. Las instituciones deben estar dispuestas para fortalecer las capacidades ciudadanas a fin de que éstos puedan ejercer libremente la exigibilidad. Los Estados debe establecer estándares, criterios y procedimientos específicos al interior de cada servicio, para evitar la discrecionalidad y arbitrariedad a través de la evaluación directa de los ciudadanos.

Por último, la CDN sustenta también el principio de la integralidad. Los instrumentos de derechos humanos establecen que los derechos civiles, políticos, y los económicos, sociales y culturales son indivisibles para lograr el bienestar. Éstos “orientan a la programación en todos los sectores: salud, educación, gobernanza, nutrición, agua, y saneamiento, VIH/SIDA, empleo y relaciones laborales y seguridad social y económica”, como lo indica el documento de Naciones Unidas (2003), de lo que se desprende que la programación de las políticas deben adoptar un criterio integralidad.

De allí que el entramado institucional exige un diseño de las políticas de carácter integral, lo que guiará la necesidad de establecer estrategias que impliquen a todo el sistema responsable de la promoción y defensa de los derechos, cuyas expresiones concretas se darán en las políticas, programas, recursos y en las forma de gestionar las intervenciones concretas en un determinado contexto político, económico e institucional.

La CDN insta a todos los organismos del Estado a adoptar las medidas administrativas, judiciales, legislativas y de otra índole para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y garantías, como está expresado en el artículo 4 de la misma. Esto obliga a intervenir a los distintos poderes estatales y áreas de gobierno, con criterios de integralidad e interdependencia para cumplir con la obligación de respetar y proteger con acciones que no vulneren los derechos, a la vez que prevenir y restituirlos ante violaciones de derechos humanos por parte de los actores no estatales, asignando prioritariamente los recursos con mecanismos legales necesarios que aseguren su cumplimiento y exigibilidad. El desafío es

que este criterio normativo encuentre su correlato en la gestión, para lo cual el Estado tendrá que generar nuevas capacidades.

Las responsabilidades gubernamentales descritas en la CDN hacen eje en el rol del niño, que al ser considerado sujeto activo de derecho, está habilitado para acceder al ejercicio de los mismos, por sí, sin la tutela del Estado o de los propios adultos. Si bien el enfoque de derechos no impone siempre acciones concretas, orienta a un complejo de obligaciones negativas y positivas. El Estado es, además, el garante de las responsabilidades definidas por la CDN y de la normativa nacional, que deben ser cumplimentadas por todos los actores. Esto implica entonces que es el que tiene que crear las condiciones para que todos los actores puedan asumirlas y cumplirlas.

1.4. La CDN como instrumento de derechos humanos específico para la infancia.

La Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, es el primer tratado específico de Derechos Humanos, de carácter obligatorio para los Estados parte.

Esta Convención, implicó un giro radical en la concepción de la infancia y la adolescencia respecto al reconocimiento de la autonomía, capacidad y derecho a la participación. La CDN, que tiene como antecedente inmediato, la Declaración de los Derechos del Niño (1959), inaugura la Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia, como un salto cualitativo fundamental en la consideración de derechos de niños, niñas y adolescentes.

La Opinión Consultiva 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002), manifiesta que la CDN, junto con otros instrumentos internacionales que dieron nacimiento a la doctrina de la protección integral, trajeron consigo el surgimiento del derecho de los niños como una nueva rama jurídica, basada en tres pilares fundamentales:

- “el interés superior del niño”, bajo la cual se debe interpretar, integrar y aplicar la normativa de la niñez y la adolescencia, constituye un límite a la discrecionalidad de las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños;
- “el menor de edad como sujeto de derecho”, al que se le reconoce tanto los derechos humanos básicos como los que sean propios de su condición de niño, con énfasis en el derecho a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta;
- “el ejercicio de los derechos fundamentales y su vínculo a la autoridad parental”, para procurar al niño la protección y los cuidados indispensables que garanticen su desarrollo integral y autónomo y que debe disminuir, de manera progresiva, conforme avanza la edad y/o madurez del niño.

Respecto a la capacidad progresiva, el artículo 12 de la CDN, establece: “Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez”. Esto implica que los gobiernos deben reconocer la capacidad de niños y niñas para formarse sus propias opiniones, y así como el derecho a expresarlas.

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño², hace hincapié en que el artículo 12 no impone ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión y desaconseja a los Estados partes que introduzcan por ley o en la práctica, límites de edad que restrinjan el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan.

La Observación General N° 5³ del mismo organismo, agrega que este principio exige la adopción de medidas activas por los órganos o instituciones legislativas, administrativas y judiciales que han de aplicar el principio del interés superior del niño, observando cómo sus derechos e intereses se ven o verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten. Resalta, además, que “es relativamente fácil aparentar que se escucha a los niños, pero para atribuir la debida importancia a la opinión de los niños se necesita un auténtico cambio. El escuchar a los niños no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio para que los Estados hagan que sus interacciones con los niños y las medidas que adopten en favor de los niños estén cada vez más orientadas a la puesta en práctica de los derechos”.

Con respecto a determinados procesos judiciales, y en el mismo sentido, la Observación General N° 13 respecto al artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (2002)⁴, sobre la igualdad de todas las personas en el derecho a ser oídas públicamente por un tribunal competente, señala que dicha norma se aplica tanto a

² Comité de los Derechos del Niño. (CRC/C/GC/12 - 1/7/2009) Observación General N°12. El derecho del niño a ser escuchado.

³ Comité de los Derechos del Niño. CRC/GC/ - 3/10/2003 Observación General N°5. Sobre medidas generales de la CDN, relativo a la aplicación del artículo 3, párrafo 1 de la CDN.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-17/2002.

tribunales ordinarios como especiales, y determina que “los menores deben disfrutar por lo menos de las mismas garantías y protección que se conceden a los adultos en el artículo 14”.

En la Observación General N° 2⁵, el Comité recomienda que para hacer efectivo el derecho a que la opinión de los niños sea tenida en cuenta, las instituciones deben establecer mecanismos de participación y de consulta directa, utilizando procedimientos creativos para facilitar la comunicación entre el niño y las instituciones.

En síntesis, el enfoque de derechos establece obligaciones y otorga responsabilidades a los diferentes actores sobre la base de nuevas reglas de juego. Esta nueva construcción deberá contemplar la emergencia de nuevos actores: los niños y su grupo familiar en su contexto socio político, así como reconocer sus capacidades para hacer efectivos los derechos.

Los principios analizados son el sustento de las políticas con perspectiva de derechos. Son, a la vez, guía y límite para la adecuación de la legislación y el andamiaje institucional. El carácter de universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad que le imponen los principios a la reforma, exige a los gobiernos, la construcción de un sistema de protección que atienda al goce integral y a la exigibilidad de los derechos.

1.5. ¿Por qué un sistema? Distintos aportes sobre sistema y derechos.

La protección de los derechos humanos, implica decisiones y políticas acordadas entre los actores responsables y obligados. Este es un proceso complejo que debe garantizar la

⁵ Comité de los Derechos del Niño CRC/GC/2002 11/2002 Observación General N°2. Sobre el papel de las Instituciones Nacionales Independientes de los Derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño.

participación ciudadana y la responsabilidad y corresponsabilidad de los todos actores, en los diferentes niveles e instancias de gobierno.

Los Estados deben garantizar un entorno de protección según la Orientación Operacional de Unicef (2002). Su máximo objetivo es lograr que los sujetos de derechos puedan crecer, desarrollarse, progresar en su salud y educación; en todos los ámbitos que aseguren su bienestar más allá de la situación coyuntural de los diferentes países.

El entorno de protección, se integra según UNICEF (2008:4), con los siguientes elementos: el compromiso de los gobiernos en hacer efectivas las políticas de protección incluidas las de bienestar, presupuestos adecuados, ratificación y operacionalización de los instrumentos internacionales; un marco legislativo aplicable y exigible; actitudes, costumbres y prácticas sociales que condenen conductas no acordes a los derechos; debate abierto y participación activa de los niños, sus grupos familiares; capacidad humana de quienes están en contacto con los niños; servicios básicos de salud y educación que garanticen el acceso y complementariedad con servicios específicos, cuando existan situaciones de vulneración; y por último seguimiento y vigilancia de los sistemas.

Los entornos de protección organizados integralmente constituyen, en si mismos, sistemas de protección. Según UNICEF (2008:5), son “el conjunto de leyes, políticas, normas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales-especialmente en el ámbito de bienestar social, educación, la salud y la justicia”. Además agrega, que “estos sistemas forman parte de la red de protección social y se extienden más allá de ella”.

En el mismo sentido, Konternllink (2008:2), interpreta que el paradigma de la protección

integral de los derechos de la infancia se organiza, se integra y funciona con la lógica de un sistema de naturaleza política y social, que representa “un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tienen todos los actores que al establecer una relación sistémica entre actores, políticas, responsabilidades e instituciones se está reconociendo la integralidad de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes y la complejidad que supone su respeto, protección y realización, tarea que no puede ser obra de un solo actor”.

El concepto de integralidad es un eje central para explicar que el sistema debe proteger el conjunto de los derechos. Siendo éstos indivisibles e interdependientes, como hemos analizado anteriormente, es necesario superar la fragmentación y promover un enfoque holístico de las intervenciones. La organización del sistema debe articular coordinadamente el accionar de los niveles e instancias estatales, las familias, las instituciones sociales y la comunidad.

Para constituir un sistema integral, según Repetto (2010:66), “deben combinarse integralidades al interior de cada programa con la integralidad del conjunto de programas insertos en una política social más amplia (sea ésta sectorial o de carácter intersectorial)”.

Según el autor, representa una tarea, que si bien es de mediano y largo plazo, será sustentable si en el corto plazo se enfatiza en la coherencia y la firmeza respecto de hacia dónde se quiere ir.

Repetto agrega que “cuanto más está en juego, más difícil es la coordinación pro-integralidad. Para avanzar en este tipo de escenarios, por ende, se requiere una

institucionalidad de mayor calidad, que brinde una plataforma fértil para los momentos donde cambios coyunturales o estructurales en la correlación de fuerzas abran una ventana de oportunidad para sistemas más amplios e integrales de política social” (Repetto 2010:81).

Si bien el sistema es considerado como un todo, no significa que ante la negativa u omisión de un actor, otro deba suplir esa función. El sistema no se define desde una perspectiva funcionalista, la cual ha inducido a pensar los problemas sociales como fallas o disfuncionalidades del sistema social. Esta concepción considera a las conductas individuales como “un acto de realización de la sociedad interiorizada, lo que implica que todas las personas, sometidas a las mismas normas y a los mismos valores deben comportarse de la misma manera” como analiza Przeworski (1987:102).

La noción de sistema supera la simplificación de la concepción de un todo que le da sentido a las partes, para contener los múltiples aspectos que configuran un entorno de protección y el conjunto de interconexiones, en un todo continuo integrado de relaciones que operan, como asociaciones de colaboración y de base amplia, para proteger los derechos humanos de las personas.

Es por ello que, en este trabajo, consideraremos que cada actor tiene capacidades y restricciones de tipo políticas, económicas y organizacionales; y que el accionar de cada uno impacta sobre el otro, lo que redefine el accionar del conjunto. Los problemas que se presentan no los abordaremos desde una perspectiva funcionalista. Consideraremos que, aún cuando éstos remitan a cuestiones organizacionales, sus consecuencias resultan

vulneraciones a los derechos humanos, en el sentido que lo argumentan Giménez Mercado y Valente Adarme, (2010:67). Estas vulneraciones no sólo se producen en la instancia privada, sino también en la comunidad, y en la órbita estatal. Pueden cometerse aún cuando existan entornos de protección y también cuando hay un marco legal y garantías para el ejercicio de relaciones responsables. No es suficiente generar un sistema con los elementos que describimos, sino que además es necesario que se generen nuevas capacidades para asumir las complejidades que implica construir una nueva institucionalidad.

Por lo tanto, el diseño de un sistema de protección integral de derechos no sólo es un reordenamiento de lo existente, sino que implica incorporar actores que asumen nuevas responsabilidades, atribuciones y obligaciones.

Las relaciones deben estar orientadas a desarrollar un entorno de protección con instituciones que generen las condiciones para la efectivización, promoción, prevención, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

El compromiso gubernamental, de la organización de un sistema nacional de protección, queda expresado en la medida que se realicen una serie de adecuaciones en torno a la legislación, en el diseño de políticas y de los servicios acordes a las normas nacionales y las observaciones internacionales. Esto requiere un seguimiento permanente que tenga en cuenta el efecto de las políticas, y el devenir de las relaciones y conflictos. Eso hace necesario la creación de capacidad humana y organizacional que permita su integración.

En línea con lo anterior, Cunill Grau (2010:6), plantea que el cambio institucional necesario es modificar las reglas que definen las relaciones de responsabilidad entre los formuladores

de las políticas, los prestadores y los ciudadanos. Éstas constituyen las instituciones básicas que condicionan la eficacia de la implantación de una política pública. No debemos modificarlas en cualquier sentido, sino bajo el enfoque de derechos, basándose en los criterios de equidad, cooperación, participación y construcción de ciudadanía.

La constitución de sistemas de protección de derechos implica niveles de complejidad porque se integran a nuevos actores (niños y grupos familiares y comunidad) en calidad de sujetos activos y responsables (roles hasta el momento desconocidos por la política), lo que impone fundamentalmente un cambio en las relaciones de poder. Esto implica modificaciones no solo en la órbita estatal, sino en la dimensión social, que se estructuran según UNICEF (2008), en la medida que exista un debate abierto, con el establecimiento de normas sociales y la participación de los propios niños. Para ello se requiere un firme apoyo de la comunidad y la sociedad civil, y es lo que UNICEF denomina cambio social.

Esto es así, porque básicamente el paradigma de la protección integral de derechos, la CDN y las nuevas normas proponen revertir la asimetría de las relaciones, y “eso es la cuestión de fondo, un cambio en las relaciones de poder: cambiar la relación del niño con el adulto, del niño con su familia, del niño con el Estado, del niño con la sociedad” (Stuchlik 2007:257).

En la misma línea, Morlachetti (2013:11), considera que la lógica que se establece desde un sistema de protección integral de derechos “no debe obedecer sólo al reconocimiento del modelo conceptual en el derecho argentino, se trata de lograr un cambio en el modelo operativo. Esto exige abandonar las prácticas, un modelo de abordaje y mecanismos

idóneos para hacerlos exigibles, distintos al modelo que sustentaba el patronato de menores”.

Es por ello que un sistema, aún cuando se encuentre legitimado por una norma, no logra resolver la alteración de las reglas de juego, ni puede considerarse como un factor causal único de los cambios sociales. Probablemente funcione como un marco que impulse una dinámica de las interacciones, en el que se ven afectados intereses de diversos actores, donde se producen tensiones y conflictos que dificultan el abordaje integral de las políticas. Esto insta a prestar especial atención a la construcción de capacidades, fundamentalmente en la órbita estatal, en función de la responsabilidad que tiene el Estado de ser garante de la constitución y funcionamiento del sistema de protección integral de derechos.

Sin embargo, para la construcción de un sistema de protección integral, las políticas sociales y el sistema de seguridad social, constituyen un elemento fundamental, sobre todo si, como en Argentina, partimos de un proceso de fragmentación y erosión de las mismas.

Durante el desarrollo del Estado de bienestar se planteó un esquema de intervenciones económicas y sociales estatales que, al decir de Bobbio (1991), impulsaron la expansión progresiva de los servicios públicos como la escuela, la vivienda, la asistencia médica. En el caso de Argentina, Isuani (2009:2), resalta que este proceso se destacó por la importante extensión de la infraestructura pública de los servicios de salud y educación, acompañada de una amplia cobertura de las obras sociales a través del sistema previsional. Esto significó para nuestro país no sólo el desarrollo de políticas que atendían a derechos universalmente consagrados en la Constitución, sino también el desarrollo de una importante red de

servicios públicos dispuestos al alcance de la población.

Sin embargo, históricamente las políticas sociales dirigidas a la formación y desarrollo del bienestar de los niños se caracterizaron por su carácter asistencial y discrecional. Estaban dirigidas básicamente a los sujetos tutelados: las familias de “menores” en “riesgo moral o material” o en situación de vulnerabilidad social. Este modelo de intervención tutelar convalidó por siglos, el ejercicio del control social sobre las funciones familiares de los sectores pobres como respuesta sistemática estatal.

En Latinoamérica, el sostenimiento del Estado de bienestar se vio profundamente afectado en la década del 90. Al mismo tiempo que existían restricciones para garantizar el acceso en forma masiva a los servicios básicos de las políticas sociales, la pérdida del empleo y/o la precarización laboral, imposibilitaba desarrollar estrategias de acceso a los servicios en el mercado. Si a esto se le suma la reconfiguración del sistema de seguridad social -signada por la privatización de la previsión social- se arriba a un escenario con numerosas familias afectadas que nunca habían transitado situaciones de pobreza. De esta manera, según Bustelo (1993), las políticas de asistencia social, antes reservadas a los sujetos de tutela, dejaron de ser residuales para alcanzar a vastos sectores de población.

En este proceso al que Repetto y Chudnovsky denominan (2009:55), “reformas pro-mercado”, no sólo produjo la pérdida de los derechos y el deterioro de la calidad de las políticas, sino también la desarticulación entre los niveles e instancias de gobiernos. La escasa cobertura social de la población y la erosión del poder de la autoridad administrativa y de su capacidad organizativa, acentuó la fragmentación y la falta de coordinación estatal.

En este sentido, a la hora de establecer un sistema de protección social basado en la incorporación de nuevos actores y relaciones de cooperación, se debe destacar el alerta sobre el proceso de erosión de la cohesión social señalada por autores europeos como Rosavallón y Castel. Rosavallón (2011), señala la aparición de nuevas formas de inseguridades de carácter individual, en función de la ruptura de los lazos sociales y Castel (1997) pone énfasis en que los problemas en el mercado de trabajo llevan a un proceso de desafiliación, entendido como ruptura de vínculos relacionales. Si bien no podemos extrapolar las experiencias europeas con las argentinas, es claro que la desafiliación y la falta de confianza son condicionantes para el desarrollo de un sistema de relaciones corresponsables.

En este contexto de erosión de políticas sociales, del sistema de seguridad social y ruptura de las relaciones entre los actores, algunos organismos internacionales como UNICEF, propiciaban el enfoque de derechos, mientras que los organismos de financiamiento internacional, fortalecían en América Latina a las políticas sociales focalizadas en materia de niñez, orientadas a apoyar organizaciones sociales que se desempeñaban en el campo de la infancia.

De todas maneras, como señala Cunnil Grau (2010:2), “focalización y derechos no constituyen necesariamente categorías excluyentes”, quien comentando a Abramovich y Pautasi (2006:4), sostiene que la segunda generación de políticas impulsadas por organismos internacionales de crédito, desde mediados de la década del noventa incorporaban el “marco comprensivo del desarrollo” y la pobreza como un fenómeno

multicausal, sin embargo la universalización sólo se orientaba a un público específico.

Con el agotamiento del modelo neoliberal y como consecuencia de la redefinición del rol estatal, se resignifica el modelo de política social. En este sentido, Repetto y Chudnosvsky (2009:2), entienden que frente a la pobreza, la seguridad social contributiva y los servicios sociales; el concepto de política social fue complejizándose con miras a dimensionarse en una perspectiva de protección social con enfoque de derechos que “no queda asociado a un sector particular de política (y gasto) social, sino que implica la necesaria articulación de multiplicidad de agencias estatales (de modo tanto horizontal como vertical dentro del aparato administrativo), así como el involucramiento activo de poderes estatales más allá del Ejecutivo”.

Para la CEPAL (2006:19), “los derechos económicos, sociales y culturales requieren de recursos, instituciones y capacidades públicas y es la vinculación entre los tres lo que realmente determina la medida en que una política con enfoque de derechos puede ser plenamente ejecutada”.

En este sentido, es central que exista una capacidad sostenida de los gobiernos, con el objeto de incrementar progresivamente el fortalecimiento de entornos de protección. Dicha tarea, implica, al menos en las políticas de infancia, como indica UNICEF (2008), un cambio social y político, que no se agota en la mera adecuación legislativa. Por lo tanto es necesario receptar las transformaciones acontecidas durante la década del 90 y luego de la crisis con el objeto de delinear la estrategia de construcción del sistema de protección integral para hacer efectivos los derechos.

En los últimos años, con la recuperación del rol del Estado, en América Latina existe una tendencia a concebir al conjunto de políticas sociales orientadas a constituir sistemas de protección social. Se observa una tendencia positiva a universalizar derechos y existe un mayor esfuerzo en el financiamiento de las políticas básicas, que integran los subsistemas de educación, salud y de la seguridad social. No obstante, los patrones de equidad derivados de la distribución del ingreso siguen caracterizados por profundas desigualdades.

1.6. Las instancias y políticas del sistema de protección de derechos para la infancia en la órbita estatal.

Según la Ley 26.061, el sistema de protección integral en la Argentina, está conformado por todos aquellos organismos (administrativos, judiciales y de control), entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas de gestión estatal o privadas, en todas las instancias: nacional, provincial y municipal, que están destinadas a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El sistema interviene a través de políticas, planes y programas de promoción y protección de derechos, y utiliza un procedimiento marco que opera en tres instancias: las políticas públicas, las medidas de protección de derechos, y las medidas excepcionales de protección. Para ser operativo, el sistema debe contar recursos económicos suficientes y distribuidos equitativamente.

La primera instancia, las políticas públicas. Son el “conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una

cuestión que concita la atención, interés o movilización de los actores sociales” (Ozslak y O’Donell 1984:112).

Las políticas de salud, educación, justicia y bienestar social prestan servicios esenciales para la infancia, conformando cada una de ellas un sistema, que como indica UNICEF (2008:5), “forman parte de la red de protección social y se extienden más allá de ella”. Las responsabilidades de su efectivización competen a diversos organismos estatales que intervienen en los distintos niveles jurisdiccionales. Además las prestaciones pueden devenir de servicios comunitarios y/o privados. Todas estas interrelaciones suponen asociaciones de colaboración e instancias concretas de coordinación entre ministerios, sectores y niveles, lo que implica un diseño basado en una lógica sistémica.

La segunda instancia, las medidas de protección integral. Son las políticas públicas que deben operar ante situaciones de vulneración de derechos, tanto en el ámbito público como privado.

La tercera instancia, las medidas de protección excepcional. Son las medidas previstas para aquellas situaciones donde habiendo agotado las instancias anteriores, se evalúa necesaria la separación del niño de su grupo familiar.

El aspecto novedoso que introduce es la exigibilidad de los derechos en sede administrativa, evitando la judicialización. En caso de que existiera una vulneración de carácter institucional, por negación del acceso a un programa o servicio, la autoridad administrativa de protección de derechos local, tiene la atribución de activar los

mecanismos de exigibilidad correspondientes, instando a las áreas a dar cumplimiento a las políticas necesarias para preservar o restituir inmediatamente los derechos vulnerados.

No obstante, la instancia judicial se modifica y actúa como garante, permitiendo que particulares y organizaciones no gubernamentales pueden ejercer la exigibilidad en sede judicial, garantizando el acceso del niño a los programas o recursos necesarios para restituir derechos.

Asimismo es posible ejercer la exigibilidad, tanto en sede administrativa como judicial, para restituir los derechos de un colectivo de niños, con el objeto de diseñar o hacer efectivo el programa que contemple ese problema.



Fuente: Stuchlik, Silvia. “De la mirada de la vulnerabilidad social a la perspectiva de derechos”. Análisis de la Construcción de una política pública de infancia en la Argentina: la nueva ley de protección integral de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En “Por un Mundo Mejor”. El rol de la Sociedad Civil en la inclusión social y los Objetivos del Milenio”. Bernardo Kliksberg y Nora Blaistein (compiladores).

Como se ha señalado, la ley es un instrumento necesario pero no suficiente para la construcción de un sistema. Una nueva institucionalidad comprende a los actores, sus responsabilidades y relaciones; políticas, planes y programas de protección; organismos administrativos y judiciales; procedimientos; medidas y recursos.

La articulación y ordenamiento de estos componentes conforman la arquitectura del sistema de protección integral, el cual tiene por objeto superar las acciones unilaterales y fragmentadas de las instituciones, con el fin de constituir un andamiaje complejo, en el que fluyan las interacciones, apuntando a la corresponsabilidad que respete las competencias propias o sustantivas de cada uno de los actores.

Las instituciones, entendidas éstas como “el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores” según Acuña y Repetto (2006:6), son reglas que pueden ser formales, es decir, derecho positivo o regulaciones; o informales, esto es, el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice. Estas instituciones son realidades abstractas, en las que operan normas y reglas que estructuran la acción social. Por otra parte, las organizaciones son realidades concretas, que cuentan con recursos para el logro de sus objetivos.

Cunil Grau (2010:6), señala que “las reglas que definen las relaciones de responsabilidad entre los formuladores de las políticas, los prestadores de los servicios y la ciudadanía constituyen las instituciones básicas que condicionan la eficacia de la implantación de una política pública”. Agrega que, la institucionalidad pública exige tres atributos a fin de hacer posibles la exigibilidad de los derechos, su abordaje integral y la participación social, que la autora (2010:5), define como “accountability, gobernanza sistémica y espacio público” lo cual posibilitará impactar equitativamente en el disfrute del derecho.

1.7 Las responsabilidades de los actores y la corresponsabilidad para la satisfacción de

derechos.

La legislación argentina propone que el sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, se conforme por un conjunto de actores que son interpelados para que asuman una actitud participativa y comprometida. Dichos actores estatales y privados, son para la ley, “individuos y grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones en el campo cognitivo y del campo del poder” (Repetto 2002).

Estos actores participan tanto en el proceso de instalación en la agenda pública, en el diseño, en la ejecución y también en la exigibilidad de la política pública en un marco institucional.

El paradigma de la Protección Integral de Derechos de la Infancia, con la reasignación de las funciones estatales revierte la concepción y modalidad instalada por la “doctrina de la situación irregular”. Ésta, se estructuraba sobre el rol protagónico de la Justicia, donde la disposición judicial decidía, en forma discrecional y arbitraria, el destino de un niño. Esta decisión que operaba como una orden, era comunicada a las áreas administrativas de la “minoridad”, lo que implicaba una injerencia indebida en la determinación de la política social.

El problema de la judicialización de niñas, niños y adolescentes se ha expresado históricamente “como la respuesta estatal de llevar a la justicia los problemas no resueltos por las políticas sociales”, como lo explica García Méndez (1992:20). Esta subordinación entre los dos poderes (ejecutivo y judicial) contribuyó a que la actividad administrativa se

orientara a los programas de internación, y a utilizar como mecanismo la tercerización en OSCs o en servicios privados, contrariamente al diseño de programas que atendieran al cuidado infantil y al fortalecimiento de los grupos familiares.

Es importante recordar, como lo señala la agencia Save the Children (1999:25), que la doctrina de la situación irregular se basó en la incapacidad de las políticas públicas de universalizar los servicios básicos, de atender a las cuestiones de carácter estructural y colectivo.

El sistema de protección integral pone en cabeza de la administración la responsabilidad institucional de diseñar y ejecutar en forma prioritaria las políticas destinadas a hacer efectivos los derechos, recibir las denuncias o amenazas cuando éstos se encuentren amenazados o vulnerados. Comprobadas las violaciones tendrá que adoptar las medidas de protección que correspondan, según el procedimiento que indique cada jurisdicción. Todas las políticas y medidas que se adopten, deben estar coordinadas entre las agencias responsables de hacer efectivos los derechos en función de la integralidad de los mismos.

En este sentido, como plantea Repetto (2010:81), la coordinación pro integralidad es una función indelegable del Estado y no una estructura organizacional con menor o mayor respaldo legal. Es por ello que “puede muchas veces ser ejercida desde lugares diferentes a los ámbitos formalmente establecidos para coordinar”. Por lo tanto, estas articulaciones son importantes también en los espacios territoriales, donde se brindan los servicios a los niños, niñas y adolescentes. Esto es posible, en la medida que exista adaptabilidad e innovación como atributos para atender problemas multidimensionales.

Los lineamientos generales de las reformas encaradas en América Latina se han inspirado en los principios de la CDN, diseñando leyes e instituciones, que al entender de las organizaciones sociales, tienen dificultades para la aplicación. Muchas de ellas sostienen que hay mayor viabilidad para la implementación del modelo de la protección integral en los países más desarrollados.

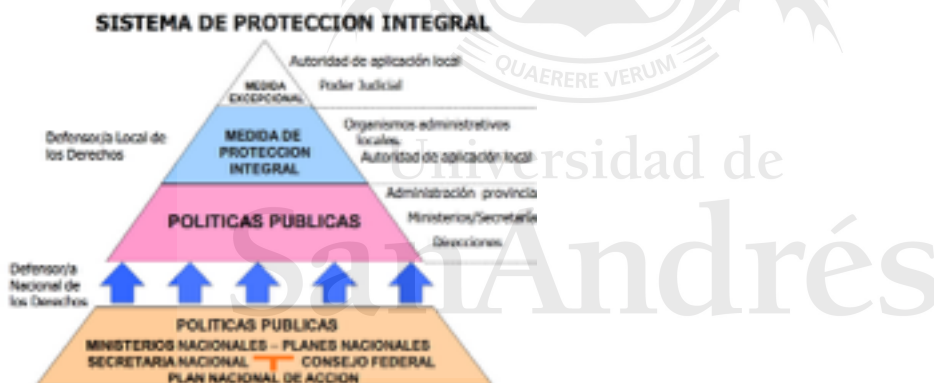
En Brasil, el proceso de sanción del Estatuto de la Crianza (1990) se sostuvo con alto compromiso y participación de los movimientos sociales. La reforma implicó la creación de nuevas instituciones, como los “Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente” y los “Conselhos Tutelares” acompañados de una inversión de recursos con los “Fondos de la Niñez y la Adolescencia”. El Consejo Nacional de los Derechos del Niño (CONANDA) tuvo desde sus orígenes un rol proactivo en la defensa de los derechos del niño. Mientras que los Estados y el Distrito Federal han promovido la creación de los consejos municipales, involucrando en forma directa a la población en el sistema de protección de derechos. Este modelo de construcción participativo contribuyó a una mayor comprensión, aceptación y puesta en práctica de los derechos del los niños.

La Argentina, a diferencia de Brasil, no reforzó el rol activo de la sociedad civil en su diseño institucional. Algunas jurisdicciones provinciales avanzaron acentuando el carácter de corte consultivo de los actores sociales. Las instituciones creadas por la ley de infancia, refuerzan la idea de fortalecer el rol de la administración frente al Poder Judicial. Sin embargo, se enfrentan a problemas inherentes a las políticas públicas en general. Éstos son los: interinstitucionales e interjurisdiccionales, propios del federalismo argentino, que

impactan en forma directa en el sistema de protección de derechos (Stuchlik:2005).

El gráfico a continuación, refleja el sistema en la órbita estatal del país e ilustra sobre el rol del poder administrativo en los procesos de decisión y ejecución de las políticas de infancia junto con los niveles e instancias de articulación.

En la base de la pirámide se encuentra el área de promoción y protección de derechos, en la que se planifican y diseñan los grandes lineamientos de políticas universales y planes consensuados a nivel nacional y subnacional, considerados prioritarios. Estos constituyen las políticas de Estado, elaboradas por el poder administrativo a nivel nacional: ministerios, secretarías nacionales, organismos de articulación nacional y federal.



Fuente: Stuchlik, Silvia. “De la mirada de la vulnerabilidad social a la perspectiva de derechos”. Análisis de la Construcción de una política pública de infancia en la Argentina: la nueva ley de protección integral de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En “Por un Mundo Mejor”. El rol de la Sociedad Civil en la inclusión social y los Objetivos del Milenio”. Bernardo Kliksberg y Nora Blaistein (compiladores).

En el nivel subnacional se diseñan y ejecutan las políticas públicas y programas de atención directa e indirecta a niños, otorgándole a los servicios que se encuentran en el territorio especial dimensión, ya que son los que sostienen las relaciones con los ciudadanos.

La CDN alienta a que la ejecución de las medidas de protección integral de derechos, corresponde a todos los organismos de la administración pública, toda vez que se encuentre vulnerado algún derecho para garantizar el acceso a la política específica, esto implica que para hacer efectivo un derecho no es necesario la intervención de la autoridad administrativa de protección a la infancia. Cuando la política pública incumple con su responsabilidad de brindar los servicios esenciales para el desarrollo de niños y niñas, el organismo especializado y competente, según lo determine cada administración, deberá intervenir y fijar una medida de protección integral que exija y repare los derechos vulnerados.

Los dispositivos de protección, constituidos territorialmente por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, deben estar articulados en redes locales, ya que también podrán activar los mecanismos de exigibilidad y efectivización de los derechos.

Por último, para erradicar el “paradigma de la situación irregular”, la CDN establece que la separación de los niños de su grupo familiar es una medida de último recurso. En la región se han dispuesto distintas políticas para evitar que la internación sea la única respuesta a las vulneraciones extremas de derechos.

En Argentina, como muestra el vértice de la pirámide, quien adopta esta decisión como medida excepcional, es la autoridad administrativa de protección de derechos subnacional. Cada jurisdicción, diseña los dispositivos adecuados, teniendo en cuenta la realidad territorial, siempre en el marco de la ley.

Siguiendo la CDN, como se trata de medidas excepcionales, es necesario acotar los niveles de discrecionalidad. Debido a esto el país estableció un control de legalidad, ejercido por la justicia toda vez que se adopta una medida como ésta. El procedimiento permite que la justicia sea garante de la legalidad de las medidas. De esta manera se introduce un control cruzado entre el poder administrativo y el judicial, con el objeto de evitar los abusos u omisiones que el patronato facilitaba.

Para hacer más eficiente los mecanismos de exigibilidad la CDN, recomienda a los Estados, la creación de instituciones independientes como la figura del Defensor/a de los Derechos de los niños. Institución que tiene como objeto fundamental la protección de los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes y de la comunidad frente a hechos y omisiones de la administración pública y de las instituciones privadas.

Las instancias y niveles descritos dan cuenta, que el diseño institucional se organiza en base a una estructura de responsabilidades que debe superar cierta lógica de fragmentación de actores que formulan políticas, programas y acciones, que a su vez interactúan entre distintas instancias gubernamentales y la sociedad civil.

En función de las atribuciones descritas, los Estados deben encarar una reforma integral de la administración para implementar los sistemas de protección de derechos. Esto implica: adecuar la legislación; establecer las competencias de los organismos especializados, redefinición de las políticas de todas las áreas y descentralización de los servicios locales, así como la planificación presupuestaria. Además, la elaboración de procedimientos y

protocolos que regulen las relaciones entre los poderes, jurisdicciones, áreas, organismos sociales y familias.

Un eje a destacar en las reformas mencionadas es la descentralización de los servicios de protección de derechos, garantizando su autonomía funcional y presupuestaria, para lograr que los servicios sean accesibles y acordes a las necesidades de cada comunidad.

Problemáticas complejas y multidimensionales, como las planteadas en esta tesis, deben tener como sustento la descentralización y articulación a nivel político, administrativo y fiscal, a fin de evitar malos desempeños que inducirían a mayores desigualdades regionales, dado que “no puede haber descentralización exitosa en el campo social sino se redefine el papel que desempeña el Estado, así como el tipo de capacidades administrativas y políticas que debe tener para asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios” (Repetto 2004:11).

En todos los casos, el diseño de la nueva institucionalidad, debe contemplar como eje central al niño como sujeto de derechos, su trato digno y el reconocimiento de su capacidad y autonomía.

El reconocimiento de su capacidad para expresar su opinión y que ésta sea tomada en cuenta, lo ubican en un rol protagónico para adoptar las decisiones que lo afecten. El niño abandona el rol pasivo de beneficiario de la protección estatal, y se alienta su participación como protagonista de su desarrollo. En este sentido, UNICEF (2008). entiende que “el nuevo y profundo significado de este derecho es que debería establecer un nuevo contrato social” entre el Estado y ciudadano.

Cabe aclarar que el reconocimiento de capacidades incluye el concepto de autonomía, conforme a su grado de madurez y desarrollo. Éste le otorga una dimensión particular a la participación de los niños, en todos los ámbitos de su vida cotidiana. El Fondo para las Naciones Unidas para la Infancia (2008) insta a superar la participación con un “enfoque basado en eventos”, promoviendo la inclusión sistemática de los niños en los temas de las políticas que los afectan, de forma que puedan expresar sus puntos de vista, involucrándose activamente, estableciendo relaciones con los diversos actores, con el fin de ser parte de los cambios de su entorno. Como entiende Pillotti (2000:16), “el proceso de emancipación de los niños se sitúa primeramente en el ámbito familiar para luego extenderse a otros planos de la vida social”.

El sistema de relaciones incluye la participación de la sociedad civil, en sus diferentes alusiones: comunidad, organizaciones para la defensa y protección de los derechos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, convocados a ser parte en la promoción y defensa de los derechos de los niños. Si bien algunas de estas expresiones de la sociedad civil han estado involucradas en las políticas para la infancia, se debe asumir el desafío de revisar como éstas resignifican su rol y sus relaciones tanto con el Estado, como con los niños a partir de esta nueva perspectiva.

Entonces, para que el sistema de protección de derechos se convierta en una política de Estado, como lo establece la CDN, es necesario realizar una reforma estatal, reconocer al niño como sujeto de derechos y modificar las relaciones entre los diferentes actores que permitan un nuevo marco de responsabilidades compartidas.

En referencia a este ámbito de relaciones, el enfoque de derechos estipula la participación de la sociedad civil en su diferentes formas. La coordinación de políticas de gestión asociada entre los organismos de gobierno y la sociedad civil también debe ser reformulada. Esta noción tuvo un importante protagonismo en el discurso de las políticas sociales de los años 90. Su resignificación apunta a señalar la corresponsabilidad de todos los actores sociales, no para tercerizar en base a criterios fiscales de eficiencia estatal, sino respecto a satisfacer los derechos de los niños a través de la coordinación de acciones y recursos.

Como explica de Leonardis, Ota (2001), la retórica de un Estado, demasiado grande y burocratizado y la idealización de una sociedad civil altruista y benevolente preparó las condiciones para una privatización de lo social, por lo cual los problemas y bienes de los que se ocupaba la política social pasaron a ser asuntos privados de los individuos, a la vez que fueron eliminados del campo de los derechos y la responsabilidad pública.

Hoy la sociedad civil, no es un actor unificado. Muestra diversos tipos organizativos que marcan el perfil de su accountability. En primer lugar, existen movimientos sociales afectados por violaciones de derechos humanos, organizados en torno a una demanda concreta y particular.

En segundo término, encontramos asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de trayectoria reconocida, con importante elaboración de propuestas y vínculos con organismos internacionales y gobiernos. Éstas, para Peruzotti (2008:20), son “una fuerza de

innovación a través de la generación de proyectos y sugerencias de reforma o mejoramiento institucional”.

Por último, encontramos las organizaciones locales o comunitarias, de carácter permanente, no profesionalizadas; que intervienen en diversas iniciativas de monitoreo o participación cívica a nivel local o municipal. Este tipo de asociación aporta información que enriquece el proceso de formulación de políticas públicas, acercando a las distintas agencias estatales las preocupaciones y demandas locales.

A la luz de la CDN, el objeto de la gestión asociada debe ser pensado en términos de una relación de diálogo entre actores gubernamentales y organizaciones sociales, con el objeto de construir un continuum de acciones y procedimientos que garanticen a las niñas, niños y adolescentes el acceso a bienes y servicios. Atendiendo así a la supervivencia, desarrollo y protección de los niños en el contexto de su familia y comunidad.

Ello no debe significar la delegación de responsabilidades estatales en actores privados, dado que el Estado tiene la responsabilidad primaria y es garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Ahora analizaremos otro de los aspectos relacionales de la reforma: el Estado y las familias. Las obligaciones del Estado y de las familias deben confluir en el objetivo de la protección del niño. El Estado debe garantizar las políticas públicas y las familias deben ser apoyadas por éste, en el rol del cuidado de los niños. Existe una tendencia a confundir el fortalecimiento familiar con la injerencia directa en la vida de las personas, orientadas al cambio de conductas, en lugar de producir su empoderamiento.

Esta confusión indica una visión retardataria del concepto familia. En esta tesis compartimos, como lo hacen los organismos internacionales de derechos humanos y la ley de 26.061, un concepto más amplio de los grupos familiares. La CDN considera a la familia como “grupo fundamental y medio natural”⁶ para el crecimiento y bienestar de los niños, y la reglamentación de la ley nacional avanza con amplitud en la definición del concepto y su alcance⁷.

El nuevo concepto y la corresponsabilidad de la familia, representa un cambio sustancial respecto a las antiguas leyes de menores. Para ellas, la familia no era un actor relevante ni participe, lo que derivó en relaciones paternalistas con la sustitución de responsabilidades y funciones a través del denominado Patronato del Estado.

Para el nuevo paradigma, en cambio, la relación del Estado con la familia deviene en complementariedad para su empoderamiento. Para ello los diseños institucionales se orientarán a sistemas de apoyo sostenidos en dos dimensiones: una material, referida al acceso a servicios que mejoran la calidad de vida de la familia. Y otra, simbólica, que apunta al desarrollo de capacidades para la crianza.

⁶ Preámbulo de la CDN.

⁷ La ley nacional 26.061, en su Decreto Reglamentario 415/06 define el concepto de familia como: “familia o núcleo familiar”, “grupo familiar”, “grupo familiar de origen”, “medio familiar comunitario”, y “familia ampliada”, además de los progenitores, a las personas vinculadas a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada. Podrá asimilarse al concepto de familia, a otros miembros de la comunidad que representen para la niña, niño o adolescente, vínculos significativos y afectivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección”. Los organismos del Estado y de la comunidad que presten asistencia a las niñas, niños y sus familias deberán difundir y hacer saber a todas las personas asistidas de los derechos y obligaciones emergentes de las relaciones familiares.

Según Jelin (2000), la conformación de la familia está atravesada por múltiples factores. El Estado y las agencias sociales intervienen tanto poniendo límites, ofreciendo oportunidades y opciones, como controlando su funcionamiento. La intervención “indebida” en la vida de las personas por diversas áreas sociales, generan diversas formas de control social. Además, las somete a una permanente evaluación de sus funciones, sobre la base de ideas dominantes o hegemónicas en cada época, siendo para Grosman (1996:106), “indispensable examinar los distintos niveles de intervención para decir acerca de su bondad o perversión”. Superar esta intervención hegemónica del Estado sobre las familias, es una de las intenciones que persigue el cambio de paradigma.

Hasta el momento hemos analizado cómo se conforma un sistema de protección de derechos, orientado a niños y sus familias. Definimos los niveles estatales y las políticas públicas y los actores públicos y privados y sus relaciones. La CDN avanza definiendo las nuevas relaciones, delimitando la asunción de responsabilidades.

Los actores tienen un marco de reglas que definen sus obligaciones y responsabilidades, las cuales en forma compartida generan un sistema de corresponsabilidad. Cada actor tiene que contribuir para que los otros puedan realizar lo propio, respetando las competencias de cada uno. Esta concepción descansa en la responsabilidad “Estado-Familia-Comunidad”, para garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos de la infancia.

El nuevo paradigma reordena las obligaciones, atribuciones y responsabilidades de los poderes del Estado, de la familia y de las organizaciones de la sociedad civil.

El Estado es el responsable de involucrar a todos los actores de la protección de los derechos, respetando los niveles definidos en la CDN. La familia tiene responsabilidad prioritaria en cumplimentar los derechos. Esto no deslinda a la sociedad, que subsidiariamente debe participar sobre la base de los principios de la solidaridad y la participación democrática para promover, proteger y defender los derechos⁸. En esta lógica es el Estado, quien debe promover la participación, involucrar a los niños, grupos familiares y la comunidad. Para ello, deberá fomentar mecanismos que los haga partícipes en el proceso de formulación, monitoreo y fiscalización de las políticas públicas.

La noción de corresponsabilidad, que se desprende del texto de la Convención, no incluye el sector privado. Bustelo (2007) remarca esta carencia, dado el papel cada vez más relevante del sector privado en temas cruciales como la educación, la salud, el cuidado infantil, e incluso la seguridad social.

UNICEF (2008:6), también avanza sobre esta cuestión: “las competencias suelen estar repartidas entre distintos organismos del gobierno y la prestación de servicios está en manos de las autoridades locales, proveedores no estatales y grupos comunitarios, por lo que la coordinación entre sectores y niveles, incluidos los sistemas rutinarios de remisión, es un componente necesario de los sistemas eficaces de protección de la infancia”.

Las obligaciones del Estado, siguiendo a Abramovich (2006:27), que utiliza la clasificación de Van Hoff, podría ubicarse en cuatro niveles: de respetar, de proteger, de garantizar y de promover la efectivización del derecho. Las primeras son obligaciones que no necesitan de

⁸Ley 26.061. Artículo 6. Participación comunitaria.

la injerencia del Estado o de terceros en la satisfacción de sus derechos. Mientras que las otras dos, remiten a acciones estatales: en que se garantice el acceso cuando no hay política pública específica y que se promuevan estas políticas en forma permanente, sin la asistencia estatal. Estas obligaciones del Estado constituyen al mismo tiempo orientaciones de cómo actuar y limitaciones relacionadas con la intervención en forma arbitraria y discrecional.

La corresponsabilidad del Estado de proteger con el plus de ser el garante del sistema, limita el ejercicio del control social sobre las familias pobres. En ningún caso se deslegitima la autoridad estatal, por el contrario, se reconvierte. El Estado es responsable como los otros actores sobre la base de una autoridad democrática, construyendo relaciones horizontales basadas en la confianza y el consenso. Esto impone desarrollar capacidades y poner en movimiento relaciones de cooperación y coordinación dentro de la propia administración, promoviendo el desempeño de nuevos roles de los otros actores implicados.

1.9 Relaciones entre las obligaciones y responsabilidades de los actores estatales: interinstitucionalidad, intersectorialidad, interjurisdiccionalidad.

Por último, en el esquema de relaciones se deben analizar la complejidad de éstas dentro del Estado. Observaremos las cuestiones interinstitucionales relativas a la intersectorialidad y la interjurisdiccionalidad. Las mismas han sido analizadas oportunamente por Acuña y Repetto (2001:8), como problemas que se manifiestan en los diseños y ejecuciones de las políticas públicas en general, que en el tema de estudio de esta tesis, impactan en forma directa en el diseño de los sistemas de protección de derechos.

Las relaciones interinstitucionales involucran una diversidad de actores, implican acciones conjuntas, toma de decisiones, enunciación e implementación de políticas, para lo cual se requieren procesos y espacios de coordinación. La perspectiva de entramado está relacionada con la existencia de espacios colegiados para la toma de decisiones, con participación de representantes de las instituciones corresponsables de las políticas.

En primer término la intersectorialidad genera una tensión en la relación entre los poderes del Estado, y la articulación de las distintas áreas de gobierno. En este caso, es imprescindible superar la tensión que se genera por la superposición entre el poder administrativo y el judicial. No es lo mismo intervenir a través de la red programática que a través de un procedimiento judicial que obligue a la administración a ejecutar un programa. De la resolución exitosa de esta tensión dependerá la reducción del control social y la revictimización de las personas.

La intersectorialidad, es también la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales. Según Cunill Grau (2005:1), “ la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente y que (...) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento

técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector”.

La segunda cuestión que nos ocupa es la interjurisdiccionalidad, entendida ésta como la relación entre los diferentes niveles de gobierno, es decir, entre la Nación, las provincias y los municipios, en el marco de un sistema federal. Los modelos de política pública en cada instancia pueden ser diferentes, con reglas o instituciones que fijan modelos de intervención distintos, donde los actores se constituyen con diferentes capacidades y con distintas estrategias. De esta manera, las instancias correspondientes deben fijar un marco de acuerdos que permitan el ejercicio del derecho y que no constituyan un conflicto de competencias entre los distintos niveles.

En el mismo sentido, esa superposición se manifiesta hacia dentro del poder administrativo, ya que los ministerios nacionales o secretarías provinciales, pueden tener programas que responden a cualquiera de los dos paradigmas. Distintos modelos de intervención para una misma población y hasta incluso, lo que es frecuente, superposición de programas o recursos para un mismo grupo poblacional.

Al respecto, Repetto (2010:81), agrega sobre la interjurisdiccionalidad: “Son múltiples los sectores del Estado nacional (en términos de organizaciones) que participan habitualmente en el complejo campo de las políticas sociales, a la vez que es creciente el protagonismo de organizaciones estatales de otros niveles jurisdiccionales (subnacional y/o local) con algún grado de participación en la gestión. Ambas dimensiones, la referida al interior del Estado nacional como aquella que vincula los diversos niveles jurisdiccionales, nos muestran que

afrontar los retos de la intersectorialidad y las relaciones intergubernamentales es una condición necesaria, más no suficiente, para avanzar hacia la construcción de un sistema integral de política social, que habrá de requerir de enormes y exitosos esfuerzos de coordinación pro-integralidad”. El autor plantea, de esta manera, la necesidad de diseñar e implementar sistemas de política social más integrales.

Desde otro punto de vista, Rosas Ferrusca, Calderón Maya y Campos Alanís (2012:126), hablan de la integralidad y de ir más allá de la coordinación, con “la gobernanza urbana integrada” que “abarca la cooperación entre sectores y disciplinas. Incluye tanto una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Administración de la ciudad-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil)”.

Repetto (2004:28), destaca que “queda mucho por hacer en el ajuste de funciones y procedimientos de aquellas instancias destinadas a promover la coordinación, sea en el nivel sectorial, jurisdiccional o en la relación entre Estado y los grupos socioeconómicos”.

Para el autor, la coordinación es un medio, no un fin, siendo el objetivo último avanzar hacia sistemas más integrales, que “requiere liderazgos políticos, objetivos precisos, solidez técnica y cultura de la colaboración, factores cuya confluencia suele ser más la excepción que la regla, lo que implica además tener una perspectiva de mediano-largo plazo.” (Repetto 2010:81).

En este sentido, el propio Repetto (2004:11), plantea la necesidad de mejorar las instancias y mecanismos de coordinación en tres planos “a) jurisdiccional en el contexto del Estado nacional, provincial/estadual/departamental y municipal; b) sectorial en el contexto nacional o subnacional y local en forma separada -educación, salud, seguridad social, vivienda y desarrollo social- y c) la combinación de lo interjurisdiccional y lo intersectorial”. La coordinación pro-integralidad, para el autor, implica un trabajo interinstitucional, interjurisdiccional e intersectorial.

UNICEF (2008:6), señala una serie de cuestiones comunes y de interés a todos los países que no pueden ser descuidadas, entre las que se encuentra, “el fortalecimiento de la coordinación entre los sectores y el aumento de la prestación mediante la puesta en marcha de iniciativas de protección y el estado de derecho”... “promover una coordinación intersectorial e interinstitucional y una mejor secuencia operacional con objeto de obtener resultados en materia de protección a la infancia en distintos niveles administrativos, mediante el uso de métodos innovadores ...” Pero todo esto está supeditado a los valores que atiendan al funcionamiento del sistema, tanto los que subyacen en los instrumentos de gestión utilizados por los organismos, como los que detentan sus directivos para lograr la gobernanza del sistema.

El Comité de los Derechos del Niño (2003:27)⁹, respecto de la aplicación efectiva de la CDN exige “una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos del niño en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración

⁹ Comité de los Derechos del Niño. 34º Período de Sesiones CRG/GC/2003/05. Observación General Nº 5. Medidas Generales de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44).

y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios niños y jóvenes. Invariablemente, muchos departamentos gubernamentales diferentes y otros órganos gubernamentales o cuasi gubernamentales influyen en las vidas de los niños y en el goce de sus derechos. Hay pocos departamentos gubernamentales, si es que hay alguno, que no tengan efectos, directos o indirectos, en la vida de los niños”.

En concordancia, Cunill Grau (2011:201), señala que “entre los rasgos destacados de los derechos humanos figura el reconocimiento de un enfoque holístico en su disfrute”. En este sentido, una derivación práctica, es que la adopción de decisiones exige tomar en cuenta las interdependencias de jurisdicciones, instituciones y sectores para generar un sistema destinado a la satisfacción de los derechos humanos.

El sistema de protección integral de derechos, que responde al nuevo paradigma de la CDN, impone una importante reforma estatal desde la perspectiva de los nuevos actores reconocidos. Los niños y sus grupos familiares emergen como protagonistas y el desafío es establecer con ellos relaciones más democráticas que contrarresten el control social y la arbitrariedad que las caracterizó por casi un siglo.

Para ello, los Estados deberán diseñar relaciones complejas, en su interior, adecuadas a los requerimientos de los sujetos de derechos y las sociedades en que viven. Esto implica dos desafíos, por un lado generar las adecuaciones institucionales, las políticas públicas y los dispositivos para que las personas ejerzan sus derechos, a través de la habilitación de mecanismos de accountability para hacerlos efectivos. Por otro, estas reformas deben hacer eje en la constitución de un sistema de protección de derechos, lo que implica resolver las

complejidades interinstitucionales, intersectorales e intejurisdiccionales, a la vez que se desarrollan capacidades que permitan su gobernabilidad.



Universidad de
San Andrés

2. Capacidades estatales para constitución y gobernabilidad de un sistema de protección de derechos.

2.1 Hacia la construcción del concepto de capacidad estatal en el marco del enfoque de derechos.

El Estado no es un actor unificado, se caracteriza por la multiplicidad de las agencias, en las que operan distintos actores en diversos contextos institucionales. La construcción de capacidades, no es un proceso que se agota en lo específico de cada una de las agencias. Es por ello, que es necesario analizarlo teniendo en cuenta la relación existente entre todas las organizaciones, en función de los criterios de integridad de las políticas y de la coordinación en el marco de un sistema. Pero además, la construcción de capacidades en la órbita estatal, debe relacionarse con el entorno social, en función de que es en ese ámbito donde las organizaciones estatales se desarrollan y mantienen interrelaciones. En este apartado analizaremos las distintas concepciones sobre esta cuestión.

La capacidad estatal, tiene que desarrollarse en función de los intereses, ideologías y recursos de sus actores. Y se ejerce, según Repetto (2004:15), a partir de diferentes atributos: “innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad”; entre otras.

El aporte de Evans sobre la capacidad del Estado se centra en el concepto de la conectividad social, es decir en las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales. En ese sentido, habla de “autonomía enraizada”, concepto ampliamente

difundido que critica el aislamiento burocrático planteado por el modelo weberiano. De esta manera, propone “una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (Evans, 1996:547).

Otra visión se ha sustentado en reducir la capacidad del Estado homologándola a la idea de la gestión pública. En esos términos, algunas teorías administrativistas imponen la lógica mercantilista de la gestión privada, en un intento de superación del paradigma weberiano. Para éstas, la organización adquiere un carácter meritocrático, lo que implicaría garantizar un grado de expertiz y coherencia interna. Para Prats (1992:21), éstas se sustentan en función de “los valores de economía, eficacia, eficiencia”, que Grindle (1997:34), nombra como la “habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentables”.

En este sentido el *new public management* se ha visto reflejado en los distintos programas de modernización administrativa estatal. Trasladar la lógica privada presenta claras insuficiencias para observar valores colectivos y atender a la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas, en especial las sociales. La mirada está puesta, más en la organización que en la construcción de la ciudadanía.

Prats (2005), analiza la evolución de las capacidades estatales que fueron dando lugar al surgimiento de los distintos paradigmas en la administración pública. Hace hincapié en las limitaciones de la teoría de la burocracia como paradigma de racionalidad, la emergencia

del modelo gerencial y sus problemas de homologación al mercado, y por último, observa el surgimiento de la gobernanza como modelo predominante en la actualidad, señalando que los tres se encuentran subyacentes en la organización estatal.

El concepto de gobernanza se relaciona con el de instituciones de March y Olsen (1989:22), que, en un sentido próximo al de North, “hablan de las instituciones como "reglas" y las incluyen en esta noción las rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizativas y tecnológicas alrededor de las que constituyen la actividad política”, pero también de “las creencias, paradigmas, los códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan y contradicen esos roles y rutinas” (Longo 2010:4).

Desde la perspectiva con la que se aborde este análisis, no se puede dejar de tener en cuenta las transformaciones acaecidas en el Estado y la sociedad durante las últimas décadas. Éstas dieron origen a fenómenos de reestructuración de la autoridad en el ámbito institucional. La capacidad indiscutida del Estado para afrontar diferentes problemas sociales fue puesta en cuestión, lo que ha llevado a estudiar nuevas relaciones intergubernamentales entre diversos actores y niveles de articulación, atendiendo a la dinámica de concertación acordes a cada contexto.¹⁰

En América Latina, luego de la dictadura, el eje estuvo puesto en la gobernabilidad democrática, entendida ésta como la capacidad institucional para dar respuesta a los

¹⁰ En Europa, las relaciones de las instituciones supranacionales y su interacción con las instituciones nacionales, puso en discusión esquemas rígidos de estratificación institucional. Un ejemplo es el federalismo como lo explican Peters y Pierre (2002), y que Mayntz (2000) aborda como fenómenos emergentes de la globalización con la integración de la Unión Europea, lo que implicó nuevas redes de gobierno y formas no jerárquicas de coordinación.

problemas sociales y las recurrentes crisis institucionales. Posteriormente al finalizar el período neoliberal, la prioridad fue restablecimiento del poder estatal, lo que llevo a reflexionar sobre las instituciones, las relaciones y sus capacidades.

Al analizar los procesos que se desarrollan al interior de cada organización estatal, Echevarría y Mendoza (1999:17), señalan que “algunos autores se han detenido más en observar la capacidad de implementar las decisiones políticas en función de las fortalezas para llevar cabo iniciativas propias, sin caer en la cooptación de los intereses privados que podrían influir en dichas decisiones”. Sin embargo, las capacidades a desplegarse superan la perspectiva del *Government*, demasiado apegado a los modelos de decisión pública propio de antiguos escenarios, predominantemente jerárquicos.

La voluntad política para contar con liderazgo y decisión desde altos niveles de dirección, es otra de las dimensiones para observar la capacidad estatal. Migdal (1998), la considera como aquella que poseen los líderes estatales para ejercer sus decisiones a través de los órganos estatales en una determinada sociedad. Otros autores, ponen el acento en los acuerdos entre las elites, dejando de lado el consenso con los otros actores implicados.

Esta tesis asume -como anticipáramos -una perspectiva relacional. Por ende, analizaremos las capacidades estatales, considerando a todos los actores que integran un sistema de protección de derechos, teniendo en cuenta que la interacción entre los mismos, es afectada por las reglas e instituciones que actúan (dependiendo de quién la use y con qué propósito) en un contexto determinado.

Repetto (2003) y (Berretta et. al, 2005), coinciden en marcar la importancia de la

capacidad política, en tanto que la movilización de recursos tiene por objetivo imprimirle una direccionalidad a la sociedad, mediante un conjunto de políticas que se diseñan y desarrollan en una dinámica relacional entre los actores, las organizaciones estatales y privadas, y de éstos con la sociedad.

En ese sentido, Repetto (2004:8), define a la capacidad estatal como la “aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social”, y agrega, la necesidad de considerar... “ciertas restricciones contextuales” (Repetto 2003:33), que impactan en la toma de decisiones.

De esta manera, la capacidad estatal, se observa a partir de tres dimensiones: política, presupuestal y organizacional, de acuerdo a la clasificación de Acuña y Repetto (2006:10). Los autores expresan los siguientes atributos: “a) política: fuerza relativa que posee la/s instancias con responsabilidad de gobernar y coordinar b) presupuestal: relación entre la dotación de recursos financieros del presupuesto y los problemas sociales que deberá enfrentar c) organizacional: roles, funciones, procedimientos administrativos y los recursos humanos que permitan o no hacer frente a los problemas de gestión”.

Comienzan a utilizarse en la literatura conceptos más integradores y multidimensionales, como es el de *capacity building*, “construcción de capacidad institucional”, que, compartiendo el enfoque de sistemas, incorpora a las organizaciones dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con considerables interdependencias entre éstos. La noción de *capacity building* fue incorporada oportunamente por UNICEF (1999), entendiéndola como producto o resultado de un proceso de habilidades logradas, en el

marco de los procesos de monitoreo y evaluación de políticas.

Ospina (2002:4) delimita los conceptos de capacidad institucional y de construcción de capacidad, para luego inferir que las dimensiones adecuadas para analizar a ambas son “los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público; y finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público”. Así, entiende que esta matriz resuelve los niveles de análisis de las instancias micro y macro organizacionales, y la relación con otros niveles.

Desde hace un tiempo se puso en la agenda, como señala Ospina (2002), el problema de la capacidad de las instituciones del sector público vinculada a la gobernanza (*governance*), término que surge en los reportes de los organismos internacionales, en el marco de los procesos de privatización, transparencia y redefinición de las funciones estatales. En esta relación, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas.

La gobernanza ya sea desde esta perspectiva descripta -emparentada con la *Nueva Gestión Pública*- como en el sentido de la gestión estratégica, y como aquella que hace eje en la gestión de calidad en sociedades tendientes a lograr el progreso y bienestar, no constituye un posicionamiento aséptico, sino de trascendencia política, ya que en ellos subyace una concepción sobre el Estado y del tipo de decisiones que se adoptan.

Longo (2010:3) explica que la gobernanza, en el sentido que la describe Aguilar “puede estar vista como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales preparan,

adoptan y ejecutan decisiones políticas en un entorno social determinado. Incluiría estructuras, procesos, relaciones entre actores, reglas, mecanismos de imposición, control y rendición de cuentas, incentivos, normas informales y, en general, todos los instrumentos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública”, señalando que esta definición es de carácter descriptiva.

La concepción de gobernanza que tiene el sentido de una acción pública de calidad es para Longo (2010) superadora, resaltando tres perspectivas de la misma. En primer lugar la “gobernanza democrática” que promueve el acercamiento de los ciudadanos a la acción pública, sobre la base de los procesos de responsabilización o accountability para la adopción y la ejecución de decisiones públicas. En segundo lugar, caracteriza a la “gobernanza eficaz”, como la que resuelve con eficacia los problemas, en base a los resultados esperados. Por último, la “buena gobernanza” que pone el acento en el marco institucional atento a las seguridades jurídicas y del mercado como la formación del capital social.

Para Farinós (2008:21), la gobernanza territorial hace referencia a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política.

La acción pública ocurre por la coordinación de la acción colectiva y no por la subordinación de la ciudadanía al aparato gubernamental, dado que el Estado no es el único actor considerado sujeto. La coordinación que ejerce el Estado, al decir de Rosas Ferruscas

y otros (2012:121), “deja de ser vertical para convertirse en una red de relaciones horizontales”.

En este sentido, los autores (2012:125), identifican dos dimensiones de la gobernanza territorial. Por un lado la “Vertical: relaciones o gobernanza multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos, en especial entre la escala local y regional” y por otro la “Horizontal: coordinación entre las políticas sectoriales, entre territorios (contiguos o no en red) y entre los diferentes agentes o actores. La participación de la ciudadanía, a título individual y en forma de grupos organizados”.

Es Cunill Grau (2010), la que desarrolla el concepto de “gobernanza sistémica” (integralidad), que conjuntamente con la accountability (exigibilidad o responsabilización) y el espacio público (participación) conforman los atributos necesarios de las instituciones del Estado encargadas de implementar una política con enfoque de derechos. La premisa de la autora es, que un proceso de cambio de las instituciones y de los modos de gestión para implementar una política con enfoque de derechos, tiene que asumir explícitamente su marco normativo. La transformación requiere, pues, hacer posible por lo menos la exigibilidad del derecho, su abordaje integral y la participación social, de manera de crear una mayor probabilidad de impactar sobre la equidad en el disfrute del derecho. Este mecanismo de exigibilidad, que presenta la autora, encuentra coincidencia con el concepto desarrollado por Longo (2010) respecto de la gobernanza democrática en el que se implican a los ciudadanos en la escena pública.

Por lo tanto, Cunill Grau (2010:7) sostiene que “cada uno de los principios del enfoque de derechos debe tener su correlato en un atributo organizacional y los correspondientes incentivos institucionales para dar lugar a una nueva institucionalidad pública que pueda encargarse de la implementación de una política pública con enfoque de derechos: accountability, gobernanza sistémica, espacio público”.

La gobernanza sistémica, complejiza el concepto de gobernanza, entendida ésta por gran parte de la literatura, como proceso directivo de la sociedad donde no sólo intervienen organismos gubernamentales, sino también organizaciones privadas y sociales (Aguilar Villanueva 2007:9).

La noción de gobernanza es asumida por organismos que integran sistemas de protección a la niñez, como la UNESCO (2007), quien considera que es el “adhesivo” que aglutina múltiples actores con responsabilidades diversas y organizaciones en diferentes niveles de gobierno, en función de resolver la complejidad que supone la multidimensionalidad de los problemas y teniendo en cuenta los problemas de la primera infancia.

Ahora bien, el diseño de la política con enfoque de derechos exige ciertos atributos de las instituciones que se encargarán de su implantación; el peligro señalado por Abramovich y Pautassi (2006:10), es que estas nuevas formas de institucionalidad no siempre tienen garantizadas políticas con enfoques de derechos.

Hemos analizado hasta aquí diferentes concepciones de capacidad estatal. Algunas más ligadas a teorías racionalistas que hacen eje en la eficacia y la eficiencia de la organización. Mientras que otros autores han ido incorporando visiones que involucran a la ciudadanía

como actor, otorgándole el rol de partícipe y contralor de las políticas públicas. Si bien las distintas teorías analizadas en este capítulo subyacen al interior del Estado, el surgimiento de aquellas ligadas a la gobernanza, abre otro camino que permite redefinir el rol del Estado, sus funciones y participación de la ciudadanía.

La cuestión que debemos abordar es de qué manera el Estado asume responsabilidades y diseña políticas con enfoque de derechos, en el marco de un sistema de protección. Y también, cómo se generan ámbitos para que los ciudadanos exijan sus derechos y sean parte del los procesos de diseño, monitoreo y evaluación. El objetivo es lograr que la sociedad se involucre en el espacio público para el logro de su bienestar.

La gobernanza sistémica planteada por Cunill Grau, aporta una visión integral para resolver problemas multidimensionales. Éstos conllevan a plantear cambios de carácter institucional y de los modos de gestión estatal, que no son asépticos y responden a los valores subyacentes.

Como analizamos, los sistemas de protección integral asumen el enfoque de derechos como marco de valores. Y es precisamente el Estado quien debe desarrollar capacidades y ser el responsable de establecer procesos de empoderamiento de los actores para que puedan ejercer su responsabilidad y exigibilidad y así incrementar la capacidad democrática del sistema.

2.2 Los obstáculos, límites y desafíos que tiene que superar una organización estatal para constituirse como sistema.

Diversos autores, entre ellos Cunnill Grau (2010), critican los cambios institucionales tendientes a ponderar la eficiencia por encima de la equidad, planteándolas como dicotómicas, y debilitando los valores generales que fundamentan la ayuda y la cooperación mutua. Repetto (2004:27), por su parte, plantea que no es simple cambiar una institucionalidad social, tendiente a mayor desarrollo. Para el autor, modificar las reglas formales e informales implica “cambiar la estructura de incentivos con que actúan y se relacionan los involucrados, directa o indirectamente, en las diversas políticas sociales”.

Repetto (2003:7), pone el eje en la capacidad estatal para lograr dicho objetivo, y en este sentido se pregunta cuáles son los incentivos que pueden promover mayor capacidad estatal. El autor, siguiendo a Lopez y Theisohn entiende que “los incentivos que contribuyen a preservar las capacidades y maximizar su aprovechamiento, están enraizados en sistemas de gobernabilidad basados en el imperio de la ley y la vigencia de los derechos humanos”. Estos autores plantean la importancia de la relación entre capacidad estatal y liderazgo para realizar una transformación, “es de importancia crítica fortalecer el liderazgo para proteger desde el inicio la inversión en capacidades. Líderes ineptos pueden destruir décadas de paciente trabajo con instituciones y personas, o incluso utilizar los conocimientos disponibles para provocar una regresión social” (2003:6).

Martinez Nogueira (2010:16), también le otorga importancia a la asignación de recursos y capacidades que deben ser consistentes con la toma de decisiones regidas por prioridades sustantivas y temporales, enmarcada en reglas de juego explícitas y sólidas. Este autor, marca la necesidad de contar con “mecanismos y acuerdos que aseguren la adecuada

coordinación e implementación.” Adhiriendo a esto Repetto (2010:59), agrega, que “coordinar constituye a la vez un proceso técnico y político”. La dificultad de lograr una conjunción virtuosa entre ambos es uno de los principales factores que explican la fragmentación que afecta a las políticas sociales. De esta manera, la coordinación es requisito para la integralidad y requiere de coherencia sistémica en todo el proceso de la política pública.

Cunill Grau (2010:6), por su parte, manifiesta que la construcción de la nueva ciudadanía que subyace en las políticas con enfoque de derechos, conlleva cambios financieros, así como de los diseños institucionales y en las capacidades públicas, es decir en la manera en que se formulan y ejecutan las políticas. Ésta señala que “la cuestión clave es que una política con enfoque de derechos no puede ser implementada por unas instituciones que contradicen su sustrato normativo basado en la búsqueda de la equidad, la cooperación, la participación y la construcción de ciudadanía. Por lo tanto, un asunto insoslayable es el diseño de una institucionalidad pública y de gestión que cree incentivos para ellos”.

Coincidiendo con lo anterior Martínez Nogueira (2010:17), plantea que “la superación de los problemas relevantes choca con insuficiencias en los marcos y en los arreglos institucionales y organizacionales, que fracturan la realidad e impiden su consolidación totalizadora e integrada, que las capacidades disponibles no están a la altura de las demandas de las políticas y de los procesos y que los modos de operar suelen estar inspirados en concepciones extremadamente simplificadoras de la diversidad y significación de situaciones, contextos y acciones”.

En síntesis, existen coincidencias entre Cunill Grau, Martínez Nogueira y Repetto en considerar, que si bien los arreglos formales pueden contribuir, hay cuestiones institucionales que tienen mayor peso que el diseño organizacional, determinantes a la hora de constituir un sistema de protección integral de derechos.

Ciertamente es necesario contar con instituciones independientes para la promoción y vigilancia de la CDN y de leyes que operen en concordancia. La creación de un sistema nacional de protección, comprende como anticipáramos un conjunto de leyes, políticas, normas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales, especialmente los que promuevan desarrollo y bienestar social, educación, salud y justicia.

Dichos sistemas, por ser parte de una red de protección social y extenderse más allá de ella, tienen por objeto promover el apoyo y fortalecimiento de las familias desde una perspectiva de respeto a los derechos de los niños, revirtiendo la escasa capacidad del Estado para escuchar y tener en cuenta sus opiniones. También, de generar espacios de participación para incidir en las políticas que los afecten y para reclamar por sus derechos.

El fortalecimiento de los subsistemas que integran el sistema de protección, implica para UNICEF (2008:6), una “reforma de las políticas, el fomento de la capacidad institucional, la planificación y la presupuestación, y el diseño de sistemas de seguimiento e información”. Las prioridades hacia donde apuntar este fortalecimiento dependerán de los contextos. Sin embargo, ningún Estado podrá omitir definir un conjunto de leyes, servicios de protección, políticas, y capacidades necesarias para prestarles apoyo.

Las políticas con enfoques de derechos han puesto el acento en la búsqueda de soluciones integrales, implicando a todos los actores (estatales, privados, organizaciones sociales, los niños y sus familias) como a sus relaciones. En este sentido, la gobernanza de los sistemas es una condición insoslayable para lograr el alineamiento e integración entorno a una visión compartida, especialmente de los actores gubernamentales, actuando así como un sistema para la efectiva protección de los derechos.

3. Los nuevos atributos institucionales y organizacionales: accountability y gobernanza sistémica.

3.1 Accountability para la exigibilidad y efectivización de los derechos.

Cunill Grau (2010:7), sostiene que “bajo un enfoque de derechos, reviste una importancia crucial la accountability de los actores que formulan las políticas y de todos aquellos encargados de su implantación”. Para que la exigibilidad sea posible es necesario que la institucionalidad encargada de garantizar los derechos se responsabilice ante la ciudadanía. La “accountability” o responsabilización, tiene un valor importante para Cunill Grau (2010:4), quien interpretando los postulados de Naciones Unidas, entiende que “quizá la fuente de valor agregado del enfoque de derechos humanos es el énfasis en la accountability de los formuladores de las políticas y otros actores cuyas acciones tienen impacto en los derechos de la gente”.

La responsabilidad puede ser legal o política. Peruzotti y Smulovitz (2002), dicen que en el primer caso, las acciones gubernamentales deben poder ser controladas por la Justicia de acuerdo al marco legal y al debido proceso; el segundo tiene que ver con las elecciones como herramienta de control de los representados hacia los representantes.

No todos los autores están de acuerdo en la efectividad de las elecciones como modo de controlar y hacer responsables a los funcionarios. Manin, Przeworski y Stokes (1999), dan tres argumentos de por qué este control no se puede hacer efectivo mediante las elecciones. El primero, es que como son periódicas, se debe valorar con un único sufragio múltiples medidas gubernamentales. En el segundo, argumentan que no se sabe si los votantes eligen

evaluando el pasado o pensando en el futuro; y por último se refiere a que la información del ciudadano promedio, dificulta una adecuada evaluación de las acciones gubernamentales.

O'Donnell (1997:11), se refiere a que la efectividad de la accountability electoral tiende a disminuir, pero agrega que por lo menos formalmente sucede lo que él denomina accountability vertical, compuesta por “elecciones libres y regulares, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios, que por lo menos, cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”.

El autor, agrega además, otro tipo de mecanismos de accountability, de los que carecen la mayoría de los países latinoamericanos. La horizontal es definida por O'Donnell (1997:26), como “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”.

O'Donnell (1997:13) manifiesta que ante la inexistencia de accountability horizontal, la vertical se debilita porque cuando las demandas sociales o periodísticas no son atendidas por la justicia o las agencias estatales correspondientes “los culpables suelen quedar impunes, los inocentes estigmatizados, todos los que merecen un debido proceso legal, privados del mismo y la opinión pública cada vez más alienada”.

Por otra parte, Peruzotti y Smulovitz (2002:7), incorporan el concepto de accountability social diciendo: “el funcionamiento de asociaciones civiles, ONGs, movimientos sociales y medios de comunicación, no sólo aportan nuevos recursos al repertorio clásico de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno, sino que también, en ocasiones, puede compensar muchos de los déficits intrínsecos de esos mecanismos”. Este tipo de mecanismos difieren de los “horizontales y verticales (electorales) en que las sanciones que ocasionan no son -en la mayoría de los casos- formales, sino simbólicas” (2002:11). Para Peruzotti (2008:4), “el surgimiento de novedosas formas de intervención civil organizadas alrededor de una política de derechos y de rendición de cuentas indica la presencia de un saludable proceso”.

Pero un enfoque de derechos exige desarrollar mecanismos que superen los mecanismos clásicos estatales de accountability político y judicial. Es el propio Estado el responsable de movilizar la participación de actores, para que éstos fortalecidos puedan ejercer la exigibilidad. Para ello debe generar los ámbitos y canales correspondientes.

Es Cunill Grau (2010), la que desarrolla cuatro tipos de mecanismos de accountability: además del legal (político) y judicial, le agrega el cuasi judicial y el administrativo. Estos atienden a los controles que la sociedad ejerce en forma directa en los diferentes ámbitos efectuando la exigibilidad de los derechos instituidos. La ciudadanía tiene que disponer de los recursos, para poder incidir sobre las decisiones y los resultados e intervenir en la propia configuración y hasta eventualmente lograr una ampliación de derechos, siendo “la información sobre los derechos” (Cunill Grau 2010:9) lo que posibilita la exigibilidad.

La reforma estatal de un sistema de protección de derechos debe estar orientada a que sus instituciones habiliten ámbitos y procedimientos integrales para que el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas sea patrimonio no sólo de los gobiernos, sino de toda la sociedad. El punto de partida es reconocer a los actores como sujetos y democratizar la información para que los ciudadanos puedan acceder y ejercer la exigibilidad de sus derechos en forma sistemática y permanente.

3.2 La importancia de la gobernanza sistémica para el logro de la integralidad.

La gobernanza sistémica supone la búsqueda de soluciones integrales que comprometen a una gran cantidad de actores. Según Cunill Grau (2010:11), esta noción se orienta el “alineamiento e integración en torno a una visión común de los diversos actores gubernamentales”(…) “Bajo esta perspectiva, existe gobernanza sistémica toda vez que al menos los actores gubernamentales concernidos directa o indirectamente en el ejercicio de un derecho ciudadano o en la implicancia de una política pública mantiene relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación para aportar y producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela“.

Cunill Grau acude al concepto de gobernanza sistémica y a la intersectorialidad para el abordaje de problemas complejos, donde tanto la planificación como la ejecución de la política pública se debe a la integración de los sectores para alcanzar la integralidad. Para la autora, esta noción requiere de tres dimensiones que pueden ser útiles para analizar un sistema de protección integral: la dimensión espacial, instrumental y valórica.

Siguiendo Cunill Grau (2010), la dimensión “espacial” es la que es capaz de generar

espacios institucionalizados de comunicación recíproca (deliberación). Es especialmente importante cuando en ella se plantea la necesidad de arreglos intersectoriales para ejecutar políticas públicas de problemas sociales multidimensionales. Es imprescindible realizar arreglos intersectoriales que superen la mera coordinación con vistas a lograr criterios de integralidad. También es necesario en estos espacios integradores realizar una distribución de recursos y saberes que permitan sostener tanto las visiones compartidas como los acuerdos logrados.

Los lazos de cooperación adquieren relevancia en la medida que se construyan sobre la base de la confianza, siendo más eficaces que las relaciones basadas en criterios de autoridad. Por lo tanto, es necesario generar y potenciar los procesos de discusión y consenso que promuevan vínculos institucionales en base a valores compartidos. Las diversas aristas de una política, las distintas perspectivas y los intereses emergentes de los actores indican que hay un proceso de construcción complejo por delante. Por lo tanto, es necesario generar ámbitos de acuerdo para el diálogo y la construcción de consensos políticos. En estos espacios se deberán operativizar los acuerdos de coordinación y de decisiones entre todos los actores, de modo de superar alianzas coyunturales y establecer políticas que se sostengan en el tiempo.

Los arreglos intersectoriales entre los distintos ministerios y secretarías de estado deben contemplar nuevas formas de organización estatal y capacidades para administrarlas. En la Argentina, si bien existen intentos de lograr criterios de integralidad, en diferentes niveles e instancias, aún no se observan resultados concretos. Los Consejos Federales (COFESA de

salud, COFEDESOS de políticas sociales, Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, entre otros) si bien intentan coordinar federalmente planes y programas no logran establecer políticas públicas integrales y transversales. Ni establecer relaciones eficientemente operativas entre todas las áreas y niveles de gobierno y esta lógica se reproduce al interior de cada una de las provincias.

El intento institucional de creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, ha sido importante, pero a pesar de estar integrado por todos los ministerios que ejecutan políticas sociales, la coordinación permanente ha estado a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Pero, dado el nivel de focalización de las políticas, ésta agencia no ha logrado incorporar la lógica sistémica de salud y educación que tienen una larga trayectoria en políticas universales. Más allá de las características, de cada una de ellas, con este intento de coordinación no se ha logrado alcanzar grados de integralidad necesarios para mejorar la respuesta estatal respecto de los derechos de las personas.

Hacia el interior de los distritos se observan los mismos problemas de coordinación e integralidad. En la Ciudad de Buenos Aires, se ha conformado un Gabinete Social. La Jefatura de Gabinete tiene que elaborar un programa que integre las políticas sociales de todos los ministerios, sin embargo la cuestión de la infancia no ha tenido tratamiento integral, ni relevancia en la agenda social. La superación de las fragmentaciones y superposiciones entre las áreas se han mantenido; esto afecta la falta de congruencia entre las políticas y los recursos.

Sin embargo, la discusión sobre la dimensión de integralidad, que a los fines de este trabajo resulta central, se fortalece a partir del aporte de Repetto (2010:1), quien entiende la noción de sistema de protección social con enfoque de derechos “como modo de repensar conceptual y prácticamente la política social, (sin que por eso sea “toda” la política social) (y gasto) social”.

Respecto a la dimensión “instrumental” refiere a los instrumentos y procesos de gestión en red, como mecanismos integradores de las políticas. Cunill Grau (2010:12), enfatiza que el tipo de políticas públicas que supone soluciones integrales, estaría exigiendo el desarrollo de arreglos institucionales de diálogo sostenido, que devienen en visiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales. Por lo tanto, no bastaría el mero perfeccionamiento de la coordinación entre ellos.

Es decir, la potencialidad de los instrumentos y procesos de gestión en red, tanto intra como intersectorial también deben ser integradores (en particular los referidos a los procesos de programación o planificación, presupuestación, evaluación y control). Agrega, además, que la contractualización de las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores puede convertirse en un mecanismo integrador, sobre todo si a diferencia de lo que ocurre en las relaciones supra subordinación, deviene en derechos y obligaciones recíprocas.

Los planes constituyen instrumentos valiosos para integrar las políticas gubernamentales con enfoque de derechos. Sin embargo, pocos planes llegan a conformar un sistema que integre corresponsablemente los recursos y saberes de las agencias sociales, siendo

difícil evaluar los criterios de integralidad de todos los ministerios en función de la fragmentación de las cuestiones operativas y de la información disponible institucional.

Por último, la dimensión valórica que para Cunnill Grau (2010), atiende a los acuerdos en base a valores compartidos y prácticas coordinadas e integradas, permite explorar, en primer lugar si los valores que se intentan maximizar, en un sistema de estas características, a través de los instrumentos de gestión, son acorde al enfoque de derechos. Luego, si es que éstos tienen una relación directa con las metas que se fijan, lo que supone entonces, una instancia necesaria de acuerdo entre las áreas estatales que permitan una gestión entre las mismas. Por lo tanto esta dimensión para la autora, es donde se integran a los instrumentos que permiten los espacios de acuerdo y la coordinación transversal sustentada en los valores del enfoque de derechos que se expresan en una política de gestión deliberativa e integrada.

En síntesis, hemos podido observar distintas literaturas que aportan conceptos y posicionamientos. Los principios fijados en los instrumentos internacionales constituyen un marco donde se fijan los estándares para los países, en materia de derechos humanos. Dicho enfoque debe ser receptado en las legislaciones y en los diseños institucionales con el objeto de que las personas puedan gozar de sus derechos. Para ello los Estados deben generar capacidades a fin de lograr el funcionamiento de un sistema de protección integral. Sin embargo, como hemos visto, existen obstáculos para la integración de los mismos, en virtud de la complejidad de las relaciones y reglas de juego entre los actores, que dificultan la corresponsabilidad.

El ejercicio de accountability para hacer efectivos los derechos, debe garantizarse con el diseño e implementación de mecanismos que estén dispuestos al servicio de la ciudadanía. Para lograr el goce de los derechos, no es suficiente instituirlos, sino que es necesario que se generen obligaciones para su cumplimiento.

Finalmente, la participación activa e informada de todos los actores involucrados en el sistema, durante la formulación, la implementación y el monitoreo de las políticas públicas, impone la creación de mecanismos sustentados en espacios compartidos, de comunicación recíproca y la generación de instrumentos para la gestión en red, cuyo valores sean el enfoque de derechos.

4. La ley nacional de infancia y el impacto en las jurisdicciones.

4.1 Breve reseña histórica desde la beneficencia a la primera ley de menores y la incorporación de la CDN.

Los discursos "oficiales" que a lo largo de la historia se constituyeron como hegemónicos, conceptuaron a la niñez como un todo monolítico y la abordaron como una antesala de la adultez, negándole entidad propia. También se ocuparon de distinguir y nombrar a las infancias pobres, diferenciándola de "la otra infancia". Reconocemos, entonces, la consolidación del discurso oficial "de la minoridad" en el período 1880-1930 en Argentina, afianzado a partir de 1910, cuyas definiciones sociales, políticas, jurídicas, científicas, "clasificaron" a los niños y niñas pobres y tomaron cuerpo con rígidos postulados como el discurso de la defensa social y de la prevención de la delincuencia.

Este discurso proveyó de contenido a la Ley de Patronato de Menores (10.903) del año 1.919, en el marco de la doctrina de la situación irregular y a las prácticas institucionales en materia de niñez y juventud, en un escenario marcado por un pensamiento positivista, con una fuerte tendencia a la medicalización y patologización de los problemas sociales.

De este modo, el Estado estableció el procedimiento de tutelarización que, mediante el aparato judicial, asistencial, educativo -y la tecnificación de la acción social, intervino en la infancia bajo el doble "peligro y riesgo" (Donzelot:1998). Para este autor, quedó trazado así, para las infancias pobres el cerco de un poder tutelar a través del tribunal de menores como una forma de la sociedad tutelar.

Este doble condición consolida la judicialización de un sistema que apuntaba a la protección de personas y a la rehabilitación de niños de los sectores más pobres de la sociedad. El marco institucional, combinaba la intervención coactiva de los tribunales de menores con los servicios de internación bajo la órbita del poder administrativo. Por lo tanto, los abordajes, asistencial y penal, constituyen un todo integrado y continuo que dan respuestas idénticas, confundiendo las realidades de los jóvenes infractores con las de los niños abandonados o pobres.

Se intentó disociar lo social de lo económico, culpabilizando a cada niño y su familia de su situación de pobreza y exclusión. Estos fenómenos se han desarrollado en un contexto de minimización del Estado y exacerbación de una lógica de mercado que transfiere áreas de competencia indelegables hacia la responsabilidad de las familia; instalando un acceso diferencial a los servicios según la clase social y a la capacidad de adquirirlos en el mercado.

Dicho proceso provocó un cambio en las funciones del Estado relacionadas con el bienestar de la población agudizando el retiro estatal de las responsabilidades sociales y abriendo el juego a la transferencia de sus competencias a las organizaciones de la sociedad civil.

De esta forma, observamos el proceso de agotamiento del Estado-Nación, forma clave de organización social durante los siglos XIX y XX. García Mendez (1999:40), en ese sentido sentencia “siete décadas (1919-1990), las leyes de menores fueron mucho más que una epidermis ideológica y mero símbolo de un proceso de criminalización de la pobreza. Las leyes de menores fueron un instrumento determinante en el diseño y ejecución de la política

social para la infancia pobre. Con estos precedentes, no caben dudas de que el paradigma de la situación irregular fue indiscutiblemente hegemónico durante siete décadas en América Latina”.

Fue precisamente en la década del 90 del siglo pasado, en la que los “menores en peligro de riesgo moral y material” pasaron a ser los “nuevos pobres”, afectados por las políticas neoliberales como la descentralización de políticas sociales básicas (salud y educación) y la exclusión del sistema de seguridad social como consecuencia de la pérdida del trabajo.

Este concepto de nuevos pobres, fue utilizado en Argentina por primera vez en las mediciones de 1984, que para Cortés y Kessler (2013:4), son “los empobrecidos miembros de la clase media cuya contracción preanunciaría la polarización de la otrora sociedad integrada”. En la misma línea Minujin y López (1994:88) ya afirman que, “la pobreza se extendió y el universo de los pobres es ahora más heterogéneo, engrosado por sectores medios imposibilitados de acceder a bienes y servicios básicos”.

En un escenario donde se planteaba la reforma del Estado, la respuesta sistemática fue la reproducción del modelo de patronato a gran escala por medio de instituciones de asistencia, básicamente internados (civiles y penales), concebidas como instituciones totales, en la que los niños recibían su escolarización, asistencia sanitaria y se socializaban. La falta de capacidad edilicia del Estado para alojar a los nuevos niños pobres, promovió la terciarización de la internación en organizaciones sociales y en servicios privados (clínicas psiquiátricas, comunidades terapéuticas) aplicando el criterio de la eficiencia y eficacia en funciones que eran costosas y poco rentables.

El asistencialismo y la discrecionalidad fue la constante del modelo. Los instrumentos en los que se sustentaba la gestión estaba exentos de procedimientos que regularan la actuación estatal. Siendo los niños considerados objeto de tutela e incapaces, la institucionalización se disponía por largos períodos, separando a los niños de sus familias, en servicios tales como familias sustitutas, que reforzaban la discriminación de las familias de origen alejándolas del proceso de responsabilización y participación para reclamar por los derechos del cual eran excluidos.

Esta institucionalidad encabezada por el área nacional, se reprodujo en casi todas las provincias. El modelo institucional se basaba en el ejercicio de la autoridad, sustentada por el Juez de Familia, quien disponía en forma arbitraria la judicialización, separación de la familia de origen y el encierro -instrumentado por la administración- como poder subsidiario de la justicia. El aparato estatal se había convertido en una maquinaria en la que los saberes y recursos se sustentaban en valores compartidos en el paradigma de la situación irregular.

Distintos acontecimientos sacudieron a este sistema, como las nuevas declaraciones de derechos humanos. El proceso de lucha por el reconocimiento internacional y regional de los derechos humanos de los niños, generó un marco de renovación normativa e institucional cuya expresión por excelencia, en nuestro país, es la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y su incorporación a la Constitución de la Nación (1994), con la máxima jerarquía normativa imperante en nuestro ordenamiento jurídico.

Es importante destacar el papel protagónico desempeñado por los Estados y las organizaciones no gubernamentales en el contenido de la CDN. Por un lado los Estados reafirmaron los derechos sociales con énfasis en la supervivencia del desarrollo y por otro lado, las ONGs realizaron acciones de incidencia para promover medidas especiales ante posibles abusos de los adultos y de las instituciones estatales. Al mismo tiempo, las organizaciones internacionales cumplieron un rol central en el marco de la gobernabilidad global de los derechos humanos.

La CDN ha implicado un cambio radical en la forma de definición de las personas menores de edad, en tanto inaugura un nuevo status jurídico de los niños, como sujetos titulares de derechos. Esta nueva concepción de la infancia redefine las obligaciones del Estado, el que deja de ser filantrópico, caritativo y asistencial, y asume la obligación de establecer políticas públicas que garanticen respeto, protección y satisfacción de los derechos y garantías de los niños.

En ese sentido, Pilotti (2000:52) avanza considerando que el proceso de la CDN exige un piso para los países que puede colisionar con la aplicación, explicando que “a medida que las propuestas universalistas de la gobernabilidad global transitan desde la promoción de un discurso progresista a la demanda de transformaciones cada vez más profundas a nivel de las ideologías, prácticas e instituciones locales, mayores son las probabilidades que surjan resistencias al cambio”.

En nuestro país, el instrumento logró instalarse como una regla de tercer nivel, según la clasificación de Acuña y Repetto (2007:7), ya que una regla como la Constitución define

“quién y cómo se hacen las reglas en términos generales”... implicando “procesos de participación política y decisiones a nivel social” como argumentan los autores. Las mismas tendrán probabilidades de generar éxitos diferenciales para los actores y planificar e implementar estrategias para su aplicación.

La CDN se transformó en un deber ser que no logró cristalizarse como práctica en el andamiaje estatal, prueba de ello es que en América Latina, se avanzó en una serie de reformas legislativas en materia de niñez, para constituirse en reglas de segundo nivel, siguiendo a estos autores, ya que lo que se buscaba eran resultados específicos, sobre el papel de los distintos poderes del Estado en la responsabilidad del diseño, aprobación y ejecución de las políticas públicas. Argentina, fue uno de los países que más tarde adecuó su legislación (2005) y aún no ha logrado un desarrollo acabado del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños.

4.2 La ley nacional instituye un sistema de protección de derechos de la infancia.

Con la caída de la dictadura argentina, en el año 1983, la promoción y garantía de los derechos humanos cobra importancia y queda plasmada en la Constitución Nacional del 94 (art.75 inc. 22) abriendo un nuevo marco de reconocimientos y obligaciones para el país.

Paradójicamente también en los 90, se producía el cercenamiento de los derechos en el marco de las políticas de ajuste y se creaba por decreto el organismo rector de la “minoridad”: el Consejo Nacional del Menor y la Familia, cuyo diseño institucional consolidaba el patronato de menores, reinstalando en la órbita administrativa, el discurso hegemónico de la justicia de menores, por casi una década. Podemos decir entonces que el

despliegue de políticas públicas en el país para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, se desarrolla en un escenario de contradicciones, interdependencias y complejidades múltiples.

Mientras el Estado argentino implementaba políticas neoliberales, se comprometía ante los organismos internacionales a “adoptar las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos”¹¹ reconocidos en la CDN. La dimensión simbólica de la política de infancia, propugnada por los cuerpos normativos internacionales y las estrategias discursivas fue tardíamente revalidada con las primeras leyes provinciales, y recién en el 2005 con la aprobación de la Ley Nacional 26.061, norma que derogó expresamente la Ley de Patronato.

En materia de políticas sociales orientadas a la niñez, tres son los compromisos estructurales asumidos por el Estado argentino: revisar la legislación vigente y adecuarla al nuevo tratado de derechos humanos; planificar y ejecutar un programa de gobierno que garantice hacer efectivos los derechos a través del acceso a servicios de educación, salud, vivienda, alimentación; y establecer el control de legalidad de las acciones u omisiones de la autoridad administrativa en los casos donde se registra una vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños.

Esta línea de transformaciones propuestas por la CDN, inaugura un proceso de característica no incremental, signado de tensiones, obstáculos, con avances y retrocesos, y con la aspiración -especialmente de los actores no gubernamentales- de modificar la ley.

¹¹ Art.4 CDN.

En este contexto socio histórico se sancionan algunas leyes provinciales de protección de derechos para las personas menores de edad. En general, los cambios estatales avanzaron primero en el plano legislativo, siendo el Estatuto de la Criança brasileiro, el antecedente legal latinoamericano con más influencia en la Argentina, que se caracterizara por los procesos de incidencia y participación de las organizaciones sociales.

Las adecuaciones legislativas de las provincias antecieron a la ley nacional, probablemente como consecuencia de la resistencia del organismo administrativo (Consejo Nacional del Menor y la Familia) que aplicaba con adhesión incondicional la ley de patronato y las políticas neoliberales. En la Ciudad de Buenos Aires, el proceso se dio primero en el poder administrativo, cuyos servicios adoptaban el enfoque de derechos, y que precedieron a la sanción de la ley local.

La iniciativa e incidencia de UNICEF Argentina, con acciones de sensibilización y movilización de actores estatales y no estatales, contribuyó a la difusión de los contenidos de la CDN y la colocación en la agenda política de la necesidad de tener una ley acorde al paradigma de la protección integral de derechos de niños.

Los debates, en los inicios, se centraron por un lado en la derogación del patronato y, por otro en la aplicación directa de la CDN. Incluso algunos juristas dudaban del valor instrumental de tener una ley, siendo que la misma estaba garantizada en la Constitución. La evolución de la discusión se centró luego en torno a las atribuciones y competencias del poder administrador respecto del modelo de autoridad centralizada enraizada en la justicia.

4.3 Las primeras adecuaciones provinciales a la CDN.

El 22 de noviembre de 1995, Mendoza sanciona la primera ley provincial que asume el enfoque de derechos en nuestro país¹²; sin embargo la misma sostenía criterios tutelares, ya que la Justicia mantenía las atribuciones otorgadas por el patronato. Un año antes de la sanción de la Ley provincial de Mendoza, el Consejo Deliberante de Guaymallén sancionó la primer ordenanza de creación de un Consejo Municipal de la Niñez y Adolescencia. Las funciones del Consejo se centraban en el diagnóstico y planificación en favor de supervivencia, desarrollo y protección de todas las niñas, niños y adolescentes del distrito en un espacio compuesto por representantes del Municipio, ONGs, Consejos Vecinales y colegios primarios y secundarios de la localidad, asumiendo el desafío previsto en el artículo 206 de la Ley provincial que invitaba a los municipios a crear “Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia”. En este contexto, en febrero de 1996, el Consejo de Niñez de Guaymallén crea la Oficina de Defensa de Derechos de los Niños y Adolescentes (ODDNA) integrada por dos áreas: un servicio de protección de derechos para atender casos específicos y un programa para la inclusión de los niños en las políticas sociales. Esta experiencia, apoyada por UNICEF argentina, configuró un modelo posible, irradiándose a nivel nacional.

En la misma época, en la Provincia de Chubut comenzó el proceso de reforma legislativa, que culminó con la sanción de la ley 4.347 en 1997, que prevé la desjudicialización de situaciones sociales y la creación de los “Consejos Comunales de la Niñez” y el Fuero de Familia. Es la primera vez que una ley introduce el tema de la integralidad convocando a

¹² Ley 6354. Régimen Jurídico de la Minoridad. Vigente con modificaciones. Decreto Reglamentario 1644/98 B.O 21/10/67 y Decreto Reglamentario 1496/97. B.O. 27/11/97. Ampliación de Competencias Ley 6454. Art. 33. Ley 6551. Ley 6554.

todas las áreas de gobierno para trabajar en la protección de derechos. En este sentido, es destacable que la creación de los servicios estuvo vinculada a la reorganización de los gabinetes psicopedagógicos dependientes del área de educación, descentralizados en los municipios. La ley establece un mecanismo de incentivo a las localidades que adhirieran a su aplicación, habilitándolas a la ejecución de las políticas. La reglamentación establece niveles de articulación entre los actores gubernamentales municipales y las organizaciones de la sociedad civil para la constitución de “Servicios de Protección de Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia”, siendo el municipio de Puerto Madryn el primero en adherir en abril de 1998.

Posteriormente y hasta la sanción de la ley nacional, otras provincias se anticiparon: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Neuquén¹³, Tierra de Fuego, Jujuy, Misiones, Buenos Aires, algunas de las cuales mantienen criterios de patronato. Una vez aprobada la norma nacional, algunas provincias optaron por la adhesión. Esto produjo una serie de inconvenientes en función de la pérdida de la riqueza procedimental, que hubiese contribuido a definir aspectos operacionales locales, además de disminuir la posibilidad de elevar los pisos mínimos de la normativa nacional. La adhesión contribuye a una parcial aplicación, en virtud de la resistencia que ofrecen los actores que se recuestan en normativas locales, contrarias a la ley nacional, que no son derogadas.

¹³ La Provincia de Neuquén sancionó la ley 2.302 (1999), que introduce en el ámbito jurisdiccional la novedosa figura del Defensor de los Derechos del Niño y del Adolescente. De esta manera, se sustituye la función tutelar del Defensor de Menores. La ley y su institucionalidad han recibido duros embates para su modificación.

La ley en Cuidad de Buenos Aires sanciona la Ley 114, de Protección Integral de Derechos en el año 1998, abriendo el camino en el área metropolitana donde se encontraba el núcleo más duro de las instituciones que sostenían la situación irregular. Este proceso se acentúa con la adecuación legislativa de la provincia de Buenos Aires, que mostró una serie de complejidades que se plasmaron en diferentes normas hasta llegar a las actuales¹⁴. En este marco, se crean los servicios zonales dependientes de la provincia y los servicios locales en algunos municipios, cuyo proceso de implementación aún no ha concluido.

Hasta la sanción de la ley nacional 26.061 fueron tratadas numerosas iniciativas en el Congreso. La Cámara de Diputados, a principios de 1998, llega a un consenso sobre la base del proyecto¹⁵ que aggiornaba el régimen de patronato, dejando vigente las competencias de la Justicia.

En el 2001, los diputados aprueban por unanimidad un proyecto¹⁶ que adopta completamente el paradigma de la CDN, pero éste es resistido en la Cámara Alta, básicamente por los artículos que hacen referencia al derecho de salud reproductiva y acceso a dichos los servicios. Finalmente, como consecuencia de un acuerdo transversal en el que participaron todos los bloques políticos y el Poder Ejecutivo Nacional, la Cámara de Diputados aprobó el 28 de septiembre de 2005 la propuesta del Senado como Ley 26.061.

Esta norma reproduce fielmente el paradigma de la protección integral de los derechos de

¹⁴ Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño; con las modificaciones introducidas por la Ley 13.634 que estipula las competencias del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño y la Ley 14.537 que modifica las funciones de los servicios locales y establece el procedimiento para las Medidas de Abrigo.

¹⁵ Expedientes 5618 -D- 97 y 2607 -D- 98.

¹⁶ Proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados 3041/01.

los niños. La misma, fue promulgada de hecho el 21 de octubre del mismo año, publicada en el Boletín Oficial cinco días más tarde y reglamentada por los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional 1293/2005; 415/2006 y 416/2006.

Después de la sanción de la ley 26.061, se aprobaron leyes provinciales que revisan los criterios tutelares y presentan una clara tendencia a generar mecanismos procedimentales delimitando las competencias de los actores. Un ejemplo de ello es la ley de la Provincia de Santa Fe (12.967), aprobada en el año 2009, que asumió los criterios de protección integral. Reglamentada en 2010, se encuentra en pleno proceso de descentralización de los servicios municipales. Asimismo se generó un marco de procedimientos que fijan criterios de actuación, incluso regulando las relaciones interjurisdiccionales entre la provincia y los municipios y relaciones intersectoriales entre las áreas de gobierno que atienden temas de infancia, estableciendo los estándares de intervención de los programas específicos de niñez. En una situación similar se encuentran las provincias de Chaco y Catamarca, cuyo texto legal fija exhaustivos procedimientos de exigibilidad administrativa y judicial. Sin embargo, su implementación se vio demorada en la etapa de descentralización a los municipios.

Los procesos descriptos de los distritos provinciales ponen en evidencia el juego de los actores gubernamentales, siendo el poder administrativo, el que aspiró a legitimar sus nuevas competencias en función de los mandatos constitucionales, mientras que las mayores resistencias se centralizaron en el Poder Judicial. No obstante, desde las mismas áreas administrativas, existieron tendencias a la obstaculización del cambio en las políticas.

Incluso gran parte de la burocracia de las áreas de “minoridad”, encargadas hasta entonces de la ejecución de los programas, resistieron también las transformaciones que planteaba el nuevo paradigma, ya que éste afectaba a las organizaciones en su interior y a las prácticas técnicas-profesionales consolidadas por el patronato estatal.

4.4. La Cuestión Federal

Respecto a la cuestión federal, existen antecedentes, incluso en la dictadura militar, para realizar acuerdos de coordinación de las políticas en materia de niñez. En 1982, se suscribe el Acuerdo Federal de Protección Integral del Menor y la Familia por la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires¹⁷. En el año 1992, se convoca a un Consejo Federal ratificando “en todos los términos” este Acuerdo¹⁸. El organismo nacional hizo suyos los objetivos y acciones ejerciendo su autoridad de manera centralizada en la férrea aplicación de la ley de patronato. Al mismo tiempo, se convoca al Encuentro Federal sobre Infancia y Adolescencia llevado a cabo en 1992, con la participación de todos los poderes del Estado nacional, provinciales y municipales, representantes de distintas iglesias y expresiones religiosas, organizaciones no gubernamentales y Unicef Argentina. Se resolvió por unanimidad proponer al gobierno nacional, a las provincias miembros y a la comunidad en general, un programa de metas en cumplimiento de la Ley N° 23.849 que aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño.

¹⁷ Poder Ejecutivo Nacional. Subsecretaría del Menor y la Familia. Acuerdo Federal firmado el 12-11-1982, Consejo Nacional del Menor y la Familia. Centro de Información y Documentación.

¹⁸ Ministerio de Salud y Acción Social. Acuerdo Federal 19-10-1992, Consejo Nacional del Menor y la Familia. Centro de Información y Documentación.

Sin embargo, la política de infancia prosiguió el rumbo fijado en el Acuerdo de 1982. El poder de la Nación avanzaba en el diseño de políticas centralizadas y su injerencia en el área metropolitana. En 1995, se constituyó el Sistema Integrado Metropolitano por el cual se le otorgaba al Consejo Nacional del Menor y la Familia la administración de los Institutos de Menores de algunas provincias, siendo el convenio más emblemático, el que suscribió con la provincia de Buenos Aires¹⁹.

En el año 1996, UNICEF Argentina, comienza otra serie de consultas con diferentes actores con el objeto de instalar en el debate público la aplicación de la CDN y fomentar la necesidad de utilizar ese marco conceptual para diseñar y ejecutar políticas públicas de infancia y adolescencia en todas las jurisdicciones a través del compromiso de los diversos actores. Sin duda alguna, el Encuentro Federal Sobre Políticas de Infancia (1997), fue el corolario de estas discusiones. Considerado el punto de inflexión de oposición al régimen del patronato, cuyas conclusiones surgidas de los 1200 participantes de todo el país, proponían acciones inmediatas para lograr un consenso para la sanción de una ley protección integral y la derogación de leyes contrarias al nuevo paradigma. Además las conclusiones incluían los siguientes temas como prioritarios: implementación de políticas que apunten a la erradicación estructural de la pobreza; la creación de consejos multisectoriales por los derechos del niño; garantizar la participación de los niños en los procesos de diseños de políticas y la asignación fondos federales para las áreas de infancia, descentralizados en las provincias.

¹⁹ Decreto del PEN 3.041 del 31 de noviembre de 1983. Ratificado 19/10/1992 por el Consejo Nacional del Menor y la Familia del Ministerio de Salud y Acción Social.

Posteriormente se crea el Foro de Legisladores Provinciales que se reúne por primera vez en Mendoza, en marzo de 1998, siguiendo a otras reuniones en la casa de provincia Salta y en Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de sostener los consensos logrados en materia legislativa durante el Encuentro Federal.

En diciembre de 2000, el Estado Argentino convoca a un nuevo Encuentro Federal, allí se presenta un plan estratégico sustentado en los consensos logrados en el Encuentro Federal del 97, sobre los siguientes lineamientos: transformar al Consejo Nacional del Menor y la Familia en un organismo garante del cumplimiento de la CIDN; impulsar la derogación del patronato; promover la creación de un Sistema Federal de Protección de Derechos de la Infancia y la constitución de un Consejo Federal de Políticas de Infancia; (MDS-CNMyF-UNICEF, 2000:12).

El Consejo Federal se constituye en junio de 2001; durante el mes de agosto las provincias firman la “Declaración de Iguazú”, que establecía la intangibilidad de los fondos de infancia y el fortalecimiento presupuestario de los organismos. En el mismo sentido el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente impulsa como política prioritaria el “Pacto por la Niñez” con el objetivo de coordinar metas y objetivos transversales en favor de la infancia entre el Estado Nacional, las provincias y municipios. Luego que el país irrumpe en la crisis²⁰, la posibilidad de sancionar una ley entra en el último período de letargo, a pesar que ya estaban presentados proyectos que cumplían con los mandatos constitucionales.

²⁰ El Gobierno Nacional impone una fuerte restricción presupuestaria, centrada en la idea del “déficit cero” que afectó el funcionamiento de los organismos estatales, imposibilitando el cumplimiento de estos compromisos,

Sancionada la ley en el año 2005, comienza el proceso de federalización del Sistema. En diciembre de 2006, habían sido designados todos los representantes provinciales al Consejo Federal. Hasta el año 2011 se realizaron 15 sesiones plenarias y jornadas de trabajo. El objetivo central fue promover procedimientos en las medidas excepcionales de separación de un niño o niña de su familia.

Durante los primeros cinco años el Consejo Federal incluyó entre sus prioridades la adecuación de las normativas provinciales; si bien siguen pendientes los cambios normativos en algunas jurisdicciones, la sanción de otras normas conexas nacionales en materia de infancia, y el establecimiento de los estándares operacionales.

También se han impulsado varias iniciativas: en materia de adopción, la promoción de la adhesión al RUA (Registro Único de Aspirantes a Guardas con Fines Adoptivos) de todas las jurisdicciones; la implementación del Sistema Integrado de Información de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (SIIPNAF), a fin de producir un Manual de Procedimientos y el Manual de Implementación del Sistema Integrado de Información de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia.

Respecto al diseño y ejecución de los Planes Nacionales, observamos que en el año 2003, se impulsa por Secretaría de Derechos Humanos de la Nación²¹ el diseño del un Plan Nacional, para lo cual se realizan cuatro encuentros regionales, con la participación de los

²¹ Plan Nacional de Acción por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos. Unidad de Programas Especiales. Dirección Nacional de Asistencia Directa y Grupos Vulnerables www.jus.gob.ar/media/1129175/40-plan_nacional_de_accion.pdf

actores de los tres poderes de gobierno y organizaciones sociales, dejando allí sentadas las bases de mismo.

Luego de la Sanción de la Ley 26.061, se elabora el Plan para el período 2008-2011²², con la participación del Ministerio de Desarrollo Social. El documento contaba con metas específicas e indicadores y hacía referencia a la necesidad de establecer un trabajo intersectorial, integral y mancomunado de todos los organismos del Estado, así como al apoyo de las organizaciones sociales, sindicales, políticas, no gubernamentales y del campo de la investigación y la ciencia. Sin embargo, no especifica los recursos destinados ni las áreas involucradas en el cumplimiento de los objetivos fijados.

El siguiente Plan para el período 2012 a 2015²³, es una continuación del anterior. Prioriza objetivos, establece metas, articula acciones, sugiere adecuaciones normativas y promueve pautas de monitoreo y de seguimiento de políticas dirigidas a la infancia y sus familias, con el objeto de evitar la superposición de acciones. Este instrumento, según la versión publicada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tampoco explicita metas presupuestarias, indicadores, ni las áreas responsables para su implementación.

4.5 El grado de avance de la Ley nacional 26.061.

²²<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20por%20los%20Derechos%20de%20Ni%C3%B1as,%20Ni%C3%B1os%20y%20Adolescentes.pdf> Página del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina consultada el 19/08/2014.

²³<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20por%20los%20Derechos%20de%20Ni%C3%B1as,%20Ni%C3%B1os%20y%20Adolescentes.pdf> – 2015 Página del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina consultada el 19/08/2014.

En el ámbito Nacional, la ley 26.061, de “Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, dio cumplimiento legislativo a la CDN, reglamentando un conjunto de deberes y obligaciones bajo la órbita del Poder Ejecutivo, con la intención de que asuma la responsabilidad en materia de gestión de la política social. En este sentido, la nueva ley establece un Sistema de Protección Integral con un procedimiento que regula el accionar público, que pone foco en el fortalecimiento del sector estatal, específicamente de las áreas que diseñan políticas de infancia en la órbita del poder administrativo, en el marco de un sistema.

En este sentido, analizaremos en dos tópicos las adecuaciones de las políticas: a) las políticas públicas destinadas a los niños, niñas y adolescentes que responden a lo que la ley denomina medidas de protección integral de derechos. b) las políticas específicas que deben instrumentar los organismos especializados para dar efectividad a los derechos cuando los primeros son vulnerados. Ambas conforman el entramado de protección social, que conjuntamente con la política de seguridad social deben orientarse al funcionamiento del sistema de protección integral de derechos, además del accionar de la sociedad.

4.5.1 Las políticas públicas y servicios básicos de atención integral a la infancia y adolescencia.

Las políticas públicas deben ser instrumentadas por todas las áreas estatales y ser de alcance universal, tales como las destinadas a educación, salud, vivienda alimentación, deporte y recreación, entre otras. A partir de la ley, deben estar garantizadas por el Estado. Algunas de ellas precedieron a la ley nacional, otras reforzaron cuestiones sustantivas de las

áreas teniendo como marco a la misma, que operan como leyes conexas. Las más destacadas son Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable 25.763 (2002); la Ley 25.724 del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (2003); la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo (2005); la Ley 26.206 de Educación Nacional (2005); la ley 26.150 del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006); la Ley 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil (2007); La Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2008); la Ley 26.485 de Protección integral a las Mujeres (2008); la ley 26.657 Derecho a la Protección de la Salud Mental (2010) y la ley 26.743 de Identidad de Género (2012).

Además otras leyes complementan las políticas universales: la Ley 25.854 del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos (2003); la Ley 25.746 del Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas (2003); la Ley 26.862 de Fertilización Asistida (2013), entre otras, así como las leyes provinciales y ordenanzas municipales que complementan el andamiaje normativo nacional.

El Decreto del PEN 1602 (2009) y sus modificatorias, que incorpora al Régimen de Asignaciones Familiares - ley 24.714 (1996)- el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, es otra política que se suma a la tendencia de la universalización. Es importante destacar que decreto hace efectivo el artículo 26 de la ley 26.061, ya que reconoce el derecho a la seguridad social de los niños, niñas y adolescentes.

Esta política está centrada en reconocer del trabajador con hijos. No permite consagrar la universalidad no permite consagrar la universalidad de una asignación que atienda los

derechos de los niños como tales, en el sentido que lo expresa Lo Vuolo (1999:242): “un cambio imprescindible es permitir que todos puedan acceder a un ingreso sin tener que estar empleados, lo cual les permitiría elegir la discontinuidad de su empleo sin que ello signifique discontinuidad en los ingresos”.

El criterio de contraprestación que tiene la AUH, atiende a la concepción de integralidad. Por esa razón, cuando los niños no concurren a los servicios educativos y/o sanitarios, es motivo suficiente para la intervención de los servicios de protección local, con el objeto de que el niño y su grupo familiar logren hacer efectivos los derechos a la educación, a la salud, y también al de la seguridad social. La inclusión en el conjunto de las políticas públicas universales es imprescindible, de este modo se ejerce un derecho y se previene la deserción escolar, la repitencia o la falta de control de la salud. Este aspecto ha sido motivo de debate, en función de que se entiende que la universalidad sólo se alcanza en la medida que el ingreso a la niñez, llegue a todos los niños y sin contraprestaciones.

La gestión de la AUH se realiza a través de la ANSES. Si bien esta institución actúa como ordenador de la distribución de los recursos para evitar la discrecionalidad y el clientelismo, se cuestiona la falta de coordinación con los servicios sociales que brindan las prestaciones, lo que atenta, en parte, con el criterio de integralidad. En ese sentido Llobet y Minujín (2011:279), manifiestan que “las soluciones monetarias enfatizan los aspectos materiales y niegan otros aspectos intangibles de la pobreza: sentimiento de inseguridad, falta de libertad por hostigamiento y/o abuso y exclusión social”. La reciente ley de movilidad que permite los ajustes de los montos de la AUH, ha sido un avance en su institucionalización.

Sin embargo, las provincias del Sur recibirán un monto superior extra respecto de las provincias del NEA Y NOA, cuyos índices de pobreza son superiores. habiendo perdido una oportunidad para resolver las brechas existentes entre la población de las provincias más pobres y las que tienen mayores recursos.

Con respecto de la situación de pobreza e indigencia, la EPH INDEC estimaba para el 2011 una tasa del 7,4 % de pobreza en totales urbanos y una tasa de indigencia por EPH INDEC que llega al 2,1 %. El Barómetro de la Deuda Social de la Infancia (2014:53)²⁴, estimaba que para fines de 2013, la población de niños, niñas y adolescentes con NBI alcanzaba al 24,4%, la pobreza infantil por ingresos en ese año afectaba al 38,8% y la tasa de indigencia era del 9%. Estas estas tasas se experimentó una reducción respecto de las mediciones realizadas en año 2010. Reducciones que podrían inferirse al impacto positivo de la AUH en las condiciones de vida de las familias.

Otro de los aspectos destacables respecto de las acciones destinadas a los niños es la política educativa. La sanción de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (2005) y de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional (2006) significaron un importante avance, que fue complementado con el programa Conectar Igualdad, la inversión en escuelas de formación técnica -profesional- y la extensión del ciclo de formación inicial docente. Sin embargo, persisten las brechas educativas entre las provincias y al interior de las mismas.

²⁴ Las mediciones que realiza este Observatorio sobre pobreza se basan en ingresos, y ha desarrollado un índice de cumplimiento de derechos desde una concepción multidimensional de la pobreza en la infancia.

Teniendo en cuenta la asistencia escolar, según datos del Censo 2010 (INDEC)²⁵ el 86% de la población rural y el 93% de la urbana, entre 4 y 17 años, asisten a un establecimiento educativo. Estas tasas han aumentado, aunque disparmente, dependiendo de los niveles, en comparación con el Censo 2001 (INDEC)²⁶. Esta no es la única brecha existente, a pesar del aumento del financiamiento de la educación, persiste la desigual inversión educativa entre las provincias. En ese sentido Bezem, Mezzadra y Rivas (2012:5), entienden que lo que la Ley de Financiamiento Educativo, “no logró resolver es la brecha en la inversión educativa entre las provincias, producto de la desigual disponibilidad de recursos fiscales: en 2010, por ejemplo, la inversión por alumno de Tierra del Fuego quintuplicó a la de Salta”.

Otro aspecto a señalar, es la relación matrícula y calidad educativa, puesta de manifiesto por la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) que para Argentina registra resultados muy por debajo del promedio de los países desarrollados de la OCDE. Aunque la tasa de matriculación en la Argentina es alta, según el estudio de Tiramonti (2014:8), el país se encuentra sexto en la tabla de resultados de las pruebas incluso, por debajo de otros países de la región. Chile lidera la tabla y luego, México, Uruguay Costa Rica, Brasil y Argentina. Debajo se encuentran Colombia y Perú ²⁷.

²⁵ INDEC “Censo de Población, Hogares y Vivienda” Ministerio de Economía de la Nación Argentina 2010.

²⁶ INDEC “Censo de Población, Hogares y Vivienda” Ministerio de Economía de la Nación Argentina 2001.

²⁷ Datos según el cuadro elaborado por la autora sobre los Puntajes en Matemáticas, Lectura y Ciencias. Posición por país. Tasa neta de matrícula a los 15 años. PISA 2012.

Respecto a las políticas de educación y cuidado para la primera infancia, se puso en marcha en el año 2005 el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, liderado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)²⁸, que se origina a partir del acuerdo entre los ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social de la Nación con el fin de aunar recursos y desarrollar acciones de acompañamiento y fortalecimiento de las familias en la crianza de niños y niñas de 0 a 4 años. Es importante destacar que aún es incipiente el desarrollo de estas políticas. Si bien los “centros de cuidado infantil” fueron creados durante la década del 90, según datos de la SENNAF, se estima que la población actual comprendida en este tipo de programas alcanza un total de 500.000 niños y niñas. Desde 2008 hasta el 2014, se han financiado desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 318 proyectos, a través de convenios por un monto total de \$14.447.722,50²⁹.

Estas instituciones atienden prioritariamente el derecho al cuidado en la primera infancia, por lo cual no dependen del Sistema Educativo Formal. Si bien la ley fija una serie de criterios generales, no hay estándares para cada una de las prestaciones de los servicios, ni sobre el tipo de recursos humanos responsables del cuidado. La carencia de vacantes en el sistema escolar, en muchas oportunidades, ha impulsado la utilización de estos espacios de forma sustitutiva a la educación formal.

²⁸ Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. Informe 2008. Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años ARG/06/01. Dirección Nacional del Programa Primeros Años. Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

²⁹ Datos suministrados por el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación en el Informe presentado para su exposición en el Senado de la Nación durante la sesión realizada el 6/8/2014.

Respecto de las políticas de Salud, el estudio de Unicef Argentina (2014), muestra como el país ha reducido en forma sostenida la mortalidad infantil a un ritmo de descenso anual del 4%. En el año 2012, la tasa para los menores de un año fue de 11,1 por cada 1.000 nacidos vivos (NV). Dicho estudio observa que existen disparidades regionales, pero las tasas disminuyeron más en aquellas provincias cuyos índices eran más altos. Según los datos del informe del Ministerio de Salud³⁰, el Plan Nacer (extendido al Plan Sumar en el 2012) ha contribuido a la disminución de la tasa de mortalidad infantil (TMI), como también en la neonatal y postnatal. Aunque todavía persiste una amplia brecha entre el Norte y el Sur del país a la hora de cuantificar TMI.

La última Encuesta Nacional de Nutrición y Salud ENNYS realizada en el año 2005, da cuenta, entre otras, de la situación nutricional de los niños de hasta 5 años y las embarazadas. Registra un índice menor del 2% de desnutrición aguda y alrededor del 8% de desnutrición crónica, de acuerdo con el nuevo índice antropométrico de la OMS. Los casos de desnutrición se concentran en las zonas de extrema pobreza en el NOA y NEA, incluidos los asentamientos de pueblos originarios.

Leyes como la 24.779 (1997) que regula el Régimen de la Adopción ha sido modificada recientemente por el Código Civil y Comercial de la Nación, en la que se observan retrocesos respecto de los derechos establecidos por la ley nacional 26.061 como en los criterios de capacidad y autonomía. La ley de Protección contra la Violencia Familiar, 24.417 (1994) y el Decreto Ley Régimen Penal de la Minoridad 22.278 (1980) están

³⁰ Ministerio de Salud de la Nación. Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos. Dirección de Estadísticas e Información de Salud DEIS – Serie 5 Nro. 55 . Plan Nacer.

pendientes de adecuación, ya que no responden al paradigma de protección integral de derechos de la niñez, ni a los instrumentos internacionales que regulan los temas específicos.

Según UNICEF Argentina (2010:31), “el gasto público social total alcanzó su máximo histórico, llegando al 28,2% del PBI en 2009. La educación alcanzó la meta del 6% del PBI fijada en la Ley de Financiamiento Educativo. La inversión destinada a la infancia llega al 7,9% del PBI en 2009 (\$ 7.435 por niño). Los incrementos en la inversión se producen junto con disparidades en las áreas de salud y educación a nivel provincial; y junto con estos avances se requiere ahora renovada atención en torno a la adecuada financiación de aquellos elementos que son críticos para la calidad de la atención”.

Respecto de la descentralización de los servicios de protección integral de las provincias a los municipios, el informe del MDS-SENNAF-UNICEF (2012:21) da cuenta que hasta el año 2012, 15 provincias cumplieron la descentralización y 9 aún tienen pendiente esta implementación. Si consideramos la cantidad actual de municipios y departamentos existentes en la Argentina, según el cuadro de servicios implementados que muestra este informe, sólo se logró una cobertura del 15 % en estas instancias de gobierno. Esto indica que es necesario incentivar la institucionalización de los servicios de protección de derechos, para garantizar por lo menos una instancia de coordinación integral cercana a los niños y sus familias.

4.5.2. Políticas y servicios específicos para la protección especial.

Las políticas y servicios específicos, son aquellos que se brindan a partir de las propias áreas de infancia de cada uno de los distritos y a nivel nacional. Históricamente, estas políticas han sido políticas de institucionalización³¹. El informe de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (2006:54) sobre las personas menores de edad privadas de libertad por causas asistenciales y penales, da cuenta que hasta la sanción de la ley 26.061, la judicialización y la institucionalización en hogares de “menores” fue una política imperante.

En el año 2005 se registró un total de 17.063 niños, niñas y adolescentes hasta 21 años de edad internados por causas no penales, de los cuales, 8.869 corresponden a la provincia de Buenos Aires y 1.584 de la Ciudad de Buenos Aires, representando ambos distritos más del 50 % de los menores de edad de todo el país (Ver Cuadro 1 del Anexo I).

En el año 2000 el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, promovió una política de desinstitucionalización de niños y niñas internados por causas no penales. Creó el primer programa de Fortalecimiento Familiar, orientando la crianza de los niños en los grupos familiares y el egreso de los ámbitos cerrados y el cierre de institutos asistenciales de su dependencia, ubicados en el conurbano bonaerense. Sin embargo, en el año 2002, recrudece el nivel de institucionalización. Nuevamente 300 niños estaban privados de

³¹ Este estudio, como el de esta tesis asume el sentido expresado por la Regla 11.b) de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, es decir como: “toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita al menor salir por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública”. El mecanismo la privación de libertad se ha utilizado en distintas modalidades -siendo la más conocida el encierro en institutos- que se sustenta en la tendencia a homologar la pobreza con el delito y a la patologización de situaciones de origen estructural. En un sentido más amplio, la institucionalización ha sido un modelo de intervención inherente de las políticas públicas sociales en general, propia de los esquemas asistenciales y clientelares que operan como resorte del control social.

libertad en los institutos asistenciales de la CONNAF y más de 500 en institutos penales de su dependencia, algunos menores de 10 años de edad privados de libertad en el emblemático “Penalito de Borches”³², instituto que siguió funcionando para este grupo etéreo luego de aprobada la ley nacional hasta su cierre definitivo.

El informe realizado por el MDS-SENNAF-UNICEF (2012), totaliza 14.675 niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales, es decir un 25,05 % menos que el estudio anterior (ver Cuadro 2 del Anexo I). El mérito de este informe es que integra al relevamiento la categoría de niños bajo diversas formas de acogimiento familiar (muchas de ellas sustitutivas de la identidad familiar, lo que constituye otra forma velada de institucionalización). Sin embargo debemos advertir que éste, a diferencia del anterior, no incluye la franja etérea entre 18 y 21 años.

La información suministrada, muestra que aún falta establecer criterios con enfoque de derechos para el registro y evaluación de las políticas, así como de su integralidad. Si bien la matriz para la recolección de los datos y las variables utilizadas difieren en ambos estudios (siendo también distintos los organismos responsables de los informes) las categorías de análisis se delimitan por las causales. Además no explicitan cuáles son los derechos vulnerados con el objeto de analizar las deficiencias de las políticas. Cabe mencionar que de acuerdo al Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales³³,

³² Diario Página 12, 28 de septiembre de 2005. “En el Instituto de Menores Borches de Otamendi, hay internados chicos de uno, dos, tres años. Sin juguetes, sin libros. Están en prisión sin haber cometido alguna falta. En esta situación hay tantos chicos en el país”, denunciaba la diputada nacional María Elena Barbagelatta, miembro de la Comisión de Familia; Mujer, Niñez y Adolescencia del Congreso Nacional, en razón de su visita a los institutos de menores de la Consejo Nacional de Niñez Adolescencia y Familia.

³³ Artículo 16. Resolución A/RES/631117. Adoptado el 1º de diciembre de 2008. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

del que Argentina es parte, cada Estado miembro se compromete a facilitar el acceso a la información sobre los derechos. En síntesis, el proceso de desinstitucionalización, es lento y evidencia falta de capacidad estatal para implementar un sistema integral eficiente a través de la generación de nuevos instrumentos programáticos y de una gestión integral que atienda al fortalecimiento de los niños y sus grupos familiares.

Además, aún siguen vigentes leyes contrarias a ley nacional, que dan lugar a institucionalizaciones tutelares dispuestas por la Justicia. El este estudio recientemente señalado (MDS-SENNAF-UNICEF:30) demuestra que el 38 % de las medidas de separación son adoptadas por los órganos judiciales, mientras que el 62 % corresponde a los organismos administrativos.

Una de las cuestiones por la que más se institucionaliza niños y niñas es la violencia familiar, que a través de la ley 24.417, habilita en forma directa la intervención de los Ministerios Públicos para separar a los niños de sus padres. Esta arbitrariedad se reparó con la sanción de la ley de violencia contra las mujeres 26.485³⁴, que en los casos de violencia hacia niños remite expresamente al procedimiento de separación del niño de su familia de la ley 26.061. De allí que para algunos autores mientras existan situaciones que involucren a niñas, niños y adolescentes se deben aplicar la ley 26.061, por tratarse de una norma específica relativa a la protección a la infancia y posterior a la ley de violencia familiar (Burgués y Lerner:2006). Mientras que otras opiniones entienden que “la normativa a aplicar es la ley de violencia familiar y se complementa con las disposiciones de

³⁴ Ley Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Sancionada: Marzo 11 de 2009. Promulgada de Hecho: Abril 1 de 2009. Decreto Reglamentario PEN 1011/ 2010.

niñez” (Comisión Interministerial Provincia de Buenos Aires:2013) Además en las provincias donde la adecuación normativa no está acorde con las nacionales, se observa un doble estándar que atenta contra el enfoque de derechos.

El criterio de patologización de los niños argumentando problemas de conducta ha constituido otro de los factores de la institucionalización. En la actualidad, pese a la sanción de la nueva ley de Salud Mental, persisten las internaciones en comunidades terapéuticas, clínicas psiquiátricas o centros monovalentes. El enfoque tutelar para el ejercicio del derecho a la salud es limitativo de las capacidades y autonomía reconocidas a los niños sujetos de derechos, siendo el saber hegemónico médico el que decide la internación. En este sentido, no sólo es necesario adecuar las legislaciones provinciales, sino compatibilizar los criterios de intervención en forma integral entre las instituciones que deben operar ante situaciones de esta naturaleza.

Una de las peores formas de institucionalización es la privación de la libertad de personas menores de edad en institutos penales por razones de pobreza. La otras es la internación, en estos institutos, de personas inimputables (causa tutelares y menores de 16 años). Tres informes realizados por diferentes dependencias y criterios, dan cuenta que esta práctica continúa siendo una modalidad frecuente.

El informe mencionado de la Secretaría de Derechos Humanos (2006) contabilizó un total de 2.377 personas menores de 21 años de edad privadas de libertad por causas penales en todo el país.

Un nuevo estudio, realizado por el Ministerio de Desarrollo Social (2008) contabilizó un total de 1.799 niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad privados de libertad, pero este no incluye a la franja 18 a 21 años. Del total de niños, el 67% se encontraba en áreas especializadas, mientras que el 12 % estaban alojados en servicios penitenciarios y el 21 % en dependencias policiales. Esto pone en evidencia la violación de derechos por las condiciones de alojamiento.

El último relevamiento, realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013), contabilizó 1.508 jóvenes menores de 18 años de edad privados de libertad, de las cuales el 89% eran mayores de 16 años y el 11 % niños entre 11 y 15 años de edad, inimputables según la norma vigente, por ende el encierro encuentra su origen en el criterio tutelar. Este mismo informe revela que el 74% de los adolescentes y jóvenes que están en institutos de menores han alcanzado sólo nivel primario o primario incompleto, siendo obligatorio el nivel secundario, según la ley nacional de educación. Esto remarca la necesidad de abordar integralmente los derechos de la población.

El reciente fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁵ condena al país por las perpetuas a menores de edad en distintas provincias e insta a la sanción de una ley especial que regule un régimen penal de menores acorde a la ley nacional 26.061, que aún se encuentra pendiente de tratamiento. Este recorrido por los diferentes mecanismos de institucionalización ratifica al decir de García Méndez (1991:11) “que la historia de la infancia es la historia de su control social institucional”.

³⁵ El texto de la Sentencia puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_260_esp.pdf.

Ahora bien, en el plano de los programas diseñados en las propias áreas de infancia para promover el fortalecimiento del niño en su grupo familiar y generar procesos de desjudicialización y desinstitucionalización, podemos distinguir experiencias de corto alcance en todos los distritos. El problema radica en que, si bien los escasos programas creados desde la sanción de la ley responden al nuevo paradigma, se insertan en diseños institucionales que aún no han abandonado en su totalidad el esquema tutelar. Principalmente porque dependen de las áreas sociales dedicadas a la atención de la pobreza. Además carecen de sistematización para ser evaluados y aplicados en otra escala o en otros distritos.

Por otro lado, si bien se produjeron avances en las adecuaciones institucionales, los programas que se brindan para implementar medidas específicas de protección, en muchos casos continúan siendo los mismos que existían previamente a la sanción de la ley nacional o de las locales. Razón por la cual, el desafío es instalar propuestas: planes, programas, dispositivos, procedimientos y presupuestos, en los términos que lo exige la promoción y protección de derechos.

Otra de las cuestiones pendientes es la regulación de relaciones entre las provincias y sus municipios, algunas leyes no especifican procedimientos sobre las atribuciones de ambas instancias para la adopción de las medidas de separación de los niños de sus grupos familiares. Tampoco avanzan en cómo disponer los recursos interjurisdiccionales.

La descentralización y desconcentración de las políticas públicas de infancia de las provincias hacia los municipios adquieren aristas de mucha complejidad. Algunas

provincias han generado una dependencia de sus recursos, al tiempo que los municipios por cuestiones políticas y económicas transitan funcionalmente este esquema. Esta situación de los procesos de transferencia de las funciones de las provincias a los municipios, que utilizaron los modelos de desconcentración y descentralización, se asemejan a los utilizados en la década del 90. Este proceso ha funcionado en dos sentidos diferenciados como lo expresan Chiara y Di Virgilio (2005:118) “el desarrollo de iniciativas de algunos municipios orientadas a cubrir las necesidades de su población poco o mal atendidas por la provincia o por el contrario un proceso de municipalización de la pobreza sustentada en prestaciones de asistencia social”.

Los municipios que desarrollaron políticas orientadas a promover los derechos de los niños lo hicieron a través de la apertura de servicios como jardines maternos, centros de desarrollo infantil, centros de salud, centros culturales. Mientras que otros, focalizaron sus políticas de carácter asistencial para atender situaciones de pobreza, a través de la entrega de bolsones alimentarios, la provisión de ropa, materiales de construcción, entre otros. En ese sentido, los municipios que tengan una trayectoria ligada al diseño y ejecución de políticas destinadas a la infancia tendrán mejores condiciones para lograr el desarrollo de un sistema de protección local.

Como hemos analizado, no se avanzará en la consolidación de un sistema de protección social integral con enfoque de derechos, en la medida que no se adopten decisiones políticas que perduren en el tiempo, es decir que los gobiernos logren que los acuerdos y metas sean sostenibles. Todo esto será posible en la medida que existan capacidades

técnicas y operativas que impliquen a todos los programas en materia de infancia con criterios de integralidad, sobre la base de relaciones coordinadas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales corresponsables. El desarrollo de estas capacidades como hemos observado no es exclusividad de quienes desarrollan políticas específicas, sino y fundamentalmente de las políticas generales de protección integral, cuyas áreas son corresponsables del nuevo sistema y de la gobernabilidad del mismo.

Podemos concluir entonces, que la convivencia de leyes y políticas tutelares con las de enfoque de derechos aún persiste en las instituciones de todos los niveles y jurisdicciones; y esto obstaculiza la construcción de un sistema de protección integral. Como consecuencia de la coexistencia de distintos valores, de reglas formales y no formales se sostiene un doble estándar que da lugar a la revictimización de los grupos familiares y niños pobres, en los servicios sanitarios, psicológicos y jurídicos estatales que no garantizan -acorde a la ley nacional- los derechos ni los procedimientos, a diferencia de las otras familias, que en el peor de los casos resuelven sus situaciones en el ámbito privado y con la oferta del mercado.

Además, tampoco se han completado las instancias relacionadas con el ejercicio de la exigibilidad. La designación del Defensor de los Derechos del Niño no se ha instrumentado, como consecuencia de la mora del Congreso Nacional. Si bien se ha aprobado la creación de la Comisión Bicameral encargada de designarlo, aún no se ha constituido. Esto ha imposibilitado el ejercicio de un mecanismo de control cuasi judicial a nivel nacional, para asegurar la exigibilidad en la máxima instancia del sistema federal de

protección de los derechos. Esto no invalida que existan instancias de accountability para garantizar procesos de exigibilidad tanto en el plano administrativo como judicial en cada una de las jurisdicciones.

5. El camino hacia la protección de derechos en la Ciudad de Buenos Aires.

5.1 La Ciudad de Buenos Aires, los actores y relaciones para su desarrollo institucional.

Algunos datos demográficos y de las políticas de la Ciudad en las diferentes etapas ilustran en que contexto se produce el desarrollo institucional. De acuerdo con el Censo Nacional de 1991, en la jurisdicción vivían casi 3 millones de habitantes, siendo que los menores de 15 años no alcanzaban al 20% del total de la población. Para 2010, luego de una leve disminución por la migración de sectores acomodados, como registra el censo 2001; la ciudad contabiliza un total 2.890.151 personas, siendo los niños y adolescentes 565.032³⁶.

Durante la década del 90 el contexto nacional se caracterizaba por la pérdida de derechos. La desocupación se convertía en un problema estructural, acompañado de crecientes tasas de empleo informal. En 1995 la cifra de desocupación a nivel nacional ascendía al 18,6% de la PEA, mientras que en la Ciudad, si bien era menor, alcanzaba un 14,3% de la población.

El censo de 1991 registraba un 7,6% de hogares con NBI para la ciudad, mientras que el total para el país alcanzaba el 16,5%. Veinte años más tarde, el porcentaje se mantiene en el 6%, afectando a 73.600³⁷ menores de 19 años. El porcentaje de población que estaba por

³⁶ INDEC. Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda. Año 2010. Población de 0 a 17 años de edad.

³⁷ Dirección General de Estadísticas y Censos. (GCBA) sobre la base de datos del INDEC. Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda, 2010.

debajo de la línea de pobreza alcanzó su valor más elevado en 1990 (20%), y comenzó a decrecer hasta llegar al 5,9%, según el INDEC en 1997, llegando en la actualidad al 5,4%³⁸.

Ahora bien, aún cuando la Ciudad muestra cifras inferiores de pobreza que las nacionales, podemos afirmar que esta jurisdicción presenta desigualdades en su interior. Muestra de ello, son los datos del año 1998³⁹ sobre población con NBI, según los cuales, en el cordón sur, donde vivía el 67,1% de la población el índice alcanzaba el 17,5%, mientras que en el área central el 6,7% y en el norte sólo el 4,3%⁴⁰, desigualdades que persisten en la actualidad.

El propio informe elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires⁴¹ (2007:3), indica que “existen importantes desigualdades sociales entre zonas geográficas, que se manifiestan –entre otras- en la distribución de los hogares por niveles de ingresos”. El informe resalta que las zonas del oeste y el sur registran una mayor concentración de hogares de menores ingresos. En particular observa que esta concentración es más intensa en el caso de la zona Sur donde el 44% de los hogares pertenecen al quintil 1.

³⁸ Ministerio de Desarrollo Social. GCBA. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Diagnóstico de la Situación Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2011.

³⁹ Dirección General de Estadísticas y Censos. (GCBA) sobre la base de datos del INDEC. Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda, 2008.

⁴⁰ PNUD. Informe de Desarrollo Humano. Senado de la Nación. Año 1998.

⁴¹ Elaborado durante el año 2009 utilizando como principal fuente de información la Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2007, de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC).

Respecto del derecho a la educación, podemos decir que la cobertura escolar para los niños de 5 a 14 años, ya desde esa época, era prácticamente de un 100%. Sin embargo, si bien los excluidos de la escolaridad básica eran proporcionalmente pocos, éstos se encontraban entre los sectores más carenciados. Esta tendencia se mantiene en la actualidad, los índices más altos de repitencia, deserción y fracaso escolar se concentran en los distritos escolares correspondientes a los barrios de Villa Lugano, Soldati, Pompeya, La Boca y Mataderos. En este sentido, el MPT (2010:92), señala en su análisis presupuestario para el período 2005-2010 “Todos los distritos escolares de la Ciudad registran porcentajes más altos de ejecución que los cinco distritos más pobres. Para los distritos más pobres se ejecutó sólo el 32,6% de las partidas presupuestarias destinadas a obras de infraestructura escolar, y para los más ricos se ejecutó casi el 50% de la plata”.

Los indicadores de salud, también muestran diferencias notables entre los distintos barrios de la ciudad. La Ciudad de Buenos Aires registra la tasa más baja de mortalidad infantil (11,8‰ en 1998) del país, según cifras del PNUD (1998). Sin embargo, las diferencias entre los barrios son notables, oscilando desde el 6,5‰ en la zona norte, hasta el 19,7‰ en barrios vecinos al Riachuelo. Si bien para el año 2011 la tasa de mortalidad infantil en la Ciudad decrece a 8,5% (GCBA:2012), las desigualdades entre las comunas persisten. En el tipo de cobertura médica que cuentan los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, se da por sentado que todos tienen acceso a la salud, mostrando la medición las diferencias entre las comunas, como se pueden ver en los años 2006 al 2013 (Ver Cuadro 3 y 4 del Anexo I).

Respecto al embarazo y la maternidad adolescente que afectan principalmente a las niñas y jóvenes de los sectores más desprotegidos, si bien la Ciudad sigue teniendo índices más bajos comparativamente con otras regiones, acompaña la tendencia en alza que se observa en el resto del país.

Prácticamente toda la población de la Ciudad tiene acceso a la red pública de agua y el 99% de los habitantes en el 2013, cuenta con un inodoro-retrete con descarga de agua a red cloacal pública. Dicho indicador presenta una desigualdad marcada hacia los barrios del sur, dado que en la comuna 8 el indicador llega sólo al 95,8%, mientras que en la comuna 4, representa el nivel más bajo con un 94,7 de hogares.

Durante el período de estudio de esta tesis, se produjeron cambios en la estructura de las familias y estilos de convivencia, que no han permitido establecer una caracterización unívoca de la misma. A los hogares conformados en forma tradicional se suman los monoparentales con jefe de hogar mujer o varón, hogares de nuevas parejas, con hijos convivientes y no convivientes y hogares cuyos grupos familiares se encuentran en distintas etapas del ciclo vital.⁴²

En este contexto, como observamos, la Ciudad de Buenos Aires presenta indicadores estables. Sus estándares son superiores a la media nacional. Sin embargo, no se dio

⁴² El Censo 2010, contabilizó 9.901.235 de Hogares Multipersonales conformado por un jefe varón, cónyuge mujer y un promedio de dos hijos menores de 13 años. La segunda conformación familiar más habitual es lo que el INDEC denomina Hogar Extendido. Esta estructura familiar supone un matrimonio jefe de hogar con edades cada vez mayores, capaces de albergar en el mismo seno a algunos de sus padres jubilados y, en muchos casos, al subnúcleo familiar conformado por un hijo o hija con su cónyuge y, eventualmente, un nuevo miembro de la familia. El Censo revela que el 34% de los hogares tienen como jefa de hogar a una mujer y que hay una tendencia en las parejas a tener una menor cantidad de hijos, aumentando significativamente los hogares de pareja con un hijo, en detrimento de hogares con dos hijos y más.

solución a la brechas registradas entre las comunas, muestra de la desigualdad para el ejercicio de los derechos de la población.

5.2 La situación previa al nuevo status jurídico de la Ciudad.

En la Ciudad de Buenos Aires las políticas destinadas a la infancia en situación de pobreza, eran ejecutadas por el Consejo Nacional del Menor y la Familia a través de la judicialización e institucionalización de los niños y niñas. Las políticas de educación y salud aún no habían sido descentralizadas a las provincias y las áreas de gobierno nacional tenían atribuciones sustantivas para ejecutar las políticas sociales destinadas a la “minoridad”. Las relaciones intejurisdiccionales entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires carecían de articulación, lo que contribuyó a la superposición de los recursos y la atención de la misma población con criterios disímiles.

El Poder Judicial Nacional tenía jurisdicción en la Ciudad, a través del Fuero Civil de la Justicia de Familia con competencias para disponer a los niños por causas “asistenciales” y, en el Fuero Penal con la Justicia Nacional de Menores, cuyas facultades eran la intervención ante los posibles delitos cometidos por los adolescentes. García Mendez (1991) se refería así aquella época: “la gran tradición de la doctrina de la situación irregular es que mientras la política para todos los niños en general la hacían el Ministerio de Salud y el de Educación, la política de planificación para los niños pobres la hacían los jueces”.

En 1989 se presenta una oportunidad para la infancia: la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaba y abría a la firma la CDN en 1989. Ya en 1987, la Ciudad de Buenos

Aires, pionera en ese enfoque, crea el primer Servicio Solidario de Defensoría de Menores. Esta oficina nace como iniciativa de del Movimiento Ecuménico de Derechos Humanos (MEDH), asociación especializada en la defensa de derechos. Surge como consecuencia de la investigación de vulneración de derechos en adolescentes infractores y víctimas a los que no se les habían respetado los derechos a un debido proceso y a una defensa adecuada. La atención de casos concretos, la defensa técnica de adolescentes sin recursos, la búsqueda de la sensibilización de la opinión pública y de los actores que se desempeñaban en el campo de las políticas y la “búsqueda de consenso para efectivizarse en encuentros, acuerdos y actividades conjuntas con otras organizaciones de la sociedad civil y con sectores del ámbito político administrativo” fueron según Gugliotta (2003:21), los objetivos de este Servicio Solidario, que se gestionó con el apoyo financiero de una organización sueca de cooperación, durante seis años.

El proyecto del MEDH solicitaba a la Justicia de Menores habilitar a los abogados defensores a ingresar a los institutos y patrocinar a los jóvenes. En 1987 la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia les autorizó el ingreso a los institutos de su dependencia. El equipo de trabajo, “de carácter interdisciplinario, estaba constituido por profesionales abogados, asistentes sociales y posteriormente psicólogos y sociólogos se fue conformando hasta incorporar en 1988 una Guardia de Abogados. Para ese año, se habían atendido 240 causas y más de 500 consultas evacuadas” como informa Gugliotta (2003:25).

También, entre 1989 y 1990 este servicio fortaleció la red interinstitucional a través relaciones con los servicios escolares y sanitarios. Esto representó la apertura de un servicio

de infancia hacia otras áreas de políticas públicas ajenas a la “minoridad”, generando una instancia territorial, que iba al encuentro de la demanda. De esta forma, se informaba a niños y agentes de los derechos favoreciendo el ejercicio de la exigibilidad.

Respecto de las políticas de infancia, la Ciudad de Buenos Aires, desde 1980, venía desarrollando programas de protección que atendían a los niños y sus familias: Jardines Maternales (17), Centros de Acción Familiar (5), Jardines Comunitarios, el Programa de Chicos de la Calle ubicados en diferentes barrios y el programa de Puerto Pibes⁴³.

A principios de los 90, profundizando el enfoque de derechos, la Dirección de Familia y del Menor de la Ciudad de Buenos Aires incorpora nuevos programas. Crea el programa “Servicio de Defensoría del Menor”, sobre la base de la experiencia del MEDH. El Estado asume así nuevas capacidades, en un salto cualitativo que convierte una iniciativa no gubernamental en un programa de gobierno.

Este Servicio dependía de la Subsecretaría de Promoción Social, quien tenía bajo su órbita los servicios sociales zonales que atendían familias vulnerables y se hallaban descentralizados en los barrios. El área de niñez también inauguró los talleres de capacitación en oficios con la constitución de Cooperativa de Producción y aprendizaje (COPA) y el Programa de Chicos de la Calle que, como indica Pojomosky (2006:5), es “concebido como parte de un programa de atención integral inspirado en la reciente sanción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”. En 1992, se agrega la Casa del Niño y del Adolescente con sede en Barracas, que proponía hacer efectivo el

⁴³ En la actualidad es un programa que realiza actividades recreativas y que funciona como un Centro de intercambio vacacional orientado a los niños y niñas del interior del país.

acceso de niños y adolescentes de 6 a 18 años a las distintas áreas de políticas públicas y acompañar el acceso a los derechos con criterios de autovalimiento.

En 1996 con la sanción de la Constitución de la Ciudad se inicia el proceso de autonomía y descentralización que en el área de infancia impulsa la creación de la “Red de Defensorías de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, expandiendo el programa de “Servicio de Defensa al Menor” a los barrios de la ciudad. El criterio fue replicar el abordaje de la oficina central, con equipos interdisciplinarios, en los barrios de Mataderos, Belgrano, Flores, Piedrabuena y Palermo, en una primera etapa. Posteriormente se sumaron dos nuevas Defensorías pertenecientes a organizaciones no gubernamentales, que fueron incorporadas a la Red a través de acuerdos de gestión.

Las Defensorías acompañaron el proceso de descentralización política de la Ciudad, a través de los Centros de Gestión y Participación (CGP) hasta alcanzar la cobertura en todas las comunas actuales. De esta manera fueron constituyendo parte del entramado de las políticas públicas en los barrios. El impulso de la descentralización contribuyó al conocimiento público de estos servicios, según Gugliotta (2003:39), “tuvo buena acogida entre las áreas de gobierno, puesto que fue posible lograr articulaciones entre las diferentes secretarías desde donde se implementaban las políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia”. Sin embargo, los acuerdos se producían mayormente entre los profesionales y en un plano territorial.

Las Defensorías Zonales (DZ) tenían diferentes líneas de acción: actividades de promoción de derechos, asesoramiento preventivo, atención de casos judiciales, y la resolución

alternativa de conflictos⁴⁴, según correspondiera en cada caso. Complementariamente se desarrolló el Área de Investigación, conformado por un equipo interdisciplinario de sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, y abogados, que comienzan a registrar distintos aspectos de la demanda en los servicios.

Las DZ operaban en los barrios, participando de las redes territoriales constituidas por organizaciones gubernamentales (profesionales, técnicos y operadores) y organizaciones no gubernamentales. Las mismas, encontraron como aliado significativo a los Servicios Zonales que atendían situaciones de vulnerabilidad social y que fomentaban la constitución de redes sociales. Dichas redes se convirtieron, por un lado, en un instrumento para efectivizar la corresponsabilidad de la comunidad en la promoción y protección de los derechos. Por otro, fueron catalizadores de la atención de familias en situación de pobreza. De esta manera, se contribuyó a que las DZ no se concibieran como un programa social más, sino como un servicio de promoción integral de derechos.

A modo de conclusión podemos afirmar que, el programa de DZ, surge como una experiencia no gubernamental que es institucionalizada por el Estado. Desde un principio, el eje estaba puesto en la demanda de los sujetos de derechos, donde se generaron capacidades estatales fundamentales que dieron lugar a nuevas políticas y a la consolidación de un modelo de atención. Formaron parte del entramado territorial, lo que implicó la generación de distintas líneas de acción y el diseño de nuevos mecanismos de atención (resolución alternativa de conflictos). Estas capacidades favorecieron el desarrollo

⁴⁴ La Resolución Alternativa de Conflictos implicó incorporar una nueva metodología para resolver situaciones conflictivas, distinta de la mediación. Las Defensorías utilizaron este mecanismo en favor los niños para resolver los derechos en cuestión.

de una dinámica de actuación para cada situación y la incorporación de técnicas poco exploradas por la administración. La consolidación de este modelo, permitió luego incorporarlas a la ley 114 como los servicios descentralizados del órgano de promoción y protección de derechos, asumiendo una nueva institucionalidad.

5.3 Impacto de la nueva Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, su autonomía y descentralización, en su ley de infancia.

La reforma de la Constitución Nacional del 94, dejó intactas las cláusulas donde se establecen los deberes de las provincias, reconociendo la autonomía y las facultades propias de cada jurisdicción. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, se le otorga la autonomía, pero persiste una doble jurisdicción: la Ciudad es autónoma y aloja a las autoridades nacionales que transitoriamente tienen competencia en la Justicia Nacional y la Policía Federal. Esta situación dio lugar a la Ley de “Garantía de los Intereses de la Nación”, en la que se definen las facultades que deberían ser propias de la Ciudad, como la Policía y la Justicia que a hasta la fecha continúan bajo la órbita nacional mientras se lleva a cabo un lento proceso de transferencia. Esto ha derivado en problemas de competencias y presupuestos entre ambas jurisdicciones.

A pesar de esta situación, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996⁴⁵ es clara respecto de su autonomía. La Asamblea Estatuyente tuvo como eje del debate la descentralización de la gestión, procurando que no atentara contra la unidad del andamiaje institucional. Si bien algunos impulsaban la creación de alcaldías, con capacidad

⁴⁵ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionada el 1 de octubre de 1996.

de decisión y participación de los ciudadanos en los barrios, el esquema elegido fueron las actuales Comunas como unidad de descentralización política y administrativa con competencia territorial. El texto incluye para estas unidades autonomía para la ejecución de presupuesto y proyectos comunitarios⁴⁶.

La Constitución de la Ciudad asume el enfoque de derechos, obliga a las autoridades administrativas a avanzar en el diseño de un programa de gobierno que incluya la creación de nuevos organismos y el diseño de políticas sociales⁴⁷. Insta a la coordinación para superar las condiciones de pobreza y exclusión, destinando recursos presupuestarios, técnicos y humanos. A lo largo de su articulado garantiza los derechos a la salud integral, la educación, el ambiente, el hábitat, la cultura, el deporte, la igualdad entre varones y mujeres, haciendo hincapié en los grupos vulnerables a quienes les destina capítulos especiales.

Así es como reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de sus derechos⁴⁸ en especial a su escucha y privacidad. Siendo el Estado garante de la protección integral, le otorga prioridad a las políticas que procuran la convivencia de los niños en su grupo familiar, alternativas a la institucionalización. Respecto de la institucionalidad señala que por ley, debe crearse un organismo especializado de infancia, que promueva y articule las políticas para el sector, con unidades descentralizadas, que ejecuten acciones con

⁴⁶ Art. 128. Inc 5 a gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.

⁴⁷ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Artículo 17.

⁴⁸ Constitución de La Ciudad de Buenos Aires. Artículo 39.

criterios interdisciplinarios y participación de los involucrados. Además, la Constitución otorga al nuevo organismo, a crearse por ley especial, el mandato de intervenir en las causas asistenciales para adoptar las decisiones de las medidas administrativas para la protección de los derechos.

Como hemos señalado, las relaciones intejurisdiccionales entre la Nación y el municipio carecían de articulación en materia de infancia, con superposición de los recursos y la atención de la misma población con criterios disímiles. A estos problemas de coordinación se le deben agregar situaciones de desigualdad de la Ciudad con el resto de las provincias, ya que los recursos nacionales se utilizaban de forma prioritaria en la jurisdicción donde las autoridades nacionales tenían sede.

La situación del Poder Judicial era distinta, la Constitución de la Ciudad creaba los institutos de la Justicia local, pero en el Fuero Civil la Justicia Nacional de Familia continuaba con competencias para disponer a los niños por causas “asistenciales” y en el Fuero Penal, la Justicia Nacional de Menores, conservaba sus facultades para la intervención ante los delitos cometidos por los adolescentes. Hasta la fecha continúa el proceso de transferencia de competencias de la Nación a la Ciudad, sin haber alcanzado todavía la totalidad de las dedicadas a la infancia y adolescencia.

Respecto de la nueva Legislatura creada por la Constitución de la Ciudad, en diciembre de 1997 se crea la Comisión Permanente de Mujer, Infancia, Adolescencia y Juventud, la que en 1998 promueve el debate y aprobación de la ley de infancia 114. La discusión

parlamentaria de la norma no presentó demasiados problemas, existían coincidencias entre el enfoque de los proyectos de la Legislatura y de la iniciativa del Poder Ejecutivo.

En este período comenzarán a proliferar un conjunto de leyes con enfoque de derechos en función del nuevo texto constitucional, terminando de constituir los valores, instituciones y procedimientos específicos que marcarán la impronta de las leyes y políticas de la Ciudad.

La ley de Salud Básica⁴⁹, la Ley de Salud Mental⁵⁰, y la ley específica de vivienda⁵¹ incluyen el concepto de integralidad reconociendo la vinculación de los derechos al trabajo, al bienestar, a la vivienda, a la seguridad social, a la educación, a la cultura, sustentando tanto la intersectorialidad como el abordaje interdisciplinario. Respecto de las políticas de educación, la Ciudad ya había establecido una férrea defensa de su autonomía, al no aceptar la aplicación de la Ley Federal de Educación⁵². En el año 2002, el distrito extiende por ley el sistema educativo y la obligatoriedad de la educación⁵³ hasta la finalización del nivel medio, en todas sus modalidades y orientaciones.

La sanción del Código de Convivencia Urbana (1998), fue otro resorte que otorgó mayores garantías a los niños, niñas y adolescentes en este período, manteniendo la no punibilidad

⁴⁹ Ley N° 153 Sancionada: 25/02/1999. Promulgada: De Hecho del 22/03/1999. Publicada: BOCBA N° 703 del 28/05/1999. Reglamentada: Decreto N° 208/001 del 02/03/2001.

⁵⁰ Ley N° 448. Sancionada: 27/07/2000. Promulgada: Decreto N° 1.513/000 del 31/08/2000. Publicación: BOCBA N° 1022 del 07/09/2000. Reglamentada: Decreto 635/004 del 22/04/2004.

⁵¹ Ley N° 341. Sancionada: 24/02/2000. Promulgada: De Hecho del 16/03/2000. Publicada: BOCBA N° 928 del 24/04/2000.

⁵² Ley Federal de Educación N° 24.195 Sancionada 14/4/93. Promulgada el 29/4/1993.

⁵³ La Ley N° 898. Sancionada: 17/09/2002. Promulgada: Decreto N° 1283 del 02/10/2002. Publicada: BOCBA N° 1542 del 08/10/2002.

de los menores de 18 años que cometieran una contravención y derogando la competencia de los Juzgados Nacionales en éstas. Para ello se diseñaron nuevos servicios de atención destinados a esta población, la Guardia Permanente de Abogados y el Centro de Atención Transitoria.

5.4 La ley 114 y la organización estatal de las políticas de infancia.

Como hemos dicho el enfoque de derechos instituidos por la CDN se incorporó a la Constitución Nacional, posteriormente a la Constitución de la Ciudad y a la ley de infancia en el distrito, que fue sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 3 de diciembre de 1998⁵⁴, durante la administración de de la Rúa.

La ley 114 establece derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes sobre la base de la corresponsabilidad entre las familias, la sociedad y el Gobierno. Además de un diseño institucional y de políticas públicas a cargo de un organismo responsable, autoridad de aplicación de la norma: el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNyA).

En su título III, determina los ejes básicos de las políticas públicas que se sustentan en la coordinación entre las distintas áreas, tanto para el diseño, monitoreo, evaluación bajo los “criterios de intersectorialidad e interdisciplinariedad y participación activa de la

⁵⁴ La ley 114 se debatió sobre la base de los siguientes iniciativas: Proyecto 199800253 de Gonzalez Gass, Proyecto 199800331 Jozami y otros, Proyecto 199805040 del Poder Ejecutivo de la Ciudad, Proyecto 199802551 de Ortiz Fleitas de Rosas. La ley fue sancionada el 3/12/1998, promulgada automáticamente por el Poder Ejecutivo el 4/1/1999 y publicada en el Boletín Oficial el 3/2/1999.

comunidad”⁵⁵ promoviendo la constitución de organizaciones y el involucramiento de los niños y adolescentes.

La normativa, fundamentalmente pone en cabeza de la administración las medidas de protección especial de derechos, sustituyendo así la competencia que el patronato le otorgaba al Poder Judicial. Mientras que el conjunto de las políticas son las encargadas de hacer efectivos los derechos, las medidas especiales tienen por objeto restituir los derechos vulnerados, siendo el Estado el que debe reparar las consecuencias de dicha vulneración, a través del organismo administrativo que crea la Ley y sus descentralizados.

Es la Ley la que introduce a la familia como un actor relevante en la vida del niño y corresponsable de la efectivización de los derechos. Lo hace desde una concepción amplia, como un grupo familiar de pertenencia, priorizando la convivencia “con personas vinculadas a ellos, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según la costumbre local, en todos los casos teniendo en cuenta la opinión de niños, niñas y adolescentes”⁵⁶. De esta manera, la política deja de ser la judicialización, siendo la institucionalización una medida de último recurso o excepcional⁵⁷, priorizando líneas de acción tendientes al “fortalecimiento familiar”⁵⁸. Agotadas las políticas públicas que fortalecen al niño y su

⁵⁵ Ley 114 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Título III De las Políticas de Protección Integral. Artículo 35. 1998.

⁵⁶ Ley 114. Artículo 42.

⁵⁷ Ley 114. Artículo 44.

⁵⁸ Se entiende por fortalecimiento familiar como el conjunto de prestaciones abiertas a todas las familias que precisen diferentes tipos de apoyo en los distintos momentos de su ciclo vital.

familia, la ley 114 faculta al CDNNyA a adoptar las medidas especiales de separación del niño de su grupo familiar, indicando la excepcionalidad de la internación, subsidiaria y por el más breve lapso posible.

La norma no fue reglamentada por entender que tenía implícitos los mecanismos para hacerla operativa, pero posteriormente el ejecutivo aprobó el Decreto⁵⁹ que regula el albergue excepcional y de urgencia de niños, niñas y adolescentes, delimitando la discrecionalidad del “breve plazo” establecido por el art. 73 de la ley 114.

Para hacer efectivas estas medidas y el conjunto de derechos y políticas públicas, el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNyA) se organiza a través de distintas instancias. Las decisiones centrales son adoptadas por la Dirección Ejecutiva y un Plenario, mientras que las DZ, son transferidas al CDNNyA⁶⁰, como organismos descentralizados.

El CDNNyA al cual la norma le otorga autonomía técnica y administrativa y autarquía financiera, tiene dependencia funcional de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad. La jerarquía institucional surge del consenso logrado durante el debate legislativo. Las versiones taquigráficas demuestran cómo los legisladores argumentaron sobre la conveniencia de separar al organismo de infancia de las tradicionales áreas de políticas

⁵⁹ Decreto N° 1527 GCBA.8/9/2003. Albergue excepcional y urgencia de niños, niñas y adolescentes. Establécese que la Asesoría General Tutelar de la CABA Es la Autoridad Judicial Competente para Cumplir con la Comunicación Prevista en el Artículo 73 de la Ley N° 114, B.O. N° 624.

⁶⁰ Ley 114. Cláusula Transitoria 3.

sociales, por considerar que históricamente el problema de la “minoridad” estuvo vinculado a cuestiones de pobreza.

En ese sentido, hubo acuerdo unánime para que la Dirección del Menor y la Familia, dependiente orgánicamente de la Secretaría de Promoción Social, continuara siendo el organismo que ejecutara programas de atención directa a niñas, niños y adolescentes (pobreza, integración, fortalecimiento familiar, desarrollo), del mismo modo que las otras áreas de política como salud, educación, cultura, deportes, prosiguieran con las atribuciones sustantivas de sus respectivos ministerios.⁶¹

Por otro lado, el CDNNyA integra la Jefatura de Gobierno de la Ciudad (artículo 46 de la Ley 114), si nos detenemos a analizar las leyes de Ministerios, encontramos que:

La Ley 1.925 del 2006⁶² tiene una lógica operativa e integral de la coordinación de los Ministerios, ratificando las atribuciones otorgadas en la Constitución de la Ciudad del 94, aunque no menciona al Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

La ley 2.506 del 2007⁶³, que la sustituye, pone en cabeza de la Vicejefatura cuestiones atinentes a la defensa de los derechos humanos, incluyendo la atención y asistencia a las víctimas de los delitos relacionados con la trata, la explotación infantil y el abuso de poder, las personas con discapacidad y jóvenes.

⁶¹ Ley 114. Art. 71.

⁶² Ley 1925 - Ley de Ministerios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires . Buenos Aires, 23 de marzo de 2006.

⁶³ Ley N° 2.506. Sanción: 08/11/2007. Promulgación: Decreto N° 1.748/007 del 29/11/2007.

Esta ley fue derogada por la 4.013⁶⁴ que la reemplaza. Allí, se observa que en el apartado de la Jefatura de Gabinete no se menciona al Consejo de los Derechos de los Niños, tampoco en el resto de los Ministerios. Sólo al Ministerio de Desarrollo Social se le otorga atribuciones de diseñar e implementar políticas de niñez, entre otras.

Esto termina de dar cuenta el proceso paulatino del desdibujamiento del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes como autoridad de aplicación de las políticas de infancia y adolescencia en la Ciudad, siendo la Dirección de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social la que asumió en la práctica dichas atribuciones.

Los espacios de coordinación e integralidad exigidos por el enfoque de derechos se plasman en tres instancias institucionales de carácter resolutivas: el Plenario, el Plan Transversal y los Consejos Consultivos.

El Plan Transversal⁶⁵, que establece la ley, define la política anual de infancia que debe ser aprobada por el Plenario, que coordina transversalmente la acción de gobierno en todas las áreas. Esta atribución se complementa con la potestad para “diseñar la estrategia y la articulación”⁶⁶ de las políticas públicas en todos los aspectos vinculados con la infancia y la adolescencia.

El Plenario, como espacio interinstitucional, reúne a los actores gubernamentales y no gubernamentales. Integrado por la Dirección Ejecutiva, ejercida por la presidencia del

⁶⁴ Ley 4.013 sancionada el 17-11-2011. Promulgada por Decreto 640/2011.

⁶⁵ Ley 114 Art.54 inc. a.

⁶⁶ Ley 114 Art.54 inc. d.

organismo, más las subsecretarías (como rango mínimo) de las áreas de Salud, Educación, Promoción Social, Cultura, Derechos Humanos; cinco representantes (vocales) designados por la Legislatura; cinco representantes por las Organizaciones no gubernamentales, un representante designado por la Asesoría Tutelar de la Justicia de la Ciudad, cuatro representantes de las DZ y dos representantes por el Consejo de la Juventud.

Su reglamento de funcionamiento⁶⁷ (CDNNyA:2003), lo instituye como un espacio de debate, definición y articulación de las políticas de promoción y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre los representantes de los distintos poderes estatales y las organizaciones sociales. También tiene facultades para analizar y emitir opinión sobre el proyecto de presupuesto, plan y cálculo de recursos del CDNNyA.

Una herramienta novedosa de este órgano colectivo son las “Recomendaciones”, que se imparten como mecanismo permanente de asesoramiento, propuesta y revisión, que debiendo ser fundadas técnicamente, emanan del Plenario a las autoridades del Gobierno de la Ciudad, a las áreas gubernamentales y a la Legislatura para hacer adecuaciones a la política vigente.

Por otra parte, las DZ, tienen por objeto “diseñar y desarrollar un sistema articulado de efectivización, defensa y resguardo de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Deben ejecutar las políticas públicas específicas, implementando acciones con criterios

⁶⁷ Resolución del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 56/002. BOCBA 1.604 Publicado el 08/01/2003.

interdisciplinarios y participación de los actores sociales”⁶⁸ en cada barrio donde están descentralizadas.

La riqueza en el modelo organizacional de este servicio de protección, se observa en razón de la responsabilidad que se le otorga, para conformar territorialmente un sistema articulado de políticas y programas. Esto requiere necesariamente la incorporación de otros actores que excedan al ámbito gubernamental, lo que implica, una apertura a la integración de la comunidad y las familias que constituyen la red de protección y promoción barrial de forma corresponsable, resignificando las relaciones dispares existentes entre los actores estatales y sociales.

Las DZ, deben garantizar una intervención interdisciplinaria de sus profesionales, a través de una relación directa con el niño, que debe ser escuchado como participe en todo el proceso que lo involucre. El servicio, está facultado como organismo especializado para demandar administrativamente el cumplimiento de los derechos y también es parte legítima en las causas judiciales; reconociendo, en ambos casos, al niño, niña o adolescente como sujeto pleno de derechos, sin mediar la autorización de sus padres o tutores para tener una asistencia letrada que lo habilite a exigir y hacer efectivos los derechos cuando se encuentren vulnerados.

La ley 114 determina que la composición de las DZ, está integrada por un Equipo Técnico, una Unidad Administrativa y el Consejo Consultivo. Éstos últimos que deben ser convocados por el DZ, son espacios que se constituyen con el objeto de lograr un consenso

⁶⁸ Ley 114. Art. 61.

entre los actores gubernamentales y no gubernamentales que se desempeñan territorialmente con criterios de integralidad y coordinación de las políticas públicas. Están integrados por miembros de organismos e instituciones oficiales con sede en la Comuna, pertenecientes, entre otras, a las áreas de salud, educación, recreación y promoción social y por representantes de organizaciones barriales intermedias con actuación en la zona, elegidas en Asamblea⁶⁹. La responsabilidad de las OSCs es ejercida ad honorem, determinación que no contribuye a resolver las asimetrías de poder existentes entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Finalmente para desarrollar las funciones y tareas que hemos analizado el CDNNyA cuenta con distintas áreas de asistencia técnica. El área de coordinación y cooperación interinstitucional, que depende de la Dirección Ejecutiva, elabora los instrumentos para lograr un abordaje integral de las políticas y lleva adelante los acuerdos para optimizar las relaciones interinstitucionales, intersectoriales e interjurisdiccionales.

El área de Asistencia Técnica e Investigación en la actualidad realiza el monitoreo y evaluación de las políticas demandadas a todas las áreas del CDNNyA como consta en el informe del CDNNyA (2002:12).

Analizadas estas competencias, podemos afirmar que la ley 114 no sólo responsabiliza al CDNNyA de las políticas de infancia, sino también a otros actores para dar cumplimiento de los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes; detallando con mayor grado de

⁶⁹ Ley 114. Art. 63.

operatividad, las obligaciones de todos los que desarrollan programas o servicios de atención a la infancia⁷⁰.

La sanción de la Ley 114 implica un paso importante en el cumplimiento del enfoque de derechos para la infancia en el ámbito de la CABA. Esta ley exige al Estado un nuevo rol, ejercido por el CDNNyA, junto con los actores que conforman el Plenario, el Plan Transversal, las DZ y sus Consejos Consultivos. Esta modificación institucional, es positiva en términos de integrar nuevos actores y otorgarles participación activa, aunque esto no alcanza para constituir el sistema de protección integral de derechos de infancia local al que se refiere la ley nacional de infancia.

5.5 El impacto de la Ley 26.061 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Con la sanción de la Ley 26.061, en septiembre del 2005, la Ciudad de Buenos Aires se integra al Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de nuestro país. Tiene la obligación de asumir, como piso mínimo, los derechos, garantías y de adecuar su procedimiento para las medidas excepcionales de último recurso (separación del niños de su grupo familiar).

La ley nacional impone una serie de adecuaciones en las provincias. Es precisamente, la instancia provincial, en este caso, la Ciudad Autónoma, la que “deberá realizar el diseño operativo de la ley a la luz de la legislación nacional y local. En tal sentido, cada provincia deberá realizar una planificación de las acciones: adecuar su legislación local, designar a la autoridad de aplicación de la ley” (...) “diseñar los dispositivos locales de promoción y

⁷⁰ Ley 114. Art. 71 y 72. Organismos de Atención y obligaciones respectivamente.

protección de derechos; establecer los procedimientos y circuitos de articulación entre los organismos administrativos de la provincia y los municipios, lo que conlleva a la elaboración de los protocolos específicos de intervención. Asimismo la administración y el Poder Judicial deberán asumir sus nuevas competencias y su articulación” (...) “desarrollar el diseño de los programas acordes, contemplando una relación articulada con las organizaciones no gubernamentales a partir de los criterios que lógicamente deberán confluir en el diseño de un plan de acción para la niñez y adolescencia para ese distrito y por último establecer los criterios de exigibilidad de las políticas en el nuevo marco institucional” (Stuchlik, 2012:100).

Mientras por la vigencia de la ley 114, la administración Ibarra se encontraba en pleno desarrollo de las nuevas instituciones de infancia, se produce la sanción de la ley nacional de niñez. Los cambios asumidos durante el período 2000-2006 aún no habían terminado de consolidarse, cuando el impacto de esta ley exige a la Ciudad, tanto nuevas adecuaciones institucionales como la generación de nuevas capacidades. Este nuevo desafío llevó a la administración a revisar las relaciones construidas, modificar los esquemas organizativos y revisar las políticas estatales (tanto hacia el interior del CDNNyA como con los otros organismos estatales), y con las OSCs y el sector privado.

Con la vigencia de la ley 26.061 se le retiran al organismo nacional de niñez las competencias de ejecución directa sobre las demás jurisdicciones. De esta manera, la Ciudad de Buenos Aires se constituye en su propia autoridad de aplicación debiendo asumir por primera vez la responsabilidad de toda la política de infancia, incluida la adopción de

las medidas excepcionales. Este procedimiento resulta un novedoso mandato que opera como piso para todas las jurisdicciones ya que la norma es de orden público.

Para fines del 2005, aún se sostenían en el país los criterios de institucionalización y judicialización. Como ya hemos observamos en el informe de la Secretaría de Derechos Humanos (2005), 19.579 niños, niñas y adolescentes se encontraban privados de libertad en todas las provincias, de los cuales 1.584 eran de la Ciudad, con un 75,35% de las internaciones causas asistenciales y 27,65 % de causas penales. El informe también da cuenta de la existencia de 75 establecimientos de alojamiento de niños en la Ciudad, de los cuales 65 eran “no penales” y 10 penales. En ambos casos no se distingue la dependencia jurisdiccional de estos servicios, ya que podían pertenecer tanto a la órbita nacional como a la Ciudad de Buenos Aires. El estudio indica que en provincia de Buenos Aires los niños institucionalizados eran 8.292, aunque muchas instituciones de albergue que se encontraban en dicha jurisdicción alojaban niños de la Ciudad, por razones de costos operativos, alejándolos de su “centro de vida”⁷¹, como continúa siendo en la actualidad.

Esta situación irregular es la que lleva a los legisladores a establecer en la ley nacional la obligación de iniciar las transferencias de los servicios de infancia de la Nación a Ciudad (artículo 70), terminando con la injerencia de facultades y la desigualdad de la distribución de recursos entre las jurisdicciones. Como complemento, el Decreto Reglamentario⁷²

⁷¹ El artículo 3 del Decreto Reglamentario 415/06 de la ley Nacional 26.061 establece que: el concepto de “centro de vida” a que refiere el inciso f) del artículo 3 se interpretará de manera armónica con la definición de “residencia habitual” de la niña, niño o adolescente contenida en los tratados internacionales ratificados por la República Argentina en materia de sustracción y restitución internacional de personas menores de edad.

⁷² Decreto Reglamentario PEN 415/06. Boltin Oficial 18/04/2006.

obliga a las jurisdicciones provinciales a designar la autoridad de aplicación para ejecutar los artículos 9, 30, 33.

Si bien la Ciudad ya tenía un órgano especializado en infancia, y la ley 114 designaba al CDNNyA con dichas atribuciones, el proceso de transferencia de los servicios de atención directa hizo manifiesto un problema de competencias intersectoriales. El proceso debía realizarse en el plazo máximo de 180 días corridos, prorrogables x igual período. Esto dio lugar a la transferencia de convenios de Hogares entre la Nación y la Ciudad donde estaban alojados niños dispuestos por la Justicia. La transferencia no hizo eje en la desinstitucionalización de niños, en una primera instancia, sino que estuvo más orientada a resolver los problemas de carácter administrativo, en cuanto a competencias patrimoniales y presupuestarias sobre los hogares o centros de internación que tenían ambas jurisdicciones.

Así, en septiembre de 2006, se suscribe el “Acta Acuerdo para la Transferencia de Servicios de Atención Directa de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en los términos que establece el art. 70 de la ley 26.061” entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación- administración Alicia Kirchner y Gobierno de la Ciudad- administración Telerman). Allí se reconoce al CDNNyA como el organismo que debe adoptar las medidas individuales de protección establecidas en la ley, por sí o a través de las DZ. Pero identifica al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la Ciudad, como la autoridad de “ejecución programática” de las políticas públicas sociales de infancia y

adolescencia, como “responsable de organizar” y “brindar los derechos sociales” (cláusulas sexta y séptima)⁷³.

Este instrumento les otorga facultades a la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF) y al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales del GCBA, para que por actas complementarias, realicen los acuerdos sobre los servicios, programas y recursos a transferir. La exclusión del CDNNyA de las discusión sobre el proceso de transferencias deslegitimó al organismo como autoridad de aplicación. A esto se le suma que al asumir las nuevas funciones, el CDNNyA comienza a recibir la demanda de la Justicia Nacional sobre los chicos ya judicializados, antes a cargo de la SENNAF, además de los nuevos pedidos de institucionalización que se incrementaban como resistencia de la Justicia a perder su rol histórico en la doctrina de la situación irregular.

Dicho Acuerdo, fue aprobado por ley 2339⁷⁴ y posteriormente –en febrero de 2007⁷⁵– se firma un Acta Complementaria para la transferencia de servicios de modalidades internativas: cuatro dispositivos propios de la SENNAF y los convenios con más de 55

⁷³ Actualmente Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires.

⁷⁴ Ley N° 2.339. Sancionada 17/05/2007. Promulgada: Decreto N° 822/007 del 12/06/2007. Publicada: BOCBA N° 2706 del 15/06/2007.

⁷⁵ Anexo Convenio Marco de Cooperación para la Ejecución de las Políticas y Proyectos de Promoción y Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia y Familia, en los términos de la Ley Nacional 26.061, y de los Acuerdos Establecidos en la Reunión Fundacional del Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia- Asistencia Técnica y Financiera entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales del Gobierno de la Ciudad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Junio 2007.

hogares, según consta en el Informe Periódico de Argentina ante el Comité Internacional ⁷⁶. Este informe reporta una reducción de niños bajo modalidades de acogimiento familiar⁷⁷, aunque el programa de Fortalecimiento de Vínculos Familiares, única modalidad alternativa a la internación, no fue contemplado para el traspaso, dejando a la Ciudad sin el complemento necesario para encarar el proceso de desinstitucionalización.

Finalizado el proceso de transferencia de los servicios de atención directa de niños, niñas y adolescentes, se elaboró el primer “Circuito de Tramitación de Consultas y Denuncias acerca de Problemáticas que Afecten la Vida de los Niños, Niñas y Adolescentes”⁷⁸, con el objeto de generar un procedimiento general que comunicara a todas las áreas del Gobierno de la Ciudad cómo actuar ante el conocimiento de situaciones de vulneración de derechos.

La conformación de la “Comisión Mixta de Restitución de Derechos” (CMRD) fue integrada por el CDNNyA y la DGNNyA, y acordada entre los Ministerios de Desarrollo Social de ambas jurisdicciones. Tuvo como objetivo operativizar la transferencia de Nación a Ciudad de Buenos Aires. La SENNAF recibía los expedientes de la Justicia Nacional y diariamente los derivaba a la Comisión, quien evaluaba las denuncias de vulneración de

⁷⁶ El Tercer Informe Periódico de la Convención sobre los Derechos del Niño en Virtud de su Artículo 44 elaborado por Ministerio de Desarrollo Social -Instituto Interamericano del Niño -SENNAF y otras áreas del Gobierno Nacional como organizaciones no gubernamentales (2008) refiere en relación con ámbitos de cuidado en establecimientos que “durante el transcurso del año 2007, fueron transferidos al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuatro dispositivos propios (Casas de Resguardo I y II, Instituto Nuestra Señora del Valle, Instituto Carlos de Arenaza) y los convenios con más de 55 Organizaciones no Gubernamentales. Desde la sanción de la Ley N° 26.061 y hasta mediados del año 2007, la población total de niños, niñas y adolescentes "institucionalizados" bajo la dependencia de la SENNAF se redujo en alrededor del 35/40%”. En este porcentaje que se menciona se encuentran los niños, niñas y adolescentes que se alojaban en los hogares transferidos.

⁷⁷ En el mismo Informe se detalla que los niños y las niñas incluidos en “familias de acogimiento” el número promedio en 2005 era de 850, en 2006 de 727 y en el año 2007 de 585.

⁷⁸ Puesto en vigencia a partir del 1 de octubre de 2007.

derechos para realizar la derivación pertinente a las DZ. Todas aquellas solicitudes de recursos dirigidos a otras agencias que no fueran desarrollo social, eran derivadas al ministerio correspondiente para que interviniera en la restitución del derecho.

Si bien de esta forma se resolvían las acciones para las medidas de protección excepcional (separación de los niños de su grupo familiar como último recurso), la institucionalización de niños y niñas por parte de la Justicia Nacional no se detuvo, para ello se utiliza la normativa existente sobre violencia familiar (Ley 24.417) y el Régimen Penal de la Minoridad (Decreto Ley 22.278). Ambas normas son anteriores a la ley 26.061 y permiten según la Doctrina de la Situación Irregular la separación de niños y niñas con la sola intervención del Ministerio Público o la detención de inimputables menores de 16 años de edad.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con un régimen procesal penal juvenil, Ley 2.458, acorde a los principios de la CDN, que prevé una justicia especializada para juzgar a las personas menores de edad. Sin embargo, el Decreto Ley de la Dictadura Militar 22.278 no ha sido adecuado a los preceptos de la CDN y a la ley nacional 26.061, y es la norma que utiliza la Justicia Nacional, no transferida. De esta manera se interviene en la jurisdicción a través de medidas de privación de la libertad sustentadas en razones puramente asistenciales, incluso con las personas menores de 16 años de edad que, por ambas normas son inimputables. Si bien ha descendido la apertura de los expedientes tutelares, como efecto de la sanción de la ley 26.061, la discrecionalidad de la Justicia Nacional sigue

vigente hasta tanto no se sancione un nuevo Régimen Penal que garantice los estándares internacionales en la materia.

Respecto a las leyes que siguen generando procesos de institucionalización, la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental 26.657⁷⁹ impacta en el distrito. Si bien la Ley 448 que regula la Salud Mental en la Ciudad, reconoce la capacidad y autonomía de las personas, desterrando las viejas concepciones hegemónicas y tutelares de las intervenciones judiciales y administrativas, las internaciones y las judicializaciones de las personas afectadas en la salud mental siguen siendo frecuentes. Esto se debe a las prácticas sostenidas en la Justicia y en el poder administrativo, que no adecuan los programas y servicios al nuevo paradigma.

En síntesis la sanción de la ley nacional 26.061 y la adecuación de otras normas conexas que atienden políticas universales y específicas, generan tensiones en el distrito entre los actores implicados. A su vez, la falta de coordinación interinstitucional e interjurisdiccional impacta en las reglas y prácticas instaladas a lo largo de un siglo, por lo cual si bien es necesaria la aprobación de normas tendientes a la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos del Niño, esto no es suficiente, en función de la importancia que tienen las capacidades estatales para lograr los cambios institucionales que esto demanda. Todas las provincias están implicadas en este proceso, aunque debemos reconocer la complejidad de la CABA, en función de la particular relación existente entre el distrito, la Nación y la región metropolitana.

5.6 Hacia la construcción de la nueva autoridad administrativa.

⁷⁹ Ley 26.657. Derecho a la Protección de la Salud Mental. Sancionada: Noviembre 25 de 2010. Promulgada: Diciembre 2 de 2010.

El proceso de construcción de la autoridad administrativa mostró diferencias en los períodos de estudio de esta tesis. Durante la primera etapa, con la sanción de la ley 114, se le otorga atribuciones y competencias al CDNNyA, consagrándolo como autoridad de aplicación. Su instrumentación requirió de la adopción de nuevas capacidades en los servicios preexistentes. Esto implicó la readecuación de la institucionalidad de las DZ como organismos descentralizados, la creación de nuevas áreas como el Registro de Organizaciones no Gubernamentales y el Registro de Publicación de Búsqueda de Chicos Perdidos. También significó la inclusión de nuevos actores estatales y no estatales, responsabilizándolos en las decisiones políticas y programáticas en dos instancias: el Plenario y los Consejos Consultivos, que en ambos casos se constituyen con el objeto de que OSCs y jóvenes participen para hacer exigibles los derechos.

La transferencia de las DZ y del Área de Investigación que dependían de la DGNyA al CDNNyA generó rápida capacidad operativa de gestión, tanto en el nivel central como en el local, y permitió contar con una dotación de recursos humanos capacitados y la adquisición de un presupuesto de base asignado.

Durante el período 2000-2006, el proceso encarado por el CDNNyA estuvo orientado a la creación de su institucionalidad, lo que implicó generar una planificación estratégica del organismo orientada a la ampliación de nuevas sedes de DZ para cubrir todas las comunas. Además se integraron los tres primeros Consejos Consultivos y comenzaron a ejecutarse los primeros proyectos comunitarios. También se redefine el Área de Investigación en la Dirección de Políticas Públicas e Investigación, para el diseño de los instrumentos de

monitoreo y evaluación; la constitución del Plenario y la elaboración de los primeros planes transversales; el diseño de los primeros procedimientos, entre otras tareas críticas.

El CDNNyA reorganizó la atención en situaciones de emergencia de 24 hs., con Guardia Permanente de Abogados de alta complejidad con el objeto de canalizar las consultas o denuncias de organismos públicos. La línea telefónica 102 -primer servicio que transfirió el CONNAF a la Ciudad en el año 2000- se convierte en otra boca de canalización de la demanda de los derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes en el distrito.

Para resolver la complejidad de la coordinación del área metropolitana, se firma, entre la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires el primer convenio metropolitano, conformando una Unidad de programas de infancia, habida cuenta que en muchas intervenciones realizadas en la Ciudad estaban involucrados niños y familias de ambas jurisdicciones⁸⁰.

El CDNNyA avanza en el diseño que le indica la ley 114, legitimando el enfoque de derechos precursor en la Ciudad. En esta etapa comienzan a cambiar los criterios de las políticas y se crean nuevas instituciones, pero aún así no termina de constituirse un sistema de protección integral de derechos. Pese a que los actores locales comienzan a adecuarse a la nueva ley, subsisten las tensiones con los organismos nacionales. Tanto la Justicia Nacional como el Consejo Nacional mantienen sus competencias y sus aceitadas relaciones, que operan como factor de resistencia a los cambios encarados en la Ciudad.

⁸⁰ Convenio firmado entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires para la creación de la “Unidad Metropolitana de Programas de Infancia y Adolescencia”, para establecer el procedimiento y la mecánica de trabajo que adoptarán ambas jurisdicciones para desarrollar los programas y planes destinados a los adolescentes, 24 de noviembre de 2004.

Esta situación, refuerza en el ámbito de la CABA un doble estándar, ya que la tensión que se manifestaba en el campo de las reglas no formales y de las prácticas institucionales, comienza a reproducirse -con la sanción de la ley 114- en las reglas formales. De esta manera, se ponen de manifiesto dos institucionalidades legitimadas para actuar en el distrito, que imposibilitan a la Ciudad desarrollar su autonomía plena.

Con la sanción de la ley nacional de infancia en el año 2005, se redefine la capacidad operativa y programática del ahora SENNAF, perdiendo la injerencia en el diseño y ejecución de programas en las jurisdicciones provinciales. A partir de esta etapa, el CDNNyA instó a las áreas de atención a la infancia a que asumieran la corresponsabilidad de la protección de derechos y comenzó un proceso de readecuación de sus propias funciones.

La necesidad de establecer nuevas relaciones bajo estándares y criterios compartidos, dio lugar a la creación de la Dirección de Procedimientos y Relaciones Interinstitucionales. La misma tenía por objeto, diseñar y legitimar los procedimientos adoptados en el marco de la ley 26.061, como también fortalecer a la autoridad de aplicación en las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales (Justicia Nacional, SENNAF y DDNNyA). Esta Dirección elaboró el Manual de Procedimientos y Circuitos del CDNNyA⁸¹ en el cual se regulan las actuaciones de los diferentes servicios y programas del organismo. Posteriormente se elaboraron otros procedimientos para coordinar criterios y acciones con otras dependencias del Gobierno de la Ciudad.

⁸¹ El Manual de Procedimientos y Circuitos del CDNNyA fue aprobado por Resolución 307/07.

Una modificación sustancial fue la redefinición de las relaciones entre el CDNNyA y la DGNNyA, en función del impacto de la transferencia de los servicios entre la Nación y la Ciudad, lo que dio lugar a la creación de la Comisión Mixta de Restitución de Derechos. Ésta estaba integrada por representantes de los dos organismos con el objeto de evaluar y gestionar los recursos requeridos por el Ministerio de Desarrollo Social de la CABA para cumplir las medidas de protección de derechos.

En octubre de 2007, una vez finalizado el proceso de transferencia de los servicios de atención directa, se dieron por concluidas las funciones de la Comisión. Gran parte de los recursos transferidos a la DGNNyA estaban destinados al sistema de hogares, en detrimento de los programas orientados al fortalecimiento familiar, que no fueron transferidos, lo que provocó que la Ciudad de Buenos Aires mantuviera niveles importantes de institucionalización que aún no se han podido revertir.

En diciembre del mismo año, al finalizar la administración Telerman, con el comienzo del gobierno de Macri en la Ciudad de Buenos Aires, se producen cambios también en el Ministerio Público Tutelar, (MPT) que impactarán en el CDNNyA y la incipiente constitución del Sistema de Protección Integral de Derechos.

El rol del Ministerio Público se modifica en función de la ley 26.061 y de las adecuaciones legislativas en el campo de la salud mental (ratificación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el año 2010 la Ley Nacional N° 26.657). La reconfiguración del organismo con la gestión Musa (2007), se realizó en base a un cuestionamiento de la figura del Asesor Tutelar, que históricamente se sustentó en las

atribuciones previstas el artículo 59 del Código Civil, sostén fundamental del patronato. La representación promiscua, ejercida por el Asesor Tutelar desconocía al niño como sujeto de derecho, dejándolo librado a al poder arbitrario y discrecional adulto.

El nuevo MPT, de acuerdo a los mandatos constitucionales y al principio de la división de poderes, se reconvirtió en un órgano de control y exigibilidad de las políticas para garantizar el acceso de los niños y las personas afectadas en su salud mental, respetando los procedimientos y garantías de la nueva legislación.

El diseño del organismo estuvo ligada al control de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado. La irrupción de este nuevo actor de la Justicia, con competencias locales generó nuevas tensiones que impactaron en todas las políticas de la Ciudad, especialmente en el CDNNyA y la DGNNyA.

Habiendo analizado el proceso de la construcción de la nueva institucionalidad de la autoridad administrativa de la protección de derechos, podemos señalar que si bien se ha avanzado en la Ciudad de Buenos Aires con este enfoque, aún restan construir relaciones entre todos los actores que apunten a sostener criterios de corresponsabilidad.

En el período previo a la sanción de la Ley 114, como observamos, el desarrollo institucional se sustentó en los valores del enfoque de derechos, generando un camino que posibilitaba avanzar en la construcción de un sistema de protección integral. Sin embargo, la nueva institucionalidad no es suficiente a la hora de implementar los cambios introducidos por la ley 26.061. A partir de la sanción de la ley nacional, otras tensiones

comienzan a cuestionar relaciones y competencias que ubican nuevamente a la Ciudad en una instancia de readecuación que aún no termina de completarse, lo que impacta directamente en el goce de los derechos por parte de los niños niñas y adolescentes.

6. Los mecanismos de accountability que habilitan la implementación de la ley.

6.1. El CDNNyA y su red de promoción y protección de derechos. La exigibilidad que pueden hacer los niños y las familias.

Los procesos de accountability de los niños y sus familias se pueden observar a través del análisis de la demanda que llega a los servicios de protección de derechos. De esta manera se realiza, además, un análisis de los procesos de exigibilidad dentro de las instancias estatales que intervienen en la protección de los mismos.

Los servicios, durante 1990-1996, estuvieron ligados a la promoción y protección de derechos utilizando mecanismos alternativos a la judicialización. Durante este período, la demanda fue creciendo y variando el tipo de consultas. Para 1996, el 52,89 % de las consultas se interactuaba con la justicia, mientras que el 47,11% de los motivos atendían a la promoción de derechos, como lo expresan las categorías “asesoramiento preventivo” y “alternativos” donde se concentra la demanda (Ver Cuadro 5 del Anexo I).

A partir de la creación de la Red de Defensorías Zonales en 1996, el programa desarrolló un enclave territorial constituyendo una red de servicios descentralizados en los barrios que recibían consultas, demandas o denuncias de la población en general.

En el año 2000, ya constituido el CDNNyA, además de la demanda espontánea se agregan las derivaciones internas de los servicios de emergencia del propio organismo; como la Guardia Permanente de Abogados y la Línea 102, que a posteriori requieren la intervención de las DZ.

Con estos cambios, la demanda recibida por las 13 (trece) DZ ascendieron a 4.690 (Ver Cuadro 6 del Anexo I), respecto a las 743 registradas en 1996 con la creación de la Red (Ver Cuadro 5 del Anexo I).

Sancionada la ley 26.061, el CDNNyA además de recibir estas demandas, comienza a gestionar las derivaciones producidas por la Justicia Nacional, hasta el momento canalizada por la SENNAF.

La evolución de la demanda por situaciones de vulneración de los derechos se mantuvo constante en el período 2005-2010, a excepción del año 2006 en el que se produce la transferencia mencionada, que generó un incremento a 12.077 consultas, que involucraron a 10.221 niños, niñas y adolescentes. Luego de esa fecha vuelve a estacionarse en un promedio de 8.400 consultas anuales (Ver Cuadro 7, Anexo I).

En septiembre del 2006 se comunica a todos los actores estatales la vigencia de un “circuito general”⁸², que se indica la modalidad de recepción de las consultas, comunicaciones y denuncias. Este circuito tiene el mérito de ser el primer procedimiento general que instituye instancias y modalidades para recibir la demanda de la totalidad de los servicios del GCBA. El mérito de este nuevo procedimiento, fue evitar el uso de reglas no formales que reinstalarían nuevas instancias de discrecionalidad.

Debemos destacar que, si bien los actores estatales fueron debidamente notificados, los niños, niñas, adolescentes no contaron con información especializada conforme a su rol de

⁸² Circuito de Tramitación de Consultas y Denuncias Acerca de las Problemáticas que afecten la Vida de los Niños, Niñas y Adolescentes. Este circuito entró en vigencia a partir del 6 de septiembre de 2006.

sujetos de derechos que les permitiera exigir el cumplimiento de los mismos. Tampoco recibieron información las familias, lo que dificultó involucrarlas en los criterios de corresponsabilidad y participación .

Pese a que, desde el CDNNyA (2002:11), se afirmaba que “es indispensable para el Consejo de los Derechos propiciar y generar nuevas formas de relación de los chicos con las instituciones a partir del diseño de acciones y programas específicos. Una gestión que haga cumplir el principio de prioridad de las políticas públicas para niños y adolescentes y que además le otorgue a los usuarios/sujetos de derechos el lugar de la participación activa implicaría una modificación fundamental en las formas de hacer política para la infancia y adolescencia”, aunque ponerlo en práctica presentó problemas de gestión.

Las vulneraciones de derechos pueden producirse en el ámbito privado, comunitario o estatal. Las mismas no necesariamente presentan conflictos jurídicos sino que requieren una respuesta de las políticas sociales. De este modo se establece un límite a la judicialización, especialmente de las familias pobres. Es necesario señalar que en el enfoque de derechos cuando el reclamo de una vulneración llega a los servicios de protección, inmediatamente comienza el proceso de exigibilidad para hacerlos efectivo.

Para medir la cantidad de los derechos vulnerados y su exigibilidad se comenzó a sistematizar los motivos, de consulta en los servicios como derechos exigidos. El derecho a la “Familia” siempre ha concentrado un elevado porcentaje de la demanda.

Para el año 2000, en las DZ (CDNNyA 2001:39), el 45 % de la demanda correspondía al derecho a la “familia” y a “familia y alimentos”. El 13.71% a la “protección contra la

violencia familiar”⁸³. Mientras que en el año 2005, la demanda sobre los derechos a la “convivencia familiar” y familia/cuota alimentaria, se mantienen en primer lugar, descienden a 37,75%, y las “medidas de protección con situación de violencia” ascienden a 16,38% (DGEyC del GCBA:2010). Para el año 2010, el “derecho a la convivencia familiar sumado al de la “familia/cuota alimentaria” descienden a 27,25%, mientras que la categoría “medidas de protección con situación de violencia” aumenta al 37.47 % de las consultas realizadas.

De lo que se desprende que las intervenciones del CDNNyA se concentraron en las vulneraciones en el ámbito privado, reforzando la lógica de la atención de situaciones individuales, en detrimento de las situaciones colectivas, vinculadas a la integralidad de los derechos, que permitirían avanzar en nuevos diseños de políticas.

El aumento de las “medidas de protección con situación de violencia” en el último período se debe a la gran cantidad de denuncias derivadas de la Justicia Nacional al CDNNyA, lo que implicó una tendencia creciente a observar y resolver conflictos familiares con la adopción de medidas de último recurso. De esta manera, se pone nuevamente el eje en la resolución de los casos derivados por la Justicia, fortaleciendo a las políticas de institucionalización por sobre los programas de las áreas sociales para atender la integralidad de los derechos afectados. Consecuentemente se produce una concentración del presupuesto en la institucionalización de niños en detrimento de las políticas de fortalecimiento familiar.

⁸³ Violencia Familiar se refieren a situaciones que se producen en el ámbito de las relaciones familiares.

Otro servicio que canaliza la exigibilidad de los derechos es la Guardia Permanente de Abogados (GPA). Este área de emergencia recibe consultas realizadas por Policía Federal, Fiscales Contravencionales, Defensorías Públicas de Menores e Incapaces en lo Civil y Comercial, los Jueces Federales, los servicios hospitalarios, las escuelas y otras áreas vinculadas a la infancia, durante las 24 horas del día por una línea especializada.

En el año 2001, sobre un total de 1058 consultas, el 40% fueron efectuadas por organismos del GCBA y el 55% por organismos nacionales. El 5% restante responde a llamadas efectuadas por ONGs, particulares y Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Las demandas a este servicio -a diferencia de las DZ- se vinculan, más a violaciones de carácter institucional que a vulneraciones en el ámbito privado; ya que el 75% de las consultas fueron por “Detención Policial Arbitraria” y 2% por “Violencia Institucional”, lo que representa un 77% de las consultas atendidas por la GPA, según el informe citado del CDNNyA (2002) (Ver Cuadro 8 Anexo I).

La cantidad de consultas recibidas por la GPA durante el período 2005 al 2010, da cuenta de un crecimiento sostenido hasta el año 2007, donde llegan a 7350 consultas, en virtud de la “Comunicación del Procedimiento General de Consultas” que fuera instrumentado con el proceso de transferencia. A partir del año 2008, comienza una tendencia decreciente de las demandas que atiende este servicio (Ver Cuadro 9 Anexo I).

En el año 2011, los motivos que dieron lugar a la intervención de la GPA, fueron principalmente: Medidas de protección contra situaciones de violencia (25,2%), Nivel de vida adecuado (21,2%), y Solicitud de paradero (18 %), siendo la categoría “Detención

Arbitraria” sólo del 2,8%, revirtiendo las actuaciones del anterior período (Ver Cuadro 10, Anexo I). Esto se debe a que, por un lado a partir de 2009 se crea el Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niños, Niñas y Adolescentes⁸⁴, que evita que los jóvenes que incurrir en delitos penales, transferidos a la Ciudad, sean detenidos en condiciones arbitrarias en dependencias de la Policía Federal. Por otro lado, se observa que la GPA mayormente se involucra en la resolución de situaciones de violencia en el ámbito familiar, coincidentemente con la orientación que asumen las DZ.

Respecto a la Línea 102, para el año 2011, la mitad de las llamadas fueron realizadas por familiares, referentes afectivos o institucionales significativos para el niño, niña o adolescente. Dentro de este grupo, son relevantes las consultas realizadas por los padres o las madres (27,6%) en relación con sus hijos. Sólo el 6% de las llamadas son efectuadas por los niños (Ver Cuadro 11. Anexo I).

La demanda de los niños y los grupos familiares se presentan en los servicios que utilizan cotidianamente, como las escuelas, centros de salud, centros de desarrollo social. Sin embargo las agencias estatales, por defecto, no hacen efectivos los derechos en forma integral. La exigibilidad administrativa la operativizan los servicios de protección. Esto no inhabilita que cualquier instancia, inclusive la judicial, pueda intervenir para su resolución. No obstante, el criterio que aporta la ley de infancia es que la exigibilidad de los derechos

⁸⁴ El Centro fue creado luego del fallo del Superior Tribunal de Justicia de la CABA, como resultado de la acción de Hábeas Corpus iniciada por en forma conjunta por la Asesora General Tutelar de la Ciudad y por el Asesor Tutelar de primera instancia. El expediente fue caratulado “Ministerio Público Fiscal, Justicia Penal, Contravencional y de Faltas s/ inf. Art. 23. 098 L. N. (Hábeas Corpus)” y la sentencia emitida por el Dr. Buján en fecha 29 de diciembre de 2008 dispuso la implementación de un Centro especializado de detención, el que fue creado por Resolución N° 329/GCBA/MJYSGC/09 del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires.

sea responsabilidad administrativa, siendo el organismo de aplicación el que debe garantizar el debido proceso.

El CDNNyA, instrumenta mecanismos de exigibilidad a las áreas de gobierno, según lo establecen los artículos 6 y 7 de la Ley 114. Las medidas de exigibilidad, aplican cuando los servicios del CDNNyA determinan que existe una vulneración de derechos que deben ser restituidos a través de una política pública. Además de indicar el programa adecuado, utiliza un sistema de plazos de notificación a las instancias correspondientes creado por el Manual de Procedimientos (2007).

Los servicios que atienden niños, niñas y adolescentes tienen la obligación por ley, de que éstos ejerzan el derecho a ser oído y escuchado, por lo tanto los equipos interdisciplinarios deben sofisticar sus mecanismos, de manera que éstos puedan expresarse con libertad y en un marco de intimidad. Sin embargo, tal como hemos analizado, en los tres servicios más relevantes donde se presenta la demanda en general, la exigibilidad de los derechos proviene del mundo adulto.

Habiendo analizado los procesos de exigibilidad de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, observaremos ahora los mecanismos de rendición de cuentas del CDNNyA. Los instrumentos para ello son el Informe Anual y el Plan Transversal que deben ser presentados anualmente ante la Legislatura de la CABA. Este último se elabora a partir de informes y datos estadísticos que surgen del análisis de la demanda y se complementa con las acciones conjuntas realizadas con las áreas de gobierno. Sin embargo, al analizar los Informes realizados por el organismo, se puede observar que paulatinamente se ha

discontinuado la información presupuestaria y la evaluación de todas las políticas públicas que atienden a la infancia en el distrito. De esta manera, se deslegitima la información impidiendo el control y evaluación de las políticas por parte de las familias y las OSCs.

Otro instrumento donde se puede observar la rendición de cuentas es en el presupuesto del organismo, allí se demuestra que persisten los criterios de focalización encontrados en el estudio de la demanda. En las partidas presupuestarias aprobadas en el año 2010 en la DGNNyA, se observa que al programa de “Atención a la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad” (básicamente alojamiento en hogares) se le otorga el 42% del total del presupuesto, mientras que el programa de “Fortalecimiento de Vínculos” alcanza sólo al 6,02 % del total de la Dirección (Ver Cuadro 12, Anexo I). De esta manera se pone de manifiesto que las decisiones del diseño e instrumentación de las políticas no se corresponden con el enfoque de derechos.

Los desafíos que implicaron la aplicación de las nuevas normas requerían que el Estado adecuara su administración para el ejercicio de la exigibilidad de derechos, con el fin de garantizar la integralidad de las políticas públicas. Sin embargo, al no resolver las tensiones derivadas de las relaciones intesectoriales e interjurisdiccionales que obstaculizaron el desarrollo del enfoque de derechos, se terminó focalizando en políticas, presupuestos y prácticas tutelares.

La atención de la demanda individual, cooptó el funcionamiento de los servicios de protección de derechos (DZ), que no pudo observar la demanda colectiva de la población en las que estaban insertos, ni sus recursos comunitarios para potenciarlos con políticas

públicas. El grado de tensión máximo se alcanzó en el momento de la transferencia de las competencias, con la gran cantidad de casos derivados de la Justicia Nacional, lo que marcó un punto de inflexión en el funcionamiento de los servicios que no se revertió hasta la actualidad, perdiendo la posibilidad de desarrollar los aspectos de promoción y prevención que ambas leyes le habían otorgado al organismo.

Es meritorio el trabajo realizado para institucionalizar procedimientos para el ejercicio de la exigibilidad. Las reformas administrativas implementadas no lograron, sin embargo, impactar en la relación del Estado con los niños y sus familias. Falta aún superar la endogamia propia de las instituciones de la infancia para trabajar con los niños, la comunidad y la familia, instancias de corresponsabilidad y participación que optimicen los procesos de accountability, a través de mecanismos oportunos de información y acceso a la política pública.

6.2 La accountability social: el rol de las OSCs en la exigibilidad de los derechos.

La Ciudad de Buenos Aires fue pionera al incorporar en su agenda política el enfoque de derechos y las experiencias desarrolladas por las OSCs en materia de defensa y promoción de los derechos de niños. El Programa de Asistencia Jurídica Integral del Menor, como ya hemos dicho, surge de las prácticas desarrolladas exitosamente por el Movimiento Ecuménico de Derechos Humanos.

Las DZ se constituyeron en una Red que trabajó con otras redes. De allí que desde un inicio estuvo presente la necesidad de generar articulaciones con todos los actores territoriales: estatales, no gubernamentales, comunitarios, los niños y sus familias. Los equipos

profesionales participaban de las redes barriales con el objeto de conocer la demanda y coordinar acciones entre las agencias estatales y comunitarias, estableciendo en principio acuerdos no formales y optimizando los recursos disponibles de la comunidad donde se encontraban insertos. Sin embargo, las articulaciones se orientaron mayoritariamente a la atención de casos individuales a través de acuerdos entre los profesionales de los servicios.

En 1996, con la constitución de Red DZ, se fueron incorporando a los servicios estatales cuatro Defensorías provenientes de OSCs con anclaje territorial. Las dos primeras “Igualdad de Derechos” del barrio de Caballito y la “Biblioteca Popular de Barracas”. En 1998, se sumaron, “Ideas” en San Cristóbal y “El Trapito” en la Boca. El objetivo de la integración de las organizaciones fue completar la descentralización de la Red y también dotarla de mayor capacidad operativa. Las OSCs compartieron los criterios de actuación homologados a los requerimientos del programa. Su integración estuvo sujeta a los acuerdos formales que establecían estándares de actuación, sin perder su condición de ser parte de la sociedad civil.

La ley 114, crea dos instancias en la que se integra a las OSCs. Por un lado, son corresponsables como integrantes del Consejo Consultivo (CC) de las DZ, formando parte de las decisiones y la exigibilidad de los derechos en el ámbito barrial, del cual surgen los insumos claves para la elaboración y coordinación de las políticas de infancia. Y por el otro, las OSCs son integrantes del Plenario del CDNNyA, que opera a nivel central, donde se debaten y consensúan las políticas de infancia junto con las máximas autoridades de las áreas ministeriales. Esto las posiciona en un lugar de privilegio para ejercer la

accountability en las instancias adecuadas, que puede potenciarse en la medida que logren coordinar las demandas para hacer efectivas las medidas y las acciones en todos los niveles.

En el 2002, el Consejo decide orientar el desempeño de la Red de DZ, nutriéndose del trabajo comunitario desarrollado, siendo sus objetivos “el redimensionamiento del servicio para potenciar su función como organismo promotor derechos” (...) lo que implicó “modificar modelos de intervención, de organización y gestión y permitió la apertura de los primeros Consejos Consultivos, además de la implementación de 40 proyectos comunitarios” como consta en el informe del CDNNyA (2003:30).

La conformación de los Consejo Consultivos, como una instancia de trabajo en las DZ, fue considerada “la meta más importante” a cumplimentar. El CDNNyA realizó un estudio con el apoyo de UNICEF, con el objeto de definir los criterios de su integración. La ley 114, disponía que debían integrarse por miembros de organismos e instituciones oficiales con sede en la comuna y representantes de organizaciones barriales intermedias con actuación en la zona, los cuales serían elegidos por asamblea y tendrían funciones ad-honorem.⁸⁵

Esta nueva modalidad institucional, donde la gestión corresponsabiliza a actores gubernamentales y no estatales, conllevó a definir funciones, atributos y competencias que atendían a cuestiones de representatividad y legitimidad, según los lugares de pertenencia, con el objeto de no condicionar la exigibilidad. La integración de la nueva institucionalidad barrial, implicó cuestionarse las relaciones asimétricas de poder entre los actores

⁸⁵ Art.63. Integración del Consejo Consultivo.

involucrados, lo que ponía en tensión el objetivo de construir lazos y vínculos institucionales basados en relaciones horizontales que en esta instancia se formalizaba.

Este nuevo ámbito de participación democrática tenía como último objetivo la definición del diseño, ejecución y el control de las políticas en el ámbito barrial, por lo cual exigía que el espacio se constituyera para establecer prioridades, metas y recursos dispuestos a través de una planificación que deberían ser monitoreados para evaluar la efectiva restitución de los derechos.

La Resolución 19/03 del CDNNyA, que aprueba el reglamento de funcionamiento de los CC, permitió desarrollar las primeras acciones para la integración de los mismos. La Defensoría de Once, es la que inaugura la nueva organización barrial, sin embargo, la política de apertura de los CC fue discontinuándose en el tiempo. Actualmente dichos espacios organizativos no funcionan como tales, en virtud que la atención se centró mayoritariamente en la demanda de situaciones individuales y de protección por sobre las colectivas de promoción.

La accountability social en esta última etapa, fue abandonando el ámbito comunitario e institucional para desarrollar un activismo judicial local, especialmente en los tribunales contencioso-administrativo, para dar cuenta de las insuficiencias de los dispositivos en materia de infancia. Esto transformó las relaciones entre las OSCs. En esta etapa comienzan a exigir judicialmente, y el Poder Judicial de la Ciudad, se constituye como una instancia de contralor del aparato administrativo del Estado, poniendo en agenda los problemas de las políticas. A modo de ejemplo cabe señalar las presentaciones del Centro de Estudios

Legales y Sociales (CELS) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) por las políticas de vivienda o la demanda iniciada por falta de vacantes en educación inicial promovida por ACIJ por el acceso al derecho a la educación y el cuidado infantil. La Fundación Sur, por su parte, fue la responsable de la presentación de un hábeas corpus por la situación de alojamiento de los menores de dieciséis años de edad en el Instituto San Martín.

El rol de la OSCs, como observamos en la primera etapa, se orientó a poner en la agenda pública la necesidad de adhesión a los principios de la CDN y a la adecuación de la normativa nacional. Luego, formó parte de la construcción de la Red de los servicios de protección de derechos. La falta de estrategias de la administración para incentivar y legitimar la participación ciudadana llevó a las OSCs a buscar distintos caminos de accountability. Unas se especializaron en la gestión de la atención directa y otras en la exigibilidad administrativa y judicial.

La accountability social es condición necesaria para que se desarrolle un sistema de protección social. En este caso, el incentivo principal de actuación de las OSCs se centró en la persistente escasez de políticas de promoción y protección de derechos. La discontinuidad de la integración de los Consejos Consultivos (CC) en los barrios obturó la participación con mayor grado de legitimación de las OSCs, impidiendo integrar las redes comunitarias con los servicios estatales de infancia. Por último, la falta de presupuesto para los proyectos comunitarios que se anticiparan a las vulneraciones de derechos, imposibilitó la operacionalización de acciones de promoción de la OSCs, erosionado al mismo tiempo la

posibilidad de reducir la brecha de poder existente entre los actores estatales y sociales en torno a la capacidad de movilización de recursos.

6.3 El rol de la Justicia, la Legislatura y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad en la exigibilidad de los derechos.

Como ya adelantáramos, hasta la sanción de la ley nacional en el 2005, las relaciones entre el Poder Judicial y el administrativo fue compleja, en razón de que ambos organismos utilizaban normativas contrapuestas. Aún cuando el accionar del CDNNyA estaba orientado a desjudicializar y desinstitucionalizar, la Justicia Nacional disponía la “protección de persona”, que, por lo general implicaba una internación tomada de forma discrecional y arbitraria.

Desde la sanción de la ley nacional se deroga la protección de persona y se habilita a la administración para la adopción de medida excepcional, que como explica Basso (2012:9), siguiendo a Gordillo, “es una declaración unilateral realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata y como tal sujeta a una serie de requisitos que condiciona su legitimidad”. El control de la legalidad de esta medida, está establecido en el art. 40 de la ley 26.061. El organismo administrativo tiene un plazo de 24 horas para comunicar a la autoridad judicial competente en materia de familia, que en 72 horas, deberá resolver sobre la legalidad de la medida. De esta manera se establece un control cruzado entre los organismos con el objetivo de garantizar el debido proceso y el cumplimiento de todos los derechos.

La Ciudad reguló en el año 2008, después de un largo proceso de construcción de consensos, uno de los procedimientos más importantes en cuanto a la definición de las relaciones interjurisdiccionales en la toma de medidas de último recurso. Este instrumento está plasmado en el acuerdo entre el Poder Ejecutivo de la Ciudad y el Poder Judicial para el Control de la Legalidad de las Medidas Excepcionales⁸⁶.

Los términos del acuerdo otorgaron todas las facultades a la Justicia Nacional en materia de Familia. Sin embargo, indirectamente pone en cuestión las facultades otorgadas al Ministerio Público Tutelar de la Ciudad para intervenir y controlar las medidas especiales, reguladas por la ley 114 y el Decreto 1527⁸⁷, restándole cierta autonomía a las facultades de la Ciudad. Las medidas especiales son consideradas por los equipos, un procedimiento que se debe sostener, sobre la base del pleno acuerdo entre el grupo familiar y el CDNNyA, que implican resoluciones transitorias y consensuadas con la familia y la comunidad.

Pese a este importante acuerdo, la Justicia Nacional, en vez de generar una sinergia positiva, produjo con su resistencia un estancamiento de las medidas de protección de derechos en favor de las medidas excepcionales. De esta manera, el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad (MPT), fortaleció su accionar estableciendo un arduo control de las condiciones de alojamiento y los niveles de institucionalización en la Ciudad.

⁸⁶ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- CDNNyA y el Poder Judicial de la Nación-Jueces Nacionales de Familia. Términos Acordados Sobre Medidas Excepcionales-Control de Legalidad. 15/12/2008

⁸⁷ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Decreto N° 1527/03. Albergue Excepcional y de Urgencia de Niñas, Niños y Adolescentes.

Los mecanismos judiciales para ejercer la exigibilidad en el distrito, fueron instrumentados por el MPT, como una institución que integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde el MPT, se realizó un control de la legalidad de los procedimientos, para la protección y satisfacción de los derechos y las garantías de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo en sus facultades a las personas afectadas en la salud mental.

Durante la gestión Musa (2007/2014) el MPT se convirtió en un actor relevante para promover la integración del Sistema de Protección Integral de Derechos, orientando su intervención al control de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado.

Uno de los derechos que promueve esta institución, es el del acceso a la justicia, lo que llevó al organismo a la apertura descentralizada de oficinas para generar canales de comunicación directa y habilitar la exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y personas afectadas en su salud mental.

Desde sus inicios, el MPT participó del Plenario del CDNNyA. Desde allí impulsó la aprobación de “Recomendaciones” dirigidas a los Ministerios y a la Legislatura con el objeto de optimizar el curso de las políticas de infancia. A modo de ejemplo, según consta en su Informe Final de Gestión, se realizaron “Recomendaciones” que atendían a las siguientes situaciones: niños con alta médica que permanecían en hospitales psiquiátricos; oposición a la contratación de clínicas psiquiátricas privadas para la internación de niñas, niños y adolescentes; restitución de programas que fueron cerrados por el GCBA;

insistencia para la creación de dispositivos que permitieran la aplicación de ley de Salud Mental; garantizar el acceso de las niñas y adolescentes a la práctica del “aborto no punible” través del sistema de salud y la remoción de obstáculos en el mismo; así como abordaje en la toma de colegios realizadas por los estudiantes, entre las más destacables.

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires fue otra instancia donde el MPT ejerció acciones de incidencia. Por un lado, promovió reformas legislativas a partir de la observancia de derechos vulnerados que afectan a colectivos, y por otro, señalando la existencia de normas conexas a la leyes 114 y 26.061 que incumplen los estándares mínimos de derechos, a través de dictámenes y opiniones técnicas, instando al Poder Legislativo a las reformas normativas correspondientes. En ese sentido, el involucramiento del MPT en la adecuación de la Ley No 2.881, sobre condiciones de habilitación y funcionamiento de las instituciones de albergues, fue determinante. Sancionada la norma en el año 2008, hasta su reforma y puesta en vigencia, en el año 2011, el monitoreo de las condiciones de alojamiento y los niveles de la institucionalización fue una las tareas relevantes del MPT, quien constituyó una base de datos que le permitió registrar la cantidad y condiciones de alojamiento de los niños.

La publicación del MPT “Puertas Adentro” (2012:33), revela el mapa de la institucionalización de niños en la Ciudad de Buenos Aires. La cantidad de sedes institucionales de albergue para el último período alcanzan un total de 94, en las que se encontraban alojados 1195 niños, niñas o adolescentes (Ver Cuadro 13, Anexo I). Para ese año, los dispositivos conveniados dependían de diferentes áreas del gobierno, siendo que el

Ministerio de Desarrollo Social contaba con el 84 % de los servicios, de los cuales el 60 % dependían de la DGNNyA y el 24 % se encontraban bajo la Dirección de Políticas Políticas Sociales en Adicciones, correspondiendo sólo el 16% a la Dirección General de Salud Mental, dependiente del Ministerio de Salud. Un dato no menor, es la ubicación de las instituciones, gran parte de ellas se encontraban en la Provincia de Buenos Aires, como en la actualidad.

Este informe, a catorce años de la sanción de ley 114 y seis años de la ley 26.061, da acabada cuenta de la debilidad de las políticas alternativas a toda forma de institucionalización y ratifica que en las políticas de infancia prevalece el aún el enfoque tutelar.

Otro informe del MPT pone en evidencia la falta de políticas públicas integrales para mejorar las condiciones de vida los niños y sus familias. Después del señalamiento del problema de vivienda, se promovió la presentación del proyecto de ley “Prioridad de Niños, Niñas y Adolescentes en las Políticas Públicas de Vivienda”, hoy Ley N° 4042⁸⁸, ejerciendo de esta manera su rol de organismo garante de la exigibilidad.

También exigió al Gobierno de la Ciudad la incorporación de las familias con déficit nutricional a los programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social en un plazo razonable. Así como la adecuación del monto de la prestación de los receptores del programa Ticket Social, hasta tanto se hiciera efectivo el acceso a “Ciudadanía Porteña”. A su vez se solicitó la reglamentación la ley que consagra el derecho a la alimentación.

⁸⁸ Ley N° 4.042. BOCBA el 1/3/2012.

En materia de salud mental, para cumplimentar las leyes específicas en el ámbito local 448 y nacional 26.657, el MPT realizó una acción de hábeas corpus para que cesen las privaciones ilegítimas de libertad que concluyó con la proscripción de esa práctica.

Otro de los mecanismos judiciales para hacer exigibles los derechos fue el monitoreo y seguimiento presupuestario de los programas. Desde el 2009 y de forma anual el MPT elaboró con el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (MPT y CIEPP:2010), un análisis del presupuesto destinado a las políticas públicas de infancia y salud mental, que concluyeron que en la Ciudad existen: una violación del principio del enfoque de derechos, falta de datos y de un adecuado acceso a la información para realizar análisis exhaustivos que permitan el accountability de los actores del sistema.

En este sentido, es importante destacar que la utilización de los mecanismos judiciales, no deberían reforzar el criterio de la permanente judicialización de las políticas y obstruir la ejecución de las mismas, generando tensiones. Es decir, no se trata de pasar de instancias de judicialización de personas a la judicialización de las políticas, sino de generar mecanismos de accountability para que los mismos ciudadanos: niños, niñas y adolescentes, puedan ejercer sus derechos, garantizados por un sistema de controles mutuos de los poderes estatales.

Otro poder que tiene competencias dentro del Sistema de Protección Integral es la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Además de la sanción de la ley 114 y la normas conexas, en este cuerpo EL CDNNyA realiza la rendición de cuentas a través de la presentación del Informe Anual. El procedimiento de la presentación de dicho informe no

está estandarizado, de manera tal que no se promueve una instancia que matice la interpelación de la Dirección Ejecutiva sobre las políticas llevadas en el distrito por el CDNNyA.

Además la Legislatura ejerce la accountability, al integrar el Plenario del CDNNyA, con cinco miembros elegidos por los bloques parlamentarios, quienes participan en la elaboración de las “Recomendaciones” a las áreas de gobierno. Por otra parte, el Poder Legislativo debe aprobar y controlar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo y designar a los responsables de los organismos de control y al responsable del Ministerio Público Tutelar.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad (DPC), cuyo representante es designado por la Legislatura de la Ciudad, tiene carácter independiente y autárquico. Es otro órgano que ejerce la promoción y protección de los derechos humanos y defiende los intereses, individuales, colectivos establecidos por la Constitución Nacional, de la Ciudad y las leyes vigentes. De esta manera, actúa frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos.

Según el Informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2011:3), el 6,9 % de las consultas recibidas en la sede central fueron derivadas al CDNNyA, siendo éste un alto porcentaje respecto del total de los otros servicios derivados que también pueden brindar prestaciones a niños, niñas y adolescentes. La DPC utiliza como mecanismo de exigibilidad “Resoluciones” dirigidas a los organismos, cuando éstos incumplen con los derechos.

Asimismo, la DPC dio intervención a todas las agencias gubernamentales para que por su corresponsabilidad promovieran acciones para asegurar el funcionamiento del Organismo.

En síntesis, podemos afirmar que la Ley 114 y la 26.061 establecen mecanismos administrativos, legislativos y judiciales para operativizar una política pública con enfoque de derechos. Esto significó que el CDNNyA no sólo asumiera el diseño e implementación de mecanismos de gestión para hacerlas efectivas, sino también que abriera las puertas a la participación y a los procesos de responsabilización de todos los actores estatales y las familias, garantizando en el diseño institucional la incorporación de organismos que en diferentes instancias buscan canalizar las demandas de los niños y sus familias.

Si bien el CDNNyA en el período de 2000/2006 implementó los Consejos Consultivos, el Plenario y sistematizó la participación de las OSCs; a partir de las tensiones que se generaron con implementación de la ley 26.061, fue abandonando la resolución de los derechos en forma colectiva, para focalizarse en la resolución de casos individuales, sin fortalecer las instancias comunitarias creadas por la misma ley. Contemporáneamente, otros actores judiciales y cuasijudiciales como el MPT y la DPC, generaron mecanismos de accountability tendientes a canalizar las demandas y propuestas de la población y hacerlos exigibles. Los instrumentos para vehicular los reclamos fueron diversos: la vía judicial, el control, monitoreo y evaluación de políticas públicas, alentando el acceso a la información a través de publicaciones especializadas y la promoción del acceso a la justicia con la descentralización de los servicios en los barrios.

En el último período, 2006 a la actualidad, la Justicia Nacional, más que cumplir con el nuevo rol de control de legalidad, se convirtió en la “autorizadora” de las medidas de excepcionalidad aplicadas por la administración. Esto es así en función de que el Consejo, por las escasas políticas públicas de infancia y la falta de aplicación de medidas de exigibilidad, es el que termina adoptando, casi en forma exclusiva, medidas de separación de los niños de sus grupos familiares. No existen datos oficiales que permitan evaluar los efectos del mecanismo de exigibilidad en la instancia de actuación de las autoridades políticas y cuántas de estas medidas posibilitaron el acceso a la política adecuada.

La Legislatura no se apartó de su rol de adecuar las legislaciones conexas que hacen a la lógica del sistema de protección de derechos y realizó un correcto monitoreo de los informes anuales. Sin embargo podría haber sido más exhaustivo a la hora de la aprobación presupuestaria de un organismo que iba adquiriendo cada más envergadura, y que a las vistas tenía recursos insuficientes para efectivizar el cumplimiento de sus funciones.

La imposibilidad de instrumentar verdaderos mecanismos de exigibilidad por parte del CDNNyA, por decisiones de los funcionarios se agudizó desde el año 2006 hasta la fecha. El Consejo prefirió “recomendar” en vez de exigir el cumplimiento de los derechos vulnerados. Esta decisión buscó no afectar las relaciones políticas al interior de la administración, lo que contribuyó a mantener el status quo y la des-responsabilización de algunas áreas.

Finalmente el MPT y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, como organismos parte del Sistema de Protección Integral de Derechos, fueron los que ejercieron con mayor

corresponsabilidad el control de lo actuado por el propio CDNNyA y el monitoreo y evaluación de las medidas, vehiculizando las efectividad de los derechos en forma individual y en algunas situaciones contribuyendo al diseño o adecuación de nuevas políticas.

7. Gobernanza sistémica, sus dimensiones espacial, instrumental y valórica

7.1 Las organizaciones como espacios de intercambio.

A partir de la decisión de la apertura de la Red de DZ (1996) se priorizó insertarlas en los Centros de Gestión y Participación, unidades de descentralización de las políticas, siguiendo los criterios generales de la Ciudad, como consecuencia de la nueva Constitución.

Los arreglos institucionales entre el CDNNyA y los Centros de Participación Ciudadana se fueron consolidando a partir de la concertación de reglas informales, sustentadas en el enfoque de derechos. Estos acuerdos comenzaron a cambiar las prácticas institucionales de los equipos profesionales que se desempeñaban en los servicios educativos, sanitarios y sociales que atendían a los niños y sus grupos familiares.

Las DZ, se fueron fortaleciendo y construyendo en el imaginario de los operadores barriales como un programa de apoyo para resolver problemas de infancia y adolescencia, generando de esta manera vínculos de confianza. Sin embargo, no existía un marco de reglas comunes que permitiera generar criterios y acuerdos sustentables en el tiempo, más allá de la voluntad de las personas.

La búsqueda de acciones integrales y la práctica de la corresponsabilidad se ejercía sustentada en el activismo de los profesionales del servicio de protección que compartían la decisiones políticas de la DGNNyA. Gran parte de su trabajo descansaba en la puesta en

marcha de redes personales, para lograr la efectivización de los derechos, como turnos en un hospital, vacantes escolares o el acceso a una vivienda.

Pronto se percibió la necesidad de construir criterios de abordaje, al menos, hacia el interior de los servicios. Esta cuestión fue estudiada por el Área de Investigación, quien analizó la demanda con el objeto de elaborar estándares de actuación que generaran capacidades estatales. Esto permitió sedimentar al programa como red estatal de promoción y protección, a través de su integración con otras redes territoriales, la generación de estándares en función de la demanda y la restitución de derechos en el plano individual, anticipando el diseño posterior de la futura ley 114 y la creación del CDNNyA.

Una vez creado el CDNNyA (2000) comienza una nueva etapa del desarrollo de su institucionalidad, acorde a las nuevas competencias. Su dependencia directa del Jefe de Gobierno, le otorga la posibilidad de ser parte de las decisiones de máximo nivel gubernamental, y al mismo tiempo, instaurarse como un “primus inter pares” de los ministerios. Si bien la Ley 114 en su art. 46, reconoce al CDNNyA con autonomía técnica y administrativa y autarquía financiera, y además como organismo especializado en la Ciudad en materia de derechos de la infancia, éste tuvo dificultades para incidir al interior del gobierno. Pese a tener el rango de una Secretaría de Estado, no tuvo participación en el gabinete.

De esta manera, se comienzan a manifestar los problemas estructurales respecto de las relaciones interinstitucionales con otros actores, que adquieren otras aristas a partir de la

sanción de la ley 26.061, con el proceso de transferencia de recursos de la Nación a la Ciudad y la constitución de la Comisión Mixta de Restitución de Derechos (CMRD).

El criterio inicial definido por la ley, situaba al CDNNyA en la órbita de la Jefatura de Gabinete, para que el organismo de infancia no se focalizara en políticas orientadas a la pobreza, con el objeto de que ejerciera la exigibilidad para todos los niños, niñas y adolescentes y en todas las áreas.

Sin embargo, en el momento de adoptar las definiciones ligadas a la autonomía y a las políticas de infancia, el CDNNyA no ejerció el rol de autoridad de aplicación que le otorgaba la ley. Fue el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad, el organismo que estableció los acuerdos políticos con su par en la Nación para la transferencia de los servicios, desafiando la lógica fundacional.

La constitución de la CMRD fue consecuencia de la decisión política del GCBA, permitiendo la intervención de la DGNNyA en competencias del CDNNyA. El diseño institucional, pensado en términos de articulación gubernamental entre ambas áreas de políticas de infancia, era adecuado en la medida en que se respetaran las competencias y la autonomía establecidas por la ley. Sin embargo, en la práctica, el CDNNyA permitió la injerencia de la Dirección. La intromisión de la DGNNyA en la pertinencia de medidas de exigibilidad solicitadas por los servicios del CDNNyA (DZ, Guardia de Abogados, Línea 102) fue inquietante, ya que la DGNNyA era quien determinaba la oferta y la capacidad de atención de los servicios; lo que implicaba una limitación tácita en las decisiones de los

profesionales. Esta situación no permitió hacer efectivos los derechos con las políticas adecuadas, especialmente aquellas alternativas a la institucionalización.

Por otra parte, la DGNNyA no potenció su rol en el diseño de nuevas políticas sociales bajo el enfoque de derechos, por el contrario, privilegió los recursos de la transferencia que instalaban con mucha fortaleza el sistema de hogares transferidos por la Nación. Muestra de la preponderancia de la DGNNyA sobre el CDNNyA en las definiciones políticas del distrito, fue su participación en el Consejo Federal de Políticas de Infancia 2006/2008, órgano que reúne a las autoridades de aplicación de las provincias, relegando de esta manera al CDNNyA en este rol. Esta situación se regularizó a partir a mediados del 2008.⁸⁹

Históricamente la mecánica de las áreas gubernamentales de infancia, fue la denuncia y la inmediata derivación al juzgado. De esta manera, la Ciudad eludía la responsabilidad del problema a la vez que se desconocía como actor. Este proceso de des-responsabilización del ejercicio de las funciones inherentes a cada una de las políticas, ha reforzado la lógica de la fragmentación institucional, que no pudo revertirse aún luego de la sanción de las leyes de infancia.

En función del accionar estatal durante el período 2006/2012, se fue instalando en el imaginario gubernamental y social que el CDNNyA constituye “la ventana”, que reemplaza al juzgado de menores, recibiendo y disponiendo sobre todas las situaciones problemáticas

⁸⁹ Actas desde la creación hasta el 2008 del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. “A cinco años de la creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Memoria y Balance 2007-2011. Presidencia de la Nación. Ministerio de Desarrollo Social, 2011

que se producen en los ámbitos escolares, sanitarios, comunitarios y de la vida familiar, ya que su intervención es la excepción (el caso) y no la regla (la política).

Todo lo anterior, favoreció a que rápidamente los servicios de protección, cuenten hoy con una demanda estancada y se encuentren superados, tanto por la cantidad de consultas individuales como por su organización. Esta cuestión potencia los aspectos de protección en detrimento de los de promoción y la coordinación del sistema. Podríamos decir que a la fecha actúan más como servicios sociales especializados en infancia que como organismos descentralizados de promoción y protección de derechos.

La imposibilidad de ejercer su autonomía, la falta de políticas que promuevan los derechos y la falta de dispositivos que deberían ser creados por las áreas sociales, erosionó al CDNNyA como autoridad de aplicación.

Analizando los mecanismos espaciales de deliberación entre los actores que integran el sistema que impacta en el CDNNyA, uno de los más relevantes, es el Plenario, definido en la ley y reglamentado posteriormente⁹⁰. Esta instancia, es donde el organismo tiene que ejercer la coordinación interinstitucional e intersectorial, como espacio integrado por todos los poderes del Estado, las OSCs, e incluso miembros del Consejo de la Juventud. Allí se coordinan transversalmente las políticas de infancia y se aprueba el Plan Transversal.

La “Recomendación” del Plenario, es la herramienta que permite elevar formalmente opiniones y sugerencias a las autoridades estatales, con injerencia en las políticas de

⁹⁰ Resolución del Consejo de los Derechos de los Niños, Niños y Adolescentes N° 56/002 BOCBA. Publicada el 08/01/2003.

infancia. En general, marcan cuestiones operativas para la implementación de los programas o las deficiencias de las políticas, siendo un problema que su carácter no sea vinculante.

En sus comienzos el CDNNyA fue productivo en recomendaciones, en el año 2003 se emitieron seis resoluciones, de las cuales dos se dirigieron al propio CDNNyA, una a la DGNNyA, dos al Ministerio de Salud y una al Ministerio de Educación. De ellas podemos destacar, la solicitud del aumento de partidas presupuestarias, la articulación territorial entre las DZ y los servicios de salud de la zona sur y con el área de educación para la apertura de jardines maternos que habían sido considerados prioritarios en el presupuesto participativo.

En el año 2006, las resoluciones fueron tres. Una dirigida al Ministerio de Salud y dos al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, solicitando a ambas áreas la creación y transferencia de programas alternativos a la institucionalización”(GCBA-CDNNyA:13). Sin embargo, no se crearon, ni se logró que se transfirieran los programas nacionales.

El Informe del 2007 da cuenta de tres Resoluciones, dirigidas al Ministerio de Hacienda y Finanzas; al de Salud y a la DGNNyA. De ellas se destaca la insistencia en la creación de los dispositivos requeridos por la ley de Salud Mental 448, respecto a la necesidad de proceder a la desinstitucionalización de niños. Tampoco se crearon y en el último período se desfinanciaron paulatinamente uno de los pocos programas existentes alternativos a la psiquiatrización (Programa de Acción Comunitaria del Ministerio de Salud del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) como los Centros de Salud Mental.

De las cuatro Resoluciones surgidas en el año 2008, una corresponde al Ministerio de Educación y dos a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, a la que se le solicita la sanción de una ley que regule el procedimiento en caso de “aborto no punible”. Proyecto que fue aprobado por la Legislatura y vetado por el gobierno.

Durante el 2009 el funcionamiento del Plenario fue más productivo y representativo de las demandas sociales. Se realizaron seis recomendaciones, una al CDNNyA; tres al Ministerio de Salud; dos a Desarrollo Social; dos a Educación; una a Seguridad y Justicia; una a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Las más destacables pedían el reemplazo del Ministro de Educación; el retiro de la Policía Metropolitana del predio en la que funcionaba el programa Puerto Pibes, que más tarde se sustanció. También hubo “consideraciones críticas” del plan integral de trabajo con ámbito de actuación en la villas; la reiteración de la falta de implementación de la ley de salud mental y las condiciones de externación de los niños.

En el año 2010 se hicieron cuatro recomendaciones. Una al Poder Legislativo para rechazar la solicitud de prórroga que regulaba la habilitación de hogares convivenciales. Al Ejecutivo se le realizan dos, una por las personas que se encuentran en “situación de calle” y otra para revertir las vulneraciones de derechos con los programas adecuados. Se vuelve a resaltar la necesidad de aplicar la Ley de Salud Mental al área responsable.

Por último, en el año 2012 se realizaron dos recomendaciones dirigidas a Salud y Educación, reiterando la regulación del “aborto no punible” e instando a Educación a la

convocatoria de una “Mesa de Diálogo” que incluya a niños, niñas y adolescentes a raíz de las tomas a los establecimientos educativos, que finalmente se hizo.

En este sentido, observamos que las primeras recomendaciones apuntaban a fortalecer los criterios de integralidad, teniendo en cuenta los espacios territoriales y la articulación de las políticas. En el período 2000/2006, la preocupación se centró en la necesidad de generar políticas que permitieran la externación de niños, en el que estuvo presente la cuestión interjurisdiccional para la transferencia de las políticas, mientras que entre el 2006/2012 se marcó la diferencia de criterios y el déficit de las políticas públicas de infancia.

La creación de “Comisiones Interplenarias”, como espacios constituidos a-doc del Plenario, de carácter interinstitucional, se conformaron con el objeto de generar acuerdos de gestión. Los ejes fueron Identidad; Salud Mental; Manual de Procedimientos y Situación de chicos de la calle.

Respecto a los miembros participantes, el Plenario aún no ha logrado cumplir con los objetivos previstos por la ley. Aún no se integró el Consejo de Juventud y tampoco se establecieron mecanismos para poder escuchar a los niños y adolescentes en función de sus intereses. A su vez, las áreas del Poder Ejecutivo (Salud; Educación; Promoción Social; Derechos Humanos; Hacienda y Finanzas; Seguridad Social y Justicia) que debían integrarlo con carácter obligatorio y con rango de Subsecretaría, no han participado en forma asidua y sus intervenciones se han limitado a la exposición del desarrollo de las políticas de competencia. Tampoco se ha logrado la presencia de los subsecretarios que posibilitara la toma de decisiones.

Territorialmente, la articulación en red con distintas OSCs fue otro de los mecanismos espaciales trabajados en 1996/2000, para ampliar y compartir recursos comunitarios y estatales en las políticas de infancia. Al mismo tiempo, se producía información y se realizaban capacitaciones, con el objeto de generar mecanismos tendientes a homogeneizar las intervenciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales emplazados en los barrios. Las relaciones en esta etapa estuvieron constituidas en función de lazos de confianza y de conductas solidarias entre el equipo estatal y los actores de la comunidad. El trabajo en red, posibilitó “tener un diagnóstico más preciso y menos fragmentado del caso, realizar acciones en común y abarcativas” como informaba la Coordinación de la Red de Defensorías.⁹¹.

Los Consejos Consultivos encuentran sustento en esta concepción, ya que se instituyen como ámbitos para el diseño, ejecución y control de las políticas públicas de infancia en los barrios. Integrado por organizaciones gubernamentales, profesionales de los diferentes servicios del gobierno, OCSs y adolescentes. Éstos, junto con los programas comunitarios, a fines del 2002, modifican el modelo organizacional de las DZ.

El informe del CDNNyA de ese año hace mención a dos CC, uno en el barrio de Once que articulaba con 30 organizaciones barriales y otro en proceso de formación: Boca-Barracas. El Informe Anual del año siguiente, da cuenta de la articulación realizada por el CC de Once con el Servicio Social Zonal, que permitió luego el desarrollo de programas comunitarios. El Informe del año 2006 detalla que sólo en Once, Palermo y Belgrano

⁹¹ Coordinación de la Red de Defensorías. Informe año 1999.

funcionaban los CC. Al año siguiente, la DZ de Nueva Pompeya comenzó a trabajar en el fortalecimiento de las redes comunitarias para iniciar la conformación del CC, pero éste no se sustanció (Ver Cuadro 14, Anexo I). Es importante destacar que el CC de Palermo realizó recomendaciones a las áreas de gobierno tendientes a solucionar el déficit en las políticas públicas a nivel territorial, lo que constituye un intento de importancia para lograr la coordinación vertical.

Los proyectos comunitarios fueron producto del accionar de las redes preexistentes, como en Palermo, Once, Boca - Barracas, Piedrabuena, Pompeya, El Trapito y Chacarita quienes fueron los que alcanzaron mayor grado de ejecución.

En cuanto al tipo de proyectos comunitarios llevados a cabo, si bien hay algunos ejes comunes como: Prevención y Promoción de Derechos; Alimentación; Articulación; Jardines Materno Infantiles y Cuidado de la Primera Infancia; Trabajo en Red; Fortalecimiento Familiar; Jornadas de Capacitación; Continuidad Educativa y Derecho a la Identidad, se destaca la heterogeneidad de propuestas realizadas, teniendo en cuenta, por un lado las necesidades específicas de cada barrio y por otro, los actores institucionales con los que se articulaba.

En el período 2006/2012, luego de la sanción de la Ley 26.061, los proyectos comunitarios muestran un cambio significativo en dos sentidos. Por un lado, las DZ atendieron más casos particulares de vulneración de derechos, en detrimento de la promoción. A su vez, se concentraron en marcar las deficiencias del sistema. Muestra de ello es que en los informes de los años 2006 y 2007 se incorpora la categoría “Remoción de Obstáculos”, como una de

las actividades llevadas a cabo por todas las DZ. A su vez, el mismo marca que en los dos informes, la actividad que realizaban todas las DZ era la de “Asesoramiento y Defensa de los derechos”, destacándose una disminución en la promoción, difusión y sensibilización de los mismos (Ver Cuadro 15. Anexo I).

El informe del año 2008, no registra actividades de promoción realizadas por las DZ, ni el trabajo de los CC, profundizándose la tendencia a sobreponer la protección por sobre la promoción de derechos, desvirtuándose de esta manera las funciones básicas que dieron origen a las DZ y los CC.

Por otra parte, el informe correspondiente al año 2010 presenta la Resolución N° 219-CDNNyA-2010 según la cual se disuelve la Dirección Red de Defensorías, creándose cuatro Direcciones Operativas Regionales, con el objetivo de “maximizar la eficiencia y eficacia” de los recursos existentes; establecer en forma articulada los procedimientos para la implementación de programas de promoción, de efectivización y de protección especial de los derechos; la adopción de estrategias de inserción en el ámbito familiar y comunitario, evitando la separación del medio familiar por razones sociales.

Como se analizara precedentemente, los intentos de establecer mecanismos espaciales de integración y acuerdo de gestión para la implantación de una política con enfoque de derechos fueron importantes en la etapa constitutiva, conformando instancias de construcción de consensos, legitimadas por los actores que participaban de las mismas. Bajo el impacto que produjeron los cambios a los que obligaba la ley 26.061, el incremento de las tensiones interjurisdiccionales e intersectoriales e interinstitucionales modificaron el

estatus de estas relaciones, donde en el juego de los actores, el CDNNyA perdió jerarquía en calidad de autoridad de aplicación de las reformas que debía implementar la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, los espacios barriales de participación y comunicación de los CC, tuvo un impulso en el período 2000/2006, pero su consolidación fue perdiendo importancia en la agenda del Consejo. Este novedoso aspecto promocional de los derechos, relegado por las políticas proteccionales, erosionó la condición participativa de otros actores: los niños y las familias.

Finalmente, el Plenario del CDNNyA, como un espacio transversal de los actores, es el más consolidado y plural, dada la integración de representantes de la legislatura y las OSCs, con un funcionamiento ininterrumpido desde su constitución.

7.2 Los instrumentos para la gestión en red.

La organización de un Sistema de Protección Integral supone una serie de decisiones políticas más allá del ámbito del CDNNyA. Para esto se requiere el apoyo político de la más alta autoridad que implique el mayor nivel decisorio, en este caso de la Jefatura de Gabinete y del Jefe de Gobierno. Estas decisiones deben estar sustentadas por una serie los acuerdos intersectoriales, interinstitucionales e interjurisdiccionales, para generar la corresponsabilidad de todos los niveles de todas las áreas ministeriales, con otros poderes y distritos.

Con la sanción de la ley 114, comenzó a percibirse la necesidad de generar procedimientos que permitieran establecer reglas de juego claras de intervención, no sólo hacia adentro del

organismo, sino también para establecer procesos administrativos comunes para todos los actores políticos con el objeto de garantizar los derechos de niñas y niños.

Los primeros procedimientos surgidos de esta etapa se orientaron a reelaborar los registros sobre situaciones de vulneración de niños, que permitieron definir criterios de atención en los servicios y organizar sus funciones primarias. Luego se avanzó con la definición de la metodología para registrar OSCs, la reglamentación del funcionamiento del Plenario y la reglamentación para la constitución de los CC. Todas ellas, cuestiones de carácter organizativo y operativo, que definen las relaciones con otros actores.

La sanción de la ley 26.061 y su impacto en el distrito, habilitó un proceso de construcción de acuerdos y nuevas responsabilidades del CDNNyA y de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Esto generó la necesidad de elaborar un procedimiento integral que regulara los consensos entre todas las áreas de gobierno de políticas de infancia. Este procedimiento de aplicación central y a nivel territorial, para hacer efectivos los derechos, implicó generar un sistema de acuerdos y compromisos, vehiculizados con distintos instrumentos de la administración. Los mismos debían reflejarse en los diferentes niveles, y habilitar las nuevas capacidades del CDNNyA como organismo de aplicación de la nueva ley.

Como hemos analizado oportunamente, el rol político de la DGNNyA, en los acuerdos macro de la transferencia, le restó poder al CDNNyA para lograr acuerdos con el resto de los actores gubernamentales. De allí que los acuerdos que debían establecerse con las

diferentes agencias territoriales encontraron dificultades en la nueva delimitación de las responsabilidades y en el diseño de los nuevos procedimientos.

Pese a estas dificultades, luego de sancionada la ley 26.061, el CDNNyA diseñó el “Primer Circuito de Tramitación de Consultas y Denuncias ante Situaciones de Vulneraciones de Derechos”. Éste involucraba al CDNNyA, a la DGNNyA, a través de la Comisión Mixta de Restitución de Derechos, para coordinar la intervención de las agencias administrativas y judiciales con el GCBA. Este procedimiento reguló el flujo general de todas las relaciones y actuaciones de los actores gubernamentales relacionados con la infancia y la adolescencia.

El impacto de la ley nacional generó una revisión de los servicios del CDNNyA y sus procedimientos. Esto dio lugar a la creación de la Dirección de la Procedimientos y Relaciones Interinstitucionales (2006), quien co-dirigía la CMRD. La Dirección tuvo a su cargo la elaboración del “Manual de Procedimientos y Circuitos” (MPCC) de CDNNyA, para regular los nuevos procedimientos. Además dependía de ella, la Mesa de Entradas para observar el flujo de las relaciones y demandas de las medidas administrativas.

La elaboración del MPCC⁹², tuvo como objetivo regular los procedimientos y protocolos de actuación con enfoque de derechos, de cada uno de los servicios del CDNNyA y la relación entre éstos a través de la definición de interfaces de actuación conjunta. Delimitaba también las acciones a seguir de cada servicio y el momento de derivación a otro en las situaciones

⁹² El Manual de Procedimientos del Consejo fue aprobado por Resolución N° 309-CDNNyA de 2007.

que correspondiera. De esta manera, se buscó generar la articulación y la gestión en red, transversal en todos los servicios.

La regulación de la adopción de medidas de exigibilidad y de las medidas excepcionales, son tal vez, los dos mecanismos más novedosos que introduce el MPCC. Por un lado, delimitaba la responsabilidad política de la Dirección Ejecutiva, que es la aprueba y consigna la medida más drástica que puede adoptar la administración que es la separación del niño de su familia. Esta medida respeta la autonomía de los equipos profesionales intervinientes, que son quienes deben fundamentar la decisión. Por otro lado, para las medidas de exigibilidad, que son las que se inician en el momento de la vulneración de derechos, establece un procedimiento específico, con corresponsabilidades y plazos para todas las áreas. Se buscaba operativizar el acceso al derecho, con la garantía de intervención de las máximas autoridades gubernamentales en caso de incumplimiento. Este procedimiento no ha sido monitoreado, por lo tanto no es posible establecer una conclusión sobre la efectividad del mismo.

La elaboración del MPCC implicó, como señala el documento interno del CDNNyA de la Dirección de Procedimientos y Relaciones Interinstitucionales (2009:2), “una metodología de trabajo participativa” en las que intervinieron todas las áreas (...) y su “objetivo fue consolidar los contenidos sustentados conceptualmente en la perspectiva de derechos de niños, niñas expresados en un conjunto de circuitos y procedimientos que aporten a la construcción administrativa del sistema de protección de derechos de la Ciudad de Buenos

Aires, en el momento que se ponía en vigencia la Ley nacional 26.061, con una lógica integral, interdisciplinaria, que rompe con lógica de la fragmentación del Estado”.

Dos años después de aprobado, la administración macrista promovió modificaciones desde una perspectiva racional. Con la excusa de la inclusión de nuevos programas, su objetivo fue lograr mayor “eficacia y eficiencia” en los procesos administrativos.

Si bien estos procedimientos, que regulan relaciones y capacidades al interior del Estado, deben ser revisados periódicamente y evaluados en su calidad e instrumentación, es importante resguardar el enfoque de derechos, de integralidad y transversalidad de la política pública. Esto implica garantizar el entramado de relaciones que necesita la particular satisfacción de los derechos de los niños. Posteriormente, se constituyó una “Comisión Interplenaria” ad-hoc del Plenario, para la reforma del MPCC que nunca llegó a sustanciar y el MPCC derogado a partir del año 2013, sin ninguna otra norma que lo reemplace.

El diseño de los procedimientos, con actores externos al CDNNyA, se realizó en un proceso de lentos consensos sobre cuestiones específicas que atendían a los problemas de coordinación que se presentaban en la gestión. A partir del año 2008, se aprobaron nuevos circuitos para regular la relación con la DGNNyA, luego del cierre de la CMRD. Este procedimiento vuelve a ceder atribuciones del CDNNyA en favor de la DGNNyA respecto de la definición de los recursos y las formas de intervención.

Otro procedimiento positivo fue la aprobación del “Circuito sobre Situaciones de Violencia en el ámbito Escolar”, que regulaba la intervención entre los Ministerios de Educación, de Salud y el CDNNyA. También fueron importantes los protocolos que regulan la intervención de los equipos de la Guardia Permanente de Abogados y el Programa de Chicos de la Calle en la Comisarías.

En el orden interjurisdiccional, el “Protocolo de Intervenciones Interjurisdiccionales del Sistema Federal de Protección de Derechos”, fue un intento de regular las relaciones con la provincia de Buenos Aires, habida cuenta de la gran cantidad de niños atendidos en los hogares que se encuentran en dicha jurisdicción y por los niños que son atendidos en los servicios de la Ciudad que tienen residencia en la provincia. Esto marcó la necesidad de profundizar el convenio suscripto entre ambas jurisdicciones. Sin embargo, en la práctica a pesar de los diversos intentos de aplicación, persistieron las reglas no formales, que dependían de la voluntad de los profesionales de los servicios de ambas jurisdicciones.

La Justicia local también se encaminó a modificar sus prácticas. Entre el 2000/2006, el Ministerio Público Tutelar dictó cuatro resoluciones para generar procedimientos para el tratamiento de niños, dirigidas al Ministerio de Salud,⁹³. A partir del año 2007/2012, el MPT (2013: 33) dictó veintidós criterios de actuación, con el objeto de generar un marco de procedimientos para regular el accionar del organismo. Es importante destacar, el criterio de actuación para los Asesores de ambos fueros, con el objeto de lograr “la promoción, el estricto control y la exigibilidad de la protección y la satisfacción de los derechos y

⁹³ Resolución 1956.BO.2562; Resolución 1252. B.O. 2248; Resolución 1253. B.O. 2248; Resolución 1343. B.O. 2264 del año 2006.

garantías de los niños, niñas y adolescentes y los adultos afectados en su salud mental, así como la interpelación y la exigencia de intervención del efector de la política pública local competente”.

Respecto de los procedimientos generales con la Justicia Nacional, como ya adelantáramos, el primero en diseñarse fue el procedimiento “Circuito sobre Situaciones de Violencia” con el fin de evitar los niveles de judicialización e institucionalización de niños por efecto de la aplicación de la ley de violencia familiar (24.417). Por otro lado, el procedimiento que regula las medidas excepcionales y de control de legalidad, de las cuales no se registran cifras que permitan evaluar el desempeño de la agencia judicial y los efectos sobre la restitución de los derechos.

Por último, en plano micro, debería verse reflejada la implementación de procedimientos entre los servicios descentralizados (escuelas, centros de salud, servicios sociales etc.) que junto con las DZ participan del proceso de restitución de derechos y en las decisiones con las áreas de política pública que interactúan cotidianamente.

Los acuerdos superestructurales en el nivel político podrían haber sido operativizados de manera tal que llegasen a todos los efectores⁹⁴, en cada una de las áreas, a través de resoluciones ministeriales de amplia difusión. Deberían haber estado acompañados de una capacitación en servicio a fin de constituir capacidades y instalar nuevas prácticas. La construcción de procedimientos y circuitos ad-hoc permiten incorporar las particularidades propias del entorno comunitario, entendiendo a ese circuito como un recorrido dinámico

⁹⁴ Se entiende por efectores a los servicios territoriales que realizan prestaciones de las distintas áreas de políticas.

por los distintos espacios que atraviesa el niño o el adolescente, rompiendo la lógica de espacios rígidos, burocráticos y permanentes.

Otro instrumento adecuado para el análisis de la gestión en red es el presupuesto de las políticas públicas, a través de su análisis podemos inferir una paulatina falta de correlato entre éste y el enfoque de derechos, lo que se refleja en la observación de las partidas presupuestarias de los programas que atienden los derechos de la infancia.

En primer lugar, uno de los problemas de carácter estructural del distrito es la vivienda y la fragmentación en la distribución de los recursos que atienden este derecho. No sólo existen escasas partidas para la construcción de viviendas, sino que además, parte de las mismas han sido derivadas a las áreas de “Emergencia Habitacional” del Ministerio de Desarrollo Social. Éste solo contempla programas de viviendas transitorias a través de subsidios, que no permiten un alquiler de una vivienda digna por más de seis meses.

A modo de ejemplo, si bien se incrementó el monto total de las partidas presupuestarias destinadas al IVC, desde el año 2008, la Ciudad ha tendido a centrarse en los programas de emergencia habitacional que el año 2008 contaban con un crédito devengado de 25.981.970 en pesos (Ver Cuadro 16, Anexo I).

Según el mismo informe, el presupuesto del principal programa que atiende a la problemática habitacional en villas, pasó de contar con 86 millones en 2005 a 35 millones de pesos para el 2010, constituyendo una clara violación a la legislación que regula el derecho a la vivienda en CABA. De esta manera, las políticas se han ido orientando a una

programación focalizada, que atiende situaciones de pobreza, en detrimento de la promoción del derecho a la vivienda.

Respecto del presupuesto educativo, el Estado no utiliza al máximo los recursos disponibles para garantizar el derecho a una educación de calidad. Muestra de ello es la persistente subejecución presupuestaria en tareas como reparación, construcción y mantenimiento de escuelas. Además, se comprueba una tendencia al incremento del gasto destinado a la educación de gestión privada que pasó de 15,25% en 2005 a 34% en 2010, (Ver Cuadro 17, Anexo I). De esta manera, se vulnera uno de los principios del enfoque de derechos que atiende a la progresividad de la utilización de los máximos recursos disponibles.

A su vez, se percibe una marcada diferencia entre los distritos pobres y ricos en cuanto a acceso y condiciones de estudio. Esto se ve reforzado por una desigual distribución del gasto por distrito escolar. En este sentido, el informe elaborado por el MPT (2010:92) señala que “Todos los distritos escolares de la Ciudad registran porcentajes más altos de ejecución que los cinco distritos más pobres. Para los distritos más pobres se ejecutó sólo el 32,6% de las partidas presupuestarias destinadas a obras de infraestructura escolar, y para los más ricos se ejecutó casi el 50% de la plata”. El mismo informe manifiesta que “la cantidad de dinero destinada por obra para los distritos pobres fue en promedio menor que para el resto de los distritos de la ciudad para casi todos los años”.

Por otra parte, en cuanto al derecho a la salud, se identifica un problema en cuanto a la deficiencia del gasto de los recursos. Al igual que en educación, es notable que todos los programas analizados muestran muy bajos niveles de ejecución, por lo cual el Estado no ha

cumplido nuevamente, con su obligación de utilizar al máximo los recursos para garantizar ese derecho (Ver Cuadro 18, Anexo I).

En el mismo informe es destacable el incremento real del presupuesto que se destina a la manicomialización, donde se evidencia una clara tendencia contraria al enfoque de derechos, demostrando que la internación psiquiátrica no es una política de último recurso, sino que constituye el eje central de la política de salud mental, tendencia que se agudiza con los años.

Si bien el presupuesto del CDNNyA experimenta un crecimiento importante y sostenido atendiendo a la promoción y protección de derechos, la DGNNyA concentra su presupuesto en políticas focalizadas que atienden a las medidas de último recurso, es decir a la institucionalización, lo cual genera una inconsistencia en los criterios integrales de presupuestación (Ver Cuadro 12, Anexo I).

Respecto de la ejecución de los programas desarrollados por el CDNNyA entre el 2005 y el 2010 puede observarse un crecimiento del crédito presupuestario correspondiente para cada año, partiendo de 7.402.605 en 2005 y alcanzando 34.082.782 en 2010 (Ver Cuadro 19, Anexo I).

Atento a lo analizado, se puede concluir que el diseño de las políticas marca una tendencia a la focalización en programas de atención básicamente a la pobreza. Esto conlleva a la ruptura con los diferentes principios establecidos por estándares internacionales para la asignación de los recursos en un enfoque de derechos. Por un lado, el de la universalidad que atiende al acceso a todas las personas, sin excepción ni discriminación, al goce de los

derechos, aún cuando el Estado esté obligado a adoptar medidas afirmativas para la atención prioritaria de los grupos más vulnerables. Por otro, desatiende el principio de progresividad, ya que aún cuando los presupuestos aumenten, el nivel de subejecución es importante en las áreas que atienden los derechos económicos, sociales y culturales.

A partir del año 2003, se instala la idea de potenciar las actividades ligadas a la promoción de derechos, estableciendo una programación con nuevas líneas de acción con miras al constitución de los CC. También se instrumentan nuevos mecanismos de evaluación de los programas y de la gestión. Sin embargo, de la lectura de los informes surge que este proceso se discontinuó, prevaleciendo la planificación y definición presupuestaria definida por el Ministerio de Hacienda, en detrimento del enfoque de derechos.

Analizaremos ahora el “Plan Transversal”, como el instrumento de planificación de las políticas de infancia al interior de todo el Gobierno. Éste debe ser diseñado y ejecutado por todas las áreas que integran el gabinete y debería contar con el apoyo del Jefe de Gobierno, a fin de ser considerado una política de Estado. Además de ser consensuado con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con criterios de participación, para facilitar el apoyo para su ejecución y financiamiento.

El Plan Transversal identifica las prioridades, la población destinataria, las acciones comprometidas y áreas responsables. Un aspecto a destacar es la definición de los derechos involucrados, referidos a cada una de las prioridades, indicando el grado de coherencia con el enfoque de derechos. Las prioridades surgen del debate de los ámbitos colectivos como por ejemplo, el del Plenario. El establecimiento de prioridades se fue acotando con el

tiempo. Para el año 2003, existían nueve prioridades de muy diversas temáticas; para el 2006, cuatro y al año 2007 sólo tres, una de las cuales hace eje en el fortalecimiento del sistema de protección de derechos, como un intento de mejorar la gestión de las políticas en forma integral. Uno eje transversal para todos los años, es la prioridad del “desarrollo integral de los niños”, abordado desde distintas perspectivas. En una primera etapa, se puso el acento en el cuidado de la primera infancia y luego se incluyó a las otras franjas etáreas.

Un problema que subsiste en el diseño es la falta de indicadores y de metas, siendo que éstas permitirían realizar una evaluación del cumplimiento de las políticas. Las áreas son las responsables en aportar los insumos para el debate y la construcción de las prioridades. En ese sentido, algunos Informes Anuales detallan el cumplimiento de acciones realizadas en función de las prioridades y acciones comprometidas. Sin embargo, no se observa la afectación de los recursos presupuestarios para garantizar su efectivización.

El Plan es la medida de Gobierno que expresa el más alto compromiso político con la infancia, de allí la importancia de la participación de los actores involucrados en las diferentes instancias de su implementación. De esta manera, se destaca la necesidad de involucramiento de los funcionarios políticos en las discusiones en el ámbito del Plenario, que garanticen su rol de decisores en los consensos, la disponibilidad de los recursos y la corresponsabilidad para su aplicación. Hasta la fecha no se ha logrado un compromiso sostenido de los funcionarios para trabajar transversalmente las políticas. Tampoco se visualiza que se hayan integrado los aportes de los servicios con enclave territorial. Existe una tendencia a la fragmentar las programaciones de las áreas ministeriales, que luego se

componen en un mismo marco, lo que disminuye la posibilidad de lograr una visión unificada e integral.

Además el Plan debería ser presentado a la comunidad política y social, a fin de garantizar el conocimiento de todos los actores estatales y no gubernamentales especialmente de los niños, niñas y adolescentes y a la comunidad para su involucramiento y exigibilidad, lo que no se ha logrado hasta la fecha.

No existen mecanismos estandarizados para vehicular la participación de los niños, y adolescentes con el objeto de “ser escuchados y que su opinión sea tomada en cuenta” en los procesos de planificación. En ese sentido, las experiencias que podemos destacar son las de los programas “Nuestros Derechos Nuestras Vidas” y “Ciudad Amiga de los Niños” que aportaron durante su ejecución insumos para la planificación.

Analizaremos los mecanismos para el monitoreo y la evaluación de las políticas desde el área de investigación. Se debe destacar la creación de un mecanismo innovador que permite conocer la forma en que se presenta la demanda en función de los derechos vulnerados de los niños, niñas o adolescentes afectados. Este instrumento fue construido en base a casos paradigmáticos y hoy es utilizado como registro estadístico para analizar las violaciones de derechos que son trabajadas por el CDNNyA.

Los equipos interdisciplinarios, de esta manera, pueden inferir con criterios integrales, cuáles son los derechos comprometidos en cada situación, distinguir los actores corresponsables en restituirlos, establecer las estrategias de acción e instrumentar el proceso de exigibilidad. Y al mismo tiempo, generar registros estadísticos para ser analizados

centralmente. El instrumento creado a tales fines, fue sufriendo modificaciones, como surge de la lectura de los informes anuales; con el objeto de incorporar nuevas situaciones consultadas y revisar las categorías de análisis.

Finalmente, el Registro de ONGs, es el instrumento creado por Ley 114, para inscribir las organizaciones con personería jurídica, vinculadas a la infancia y adolescencia. Dicha inscripción constituye una condición insoslayable para la celebración de convenios con el GCBA. Los mismos constituyen un mecanismo formal que legitima las relaciones establecidas entre los actores gubernamentales y no estatales en la corresponsabilidad de la promoción y protección de los derechos. Para ello es necesario establecer niveles de consenso que se expresen en el desarrollo de los proyectos institucionales. Algunos proyectos institucionales son aprobados por las áreas ministeriales sin intervención del CDNNyA.

En 2002 se trabajó en dos líneas de acción. Por un lado, la registración, fiscalización y aprobación del sistema de sanciones de las OSCs. Y por otro lado, tres líneas de fortalecimiento institucional: “Comunicación OSCs”; “Difusión y Concientización de Ley 114” y “Articulación Estado y OSCs”, se realizó la primer Asamblea General Eleccionaria, donde se eligieron los representantes al Plenario del CDNNyA.

El informe del año 2003 detalla que se habían registrado 162 OSCs con personería jurídica y veintitrés comunitarias o barriales. A su vez se fiscalizaron veintitrés OSCs y se detalló la cantidad de OSCs integrantes de los Consejos Consultivos. En los años 2006 y 2007 sólo se refiere a la cantidad de ONGs registradas y monitoreadas (Ver Cuadro 20, Anexo I). A fines

de 2011 se encontraban inscritas 473 organizaciones⁹⁵, sin mencionar los resultados del monitoreo de las mismas.

Debemos destacar como positivo que el CDNNyA diseñó un procedimiento para la fiscalización de las OSCs, pero no cuenta con datos suficientes para evaluar los resultados y las relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales destinadas a la promoción y protección de los derechos.

Como hemos observado, los mecanismos instrumentales utilizados en los distintos períodos de esta tesis muestran una tendencia inicial que atienden al diseño de los primeros procedimientos ligados a la organización del CDNNyA. Éstos no habían terminado de consolidarse en el 2006 con la sanción de la ley nacional y en vez de adecuarse a los nuevos cambios, comienzan a discontinuarse e incluso, con el gobierno actual, a desaparecer.

El CDNNyA discontinuó su proceso interno de planificación, en detrimento de sus capacidades organizacionales y del establecimiento de una estrategia que lo consolidara como organismo rector de las políticas de infancia. En el mismo sentido, las dificultades para elaborar un Plan Anual, como instancia de planificación deliberativa e integral, no le permitió encontrar una direccionalidad y transversalidad de las políticas en el distrito e instalar en la agenda del gobierno la infancia como prioridad.

Por último, los procesos de presupuestación muestran la tendencia persistente a la focalización de las políticas orientadas a la atención de situaciones de pobreza, en las diversas áreas analizadas, lo que termina poniendo en cuestión el enfoque de derechos.

7.3 Los valores y los arreglos institucionales con visiones compartidas para la gobernanza sistémica.

De la revisión de las normas surgen cuáles son las instancias formales de articulación de actores para la implementación de un sistema integral. Asimismo, se muestra una evidente aspiración a incorporar mecanismos espaciales para generar capacidades que atiendan a la integralidad, en los distintos niveles e instancias de la administración.

Sin embargo, los espacios institucionalizados de comunicación recíproca para garantizar la integralidad en la promoción y protección de derechos, como el Plenario del CDNNyA, encontró serias dificultades para generar un espacio compartido para la toma de decisiones, formulación de acuerdos y coordinación de los actores involucrados. Esto se debió a la falta de decisión política de todas las administraciones para comprometer a sus funcionarios de alto rango de las distintas áreas en el proceso de construcción de una política de derechos de la infancia, integrada y transversal.

Respecto a los otros actores se documentó que los procesos para la incorporación de las OSCs fueron realizados, pero faltó direccionalidad política para lograr que los miembros se apropiaran de este espacio como un lugar de construcción participativa de gestión integral. Además si bien las OSCs representantes del Plenario eran elegidas por sus pares, pocas lograron ejercer su representatividad como conjunto.

Los representantes de otros poderes (Legislatura y MPT) han participado en los Plenarios. Fueron actores positivos en el sostenimiento de los valores sustentados en el enfoque de derechos, contribuyendo con nuevas normas y mecanismos de exigibilidad, componentes indispensables para la constitución de un sistema de protección de derechos. Sin embargo, no todos los plenaristas cuentan con la misma autonomía, lo que obstaculiza las decisiones en ese ámbito.

Respecto de las tácticas de relacionamiento con otros actores relevantes a nivel local, se destaca el armado territorial definido por el gobierno para la descentralización, lo que contribuyó a facilitar un acercamiento a nivel comunitario y al desarrollo de redes integradas con actores gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, éstas han operado con un sentido voluntario y discrecional a partir de relaciones no formales entre los profesionales involucrados.

El intento de formalizar los CC, creados por ley, no prosperó como una instancia intersectorial para generar un espacio de comunicación recíproca a nivel comunal, que integrara a todos los actores, inclusive a los niños y sus familias. Éstos, fueron discontinuados en la última gestión de gobierno, que se centró en desarrollar medidas de protección que privilegiaron la atención individual por sobre la promoción de los derechos, erosionando las acciones colectivas para el ejercicio de la accountability.

La transferencia de los servicios de Nación a la Ciudad de Buenos Aires incrementó este accionar por la demanda de situaciones individuales que llegaron a los servicios, que no pudo ser revertida en el tiempo. La instalación de esta modalidad socavó los valores

iniciales del enfoque de derechos, de los que se tendría que haber apropiado la población. En cambio, se consolidó como una nueva ventana de atención de casos, homologable al patronato, que ya no se alojaba en la justicia sino en el ámbito administrativo.

La Comisión Mixta de Restitución de Derechos surge como un espacio interinstitucional por fuera de lo que establece la ley. Sin embargo, los organismos que la constituían no compartían plenamente los valores de cooperación para producir soluciones integrales de medidas y políticas. Esta Comisión más que cumplir una función integradora, fue instituida para mediatizar las relaciones entre el CDNNyA, la DGNNyA y la SENNAF, que competían por la legitimidad de sus organizaciones a la hora de constituirse en organismo rector de la infancia. La reconfiguración de las competencias generó que el CDNNyA perdiera autonomía para ejercer los mecanismos de exigibilidad a las áreas sociales, quienes en un sistema de corresponsabilidad son las que deben hacer efectivos los derechos.

Los proyectos comunitarios, como instancia de participación territorial, también fueron discontinuados como línea de acción concreta por el CDNNyA. Si bien se sustentaron en el trabajo desarrollado en las redes, las DZ que lograron constituir los CC tuvieron mayor grado de productividad de proyectos. El mérito destacable es que han podido desencadenar procesos de producción de significados y saberes compartidos y aumentar la percepción de su interdependencia en logros obtenidos entre los actores gubernamentales y las OSCs y los grupos familiares que participaron en los mismos.

Los proyectos, además estuvieron integrados a los procesos de planificación del organismo, aunque no tuvieron un correlato con el Plan Transversal. La administración privilegió la

atención de situaciones individuales a la construcción de un sistema participativo ciudadano, más justo y equitativo, que comprometiese a los niños y adolescentes como sujetos de derechos en las decisiones públicas que los involucran.

De esta manera, los Planes transversales fueron el producto de la compilación de políticas direccionadas desde el nivel central. El CDNNyA tuvo que realizar un esfuerzo de integración de acciones para aprobarlas transversalmente. En un principio se definieron prioridades, se identificaron los derechos que se debían garantizar y los actores que debían efectivizarlos, pero el problema fue la falta de definición de metas, que representen los acuerdos logrados, y la direccionalidad de la política pública, en la medida que su fijación permita el monitoreo, la evaluación y los procesos de responsabilización y exigibilidad. Esto impidió la consolidación de una relación transparente entre el gobierno y los ciudadanos que es clave a la hora de generar una gobernanza sistémica.

La falta de jerarquización del Plan Transversal y la falta de publicidad a través de los años, no permitió la conformación de una agenda pública y social que pudiese ser apropiada por los ciudadanos.

El CDNNyA elaboró un instrumento potente para el monitoreo y evaluación de la demanda de sus servicios y su riqueza conceptual le permitió inaugurar nuevas categorías acordes a los derechos. Sin embargo, no pudo trasladar estos instrumentos al área central de Estadísticas, ni a las áreas ministeriales, que siguieron utilizando prácticamente sus propios registros, sin enfoque de derechos, ni estándares comunes que permitieran evaluar con integralidad las distintas políticas dirigidas a los niños y sus familias.

El MPT, como actor judicial, que revisaba sus funciones tutelares, también generó su propio sistema de evaluación, que le permitió tener conocimiento de los niveles de institucionalización por un lado, y del desempeño de las políticas por otro, para ejercer las acciones de exigibilidad de los derechos. Sin embargo, no se generaron capacidades para diseñar un instrumento transversal de evaluación a fin de ser usado por las agencias estatales corresponsables de los procesos de restitución de derechos. De esta manera, se podría haber ejercido el control de las mismas en los posibles abusos y discrecionalidades, como en la administración eficiente de sus recursos.

El Manual de Procedimientos del CDNNyA fue un instrumento integrador de su gestión, sin embargo su implementación fue tardía y no alcanzó para generar la identidad de una gestión transversal de todos los servicios y afrontar el impacto de la ley nacional y el efecto de la transferencia. El CDNNyA tampoco previó el redimensionamiento de las relaciones al interior de su propia jurisdicción para proteger su rol de autoridad de aplicación, ante las relaciones y alianzas de las agencias nacionales y la DGNNyA.

Los presupuestos analizados dan cuenta del cambio en el enfoque de las políticas, especialmente durante el período 2006/2012, ya que el crecimiento paulatino de las partidas presupuestarias de las políticas sociales marcan una tendencia a la focalización para la atención de la pobreza, en detrimento de las soluciones participativas y democráticas que generen procesos justos y equitativos en la población. Del análisis de este último periodo se desprende que paulatinamente fue perdiendo importancia el enfoque de derechos en las políticas públicas. Se abandona, así, el paradigma conceptual de la ley 114 y la 26.061,

favoreciendo una gestión de características tutelares y asistenciales, que impiden constituir un sistema de protección integral que al menos involucre a los actores gubernamentales en el ejercicio de los derechos de los niños.

De esta manera, al no construirse relaciones sostenidas y transversales, a través de mecanismos espaciales e instrumentales basados en el enfoque de derechos, se dificulta el proceso de constitución de un sistema de protección y por ende, se imposibilita su gobernanza. Las leyes son reglas que delinean enfoques y delimitan la nueva institucionalidad, pero no son condición suficiente para lograr configurar relaciones y generar mecanismos de gestión integrados que permitan implementar políticas públicas que asuman la corresponsabilidad de los actores, necesarias para el efectivo cumplimiento y goce de los derechos humanos.

En la Ciudad de Buenos Aires, los tres períodos analizados están marcados por distintos momentos en la valoración del enfoque de los derechos. En el 1996/2000 tanto en la administración, como en los otros poderes y en las OSCS se compartió una misma visión, favoreciendo los procesos de adecuación del nuevo paradigma que tuvo como corolario la sanción de la ley 114. En el período 2000/2006, fue positivo el diseño de instrumentos para gestionar políticas de infancia con enfoque de derechos. Pero las tensiones propias de la administración y las resistencias internas y externas modificaron el sentido integrador, complicando la corresponsabilidad de todos los actores (en especial de los niños y sus familias) en la construcción de un sistema de protección de derechos. Mientras que, durante el período 2006/2012, los valores de modernización, eficacia y eficiencia se priorizaron

respecto del enfoque de derechos y se ahondó la focalización de las políticas sociales. De esta manera se convirtieron las relaciones entre el Estado y la ciudadanía en intercambios orientados a la asistencia, en función de los programas estandarizados.

8. Conclusiones

Esta tesis se propuso indagar la capacidad estatal de la Ciudad de Buenos Aires para ejercer la gobernabilidad de un sistema de protección integral de derechos para niños, niñas y adolescentes. Para ello se analizaron las capacidades institucionales que desarrollara la administración, en los períodos 1996/2000; 2000/2006; 2006/2012.

Las políticas en materia de niñez de este distrito comenzaron desde 1990 a incorporar el enfoque de derechos. De esta forma se fueron integrando prácticas desarrolladas por la sociedad civil, en los procesos de diseño, implementación y exigibilidad, para establecer equilibrios de poder entre los actores en contextos de desigualdad.

Teniendo en cuenta que los niños y sus familias fueron históricamente objetos de la intervención arbitraria estatal, para aumentar su capacidad de ciudadanía se necesita de una nueva institucionalidad pública que legitime sus derechos. Los atributos de esta nueva institucionalidad parten de los principios de las políticas con enfoque de derechos, como integralidad, participación y exigibilidad. Para ello el Estado debe generar procesos que contemplen la responsabilización o accountability de todos los actores involucrados en las políticas públicas; la constitución de sistemas de protección, la capacidad para su gobernanza y los mecanismos de exigibilidad que habiliten a los ciudadanos a lograr el goce de sus derechos.

De esta manera, la Ciudad de Buenos Aires en la Constitución del 96, traza el enfoque de derechos a lo largo de su articulado, sentando las bases para generar un programa integral de gobierno, sustentado en la autonomía y la descentralización, lo que permitió un anclaje

institucional en todo su territorio. Este instrumento jurídico, fijó entre sus prioridades, las políticas orientadas a los niños, niñas y adolescentes, indicando la institucionalidad a crear en la materia. En ese sentido, la Legislatura comenzó con un proceso de adecuación de sus leyes de salud, salud mental, vivienda, acordes al enfoque de derechos y conexas a la Ley de infancia 114, que construyeron un andamiaje de las políticas que fue delineando y fortaleciendo el trabajo de los equipos profesionales de las áreas gubernamentales.

La Ley 114, a diferencia de otras normas de infancia, surge como corolario de prácticas y programas instalados en la Ciudad. Si bien la ley no crea un sistema, tiene por objeto la protección integral de los derechos de la infancia, incorporando fielmente el enfoque de los derechos humanos.

Al ser una norma local, avanza en el detalle de las medidas mínimas que debe garantizar cada una de las áreas de las políticas sociales, tanto en el diseño programático como institucional. Por ser una de las primeras leyes jurisdiccionales, la norma no avanzó en aspectos operativos ni procedimentales. Tampoco fue reglamentada, de allí la importancia de realizar estos aportes posteriormente a la creación del organismo. Hasta la sanción de la ley 26.061, el doble estándar legal, que mantenía en vigencia los dos paradigmas, el del patronato y el de la protección integral, provocaba un problema adicional a las tensiones entre las instituciones que tenían responsabilidades en las áreas de infancia, y una desorientación en los sujetos de derechos, que según la agencia que interviniera, establecía relaciones de subordinación o acordes al enfoque de derechos.

La Ley 26.061 completa las leyes provinciales como la ley 114, creando el sistema nacional y federal de protección de derechos que debe garantizarse a través de la conformación de los sistemas subnacionales que lo integran. Ambas leyes contribuyen a la adopción de cambios sociales, y son el cimiento de nuevas reglas para mejorar las políticas y los servicios en favor de los niños.

Para observar su implementación hemos analizado, como se fueron construyendo las relaciones orgánicas y sostenidas, entre todos los actores gubernamentales y no gubernamentales en todos los niveles e instancias. También, las capacidades que se generaron para diseñar e implementar mecanismos instrumentales y espaciales tendientes a una gestión integrada y coordinada que garantizase la exigibilidad de los derechos, en especial de los niños y sus familias. Asimismo analizamos la existencia de mecanismos de accountability en las agencias administrativas, legislativa, judiciales y cuasijudicial, observando si se han constituido procesos de responsabilización.

Del análisis realizado, se demostró que la sanción de leyes de protección integral es una dimensión necesaria pero no suficiente para la protección de derechos en forma integral. Aún cuando se sancione una ley de estas características, su implementación exige desarrollar capacidades institucionales que atiendan a los principios en la que se sustenta y a las cuestiones instrumentales que hacen a su gestión: el modo de intervención estatal y el espacio público en la que se implemente. Los arreglos organizativos y de gestión no son políticamente inocuos, éstos constituyen las nuevas reglas de juego que afectan las relaciones de poder y los valores y la construcción de gobernanza.

Las leyes 114 y 26.061 ponen en primer plano, la responsabilidad administrativa y generan mecanismos de exigibilidad concretos en las distintas instancias para garantizar la participación y los procesos de responsabilización de los actores estatales y las familias. Si bien el CDNNyA fue desarrollando los mecanismos espaciales e instrumentales que estaban instituidos en la ley y que se analizaron exhaustivamente en esta tesis (el Plenario, los CC, la planificación y el Plan Transversal, el Informe Anual, los proyectos comunitarios, los procedimientos, la presupuestación, los mecanismos de monitoreo y evaluación), observamos que los mismos no lograron generar una integralidad en la gestión, ni una direccionalidad de la política pública con enfoque de derechos destinada a niñas, niños y adolescentes.

Estos mecanismos, que tuvieron la intención de habilitar espacios e instancias de responsabilización de los diferentes actores fueron meritorios y apreciados por todos. Sin embargo, no terminaron de conformar un sistema integrado de relaciones recíprocas y sostenidas en el tiempo, que permitieran arreglos intersectoriales y visiones compartidas, para la construcción de una agenda social para la infancia. Los quiebres más notorios fueron en primer lugar el impacto de la sanción de la ley nacional, que instó a reconstruir nuevas relaciones entre los actores; posteriormente el cambio de gobierno en el año 2008, en el que comienza a soslayarse el enfoque de derechos.

Los problemas sociales de carácter multidimensional requieren del enfoque de derechos y del abordaje integral y transversal de todos los actores, rompiendo con la lógica de la administración. El diseño institucional y la forma de gestión de los ministerios permaneció

fragmentado y aún cuando existía un Gabinete Social no se logró implementar políticas integrales. También se mantuvieron las relaciones de subordinación que imponen una asimetría de poder entre el Estado y sus ciudadanos. Una reforma de estas características requiere adecuar estas relaciones para que el nuevo enfoque se consolide en el tiempo y empodere a los nuevos actores sujetos de derechos. Debe señalarse que la transversalidad, para garantizar la integralidad de las políticas, no es posible sin el compromiso político de la administración.

El CDNNyA, en el período 2000-2006 era el responsable de construir esas relaciones y generar los mecanismos de exigibilidad en toda la administración, en todas las instancias institucionales donde los niños debían efectivizar sus derechos. La dificultad para construir esas relaciones puso en una situación de debilidad institucional al CDNNyA a la hora de ejercer su rol de autoridad del sistema de protección de derechos.

Ese objetivo, al producirse el cambio de administración en el 2008, aún no se había consolidado. La nueva gestión de Macri, al soslayar el enfoque de derechos, terminó por socavar los criterios de las leyes de protección integral. Priorizó criterios de eficiencia y eficacia que, como muestra el análisis de programas y presupuestos abordados en esta tesis, se sostienen en políticas focalizadas y de institucionalización. Este abordaje tuvo como único resultado el control del gasto público (menor presupuesto y subejecución) y no se tradujo en mejores políticas para el crecimiento y desarrollo de todos los niños y adolescentes, y tampoco en la disminución de las brechas existentes en la Ciudad.

En el aspecto organizacional, se presentaron obstáculos en las relaciones interinstitucionales, interjurisdiccionales e intersectoriales derivados de la aplicación de la 26.061 y de la transferencia de los servicios nacionales (hogares convivenciales) a la Ciudad. Lo que era una oportunidad, que reforzaba las capacidades del CDNNyA para constituir el sistema de su distrito, se transformó en una amenaza que atentó contra su propia autoridad como organismo rector.

La Ciudad tenía las condiciones para generar o potenciar servicios sociales básicos, universales y promocionales, con capacidad de gestión local; que sin embargo, se convirtieron en servicios sociales de políticas específicas para canalizar la demanda individual. Además se potenció la discriminación entre los niños y adolescentes que acceden a los servicios y los que no, como en su distribución geográfica, concentrando más recursos en la zona norte y descuidando la zona sur.

La mora del CDNNyA para construir capacidades internas, a través de la instrumentación de mecanismos espaciales e instrumentales; y externas, con el armado de una trama de relaciones que le permitiera desarrollar una gestión en red transversal, lo llevaron a presentar su propia debilidad institucional.

El CDNNyA sin poder legítimo fue perdiendo sus atribuciones como autoridad de aplicación, tanto a nivel simbólico como organizacional. Esto queda demostrado en las Leyes de Ministerio del Gobierno de la Ciudad, que no lo registraron en sus diseños.

La consolidación de su identidad de gestión (Manual de Procedimientos) fue tardía para afrontar el impacto de la ley nacional y los efectos de la transferencia de los servicios. En síntesis, el CDNNyA no anticipó el impacto de la sanción de la ley nacional y de las alianzas internas-externas de las agencias (administrativas y judiciales) que importarían en su organización. Tampoco previó el redimensionamiento de las relaciones al interior de su propia jurisdicción para proteger su rol de autoridad de aplicación, lo que terminó por vulnerar el armado institucional establecido en la Ley 114.

El rol asumido por el Ministerio Público Tutelar a partir del 2007, como actor corresponsable de la protección de los derechos, fue exigir una política acorde al sistema requerido por las leyes. Este organismo posibilitó sostener la visión inicial de promoción y protección de derechos, sin sustituir el rol del organismo administrativo.

El MPT, tal como lo analizamos en esta tesis, reconfiguró su rol institucional, abandonando el modelo de la representación promiscua (patronato) para convertirse en un organismo de monitoreo y evaluación de las políticas públicas y de canalización de la exigibilidad de los derechos.

En el mismo sentido, los mecanismos cuasijudiciales habilitados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, generaron un espacio de comunicación recíproca con los ciudadanos, recibiendo las denuncias no resueltas por el CDNNyA. Esto dio lugar a la evaluación del grado de eficiencia de la administración del organismo y sus programas. Sin embargo, debemos señalar que los instrumentos de exigibilidad (“Recomendaciones”), tanto en la

Defensoría como en el Plenario del CDNNyA, no son vinculantes y producen más un efecto crítico en las relaciones que un cambio efectivo en las políticas.

La Justicia Nacional, en cambio, fue un actor obstaculizante. La gran cantidad de expedientes que esta agencia derivó al Consejo generó una fuerte tensión hacia el interior de los organismos de infancia. Éstos debieron abandonar la promoción de los derechos y la gestión en red para abocarse a la atención de las numerosas derivaciones de la agencia judicial (atención de casos individuales). Situación que se volvió crítica al no contar con los mecanismos y los recursos suficientes para gestionar esta demanda, provocándose un cambio en el objetivo y la direccionalidad de los organismos.

Los mecanismos de accountability habilitados por el Ministerio Público Tutelar y la Defensoría Pública de la Ciudad, generaron las nuevas instancias de responsabilización estatal en la defensa de los derechos de la ciudadanía (luego del cambio de la gestión en 2008), ya que tuvieron una estructura institucional ligada a la exigibilidad de los derechos, leyes asociadas a este enfoque y servicios públicos descentralizados en los barrios.

En la etapa fundacional de la Ciudad, la accountability social, se orientó a los procesos de incidencia para la adecuación a los nuevos estándares internacionales de derechos humanos.

Una vez logrado este objetivo, las OSCs buscaron utilizar los mecanismos de exigibilidad generados por las nuevas leyes. Como la exigibilidad administrativa, no terminó de efectivizarse, se especializaron en acciones legales para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Las organizaciones sociales desarrollaron un activismo judicial que es el que actualmente permite el avance concreto en el cumplimiento de los DESCs. Este

activismo se desarrolló en causas colectivas y posibilitó logros en el acceso o mejoras de las políticas públicas, superando las soluciones individuales.

Los poderes legislativos (nacional y local), sancionaron en los todos los períodos analizados leyes destinadas a la aplicación y a la integridad de los derechos para la infancia. De esta forma generaron un marco legal favorable para que, más allá de los dinámicas institucionales, la ciudadanía pueda seguir ejerciendo la exigibilidad de los derechos en los ámbitos estatales. Sin embargo, existieron dificultades para hacer operativos los mandatos, en función que estas leyes además de cambiar el enfoque, cambian radicalmente la lógica y la dinámica estatal.

Las dificultades descritas en el desarrollo de esta tesis para las construcción de un entramado de relaciones sostenidas y transversales, a través de mecanismos espaciales e instrumentales basados en el enfoque de derechos, han impedido la constitución del sistema de protección integral que imaginaron las leyes 114 y especialmente la 26.061.

Las visiones compartidas de los actores estatales y no gubernamentales necesarias para construir un sistema no lograron sostenerse en el tiempo. En la primera etapa 1996/2000, la administración estatal de la Ciudad (los tres poderes) su burocracia y las OSCS compartieron la misma visión, respecto a los procesos de instalación del nuevo paradigma, favoreciendo la sanción de la Ley 114 y las reglas que son el marco de un sistema de protección de derechos en la Ciudad. Fue el momento en el que se generaron las sinergías que impulsaron la reforma.

En el segundo período 2000/2006, cuando se debía encarar el proceso de construcción de capacidades para la gobernanza del sistema, con los instrumentos adecuados y los espacios democráticos de responsabilización (sostén de los acuerdos compartidos), emergieron las tensiones y las resistencias de la administración, en función de las complejas relaciones interinstitucionales, intersectoriales e interjurisdiccionales.

Esto erosionó las capacidades iniciales complicando la corresponsabilidad de todos los actores, en especial de los niños y sus familias en la construcción de un sistema de protección de derechos. Sin lograrse la legitimación de una autoridad que lidere la reforma y ponga en la agenda pública la protección de los derechos de la infancia, a través de responsabilización solidaria de valores, no es posible consolidar una direccionalidad para una nueva institucionalidad.

Esta imposibilidad de construcción del sistema y de generar capacidades de gobernabilidad favorecieron que en el último período 2006/2012, ante el cambio de administración, otros valores como la “modernización, la eficacia y la eficiencia” se priorizaran respecto del enfoque de derechos, retrocediendo a las políticas tutelares que se habían querido reformar.

A casi una década de la sanción de la ley nacional 26.061, el camino de las jurisdicciones en la constitución de los sistemas provinciales de protección de derechos fue evolucionando. En primer término, las leyes jurisdiccionales que se sancionaron en los últimos años fueron incorporando procedimientos que apuntaron a la resolución de problemas intersectoriales, interinstitucionales, interjurisdiccionales en función de los obstáculos que se presentaron en las primeras experiencias. La ley 114 fue más declarativa

que procedimental, su mérito fue ser precursora en los procesos de adecuación legislativa y su implementación aportó nuevos elementos para la elaboración de normas locales.

En este sentido, las jurisdicciones que se encuentren en el proceso de implementación de las reformas deben tener en cuenta al sancionar las normas, la generación de capacidades para constituir sus sistemas e incorporar instrumentos y espacios para la gobernabilidad de los mismos. Por esta razón, los procesos legislativos, ya deben incorporar las instancias de responsabilización de todos los actores para generar acuerdos sustentables que contemplen la participación ciudadana, especialmente de los niños y sus familias, favoreciendo la apropiación de la reforma y los procesos posteriores de exigibilidad.

Otra cuestión a tener en cuenta son las problemáticas complejas y multidimensionales para lo cual deben intervenir diferentes servicios de diferentes jurisdicciones. Esto compromete a procesos de descentralización responsables, que articulen todos los niveles políticos, delimitando sus incumbencias (quién, cuándo, dónde y con qué política y recursos) lo que implica establecer procedimientos, no con el fin de burocratizar, sino con el objeto de generar capacidades en la administración y mejorar así la gestión de los problemas públicos. Es fundamental que dichos actores coordinen sistemas de información y de gestión, donde se establezcan mecanismos de remisión operativos para que los niños y las familias sean atendidos por los servicios oportunos, apropiados y accesibles a las personas y sus culturas. Todos estos esfuerzos deberían traducirse transversalmente en las políticas con mecanismos innovadores que superen las lógicas clásicas de la administración.

Las jurisdicciones deben hacer un esfuerzo intersectorial entre las agencias administrativas y judiciales, haciendo eje en el apoyo a los niños implicados en los procesos de justicia, para lograr una permanente inclusión en los ámbitos familiares y sociales.

La multiplicidad de los problemas sociales necesita de un enfoque holístico y estratégico, centrado en la formulación de políticas, la capacidad de gestión y la supervisión. Los recursos humanos, a cargo de los procesos de integración social, son escasos para las funciones encomendadas por las leyes y requieren alta calidad y profesionalización.

Los programas de fortalecimiento familiar con el sustento de las políticas universales, son los que sustituyen la lógica internativa. Son indispensables para la aplicación de las leyes y son aquellos que necesitan mayor erogación presupuestaria, porque mientras se transforma el andamiaje institucional del pasado se instala el que prevendrá futuras vulneraciones. Por eso es recomendable que las jurisdicciones realicen un análisis programático y presupuestario que permita avanzar en la construcción de un sistema de derechos. Esto implicará realizar una revisión programática, eliminando los diseños verticalistas, categorizado por tipos de problemas y centralizados o alejados de donde viven los niños.

Por otro lado, existen dificultades para lograr que se reconozca la importancia de los presupuestos para estos diseños incipientes, y para advertir que la protección de los derechos tiene un costo. El fortalecimiento de los sistemas debe ser contemplado por los presupuestos, donde más allá de la progresividad, se definan las prioridades y los recursos con un esfuerzo estatal sostenido.

La corresponsabilidad para ello, es nacional, provincial y municipal, de ahí que la implementación de estas reformas deben tener en cuenta los recursos de cada una de las instancias y los procesos de coparticipación de los mismos. En este sentido, es de vital importancia que los municipios desarrollen capacidades para implementar políticas públicas con procesos de responsabilización, de carácter promocional, ya que en esa instancia es donde se encuentran los actores sujetos de la ley, siendo al mismo tiempo el territorio donde se implantan los servicios.

Los nuevos servicios deben alcanzar el rango de los estándares de calidad acordes a una política con enfoque de derechos. Hasta el momento, son insuficientes las buenas prácticas desarrolladas en este sentido. Los proyectos comunitarios, que incluyen procesos de accountability deben ser apoyados presupuestariamente y técnicamente por las agencias estatales, sistemáticamente para ser potenciados y compartidos en el territorio adecuándolos a las realidades locales.

Un tema no abordado por esta tesis es la importancia de los recursos humanos, las alianzas técnicas profesionales con la política son importantes. Los recursos humanos que deben llevar adelante estas reformas requieren un alto grado de capacitación y también reconocimiento y legitimación de las tareas que realizan. Hasta el momento no han logrado priorizarse en los presupuestos de las áreas de infancia.

En el mismo sentido, hay que señalar que la constitución de un sistema de protección integral de derechos y su gobernanza implica convocar permanentemente a la conformación de un consenso social, construido como consecuencia de un exhaustivo ejercicio de

relaciones democráticas y plurales que encuentran un denominador común: los derechos humanos. La meta es generar un cambio de actitudes sostenido en el tiempo, con instituciones capaces de procesar las marchas y contramarchas que implican la nueva instalación de un nuevo paradigma.

La reforma debe estar sustentada en una férrea decisión política de los estados, que se traduzca en un Plan de Gobierno de carácter prioritario y de cumplimiento efectivo de todas las agencias estatales, a través de políticas universales, integrales y transversales que permitan el efectivo goce de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

9. Metodología.

En la Argentina la ley nacional que crea el Sistema de Protección Integral de Derechos fue sancionada en el 2005. Sin embargo, muchas provincias, adecuaron su legislación previamente a la normativa nacional, acorde a la CDN como lo exige la Constitución Nacional. Una de ellas fue la Ciudad de Buenos Aires, que desde la década 90 había comenzado a construir una red programática con enfoque de derechos. Los servicios además fueron descentralizados oportunamente con el impulso que en este sentido imprimía la Constitución de la Ciudad (1996) cuyo texto también comparte el enfoque de derechos humanos.

El proceso de construcción de políticas con enfoque de derechos en materia de infancia en la Ciudad, tuvo como corolario la sanción de la ley 114 de infancia, que asume tanto los criterios de la Constitución de la Ciudad como los de la CDN. Su aprobación, no implicó necesariamente su inmediata implementación. La ley instaba a la construcción de nuevas relaciones establecidas tanto entre actores gubernamentales (especialmente la Justicia Nacional y el organismo rector de las políticas de infancia a nivel nacional); como con actores no gubernamentales y privados, resignificando la relación con los niños y sus familias.

La instrumentación de la ley en la Ciudad, suponía la creación de nuevas instituciones y la readecuación de los servicios barriales en los nuevos organismos descentralizados y su red programática establecidos en la nueva ley los que se llevaron a cabo en el año 2000 con la constitución del Consejo de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNyA).

Estas adecuaciones no habían terminado de consolidarse, cuando seis años después, deben encararse nuevos cambios, ante la sanción de la ley nacional. Este nuevo cimbronazo hacia el interior del CDNNyA, lo lleva a adecuar su posicionamiento ya que adquiere la dimensión de ser la autoridad de aplicación del sistema de la Ciudad, y al mismo tiempo ser integrante del sistema federal de protección de derechos. Nuevamente debe adecuar las relaciones con las todas las áreas de políticas con competencia en infancia en su jurisdicción. Sin embargo, el impacto se hace más traumático, cuando debe establecer relaciones de carácter formal, en función de las nuevas reglas nacionales que regulan el accionar de todos los actores en todo el país.

En el marco de estos contextos políticos institucionales, analizaremos el accionar y los incentivos de los actores, con el objeto de establecer los intercambios y relaciones que se realizan en el sistema, prestando especial atención a las capacidades estatales que la ciudad desarrolló para la gobernabilidad del sistema de protección integral de derechos.

Para analizar las capacidades institucionales necesarias para lograr la gobernabilidad del sistema de protección de derechos se realizó un análisis de los actores, sus relaciones, las reglas e instituciones implicadas en la conformación de un sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Para ello, se identificaron tres períodos a fin de facilitar la observación del caso.

1. El primer período, observado fue entre los años 1996 y 1999. En 1996, la Ciudad de Buenos Aires aprueba su Constitución que le otorga su autonomía. El mismo texto constitucional obliga a la nueva jurisdicción a constituir un organismo especializado en

materia de infancia. Desde la Dirección General del Menor y la Familia, organismo preexistente a la Constitución, comienza a realizarse el proceso de descentralización territorial de los servicios de protección de derechos (Defensorías Zonales) en los barrios de la Ciudad. En diciembre del 1998 se sanciona la Ley 114, de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. El segundo período, observado fue entre los años 2000 hasta 2005. En el año 2000, se constituye el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes como organismo especializado de la Ciudad de Buenos Aires. Durante el año 2001 se le transfieren las Defensorías Zonales. En el año 2005 se sanciona la Ley nacional de Protección Integral 26.061 que crea el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niño a nivel federal.

3. El tercer período observado fue entre los años 2006 hasta 2012. En el año 2006 se reglamenta la Ley 26.061. En septiembre de ese año, la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia transfiere la atención directa de niños, niñas y adolescentes a la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires.

Una cuestión relevante que se observó fue el grado de sectorialidad y fragmentación de las áreas, que operan contra los criterios de integralidad y la coordinación en los diferentes niveles e instancias, por lo que se prestó especial atención a las cuestiones intersectoriales, interinstitucionales e interjurisdiccionales en el sentido que plantea Repetto.

En función de que el enfoque de derechos en las políticas requiere de nueva institucionalidad en una dimensión sistémica, se observaron los vínculos y la dinámica que permiten u obstaculizan la integralidad, expresado en los principios que tienen las políticas

con enfoque de derechos: exigibilidad, participación e integralidad en el marco de una nueva institucionalidad, como lo expresa Cunill Grau.

Se observaron también los procesos de instauración de recursos como consecuencia de la exigibilidad o accountability de los ciudadanos para hacer efectivos sus derechos. Se realizó un análisis de las reformas instrumentadas en todos los poderes estatales: administrativo, judicial, cuasijudicial y legislativo en el sentido presentado por Cunill Grau (2010), orientadas a producir los cambios en la nueva institucionalidad.

1. Se realizó un análisis de los mecanismos administrativos que se implementaron para hacer efectiva la nueva institucionalidad. En ese sentido, se observaron cuáles fueron los procedimientos utilizados por los servicios para proteger derechos que habilitan a los niños y sus familias a realizar consultas para garantizar los procesos de exigibilidad. Se analizaron los procedimientos comunes entre organismos de atención a la infancia, con el objeto de evaluar el grado de coordinación entre los mismos, a fin de brindar una prestación integrada para proteger un conjunto de derechos.

2. Se evaluaron los tipos de controles que la sociedad ejerce en forma directa sobre el aparato administrativo del Estado. Para ello se analizó cómo se presenta la demanda y cómo se realiza el control y la evaluación a través de distintos mecanismos utilizados por los ciudadanos: denuncias de vulneración en el ámbito del poder administrativo, la demanda de políticas insatisfechas ante organismos judiciales, informes estadísticos realizados por el CDNNyA y la Dirección General de Estadística de CABA. Además se analizaron la existencia de instrumentos que informen los derechos (comunicación) y los

mecanismos de rendición de cuentas, a través de los Informes Anuales de gestión CDNNyA.

3. Se realizó una revisión del proceso parlamentario (mecanismos legislativos de Cunill) con el objeto de observar qué adecuaciones a normas conexas tanto de la leyes nacionales como las de la Ciudad, incidieron en las políticas de infancia atendiendo a la efectivización de derechos complementarios, orientados a lograr una integralidad para la consolidación del sistema.

4. Se analizaron los mecanismos judiciales para la revisión de los actos del poder administrativo. Habida cuenta, que tanto Justicia de la Ciudad de Buenos Aires (Ministerio Público - Asesoría General Tutelar) como la Justicia Nacional (Justicia Civil y Penal de Menores) tienen competencia en hacer efectivos los derechos de los niños de esta jurisdicción, se observaron por un lado cuáles fueron los efectos del control de la legalidad establecido por ley de la Justicia Nacional. Por otro lado, cómo se produce el control de las políticas desde la Justicia de la Ciudad para hacer efectivos los derechos del colectivo de niños y las medidas de exigibilidad que se han implementado con el objeto para el acceso a las políticas públicas de infancia. Para ello se utilizaron los informes anuales del CDNNyA y los Informes anuales de la Ministerio Público Tutelar (MPT) de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

5. Se observaron los mecanismos cuasi-judiciales del sistema de protección en la Ciudad, para que los ciudadanos puedan ejercer la exigibilidad de los derechos que no han podido

ser resueltos por las políticas en las instancias administrativas y judiciales en el ámbito de la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires.

Los arreglos institucionales para promover relaciones integrales que permitan la “gobernanza sistémica” del Sistema de Protección Integral fueron observados a través de las tres dimensiones propuestas por Cunill Grau (2010): espacial, instrumental y valórica.

Las dimensiones utilizadas por la autora para abordar la gobernanza sistémica permitieron revisar las cuestiones que facilitan o dificultan aspectos instrumentales y espaciales que hacen a la gestión del sistema: es decir cómo se disponen los instrumentos y los espacios de acuerdo para poder establecer una articulación de actores con un sentido de integralidad. De esta manera, se observaron las relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación que apuntan a producir soluciones integrales a las problemáticas que interpelan los derechos de niños, niñas y adolescentes.

1. La dimensión espacial, se utilizó para observar los espacios institucionalizados de deliberación entre los actores que integran el sistema. Para ello se analizaron los arreglos intersectoriales para diseñar y ejecutar políticas públicas y se observó si éstos superan la mera coordinación y asumen los criterios de integralidad. Desde allí se pudo establecer el grado si se logró producir una comunicación recíproca para establecer los acuerdos en el diseño e implementación de un sistema intersectorial de diálogo, sostenido en un enfoque de derechos, que atienda a la multidimensionalidad de los problemas. Se observó cómo se disponen los recursos a través de saberes que sostienen las áreas estatales responsables del sistema y los espacios que se construyen sobre la

base de visiones compartidas como posibles integradores. Para ello se analizaron los acuerdos (“Recomendaciones”) producidos en el Plenario del CDNNyA; en los programas comunitarios de las redes barriales; los procedimientos alcanzados por consenso entre los diversos actores y hacia el interior de cada organización. Por último se evaluó la constitución y el funcionamiento de los Consejos Barriales, como instancias de articulación y consenso.

2. La dimensión instrumental, se utilizó para observar la potencialidad de los instrumentos y procesos de gestión en red, intra e intersectorial. Para ello se analizó los procesos de programación, planificación, presupuestación, evaluación y control, los procedimientos, para la articulación de las políticas de infancia entre los actores. Se observó la existencia de compromisos negociados o impuestos entre organizaciones que tienen niveles de subordinación y los acuerdos contractuales entre las áreas que integran el sistema. Así se pudo advertir la asimetría en las relaciones de poder entre áreas estatales y de éstas con las organizaciones no gubernamentales y se podrán analizar los mecanismos e instrumentos utilizados como elementos integradores que posibilitan la implementación del sistema. Se observó también la formación de redes utilitarias y coyunturales para la realización de dichos acuerdos y las condiciones de su cumplimiento. En este sentido, se puso eje en el proceso de construcción de los Plan Transversal del CDNNyA, en función de que implica a todas las áreas vinculadas a infancia y el presupuesto asignado.

3. Por último la dimensión valórica permitió explorar, en primer lugar si los valores que se intentan maximizar en un sistema de estas características, utiliza los instrumentos de gestión acordes al enfoque de derechos que impone un sistema de protección integral. Luego, si es que éstos tienen una relación directa con las metas que se fijan y si éstas están orientadas a la generación de gobernanza. Para ello se evaluó la transversalidad y coordinación de los acuerdos logrados entre todos los actores para cumplir las leyes.

Las dos variables accountability y gobernanza sistémica a través sus respectivas dimensiones fueron evaluadas realizando un estudio de tipo cualitativo, basado en el análisis documental de fuentes primarias y secundarias, en el contexto de las relaciones de los actores y de las reglas que desarrollan en el sistema de protección de derechos.

En síntesis, de la integración e interacción de análisis de las dos variables, se pudo observar: la construcción de capacidades a través de los incentivos institucionales, procesos deliberativos y gestión integrada. El grado de vinculación entre estas variables y permitió establecer las capacidades institucionales orientadas al funcionamiento del sistema de protección integral a partir de las cuales se elaboraron las conclusiones de esta tesis.

10. Anexo I.

CUADRO 1. DISTRIBUCION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD, SEGUN TIPO DE CAUSA, POR PROVINCIA.

PROVINCIA	TIPO DE CAUSAS			TOTAL
	PENAL	NO PENAL	SIN DATOS	
Buenos Aires	578	8291	0	8869
CABA	438	1146	0	1584
Catamarca	13	430	8	451
Chaco	4	319	0	323
Córdoba	447		0	447
Chubut	27	586	22	635
Corrientes	27	374	0	401
Entre Ríos	42	19	0	61
Formosa	10	92	0	102
Jujuy	91	49	0	140
La Pampa	26	6	0	32
La Rioja	19	15	0	34
Mendoza	117	496	59	732
Misiones	59	1267	0	1326
Neuquén	0	73	0	73
Rio Negro	36	72	0	108
Salta	50	106	0	156
San Juan	35	190	0	225
San Luis	0	0	8	8
Santa Cruz		221	0	221
Santa Fe	157	2878	0	3035
Sgo del Estero	25	214	42	281
T. del Fuego	6	10	0	16
Tucumám	110	209	0	319
Total	2377	17063	139	19579

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. 2006.

CUADRO 2. CANTIDAD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES POR ADOPCION DE MEDIDAS EXCEPCIONALES, POR JURISDICCION. AÑO 2011.

Jurisdicción	Cantidad
SENAF	258
Buenos Aires	5958
Catamarca	22
C.A.B.A.	1029
Córdoba	1107
Corrientes	565
Chaco	1251
Chubut	175
Entre Ríos	381
Formosa	110
Jujuy	94
La Pampa	205
La Rioja	39
Mendoza	722
Misiones	622
Neuquén	96
Río Negro	126
Salta	204
San Juan	121
San Luis	308
Santa Cruz	179
Santa Fe	647
Santiago del Estero	58
Tierra del Fuego	36
Tucumán	362
Total	14.675

Fuente: Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina. Relevamiento Nacional y Propuestas para la Promoción y el Fortalecimiento al Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria”. MDS-SENAF/UNICEF. 2012

CUADRO 3. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION POR TIPO DE COBERTURA MEDICA SEGUN COMUNA. CIUDAD DE BUENOS AIRES. 2006.

Comuna	Total	Tipo de cobertura			
		S ó l o S i s t e m a P ú b l i c o	S ó l o O b r a S o c i a l	S ó l o M e d i c i n a P r e p a g a	O t r o s
Ciudad de Bs. As.	100	21,9	53,9	15,6	8,6
CV		2,8	1,2	3,3	4,3
1	100	27,9	49,6	12,4	10,2
2	100	9,4	50,1	22,4	18,2
3	100	25,9	57,4	12,3	4,5
4	100	41,0	48,6	6,5	3,8
5	100	24,4	51,6	12,9	11,0
6	100	12,4	56,5	18,1	13,0
7	100	26,3	52,7	14,5	6,4
8	100	47,1	47,9	2,2	2,8
9	100	25,8	62,3	5,9	6,0
10	100	20,6	57,7	14,2	7,5
11	100	16,8	60,7	14,5 ^a	8,0
12	100	16,6	57,9	17,6	7,9
13	100	6,1	52,5	31,0	10,4
14	100	10,5	47,3	29,6	12,7
15	100	18,8	60,6	13,6	7,0

¹ Incluye a la población cubierta por dos o más sistemas y a la que tiene sólo mutual y/o sistemas de emergencias médicas.

^a Valor de la celda con carácter indicativo (en estos grupos los coeficientes de variación están entre el 10% y 20%).

^b Valor de la celda con carácter indicativo (en estos grupos los coeficientes de variación superan el 20%).

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (GCBA). Encuesta Anual de Hogares. Onda 2006

CUADRO 4. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION POR TIPO DE COBERTURA MEDICA SEGUN COMUNA. CIUDAD DE BUENOS AIRES. AÑO 2013.

Comuna	Tipo de cobertura					
	Total	Sólo sistema público	Sólo obra social	Sólo prepaga o mutual vía obra social	Sólo plan de medicina prepaga por contratación voluntaria	Otros
T o t a l Ciudad	100,0	16,8	47,1	17,4	9,5	9,2
1	100,0	31,5	44,7	11,5	6,1	6,2
2	100,0	4,7	31,9	26,5	22,1	14,8
3	100,0	22,6	51,7	12,0	6,4	7,3
4	100,0	35,5	46,0	8,2	4,6	5,6
5	100,0	10,5	47,5	20,7	9,2	12,1
6	100,0	7,3	44,7	20,6	11,0	16,3
7	100,0	25,6	46,2	12,4	6,0	9,8
8	100,0	40,9	53,1	1,6	0,9	3,5
9	100,0	22,8	56,0	10,7	5,8	4,9
10	100,0	11,6	50,2	26,4	3,8	8,0
11	100,0	7,7	45,0	20,9	12,1	14,2
12	100,0	9,0	52,8	20,1	9,2	8,9
13	100,0	5,5	37,4	26,0	18,6	12,5
14	100,0	4,6	44,6	25,1	19,8	5,9
15	100,0	10,7	59,0	17,7	3,8	8,8

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2013.

CUADRO 5: DEMANDA ATENDIDA LAS DEFENSORÍAS ZONALES PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

CIUDAD DE BUENOS AIRES. 1990 - 1996

DEMANDA / AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ASESORAMIENTO PREVENTIVO	43	63	108	122	174	181	250
JUDICIALES	32	33	86	86	141	64	210
ALTERNATIVOS	20	21	19	25	36	18	100
PROTECCIÓN DE PERSONAS	5	6	14	5	22	24	60
VIOLENCIA FAMILIAR	7	16	9	8	22	16	20
AUTOR DE DELITO	17	7	23	9	22	15	80
VICTIMA DEL DELITO	4	8	8	16	40	18	23
TOTAL	128	154	267	271	457	336	743

Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Red de Defensorías de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. 1996

CUADRO 6: RED DE DEFENSORÍAS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. AÑO 2001

DEFENSORÍAS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	
DERECHOS	CONSULTAS
A ser informado	159
Defensa	262
Desarrollo humano/Autonomía	169
Familia	1461
Familia/Alimentos	632
Identidad	361
Nivel de vida adecuado	645
no ser discriminado	13
Protección	320
Protección c/violencia familiar	643
S/E	25
TOTAL	4690
Fuente: GCBA. CDNNyA. Área de Investigación. 2001.	

CUADRO 7: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ATENDIDOS Y CONSULTAS REALIZADAS EN LAS DZ DEL CDNNyA SEGUN TIPO DE CONSULTA

Niño/as y adolescentes atendidos según tipo de consulta	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Niño/as y adolescentes atendidos	7976	10221	8028	7955	8071	8408
Total de consultas realizadas	8801	12077	8963	8613	8592	8997
Familia/cuota alimentaria	717	948	360	191	103	108
Derecho a la convivencia familiar	2605	3575	3121	2483	2239	2344
Desarrollo humano/autonomía	242	332	363	268	297	311
Nivel de vida adecuado	2685	3685	1982	1771	1713	1794
Medidas de protección con situación de violencia	1442	1979	2181	2839	3219	3371
Medidas de protección especial de derechos	137	188	163	133	113	118
Identidad	612	840	359	276	202	212
A no ser discriminado	20	27	11	16	22	23
Defensa	79	108	143	129	133	139
A ser informado	188	258	26	29	32	33
Otro	55	75	60	140	30	32
Sin información	19	26	194	348	489	512

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. 2010

CUADRO 8: CANTIDAD DE CONSULTAS ATENDIDAS EN LA GPA DEL CDNNyA POR TIPO DE CONSULTAS

Derecho a la defensa	21	3%
Desarrollo Humano / Autonomía	7	6%
Detención Policial Arbitraria	349	75%
Violencia Institucional	2	2%
Fugas y extravíos	263	25%
Nivel de Vida Adecuado	185	17%
Protección	87	8%
Total	1058	100%
Fuente: CBBA. CDNNyA Área de Investigación. Informe Año 2002		

CUADRO 9: CANTIDAD DE CONSULTAS ATENDIDAS EN LA GUARDIA PERMANENTE DE ABOGADOS EL PERIODO 2005-2010

AÑO	CONSULTAS ATENDIDAS
2005	4046
2006	4676
2007	7350
2008	5704
2009	4623
2010	3520

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

CUADRO 10 NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGUN MOTIVOS DE INTERVENCION, GRUPO, EDAD Y SEXO. GUARDIA PERMANENTE. AÑO 2011

NNyA según motivo de intervención, grupo de edad y sexo. Guardia Jurídica Permanente. Año 2011

Motivo de intervención	Grupo de edad y sexo											Total	%
	0 a 4		5 a 9		10 a 14		15 a 17		18 y más		S/I		
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V			
Protección contra situaciones de violencia	124	88	97	71	175	86	148	36	5	5	0	835	25,3
Nivel de vida adecuado	91	98	28	34	93	130	108	101	6	11	0	700	21,2
Solicitud de paradero	12	16	8	16	159	80	199	99	2	3	0	594	18,0
Niños hallados	5	7	13	26	20	29	9	16	3	0	0	128	3,9
Detención policial arbitraria	4	3	1	1	4	29	4	48	0	0	--	94	2,8
Autorizaciones y permisos	19	16	10	21	17	21	13	17	0	1	0	135	4,1
Definición de la situación familiar	59	58	19	26	18	18	13	5	4	0	0	220	6,7
Asesoramiento jurídico y administrativo (Defensa)	3	5	2	5	16	112	20	105	0	3	0	271	8,2
Asesoramiento institucional	38	57	13	14	18	11	15	17	1	2	0	186	5,6
Otros	30	41	6	13	12	13	12	5	2	1	0	135	4,1
S/I	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	4	4	0,1
Total	385	389	197	227	532	529	541	449	23	26	4	3.302	100,0
Total	774		424		1.061		990		49		4		

Fuente: CDNNyA

Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Datos estadísticos correspondientes al Año 2011.

CUADRO 11: DERECHOS CONSULTADOS SEGUN VINCULO DEL NIÑO, NIÑA CON EL CONSULTANTE. LINEA 102

VÍNCULOS CON EL CONSULTANTE	ABSOLUTOS	PORCENTAJES
CONSULTANTE	234	6 %
FAMILIAR	1644	42,4 %
NO FAMILIAR	1986	51,2 %
SIN LISTAR	15	0,4 %
TOTAL	3879	100 %

Fuente: CDNNyA. Área de Investigación. Año 2011.

CUADRO 12 PARTIDAS PRESUPUESTARIAS DE DGNNyA PARA PROGRAMAS DE ATENCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y FORTALECIMIENTO DE VÍNCULOS (2009 - 2010) CIUDAD DE BUENOS AIRES

PROGRAMAS	Original 2009		Sanción 2010	
	N	%	N	%
Atención Niñez y Adolescencia en situación de vulnerabilidad	67.839.345	50,19	67.592.100	42,21
Fortalecimiento de Vínculos	7.610.050	5,63%	9.627.838	6,02%
TOTAL Dir Gral de Niñez y Adolescencia	135.157.770	100	160.083.221	100

Fuente: Ministerio Público Tutelar: “Evaluación y Monitoreo de las políticas de infancia y salud mental de la Ciudad de Buenos Aires, desde una perspectiva de derechos” (2005 - 2010).

CUADRO 13 COMPARACIÓN DEL UNIVERSO DE INSTITUCIONES DE ALBERGUE, SEGÚN MODALIDAD DE ATENCIÓN Y ORGANISMO DE DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Dependencia Institucional		Modalidad	Cant. de Sedes	Porcentaje
	Dir. Gral. de Políticas Sociales en Adicciones	Comunidades Terapéuticas	23	24
	Subtotal		23	24
Ministerio de Desarrollo Social		Convivenciales	25	26
		Convivenciales maternos	2	3
		Paradores (1)	4	4
		At. Especializada	24	25
		Proyecto de Familia Sustituta	2	3
	Subtotal		57	60
Ministerio de Salud		At. Integral de la Salud Mental	3	3
		At. de Necesidades Especiales	11	13
	Subtotal		14	16
T o t a l Sedes			94	100

Fuente: Ministerio publicó Visitas institucionales del Ministerio Público Tutelar e información provista por organismos oficiales. Diciembre 2011.

(1) En esta categoría se incluye al Centro de Atención Transitoria - CAT- dependiente del CDNNyA del GCBA

CUADRO 14: CANTIDAD DE PROYECTOS COMUNITARIOS, POR DZ EN EL AÑO 2003. CABA

DEFENSORÍA ZONAL	CANTIDAD
PALERMO	4
ONCE	5
BOCA - BARRACAS	5
CENTRO	3
BELGRANO	2
PLAZA LAVALLE	3
VILLA URQUIZA	1
FLORES	1
PIEDRABUENA	4
PLAZA CONSTITUCIÓN	2
MATADEROS /LINIERS	2
VILLA DEL PARQUE - DEVOTO	Inaugurada en el 2003
POMPEYA	4
CHACARITA	8
TRAPITO*	6
CABALLITO*	1
IDEAS*	0
TOTAL	51

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Informe Anual 2003 del CDNNyA del GCBA

*Defensorías Conveniadas con ONGs.

CUADRO 15: CANTIDAD DE DEFENSORÍAS ZONALES POR TIPO DE PROYECTOS. AÑOS 2006 Y 2007. CABA		
AÑOS	2006	2007
PROYECTO	CANTIDAD	CANTIDAD
PROMOCIÓN, DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN DE LOS DERECHOS	14	9
REMOCIÓN DE OBSTÁCULOS	15	13
ASESORAMIENTO Y DEFENSA DE DERECHOS	15	15
MONITOREO DE SITUACIONES DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO FAMILIAR	14	14
DIAGNÓSTICO DE PROPUESTAS A NIVEL LOCAL	11	12
PROGRAMA TRANSVERSAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA	1	1

Fuente: Elaboración propia en base a los Informes Anuales 2006 y 2007 del CDNNyA del GCBA

*Acciones realizadas a fin de solucionar los obstáculos que limitan el cumplimiento de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

CUADRO 16: PARTIDAS PRESUPUESTARIAS PARA CRÉDITOS IVC POR PROGRAMA (2005 - 2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito	Sanción
Programas	Devengado	Devengado	Devengado	Devengado	Original	
CRÉDITOS LEY 341/964	49.097.415	52.794.020	—	57.956.310	76.314.491	35.070.000
VIVIENDA PORTEÑA	—	—	—	7.875.903	23.000.300	—
MEJOR VIVIR	10.500.207	19.494.851	—	1.526.613	6.050.000	30.000.000
VIVIENDAS COLECTIVAS CON AHORRO PREVIO	32.578.020	30.721.034	46.730.814	49.647.603	158.886.059	101.418.674
TOTAL	92.175.642	103.009.905	46.730.814	117.006.429	264.250.850	166.488.674

Fuente: MPT de la Ciudad de Buenos Aires “Las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental” 2010

CUADRO 17: CREDITOS PRESUPUESTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y DE EDUCACION PRIVADA. EN PESOS CORRIENTES, 2005-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito vigente al 30-09- 2009	Crédito Original
Presupuesto Educación Privada	243.479.953	353.996.971	41.763.6845	613.200.819	709.982.829	806.774.724
Presupuesto Total Educación	1.596.366.949	2.235.107.759	2761.058.342	3.581.344.818	4.116.093.212	4.936.055.132
Presupuesto Total Ciudad.	6.274.676.424	9.170.108.998	11028290358	13.103.591.570	16.845.232.468	18.039.387.874
Educación Privada Educación	15,25%	15,84%	15,13%	17,12%	17,25%	16,34%
TOTAL EDUCACIÓN CIUDAD	25,44%	24,37%	25,04%	27,33%	24,43%	27,36%

Fuente: MPT de la Ciudad de Buenos Aires “Las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental” 2010

CUADRO 18: CREDITOS PRESUPUESTARIOS DE LOS HOSPITALES INFANTILES. EN PESOS CORRIENTES. 2005-2010

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
		Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito Devengado	Crédito vigente al 30-09- 2009	Crédito Original
Patologías Específicas	Hospital Materno Infantil Sarda	24457762	36905842	44404148	52123950	67458506	81854181
Atención Médica en Hospitales de Niños	Hospital de Niños Pedro Elizalde Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez Hospital de Pedia- tria Garrahan	47591750 73086665 66731095	67948940 101629223 82218867	80497138 119083551 137212557	104616267 154355166 17555090	115630614 173026482 S/D	140147898 196904389 231967022
Atención Odonto- lógica en Hospital Especializado	Hospital de Odon- tología Infantil Quinquela Martín	4026257	5122716	7348105	9296725	10528301	12288598

Fuente: Ministerio Público Tutelar. Créditos presupuestarios hospitales infantiles, en pesos corrientes. 2005-2010

CUADRO 19: CREDITOS PRESUPUESTARIOS DE LOS PROGRAMAS DEL CDNNyA. EN PESOS CORRIENTES. 2005-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programas	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito Vigente	Crédito
	Devengado	Devengado	Devengado	Devengado	al 30/09/09	Original
Actividades Centrales	1.972.781	3.356.577	5.391.940	10.706.423	11.370.556	11.687.012
Unidad de Intervenciones Servicios Especiales	1.932.403	1.536.717	—	—	—	—
Promoción y Protección de NNyA (DZ)	2.516.215	4.439.012	5.870.824	7.310.118	8.792.610	11.569.840
Fortalecimiento de OSCs Locales / Registro y Monitoreo de ONG	337.342	258.094	—	—	843.375	1.484.070
Seguimiento de Políticas de Infancia	307.165	588.656	—	—	—	—
Registro Único de Adoptantes/ Atención de Aspirantes	336.699	205.917	359.812	160.937	816.750	1.242.800
Capacitación en Derechos de NNyA	—	513.290	450.871	525.838	512.878	800.180
Buenos Aires Ciudad Amiga de los Niños	—	20.298	88780	142021	302289	278790
Atención de Situaciones de Emergencia	—	—	1696157	2971406	5597329	7020090
TOTAL	7402605	10.918.561	13858384	21816743	28235787	34082782

Fuente: MPT de la Ciudad de Buenos Aires “Las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental” 2010

CUADRO 20 ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL REGISTRADAS Y MONITOREADAS 2006 Y 2007 CABA

	AÑOS	
	2006	2007
ONGS		
INSCRITAS EN EL REGISTRO	240	297
MONITOREADAS	215	251
MONITOREADAS INSCRIPTAS	143	no consigna
MONITOREADAS NO INSCRIPTAS	72	72
INSCRIPTAS POR AÑO	no consigna	50

Fuente: Elaboración propia en basa a los Informes Anuales del CDNNyA de los Años 2006 y 2007

11. Bibliografía

Abramovich, Víctor. “Una aproximación al Enfoque de Derechos. Las Estrategias y Políticas de Desarrollo para América Latina”. Documento de Trabajo Derecho y Desarrollo en América Latina. CELS Santiago de Chile, 2004.

Abramovich, Víctor. “Una aproximación al enfoque de los derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. Revista de la CEPAL N 88, 2006.

Abramovich, Víctor “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”. Anuario de Derechos Humanos, 2006.

Abramovich, Víctor; Curtis, Christian, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales", en Abregu, Martin, Curtis, Christian (coords), Aplicación de los tratados sobre derechos humanos en los tribunales locales, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997.

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos” UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos, 2006.

Acuña, Carlos “Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina” X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct, 2005.

Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. “Marco de Análisis de las Políticas Sociales” Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina. BID-CEDI, 2001.

Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. BID, Red de Pobreza y Protección Social, 2006.

Aguilar Villanueva, Luis “Gobernanza y Gestión Pública”. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

Baratta, Alessandro. “Infancia y Democracia”. En Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Temis, Bogotá, 1997.

Basso, Silvina. La ley 26.061. “La medida excepcional de protección de derechos como acto administrativo”. Revista de doctrina judicial La Ley. Sección Observatorio Legal. Pág 667, 2008.

Bezem,Pablo; Mezzadra, Florencia; Rivas, Axel. Informe de Monitoreo y Evaluación. Noviembre 2012. Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Final. CIPPEC, programa de Educación. Área de Desarrollo Social. 2012

Bobbio, Norberto “Diccionario de política” Siglo XXI, 1991.

Bustello, Eduardo. “Hood Robin. Ajuste y equidad en América Latina”. Bogotá. Unicef / TACRO, 1993.

Bustelo, Eduardo. “El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo”. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

CEPAL “El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social en la protección social de cara al futuro: acceso financiamiento y solidaridad”. CEPAL, 2006.

CEPAL, “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad” CEPAL, 2006.

CEPAL “Pobreza, infancia, desigualdad y ciudadanía” Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe, 2009.

Comisión Interministerial de Promoción y Protección de los Derechos del Niño.

Provincia de Buenos Aires. “Basta de Violencia. Hacia un Plan Integral de Abordaje y Prevención de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. Guía de Orientación para Equipos Territoriales”. Documento conceptual. Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires UNICEF - Mayo 2013.

Comité de los Derechos del Niño CRC/GC/2002 11/2002 Observación General Sobre el papel de las Instituciones Nacionales Independientes de los Derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño.

Comité de los Derechos del Niño. 34° Período de Sesiones CRG/GC/2003/05.

Comité de los Derechos del Niño. CRC/GC/ - 3/10/2003. Observación General N°5 Sobre medidas generales de la CDN.

Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 12. (CRC/C/GC/12- 1/7/2009). Observación General N 13 relativa al artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Dirección de Procedimientos y Relaciones Interinstitucionales. Proyecto de Actualización de Circuitos y Procedimientos del CDNNyA. Documento de Proceso y Resultados, Abril 2009.

Consejo Federal de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación. “Análisis de las Conclusiones”. Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia y Adolescencia. Mendoza 5 al 9 de agosto de 1997. Consejo Federal

de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación. Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de Menores, Secretariado Nacional para la Familia de la Conferencia Episcopal Argentina, Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la CDN y UNICEF Argentina, 1998.

Consejo Nacional del Menor y la Familia, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación. Unicef Argentina. “Nuevas políticas de Infancia y Adolescencia en la Argentina”, 2000.

Convención Sobre los Derechos del Niño. adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos de América) el 20 de noviembre de 1989. Ley N° 23.849 en septiembre de 1990 en la República Argentina.

Corte Interamericana de Derechos Humanos “Opinión Consultiva OC-17/2002”.

Cortés, Rosalía y Kessler, Gabriel “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)” Cuestiones de Sociología, n° 9 Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, 2013.

Cunill Grau, Nuria “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social” X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 octubre, 2005.

Cunill Grau, Nuria “Las políticas con enfoques de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, Revista CLAD Reforma y Democracia No. 46, 2010.

Cunill Grau, Nuria y Fernández, María Margarita “¿Cómo los aspectos institucionales y organizativos inciden sobre la equidad? El caso de la política con enfoque de derechos de

la salud en Chile” Revista de Ciencias Sociales (RCS) Vol. XVII, No. 2, Abril - Junio 2011, pp. 195 – 213 FACES - LUZ ISSN 1315-9518.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Magdalena "Para hacer un "Hacer enseñando un "saber"para un "hacer" reflexivo o ¿cómo desarrollar competencias reflexivo o ¿cómo desarrollar competencias profesionales .complejas para la gestión local de las políticas sociales?" X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 - 21, Octubre 2005.

Dahl, Robert “**Democracy and its Critics**”. New Haven-Londres: Yale University Press 1989

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe Anual 2011.

De Leonardis, Ota. Las instituciones. ¿Cómo y por qué hablar de ello. Editor Carocci, 2001.

Donzelot, Jacques. “La policía de las familias”. Valencia, Ed. Pre-textos, 1998.

Echevarría, Koldo y Mendoza, Xavier. “La especificidad de la gestión pública: el concepto de Management Público” Cap I en "De burocratas a Gerentes" Editado por Carlos Losada I Marrodán, BID, 1999.

Evans, Peter “El Estado como problema y como solución”, en Desarrollo Económico, N° 140, Buenos Aires, 1996.

Farinós, Joaquín “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda” en Boletín de la A.G. 46, 2008.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Consejo Económico y Social. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Junta Ejecutiva. Estrategia de protección de la infancia de UNICEF. Período de sesiones anual de 2008. 3 a 5 de junio.

García Méndez, Emilio. “Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina”, en Emilio García Méndez y María del Carmen Bianchi (comps.): Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos, Buenos Aires: UNICRI y Galerna, 1991.

García Méndez, Emilio. “Legislaciones infanto-juveniles en América Latina Modelos y tendencias” en derecho de la Infancia y adolescencia en América Latina. De la situación irregular a la protección integral, Pág. 20, Ed, Forum Paxis, Colombia, 2da. Ed., 1992.

García Méndez, Emilio. “Infancia, Ley y Democracia: Una Cuestión de Justicia en, Justicia y Derechos del Niño. UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Oficina de Area para Argentina, Chile y Uruguay. MINISTERIO DE JUSTICIA, 1999.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Dirección General de Estadística y Censos. La mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires. 2000 - 2011. Publicación 2012.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Consejo de los Derechos de Niñas, Niños, y Adolescentes. “La familia y el Estado”. Área de Investigación de CDNNyA, 2001.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ”Los derechos de los niños. Un nuevo Organismo en el marco de la Protección Integral”. Área de Investigación de CDNNyA, 2002.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Informe Anual 2003.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Informe Anual 2006.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Manual de Procedimientos aprobado por Resolución N° 309-CDNNyA de 2007.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Centro de Documentación de Políticas Sociales. Niñez y Adolescencia en contextos de pobreza. Concepciones y Abordajes. Documento N° 34. Año 2004.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Informe de Condiciones de Vida Documento: Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2007

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes - Poder Judicial de la Nación-Jueces Nacionales de Familia. Términos Acordados Sobre Medidas Excepcionales-Control de Legalidad. Acta del 15 de diciembre de 2008.

Gimenez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier “Cuadernos del Cendes”. Universidad Central de Venezuela. REDALCYC. Sistema de Información Científica. Vol 27, N° 74, mayo-agosto, 2010.

Grindle, Merilee “Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries”, Harvard University Press, 1997.

Grosman, Cecilia. “Los derechos del niño en la familia”; en Wainerman (comp). Vivir en familia (Unicef). Losada, Buenos Aires, 1996.

Gugliotta, Adriana “La Articulación entre programas de OSC y Políticas Publicas Estatales. Vicisitudes de una compleja relación.” Programa de Desarrollo Social y Sociedad Civil. CEDES – Universidad de San Andres – Universidad Torcuato Di Tella, 2003.

Habermas, Jürgen. “Tres modelos de democracia sobre el concepto de una política deliberativa”, *Debats*, 39: 18-21. 1992

Isuani, Ernesto Aldo. “El Estado de Bienestar Argentino: Un rígido bien durable” SSN 1668-0707, N°. 12, 2009.

Jelin, Elizabeth. Pan y afectos. La transformación de la familia. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1998.

Konternlink, Irene. ”La sociedad civil y la implementación de la Ley de Protección Integral Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” con el apoyo del Programa de Acción Publica No Gubernamental. Economic Reserch Council-London School Economics. Mimeo, 2008.

Lewkowicz, Ignacio. “Sucesos Argentinos. Cacerolazo y subjetividad postestatal.” Buenos Aires. Paidós, 2002.

Longo, Francisco. “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia N°. 46, Feb, 2010.

Lo Vuolo, Ruben; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina “La pobreza... de la política contra la pobreza”, Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores, 1999.

Llobet Valeria y Minujin, Alberto “La pobreza infantil y las políticas sociales. Una mirada sobre las transferencias condicionadas de ingreso” Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 2, p. 274 - 287, ago/dic, 2011.

Manin Bernard, Przeworski Adam y Stokes Susan “Democracy, Accountability, and Representation” Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

March, J. G. y Olsen, J. P., “Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics”, New York, The Free Press, 1989.

Martínez Nogueira, Roberto “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas.Aspectos Conceptuales y Experiencias” en “Los Desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina” Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina, 2010.

Mayntz, R. “Nuevos desafíos de la teoría de la “Governance”. Instituciones y Desarrollo 7, 2000.

Migdal, Joel “Strong Societies and Weak Status”. Princeton: Princeton University Press. 1998.

Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Consejo Nacional de Familia y Menor y Unicef Argentina. Nuevas políticas de infancia y adolescencia en la Argentina, 2000.

Tercer Informe Periódico de la Convención sobre los Derechos del Niño en virtud de su Artículo 44. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, 2008.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, UNICEF y la Universidad de Tres de Febrero. “Adolescentes en el Sistema Penal. Situación actual y propuestas para un proceso de transformación”. UNICEF SENNAF, 2008.

Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación Argentina “ A cinco años de la creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia”. Memoria y Balance 2007-2011, 2011.

Ministerio de Desarrollo Social- SENNAF- UNICEF “Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina Relevamiento Nacional y Propuestas para la Promoción y el Fortalecimiento al Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria”. MDS-SENAF/UNICEF, 2012.

Ministerio de Hacienda. Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 2010.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos. Dirección Nacional de Personas y Grupos Vulnerables - Unicef Argentina. “Privados de Libertad”. Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina, 2006.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Secretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- INFOJUS “Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la ley Penal”, 2013.

Ministerio Público Tutelar. Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires - CIEPP “Las Políticas Públicas de Infancia y Salud Mental. Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos (2005-2010)”. EUDEBA, 2010.

Ministerio Público Tutelar. Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 7. “El rol del Poder Ejecutivo en el diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes”. EUDEBA, 2011.

Ministerio Público Tutelar. Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. “Puertas Adentro. La política de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011)”. EUDEBA, 2012.

Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires. Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe Final 2007-2013. EUDEBA, 2013.

Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires. Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires - CELS. “Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible” Informe de Actualización 2008 - 2011. EUDEBA, 2013.

Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires. Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. “Nuevas ideas, nuevos sujetos de derechos. Infancia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe Final 2007-2013. EUDEBA, 2013.

Minujin, Alberto y López, Néstor “Nueva Pobreza y Exclusión. El caso Argentino” Nueva Sociedad N°131 mayo-junio, PP. 88-105, 1994.

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

Naciones Unidas “Enfoque basado en derechos humanos para la cooperación para el desarrollo. Hacia un entendimiento común entre los organismos de Naciones Unidas”. Segundo Seminario interinstitucional, Stanford. Estados Unidos de América, mayo 2003.

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Periodo de sesiones anual de 2008 - 3 a 5 de junio 2008. Estrategia de Protección de la Infancia del UNICEF.

Observatorio de la Deuda Social Argentina. Pontificia Universidad Católica Argentina. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie del Bicentenario (2010-2016) / Año IV. Avances y metas pendientes en los primeros cuatro años del Bicentenario (2010-2011-2012-2013. Evolución del desarrollo humano y social de la infancia desde un enfoque de derechos: avances y metas pendientes en los primeros cuatro años del Bicentenario 2010-2011- 2012-2013. 1a Ed, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Educa, 2014.

O'Donnell, Guillermo “Accountability horizontal” Texto presentado en la conferencia “Institutionalizing Horizontal Accountability”, Viena, coorganizada por el Institute for Advanced Studies de Viena y el International forum for Democratic Studies, 1997.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNESCO N° 40 / Septiembre – Octubre 2007. Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia Buena gobernabilidad en materia de Atención y Educación de la

Primera Infancia: Lecciones derivadas del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

UNICEF. Orientación Operacional de UNICEF año 2002.

Ospina B. Sonia, “Construyendo capacidad institucional en América Latina: El Papel de la evaluación como herramienta modernizadora” VII Congreso del CLAD Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 2002.

Ozlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. “Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de Investigación, en Klisberg, Bernardo y Sulbrant, José (comp). Para investigar la Administración pública, INAP. Madrid, 1984.

Pautassi, Laura. Taller de Expertos “Protección Social, Pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones. El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. Naciones Unidas. CEPAL y GTZ. 2010.

PNUD/Senado de la Nación “Informe argentino sobre Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1995-1998, 1999.

Peters, Guy B. y Pierre, J. “La gobernanza en múltiples niveles: Un Pacto Fáustico ?”, 2002.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina “Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas.” Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002.

Peruzzotti, Enrique “Marco conceptual de la rendición de cuentas”. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Ponencia

preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 2008.

Pilotti, Francisco “Globalización y convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto”, Organización de los Estados Americanos (OEA) Año 2000.

Pojomovsky, Julieta “Nuevas configuraciones familiares de niños, niñas y adolescentes en situación de calle.” en Niñez y Adolescencia en Contextos de Pobreza. Concepciones y abordajes. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento N° 34. 2004.

Prats, Joan “La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias”. Papers de ESADE N° 82, Barcelona 1992.

Prats, Joan. “De la Burocracia al Managment, del Managment a la Gobernanza”. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Madrid. INAP, 2005.

Przeworski, Adam “Marxismo y elección racional”. Zona Abierta. Número 45, 1987

Przeworski, Adam “Deliberación y dominación ideológica”, en Jon Elster (ed.), “La democracia deliberativa” Barcelona: Gedisa. 2001

Repetto, Fabián “Gestión pública y desarrollo social en los noventa”, Cap. I. Hacia un enfoque político institucional para el análisis de la gestión pública. Prometeo, Buenos Aires, 2002.

Repetto, Fabián “Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, VII Congreso del CLAD. Panamá, 2003.

Repetto, Fabián “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”. BID - INDES, 2004.

Repetto, Fabián “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas.” en “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina” Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina, 2010.

Repetto, Fabián. “Protección social en América Latina. la búsqueda de una integridad con enfoque de derechos” Revista del CLAD. Reforma y Democracia N° 47. Caracas, 2010.

Repetto, Fabián y Chudnovsky, Mariana. “Las políticas sociales en la Argentina” en “Consenso Progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur”. Compiladores Yesko Quiroga, Agustin Cazani, Jaime Ensigni. Red de Fundaciones Progresistas- Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

Rosanvallón, Pierre. “Sociedad de Iguales”. Ediciones Manatíal, 2011.

Rosas Ferrusca, Francisco Javier; Calderón Maya, Juan Roberto; Campos Alanís, Héctor “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial” Quivera, Vol. 14, núm. 2012-2, julio-diciembre, 2012, pp. 113-136. Universidad Autónoma del Estado de México, 2012.

Save de Children U.K. Servicios de Protección a la niñez. Programa para América del Sur. Marzo, 1999. Ed N° 1. Santa Fe de Bogotá, Colombia 1999

Stuchlik, Silvia. “La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e Implementación.” Comité Argentino de Seguimiento de la Aplicación de La Convención

Sobre los Derechos del Niño. www.casacidn.org.ar/media/uploads/.../27_Lanuevaledeinfancia.pdf, 2005.

Stuchlik, Silvia. “De la mirada de la vulnerabilidad social a la perspectiva de derechos. Análisis de la Construcción de una política pública de infancia en la Argentina: la nueva ley de protección integral de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En “Por un Mundo Mejor”. El rol de la Sociedad Civil en la inclusión social y los Objetivos del Milenio”. Bernardo Kliksberg y Nora Blaistein (compiladores), AMIA-PNUD-AECL. 2007.

Stuchlik, Silvia. “La nueva institucionalidad creada por la Ley Nacional de Protección integral de Derechos. Sistemas de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Recorridos y Perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil. E-book. Editado en PROED - Programa de Educación a Distancia <http://www.saa.unc.edu.ar/programas-saa/proed> comunicación@proed.unc.edu.ar Secretaría de Asuntos Académicos Universidad Nacional de Córdoba, 2012.

Tiramonti, Guillermina. “Las pruebas Pisa en América Latina: Results in Context”. Avances en Supervisión Educativa. Revista de Educación de inspectores en España. Revista no 20 - 8 ISSN: 1885-0286, 2014.

UNICEF “Estudio Mundial de la Infancia. Edición especial. Conmemoración de los 20 años de la CDN”, 2009.

UNICEF, New York. “Literature review: Definitions of capacity building and implications for monitoring and evaluation” Draft. Division of Evaluation, Policy and Planning, 1999.

UNICEF Argentina. “Informe Anual de Actividades Argentina 2010”. El estado de la salud materna, neonatal e infantil en la Argentina. Área Salud y Nutrición, 2014.

Leyes y Decretos consultados.

Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061 (2005).

Decreto Reglamentario del PEN 415/06 de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 26.061.

Decreto Ley Régimen Penal de la Minoridad 22.278 (1980)

Decreto del PEN 1602. Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y sus modificatorias. (2009)

Régimen de Asignaciones Familiares.

Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable. Ley N°25.763 (2002).

Ley de Adopción. Ley N°24.779 (1997).

Ley de Creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos. Ley N° 25.854 (2003).

Ley de Creación del Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas. Ley N°25.746 (2003).

Ley de Creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación Nacional Ley N° 25.724 (2003).

Ley Financiamiento Educativo Nacional. Ley N°26.075 (2005).

Ley de Educación Nacional. Sistema Educativo Nacional Ley N°26.206 (2005).

Ley de Creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Ley 26.150 (2006).

Ley Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. Ley N°26.233 (2007).

Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente. Ley N° 26.390 (2008).

Ley de Protección contra la Violencia Familiar, 24.417 (1994).

Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Ley N° 26.485 (2008).

Ley Derecho a la Protección de la Salud Mental. Ley N°26.657 (2010).

Ley de Identidad de Género. Ley N° 26.743 (2012).

Ley de Acceso integral a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción médicamente asistida. Ley N°26.862 (2013).

Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Ley 114 (1998).

Ley Básica de Salud. Ley N°153 (1999).

Ley de Salud Mental. Ley N°448 (2000).

Ley de Políticas de Vivienda. Ley N° 341 (2000).

Ley Prioridad de Niños, Niñas y Adolescentes en las Políticas Públicas de Vivienda. Ley N° 4042 (2011).

Ley de creación del Sistema de Acogimiento Familiar. Ley N° 2.213 (2012)

Ley de creación del régimen de Becas de Estudiantiles. Ley N°2917 (2000)

Decreto. 647-10 Transfiere a la DG Salud Mental del M. de Salud las competencias relativas a la atención de los niños, niñas y adolescentes que presentan patologías de salud mental y discapacidad. (2010)

Ley 2881 Sanción: 16/10/2008. Promulgación: De Hecho del 17/11/2008. Publicación:
BOCBA N° 3069 del 02/12/2008.