



**Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización**

**Título del documento: La Secretaria de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Río Negro : las huellas de una nueva institucionalidad**

**Autores (en el caso de tesis y directores):**

**Vanina Lorena Geuna**

**Susana López, tutora**

**Datos de edición (fecha, editorial, lugar,**

**fecha de defensa para el caso de tesis): 2020**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)





Instituto Provincial de la  
Administración Pública



Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

# **LA SECRETARIA DE ESTADO DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO:**

## **LAS HUELLAS DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**

**Tutora: Mgter. Susana López**

**AUTORA: Geuna, Vanina Lorena**

**Correo electrónico: [vaninageuna73@gmail.com](mailto:vaninageuna73@gmail.com)**

**Viedma, 22 Junio de 2020**

## ÍNDICE

RESUMEN .....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
1. ASPECTOS CONCEPTUALES/ ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	7
2. CONTEXTO DE ESTUDIO .....	14
2. 1 Lo histórico y lo normativo: haciendo un poco de historia .....	14
3. ZONA DE CLIVAJE: LA ANTESALA DE LA INSTITUCIONALIDAD. POLÍTICAS IMPLEMENTADAS DESDE EL 2003 AL 2017.....	22
3.1. El programa Fortalecimiento Familiar .....	23
3.2 El programa Jóvenes en conflicto con la Ley Penal .....	23
3.3 El Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden.....	24
3.4 El Programa AcompañArte .....	24
3.5 Programa Rionegrino de Redes Juveniles “HUECHE: lugar de gente joven” .....	24
3.6 El Programa Preventivo Promocional Espacios Comunitarios de Integración Social (E.C.I.S.).....	25
3.7 El Sistema Integrado de Información de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia.....	25
3.8 El Sistema de guardias.....	25
3.9 El Programa Defender la Alegría .....	25
4. EL PROCESO DE CONCRECIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD .....	28
4.1 Lo organizacional/institucional .....	28
4.1.1 Construcción de una identidad.....	28
4.1.2 El recurso humano como eje prioritario para producir reformas de la política pública .....	29
4.1.3 Conformación de la estructura organizativa: modificaciones del esbozo inicial....	32
4.2 Las líneas de acción implementadas desde el 2017. ....	36
4.2.1 Participación en Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia .....	36
4.2.2 Propiciando la Intersectorialidad .....	37
4.2.3 Programa: Camino al mañana.....	40
4.2.4 Observatorio de Infancias y Adolescencias.....	40
4.2.5 Articulación pro- integralidad. ....	41
4.2.6 Registro Único Nominal (RUN).....	41
4.2.7 Apuesta a la Desinstitucionalización: PAE-.....	42



---

4.2.8 Reactivación del CONIAR .....	42
4.3 Líneas a implementar .....	43
4.3.1 Familias Solidarias .....	43
4.3.2 Línea 102 .....	44
4.4 Una deuda pendiente: la participación de los NNyA .....	44
CONCLUSIÓN .....	46
BIBLIOGRAFÍA .....	50

### Listado de Gráficos

Gráfico N° 1 Porcentajes poblacionales de NNyA sobre población total de la Provincia de Río Negro. 2020	14
Gráfico N° 2 Conformación del CoNiAR y CICPS y relación de jerarquía entre ambos	20

---

## RESUMEN

El tema central de este trabajo, parte del análisis de las transformaciones que ha sufrido el área gubernamental dirigida a las infancias y las adolescencias en la Provincia de Río Negro en las últimas décadas, y cómo estas se plasman en innovaciones normativas e institucionales en las áreas de desarrollo social del nivel provincial.

Cuatro grandes ejes convergen en el período en estudio, la inserción de la temática de la protección y restitución de los derechos en las agendas de los organismos internacionales, los vaivenes económico financieros globales, así como la implementación en nuestro país durante la primer década del presente siglo de políticas de restitución de derechos sociales y económicos y la re-instalación de las infancias y adolescencias en el discurso político como cuestión pública.

El marco teórico utilizado posibilitará a partir del análisis contextual y de políticas públicas implementadas en materia de niñez y adolescencia, dar cuenta del proceso de institucionalización de la SENAF RN, Órgano de Protección y Garante de Derechos en la Provincia de Río Negro.

La Provincia se encuentra en proceso de construir una nueva institucionalidad, busca instalar el paradigma de los derechos de la niñez y adolescencia como marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas, lógica necesaria en las intervenciones que se llevan adelante con esta población específica.

---

## INTRODUCCIÓN

“El incremento de la complejidad de las sociedades actuales y las nuevas problemáticas que ello conlleva, exige la generación de nuevas herramientas, recursos materiales y lazos adecuados a la realidad social de Río Negro. La Convención de los Derechos del Niño, adoptada por Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, es la primera Ley internacional sobre los derechos del niño y la niña jurídicamente vinculante, y que, otorga a la infancia carta de ciudadanía, es decir, los niños, niñas y adolescentes no son ciudadanos del mañana, sino que son ciudadanos en el aquí y ahora.” Plan Estratégico Río Negro 2015-2019

Este trabajo analiza las políticas públicas en materia de infancia y adolescencias implementadas en la Provincia de Río Negro durante el período 2003-2020. Indaga sobre las diversas condiciones que propiciaron la creación de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia, y cómo esta nueva institucionalidad implementó nuevos lineamientos para este grupo poblacional.

Si se entiende a la política pública como un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, en este escrito se describirán los aspectos de la incidencia de nueva institucionalidad en materia de infancias y adolescencias en el territorio provincial.

El trabajo se aboca – en un campo no abordado hasta el momento- a sistematizar, caracterizar y analizar algunos instrumentos que el estado provincial ha generado destinados a las infancias y adolescencias, que se materializan en leyes, decretos, resoluciones, documentos, discusiones parlamentarias. Y a partir de describir estas modificaciones, normativas e institucionales acontecidas y las políticas públicas implementadas, dar cuenta de las variaciones que se han producido en el Área Gubernamental dirigida a esta franja etaria en la Provincia de Río Negro, desde su creación a la actualidad.

Adherir a la perspectiva de derechos impacta esencialmente en la fijación de un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos. La Provincia se encuentra en proceso de construir una nueva institucionalidad, que busca instalar el paradigma de los derechos de la niñez y adolescencia, como lógica necesaria en las intervenciones que se llevan adelante con esta población específica.

La metodología utilizada para el presente trabajo es de tipo cualitativa que implicó recurrir a múltiples fuentes de información a través de distintas técnicas. La herramienta principal es el análisis documental, como normativas, diarios de las sesiones legislativas, publicaciones en medios gráficos sobre la temática, documentos producidos por la

---

---

Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, registros de entrevistas realizadas a la titular de la cartera. Esta información permite revisar e interpretar documentos con datos de las innovaciones normativas e institucionales y contar con información relevante para la comprensión del fenómeno. Es decir, tal como sostiene Sampieri (2003) fue un proceso dinámico entre los 'hechos' y su interpretación, un ida y vuelta en ambos sentidos, para comprender un fenómeno social complejo.

El objetivo del trabajo es dar cuenta del surgimiento de una nueva institucionalidad, inicia con el análisis de los antecedentes, describe el proceso de cambio y la implementación, a partir de las transformaciones de los programas, proyectos y acciones destinadas a las infancias y adolescencias de la Provincia. Se organiza en cuatro capítulos: la introducción posibilita posicionarse en la temática específica de la creación de la nueva institucionalidad y en el primer capítulo describe el enfoque conceptual y metodológico. El segundo capítulo presenta un recorrido por el contexto político normativo que propició las condiciones de surgimiento de la SENAF RN. El capítulo tres describe y analiza los antecedentes del área gubernamental y el cuarto profundiza el proceso de construcción de la nueva institucionalidad, con especial énfasis en la estructura organizativa y lo concerniente al recurso humano, elemento clave en los cambios institucionales. Asimismo, se indagan las líneas de acciones implementadas, la proyección 2020- 2023 y las deudas pendientes con los NNyA, a través de examinar las innovaciones institucionales y normativas. Finalmente se sintetiza las conclusiones a las que se arribó y se realizan sugerencias en torno a la nueva institucionalidad en la Provincia de Río Negro.

## 1. ASPECTOS CONCEPTUALES/ ESTADO DE LA CUESTIÓN

Según el diccionario de la Real Academia Española la jerarquización es una acción o práctica común que se lleva a cabo en varios campos, áreas, materias, entre otros, y que consiste en organizarlos o clasificarlos en distintos niveles. Comprende el proceso por el cual se diseña un sistema basado en algún tipo de escalafón. En relación con la jerarquía están los rangos. El rango es la categoría o posición que ocupa una persona o una cosa dentro de una clasificación según su importancia, grado o nivel jerárquico, o una persona dentro de un grupo o una comunidad. Vinculado a estos conceptos se encuentra el concepto de estatuto.

Estatuto puede referirse a una variedad de clases de estatutos cuyo rasgo común es que regulan las relaciones de ciertas personas que tienen en común la pertenencia a un territorio o sociedad. Por lo general, los estatutos son una forma de derecho propio. Un segundo significado es el proveniente de los países anglosajones, donde "statute" significa Ley aprobada por el Parlamento. Derivado del término anterior, la palabra estatuir es establecer, ordenar, determinar. Asimismo, otra acepción de estatuir es demostrar, asentar como verdad una doctrina o un hecho. Estatuir es también construir.

En relación al concepto incidencia, el Diccionario de la Real Academia Española lo define como un acontecimiento que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con él alguna conexión. Incidencia es también influencia o repercusión. Mientras que incidir en políticas públicas es participar organizadamente en la persuasión de otros actores de la esfera pública, para transformar sus percepciones, ideas, decisiones y/o acciones.

“La incidencia en políticas públicas consiste en actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas. Las OSCs, (Organizaciones de la Sociedad Civil), por sí solas, no tienen autoridad para tomar decisiones de política pública, pues esto es facultad exclusiva de las autoridades de gobierno. Sin embargo, pueden proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas” (Tapia Alvarez, M; Campillo Carrete, B.; Cruickshank Soria, S. y Morales Sotomayor, G. 2010: 13)

En este sentido, tal como sostiene Vilas (2013)

“...las “políticas públicas” son, en consecuencia, ejercicio de poder aplicado a áreas temáticas específicas y al tratamiento gubernamental de cuestiones o situaciones consideradas problemáticas (...) el diseño y ejecución de las políticas públicas suele ser un terreno de interlocución pero también de confrontación entre actores con diferentes intereses referidos, en lo inmediato, al asunto específico de que se trata, o con diferentes modos de encararlo, pero que se vinculan siempre con el modo en que ese asunto es articulado en las diferentes agendas de acción gubernamental “oficialista” u opositoras.” (Vilas, 2013:70)

La forma en que las políticas públicas son producidas y ejecutadas, guardan estrecha relación con los diseños estratégicos que orientan el ejercicio del poder político; adquieren expresión institucional, ya sea formal o informal, en el régimen político, se expresan en los objetivos específicos o sectoriales y en los recursos que se les destinan. (Vilas, 2013)

“En lo que respecta a la política social, cuestiones centrales (...) remiten a consideraciones de tipo político, vale decir a los modos y alcances de las intervenciones del poder político en esos campos específicos, en función de metas y objetivos que usualmente se articulan con fines de mayor proyección. El poder político no inventa esas concepciones –aspecto en el que el papel de los académicos, los organismos multilaterales de crédito y una amplia variedad de organizaciones no gubernamentales es bien conocido- pero la escogencia de unas en detrimento de otras, su resignificación a determinadas coyunturas y escenarios, se inscribe en una estrategia de poder político de determinados actores en confrontación con las estrategias de poder de otros.” (Vilas, 2013:70)

La jerarquización del Área, implica un corrimiento en el organigrama (escalafón), que le otorga un rango diferente, Secretaría de Estado, dependencia directa del Poder Ejecutivo, gobernador, y define alcances y limitaciones con especificidades en función de las particularidades que suponen las etapas de la infancia y la adolescencia en el desarrollo de la vida humana, queda estatuido por Ley. Asimismo, esta jerarquización conlleva un cambio institucional y un cambio cultural, basados en lo dispuesto por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y por las Leyes de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, Nacional y Provincial.

La Convención sobre los Derechos del Niño, es a la vez un instrumento de derechos humanos con todos los principios y características que son comunes a los mismos y los desafíos que ello implica. Incidir en la agenda política y social en favor de un marco legal, institucional y programático concreto, siguiendo las disposiciones de la Convención y la Ley que se enlaza con la transferencia de elementos conceptuales, metodológicos y técnicos propios del paradigma de derechos y de las acciones y transformaciones que demanda su efectiva vigencia, incidiendo no sólo en las características institucionales, sino en la políticas públicas implementadas.

El enfoque de derechos, en el ámbito de las políticas públicas, toma al derecho internacional sobre derechos humanos como marco teórico y conceptual. Así, las convenciones internacionales<sup>1</sup> ratificadas por los Estados se constituyen en la guía a seguir

<sup>1</sup> Los instrumentos del marco internacional de derechos humanos son la Declaración Universal de Derechos Humanos y los seis tratados fundamentales sobre derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1986); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

---

en los procesos de diagnóstico, definición, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas (Cristini, 2009). Es importante destacar que, entre 2003 y 2011, a nivel nacional, se implementaron “políticas de restitución de derechos sociales y económicos, con diversas estrategias que buscan lograr mayores niveles de inclusión y la expansión de cobertura sociales (...) Asimismo, se registran iniciativas tendientes a fortalecer los subsistemas de servicios sociales universales, tanto en el área de la salud pública como en el ámbito de la educación. También se constata la ampliación en la cobertura de jubilaciones y pensiones y la universalización de las asignaciones familiares. No obstante persisten problemas de fragmentación y desigualdad que afectan y/o caracterizan su estructura” (Alonso y Di Costa, 2011 en Geuna, 2018: 95)

De acuerdo a Naciones Unidas (2006) los estados tienen tres tipos de obligaciones en relación con los derechos humanos: respetar, proteger y hacer efectivos estos derechos. Esta última se puede subdividir en facilitar y poner los medios necesarios para la realización del derecho. Facilitar implica que el Estado debe llevar a cabo explícitamente actividades que fortalezcan la capacidad de las personas para satisfacer sus propias necesidades (Naciones Unidas, 2006: 2); mientras que “poner los medios necesarios” va un paso más allá, en tanto que conlleva la prestación directa de servicios si no se puede garantizar el ejercicio de los mismos de otro modo, por ejemplo la restitución de derechos que han sido vulnerados en las infancias y las adolescencias.

Para hacer efectivos los derechos humanos, Naciones Unidas (2006) sostiene que es necesario adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo de los derechos. En un mundo dinámico como el actual, la nueva institucionalidad, por ser reciente, por estar en un proceso de consolidación, no ha logrado hacerse cargo de la totalidad de las problemáticas a las que se suman nuevas que han ido surgiendo en los rangos etarios que son destinatarios de las políticas públicas y sociales que se implementan.

En relación con esta temática, Veiga y Bronzo (2005) plantean que existen tres patrones desde donde pensar la intersectorialidad política. Un primer patrón es el que “la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial, hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política”. Un segundo patrón es aquel en que la “política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo un nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente”. Y el tercer patrón planteado es aquel en que “la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas son desdobladas, generalmente, en políticas consistentes pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma”. (Veiga y Bronzo: 2005, 10).

---

Por otra parte, la Intersectorialidad, en un sentido amplio, es concebida, como la relación del sector público con el sector privado, en cualquiera de sus manifestaciones, tiende a estar mayormente vinculada a la posible mejora del desempeño en la provisión de determinados servicios públicos que no se produciría si la acción se desarrolla en forma unilateral o si no se discierne con qué parte del sector privado se produce la relación (Cunill Grau, 2014). En este sentido, el significado de *sector* remite más bien a especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores, tales como educación, salud, cultura, deporte, etc., entonces la intersectorialidad refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales.

La intersectorialidad en un sentido más acotado, cambia el foco, aumenta el alcance de su mirada y se coloca expresamente en la solución del problema que busca enfrentar. La integración sectorial puede mejorar su abordaje cuando el origen es multicausal, y ya no es exclusivamente la mejora del desempeño en la provisión de servicios públicos. Es decir hay una búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social, colocando en el centro de la cuestión la relación entre distintos sectores gubernamentales. Esto implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes.

En este sentido, tal lo planteado por Cunill Grau (2014) si se aspira a lograr, la integralidad de la política pública, no basta con que cada sector (salud, educación, etc.) haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos; ni siquiera significa evitar que se produzcan redundancias entre ellos. Implica que los sectores “se pongan de acuerdo” para actuar “conjuntamente” a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.

El reto de la intersectorialidad supone la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y el derrumbe (al menos hipotéticamente) de “cotos cerrados” o “feudos” en que a veces se convierten los servicios públicos. La intersectorialidad afecta desde el diseño hasta la evaluación de las acciones, entendida como el proceso en que los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran según sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores (Cunill Grau; 2005)

Apela a una instancia (imaginaria si se quiere) donde cada sector puede reconocerse formando parte y, por lo tanto, compartiendo recursos, saberes y responsabilidades. La

---

construcción de un sentido de corresponsabilidad frente a los problemas y las situaciones es parte de esta dimensión que se vincula fuertemente con el deber ser de las políticas y servicios públicos la intersectorialidad puede plantearse en diferentes momentos de una política, ya sea en instancias de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación. Esto refiere a espacios de articulación en diferentes niveles, con características distintivas. (Geuna, 2018:55)

Una de las principales causas a interactuar son las reticencias sectoriales, en virtud del funcionamiento como compartimentos estancos, que se debe a la prevalencia de un enfoque más centrado en la prestación misma, diferenciada según ámbitos de acción ministerial, que en el sujeto. Esto se traduce en ineficiencias, superposiciones y/o duplicaciones de servicios, miradas parceladas de las problemáticas de los NNA y, en general, dificultades para asegurar que los derechos de los niños, niñas y adolescentes estén siendo garantizados y/o restituidos de manera integral. La necesidad de un enfoque integral hacia los NNA requiere de la obligatoriedad de la intersectorialidad y de una institucionalidad hacia las infancias y las adolescencias que sea robusta y que trascienda a los gobiernos de turno. En este ámbito, la integración del sector Salud y Justicia son percibidas como las más problemática y deficientes.

La lógica de funcionamiento parcelada, compartimentada, en las políticas implementadas en materia de infancias y adolescencias, tiene su anclaje en la asignación parcelada de recursos, lo que inhibe la capacidad de proyección y planificación global del sistema. A esto se suman las dificultades en cuanto a la convocatoria a la participación y la coordinación con la sociedad civil; en este punto es donde se evidencia una mayor desarticulación. Otro de los puntos claves, tanto para la conformación del sistema, como para el abordaje desde un enfoque de derechos es la disponibilidad de información de y para todos los actores del sistema, es esencial tanto como insumo para los actores que despliegan las políticas y las prestaciones, como para realizar evaluaciones de los programas, de las intervenciones, de los dispositivos, como del sistema en general.

Otro punto necesario de considerar, tal como lo expresa Cunill Grau (2010), los organismos del Estado están sometidos a las reglas de juego que impone el Ministerio de Economía, no sólo en sus asuntos presupuestarios sino en sus estándares globales de desempeño. Por lo tanto, los instrumentos que articulan las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores y las propias metas de desempeño de la ejecución de las Políticas Públicas con Enfoque de Derechos son externos a los mismos.

Con relación al recurso humano como insumo esencial para asegurar la entrega de servicios de calidad a los NNA, el Sistema de Protección Integral de Derechos cuenta con personas que aún hoy no han incorporado el enfoque de derechos en su práctica cotidiana con NNA y carecen de la capacitación adecuada, lo que repercute en los resultados de las

---

intervenciones. Como antes se mencionara, aún quedan resabios del gigante tutelar que gobernó durante más 80 años este campo de intervención. La creación de una nueva institucionalidad supone la existencia de un actor gubernamental que asuma la rectoría de los procesos, como Órgano rector del Sistema de Protección Integral de Derechos de las Infancias y las Adolescencias.

Ahora bien, además de considerar este contexto histórico político, por el que atravesó la provincia en su constitución como tal, no puede eludir la referencia al cambio en la concepción jurídica, política, histórica y cultural de la niñez y la adolescencia que supuso el proceso iniciado a fines de los 80, y que tiene como hito la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño aprobada por Naciones Unidas, en 1989. Frente a la vigencia del esquema que hoy conocemos como "modelo tutelar", "filantrópico", "de la situación irregular" o "asistencialista", el que considera a los niños y adolescentes como menores, objetos de protección, legitimando prácticas peno-custodiales y represivas encubiertas; se propone considerar a niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho. Esta transformación se conoce, en la literatura especializada, como la sustitución de la "doctrina de la situación irregular" por la "doctrina de la protección integral" (Beloff, 2013; Daroqui y Guemureman, 1999).

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) adquirió rango constitucional con Reforma de la Constitución Nacional de 1994 y se dictaron una serie de leyes nacionales y provinciales<sup>2</sup> cuyos principios se sustentan en la mencionada normativa supranacional. Puesto que a partir de esta reforma de la Carta Magna del País, los Tratados Internacionales, a los que Argentina suscribe, tienen rango constitucional, en el marco del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional que expresa "Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes".

La CIDN, adoptada por Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, es la primera Ley internacional sobre los derechos del niño y la niña jurídicamente vinculante, y que, otorga a la infancia carta de ciudadanía, es decir, los niños, niñas y adolescentes no son ciudadanos del mañana, sino que son ciudadanos en el aquí y ahora; constituyéndose en el tratado de derechos humanos que significó un cambio radical desde el punto de vista jurídico y cultural en el tratamiento de la niñez y adolescencia.

Esta ley internacional sentó una serie de principios que fueron plasmados en la legislación de nuestro país en Diciembre de 2005, que se dictó la Ley 26.061 sobre

---

<sup>2</sup> 4109 Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Río Negro. Creación del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro -CONIAR. Publicado en el Boletín Oficial del 17/08/2006 Pag.: 1

“Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes”. Y en consonancia con esto, la provincia de Río Negro en el año 2006, promulga la Ley N° 4109 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro<sup>3</sup>.

En relación a la niñez, adolescencia y familia, a partir de la sanción de la Ley Nacional N° 26061 de Protección Integral de Derechos, se propone el desarrollo y fortalecimiento de un Sistema Integral de Protección a la niñez y adolescencia. La normativa replantea las prácticas de todos los actores del Estado, como la articulación con otros-familias y la comunidad- partiendo de la identificación de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y trabajar en pos de su reconocimiento, la protección, promoción y el goce efectivo de los mismos.

Los Tratados internacionales y la normativa concordante establecen claramente que la adopción de medidas orientadas a respetar, promover y proteger los derechos humanos afianza la responsabilidad del Estado respecto de la integralidad de cada persona, especialmente si refiere a niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos, la responsabilidad es mayor aún. En virtud que el Estado es quien debe proveer todo en cuanto a la salud física y emocional, alimentación, vivienda, vestido, recreación, educación escolar y valores morales con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes que se hallan privados del cuidado parental, o que han sido vulnerados en sus derechos, en tanto se constituye en garante de los mismos.

Las infancias y las adolescencias se caracterizan por ser el tiempo de crecimiento integral y desarrollo de las potencialidades. En estas etapas, son especialmente necesarios los cuidados que aseguren un saludable y completo desarrollo físico, psíquico y mental para alcanzar una vida adulta plena. Se trata de un grupo poblacional vulnerable que el Estado debe atender de modo especial. En materia de infancias y adolescencias el único faro posible para la nueva institucionalidad es la normativa concordante con la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), que en Argentina cuenta con rango constitucional desde 1994.

---

<sup>3</sup> Creación del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro CONIAR.

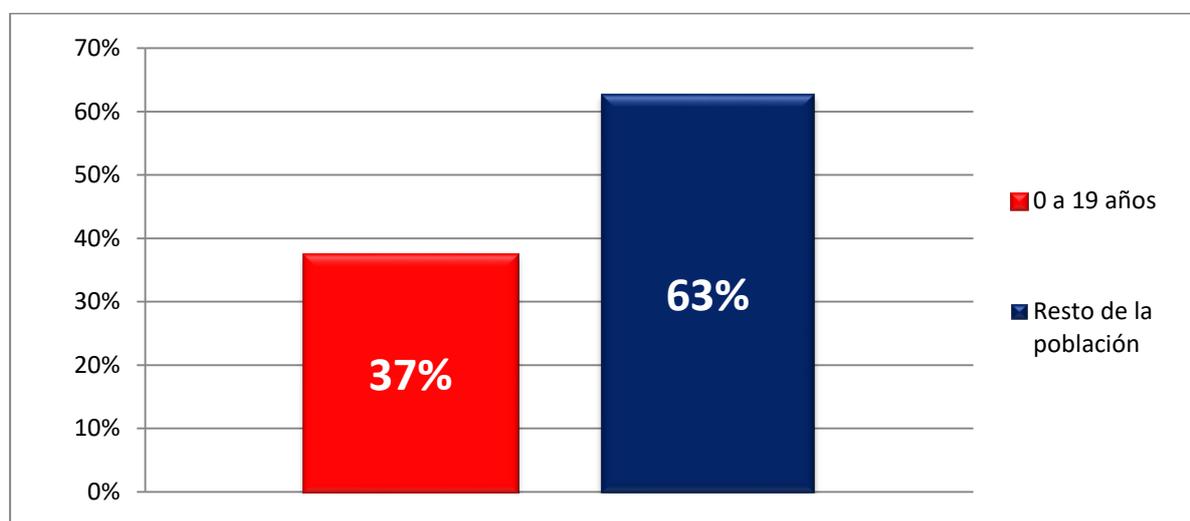
## 2. CONTEXTO DE ESTUDIO

El año 2017, mediante la Ley Provincial N° 5238<sup>4</sup>, se crea la SENAF RN marcando un gran cambio en materia de infancias y adolescencias en la Provincia de Río Negro, momento en que se jerarquiza el Área de Niñez y Adolescencia otorgándole estatuto/rango ministerial y produce transformaciones en distintos órdenes. Avanzar en el análisis del proceso acontecido permitió arrojar luz sobre la construcción de la especificidad del Área y al mismo tiempo dar cuenta del contexto socio-político-económico en el que inserta e indagar las dependencias y conformaciones que ha tenido a partir de examinar los hitos normativos más relevantes.

### 2.1 Lo histórico y lo normativo: haciendo un poco de historia

La provincia está conformada por 39 Municipios y 39 Comisiones de Fomento, actualmente cuenta con una población de 747610<sup>5</sup> habitantes; con un crecimiento población estimado del 15% en la última década, y del total estimado, el 37<sup>6</sup> % son niñas, niños y/o adolescentes comprendidos entre 0 y 19 años.

**Gráfico N° 1 Porcentajes poblacionales de NNyA sobre población total de la Provincia de Río Negro. 2020**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Río Negro en base a INDEC. Proyecciones elaboradas en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

<sup>4</sup> Fuente: <https://www.rionegro.com.ar/aprobaron-la-creacion-de-la-secretaria-de-ninez-en-rio-negro-BG3585377/> Por unanimidad quedó aprobada el 21 de septiembre de 2017 la modificación a la ley provincial de Ministerios, propuesta por el gobierno de Alberto Weretilneck, para incorporar la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia, las competencias que dependían del Ministerio de Desarrollo Social serán transferidas a la nueva Secretaría, que tendrá dependencia directa del gobernador y rango de ministerio”

<sup>5</sup> Fuente: INDEC. Proyecciones elaboradas en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en <https://estadisticaycensos.rionegro.gov.ar/?contID=55285>. Consulta realizada 25 de marzo de 2020

<sup>6</sup> Fuente: elaboración propia con datos aportados por la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Río Negro en base a INDEC. Proyecciones elaboradas en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en <https://estadisticaycensos.rionegro.gov.ar/?contID=55285>

La Provincia de Río Negro cuenta con un antecedente previo a la Ley Nacional de Protección Integral N° 26061/1997, la Ley N° 3097 de Protección integral y promoción de los derechos del niño y del adolescente. En su articulado contiene los principios establecidos por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, considerada en ese momento, de avanzada en cuanto a la normativa vigente en la República Argentina. Es de destacar, al ser sancionada esta ley, el Área de Protección de Derechos de las Infancias y las Adolescencias dependía del Ministerio de Salud y Acción Social, por lo cual su lenguaje está teñido del discurso médico y jurídico hegemónico de ese momento histórico.

Por su parte, como se mencionara antes, el organismo dedicado a atender las problemáticas de las infancias y las adolescencias, ha tenido distintas configuraciones- área, subdirección, dirección, subsecretaría, secretaría- que surgieron de las negociaciones y disputas propias de un proceso de institucionalización, inmerso en un contexto socio-histórico-económico y político que incide en lo local, provincial, nacional e internacional. (Globalización).

Un racconto apretado de la normativa<sup>7</sup> en lo que a su institucionalidad refiere, Río Negro como provincia es relativamente joven<sup>8</sup>, permite visualizar desde el retorno a la democracia<sup>9</sup> los cambios producidos en la denominación del Organismo Estatal. Específicamente el Área Social tuvo a su cargo la responsabilidad del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas destinadas a las infancias y las adolescencias.

Se parte de una Secretaría con dependencia directa del Gobernador, abarca “trabajo, previsión y acción social”<sup>10</sup> sin especificidad en las infancias y adolescencias, pasando por un Ministerio de “Asuntos Sociales”<sup>11</sup> que incluye previsión social, educación, salud y la obra social provincial, que engloba a la minoridad y la orfandad en lo social sin una distinción especial.

A mediados de la década del '90, se crea una Secretaría con dependencia ministerial<sup>12</sup>, sin mayor especificidad se aboca al desarrollo social. Un avance cualitativo en

<sup>7</sup> Se cita solamente la normativa específica que afecta al Área en estudio, aunque la consulta fue más amplia y abarcó toda la normativa referente a la constitución de los organismos estatales de la Provincia de Río Negro. Fuente: [https://www2.legisrn.gov.ar/LEGISCON/resul\\_leywp.php](https://www2.legisrn.gov.ar/LEGISCON/resul_leywp.php). Consulta 20 de marzo de 2020.

<sup>8</sup> Por medio de la Ley Nacional 14.408, promulgada por el presidente Juan Domingo Perón en el año 1955

<sup>9</sup> Previo a este período se contabilizaron 6 leyes, que no aportan mayores detalles a los fines de este trabajo. Ley N° 836, Ley N° 1106, Ley N° 1153, Ley N°1341; Ley N° 1791. Fuente: Digesto Jurídico de la Legislatura de Río Negro. Disponible en <https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/basicawp.php>

<sup>10</sup> LEY N° 1791. Sancionada: 28/12/1983, Promulgada: 03/01/1984 - Decreto: 30/1984, Boletín Oficial: 09/01/1984 - Número: 1 Disponible en <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L01791.html>

<sup>11</sup> LEY N° 2210, Sancionada: 24/11/1987, Promulgada: 07/12/1987 - Promulgación de Hecho, Boletín Oficial: 17/12/1987 - Número: 2521

<sup>12</sup> LEY N° 2908, SANCIONADA: 05/12/95, PROMULGADA: 07/12/95 - DECRETO NÚMERO 1480, BOLETIN OFICIAL: NUMERO 3318 Disponible en <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L02908.html>

cuanto a la articulación y coordinación de la política social, fue la creación del Gabinete Social,<sup>13</sup> responsable “de la aplicación de los recursos propios y los provenientes de programas total o parcialmente federales destinados al área social” (art 10 Ley N° 3128). La normativa de creación no especifica cuáles serán las áreas que lo componen, quedando su integración sujeta a la reglamentación de la ley y, sin dar precisiones respecto de su funcionamiento.

Finalizando la década se toma la decisión de escindir Salud y Desarrollo Social de Educación y Cultura, como dos organismos con especificidades propias, otorgando a cada uno rango de Ministerio<sup>14</sup>. En este sentido, es importante destacar, la normativa analizada da cuenta que al mismo tiempo que se conforma el Estado a nivel provincial, se van conformando los estados Municipios, y las áreas de coordinación con el gobierno Nacional y los gobiernos locales<sup>15</sup>.

Con el nuevo milenio, surgen cambios con mayores especificidades en los organismos, particularmente se divide Salud de Desarrollo Social conformando los Ministerios de Salud y de Familia,<sup>16</sup> este último tiene la responsabilidad de lo inherente a la promoción y asistencia de la familia y grupos en situación de emergencia social y con necesidades básicas insatisfechas. Entre sus destinatarios, menciona en particular niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, indigentes o con discapacidad, tutela de instituciones y hogares permanentes y transitorios (inciso 7 art. 17 Ley 3779).

En otro orden, cabe aclarar, que en lo que refiere a la política vernácula, desde la recuperación de la democracia en el año 1983, en la provincia se han acontecido una sucesión de gobiernos pertenecientes a la Unión Cívica Radical. Este fenómeno perduró 28 años, hasta que en el año 2011 el radicalismo perdió en las elecciones presidenciales en manos del Frente para la Victoria, liderado a nivel nacional por Cristina Fernández de Kirchner. (Dall'Armellina y Posse, 2014 en Geuna, 2018: 99). En coincidencia con este cambio político, a fines de ese año, con acuerdo de Ministros, se sanciona una nueva ley<sup>17</sup>,

<sup>13</sup> LEY N° 3128, SANCIONADA: 16/09/97, PROMULGADA: 23/09/97 - DECRETO NÚMERO 1075, BOLETIN OFICIAL: NUMERO 3507

<sup>14</sup> LEY N° 3329, SANCIONADA: 29/11/99, PROMULGADA: 03/12/99 - DECRETO NUMERO 1566 BOLETIN OFICIAL: NUMERO 3736. Disponible en <https://www2.legisrn.gov.ar/L/L03329.html>

<sup>15</sup> Art. 2 Ley 3017: “De la misma manera, funcionarán con jerarquía de Secretarios de Estado, dependientes del señor Gobernador de la provincia, cinco (5) Delegados Coordinadores, uno (1) ante el Gobierno Nacional y cuatro (4) en el territorio de la Provincia de Río Negro, conforme lo determine el Poder Ejecutivo. SANCIONADA: 05/09/96, PROMULGADA: 10/09/96 - DECRETO NÚMERO 1466, BOLETIN OFICIAL: NUMERO 3399 Disponible en <https://www2.legisrn.gov.a.r/L/L03017.html>

<sup>16</sup> LEY N° 3779, Sancionada: 27/11/2003, Promulgada: 03/12/2003 - Decreto: 1609/2003, Boletín Oficial: 8/12/2003 - Número: 4156. Disponible en <https://www.legisrn.gov.ar/L/L03779.html>

<sup>17</sup> LEY N° 4712, Sancionada: 30/11/2011, Promulgada: 05/12/2011 - Decreto: 2011/2011, Boletín Oficial: 08/12/2011 - Número: 4993. Disponible en [https://www.legisrn.gov.ar/DIGESCON/detallado\\_digwp.php](https://www.legisrn.gov.ar/DIGESCON/detallado_digwp.php)  
<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/organismos-estatales-aut%C3%A1rquicos/organismos-estatales-aut%C3%A1rquicos.htm>

que modifica el nombre del Organismo que se dedica a los asuntos sociales, pasando de ser de Familia a Desarrollo Social, en consonancia con el nivel nacional.

Entre el año 2012 y 2016, se dictaron 4 leyes<sup>18</sup>, que ampliaron la estructura orgánica del Poder Ejecutivo de la Provincia de Río Negro, sin afectar el área específica de infancias y adolescencias. En este lapso, no hubo aprobación del organigrama por decreto, el único que existía era el de la creación del Área cuando dependía del Ministerio de Salud y Acción Social, y no contaba con la especificidad de infancias y adolescencias, era 'Asuntos Sociales'.

A finales de 2016 y comienzos del 2017, luego de constantes manifestaciones gremiales, proclamas de sectores universitarios, a los que se sumó el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia por la disconformidad en las intervenciones y la ausencia de respuestas del ejecutivo, la gestión de gobierno decidió tomar cartas en el asunto. El Gobernador Alberto Weretilneck<sup>19</sup>, decide crear un área específica, por medio de la sanción de la Ley Provincial N° 5238/2017, escindiendo la misma del Ministerio de Desarrollo Social y dándole estatuto de Secretaría de Estado, (modificó la Ley de Ministerios N° 5105) siendo aprobada por unanimidad por la Legislatura de Río Negro.

En la actualidad, la materialización de las distintas áreas que constituyen la estructura del Poder Ejecutivo se sintetiza en la Ley N° 5398/2019<sup>20</sup>, y se concreta en el primer período de gobierno donde el cargo es ocupado por una mujer. Este cambio constituye un punto de inflexión y comienza una ardua tarea en la construcción de esta nueva institucionalidad, como respuestas al reclamo ciudadano respecto de la deuda social que mantiene la provincia con NNA. En este punto, tal como sostienen Oszlak y O'Donnell, las infancias y las adolescencias son tema de agenda pública, y es una "cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil" (Oszlak y O'Donnell, 1981).

La creación de la Secretaría de Estado, fue un punto bisagra que permitió iniciar el proceso de "poner los medios necesarios para la realización del derecho"(Naciones

<sup>18</sup> Leyes N° 4740 Sancionada: 09/02/2012, Promulgada: 10/02/2012 - Decreto: 172/2012, Boletín Oficial: 16/02/2012 - Número: 5013, Disponible en <https://www.legisrn.gov.ar/L/L04740.html>, Ley N° 4794 Sancionada: 19/10/2012, Promulgada: 01/11/2012 - Decreto: 1566/2012, Boletín Oficial: 08/11/2012 - Número: 5090, Disponible en <https://www.legisrn.gov.ar/L/L04794.html>, Ley N° 4907 Sancionada: 14/11/2013, Promulgada: 15/11/2013 - Decreto: 1738/2013, Boletín Oficial: 21/11/2013 - Número: 5200 Disponible en <https://www.legisrn.gov.ar/L/L04907.html> y Ley N° 5105. Sancionada: 28/04/2016 Promulgada: 20/05/2016 - Decreto: 648/2016 Boletín Oficial: 23/05/2016 - Número: 5461 Disponible en <https://www.legisrn.gov.ar/L/L05105.pdf>.

<sup>19</sup> El 10 de diciembre de 2011 asumió la gobernación el abogado Carlos Soria, de Frente Grande, quien había cumplido dos mandatos consecutivos como intendente de la ciudad de General Roca. En la madrugada del 1 de enero de 2012 fue asesinado por su esposa, Susana Freydoz, y es reemplazado en el cargo por el vicegobernador, Alberto Weretilneck, hasta el término del mandato. Es decir, que se aplicó por primera vez en la historia institucional de Río Negro el sistema de acefalía y Alberto Weretilneck asumió como gobernador, el 3 de enero de 2012.

<sup>20</sup> Ley Provincial N° 5398 Ley de Ministerios. Sancionada el 25/11/2019 Promulgada el 02/12/2019 Por Decr.N°: 1704, Publicado en el B.O.Prov. N°: 5831 Pag.: 1. Disponible en <https://www.legisrn.gov.ar/L/L05398.pdf>

Unidas, 2006:2). En este punto, era necesario introducir cambios en la institucionalidad pública para que las políticas públicas implementadas sean consistentes con un enfoque de derechos, dado que, tal como sostiene la CEPAL (2006) se requieren de recursos, instituciones y capacidades públicas y; es la vinculación entre los tres la que realmente determina la medida en que una política con enfoque de derechos puede ser plenamente ejecutada.

En el caso de la implementación de las políticas con enfoque de derechos, el acento en la búsqueda de soluciones integrales compromete específicamente a los diversos actores -públicos y privados- implicados en materia de infancias y adolescencias, tornando la gobernanza como un atributo necesario para fortalecer el Sistema Integral de Protección de Derechos. Como postula Cunill Grau (2010), la gobernanza arroja luz acerca de los límites de ejercer el gobierno un solo actor, y resalta la calidad de las interacciones que genera un determinado acuerdo institucional que es tan importante como la eficiencia.

En el marco de la rectoría que establece la legislación, es una tarea fundamental propiciar la creación y funcionamiento del sistema integrado de protección y promoción de derechos basado en el principio de la corresponsabilidad, la cual implica el desarrollo de mecanismos articulados tanto dentro de las áreas de la Secretaría como todos aquellos organismos públicos que están involucrados con la niñez y la adolescencia. La proyección de esta articulación abarca a organizaciones de la sociedad civil, incluyendo el interés por la participación de colectivos de niños, niñas y adolescentes. (SENAF RN, 2018: 2)<sup>21</sup>

Para el correcto funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, tal como lo establece el Art 32 Ley Nacional N° 26061, requiere necesariamente de una coordinación intersectorial e interagencial, es decir una “concertación articulada de acciones” la Ley Provincial N° 4109 no prevé y redundante en obstáculos para su implementación. En los últimos años del período analizado existió un dispositivo que tenía como finalidad velar por la intersectorialidad de la política (Veiga y Bronzo, 2005), el Consejo Interministerial de Coordinación de Políticas Sociales (CICPS). Creado, por Decreto Provincial N° 589/12<sup>22</sup>, a partir de la necesidad de reordenar las responsabilidades de las distintas áreas del Poder Ejecutivo Provincial. Su principal función era coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social, a fin de trabajar de manera conjunta desde todos los Ministerios de la Provincia de Río Negro.

<sup>21</sup> Extracto de informe elevado a la Legislatura Noviembre de 2018. Aporte realizado por el Dr. Norberto Liswki en el marco de la Supervisión Institucional que realiza a la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia de Río Negro.

<sup>22</sup> Firmado el 16/05/2012 - Gobernador Alberto Eduardo WERETILNECK Crea el Consejo Interministerial de Coordinación de Políticas Sociales en la Provincia de Río Negro. **Carácter de la Norma:** INTERES GENERAL **Estado:** Normal (Vigente) **Firmado** el 16/05/2012 **Publicado** en el Boletín Oficial del 04/06/2012 Pag.: 6 **Entrada en vigencia** el 12/06/2012. **Autor/es:** PODER EJECUTIVO disponible en <https://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5045.pdf>

Este Consejo actualmente sigue vigente por Decreto, aunque en la práctica no está cumpliendo sus funciones.

La normativa de creación del CICPS<sup>23</sup>, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley 4109/2006 respecto del Co.Ni.A.R.<sup>24</sup>, plantea que debe “articular y coordinar las políticas y los programas dirigidos a la protección de los derechos de NNyA de la Provincia de Río Negro”. El funcionamiento Co.Ni.A.R. se encuadra en el segundo patrón de Intersectorialidad, está conformado por los múltiples actores estatales y de la sociedad civil. La política pública debe ser formulada desde el aporte intersectorial, aunque su ejecución sea de manera sectorial. Asimismo, este órgano es el sistema o la vía institucional estable mediante la cual los Organismos no Gubernamentales (ONGs) que trabajan y colaboran en temas asociados a la protección de las infancias y las adolescencias se relacionen con el Estado.

El CONIAR (Art 53 de la Ley 4109<sup>25</sup>) es el responsable del diseño y planificación de todas las políticas públicas de niñez y adolescencia, y establece entre las funciones más relevantes asesorar y proponer al Gobierno Provincial los lineamientos generales; elaborar proyectos legislativos específicos, promover la participación social de NNA para el ejercicio pleno de la ciudadanía; participar en el diseño de la política oficial de medios de comunicación vinculada con la materia, entre otras. Es de destacar que ha tenido momentos de esplendor y momentos de letargo o inacción<sup>26</sup>.

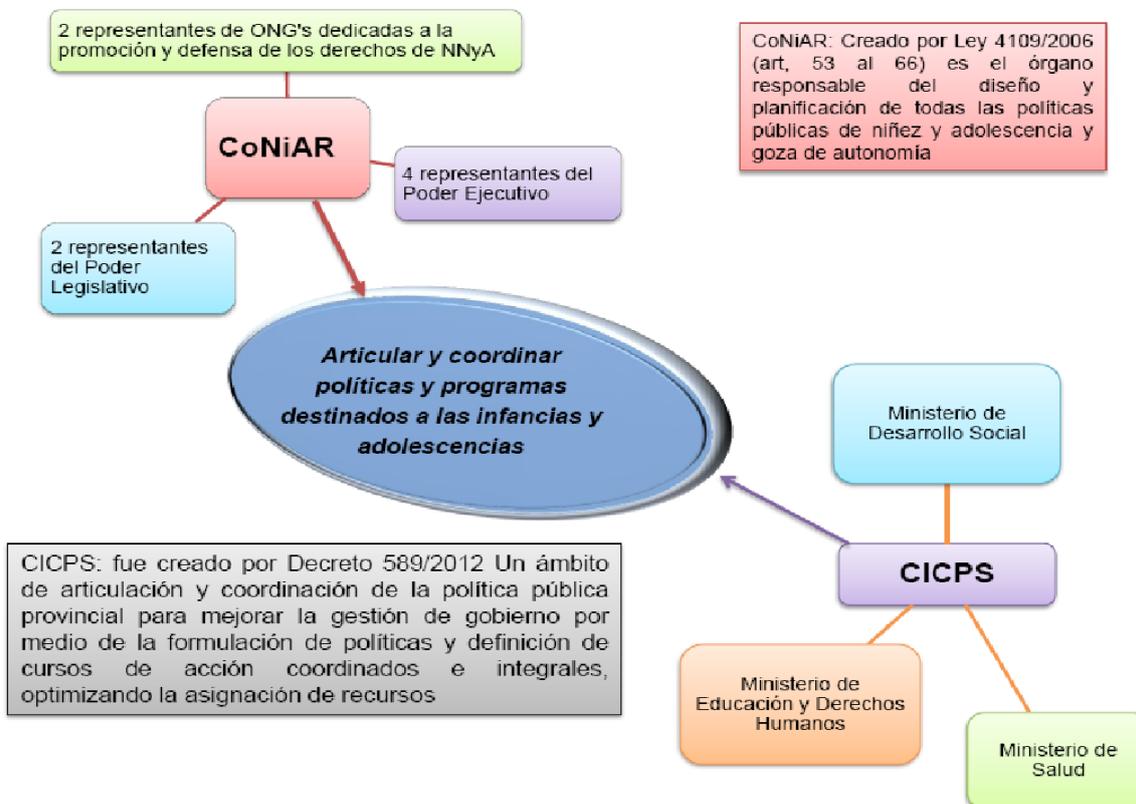
<sup>23</sup> Decreto 589/2012 en el artículo 7 inc 17

<sup>24</sup> Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Río Negro. Creación del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro -CONIAR. **Carácter de la Norma:** GENERAL **Estado:** Normal (Vigente) **Sancionada** el 08/06/2006 **Promulgada** el 31/07/2006 por Decreto N° 890/2006, **Publicado** en el Boletín Oficial del 17/08/2006 Pág.: 1, **Entrada en vigencia** el 25/08/2006, **Autor/es:** ESP. ANÁLISIS Y REFORMA LEY 3097 DERECHOS DEL NIÑO. **Fe de Erratas:** Boletín Oficial Nro.:4499/2007 del 19/03/2007 Pag.Nº: 25 Artículo 10º, Inciso b) y Art. 64º, Inciso a) Disponible en [https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/detallado\\_digwp.php](https://www2.legisrn.gov.ar/DIGESCON/detallado_digwp.php)

<sup>25</sup> IBIDEM 22

<sup>26</sup> Fuente: <https://www.rionegro.com.ar/el-coniar-salio-del-letargo-y-define-politicas-para-ninos-y-adolescentes-CA5103567/>

**Gráfico Nº 2 Conformación del CoNiAR y CICPS y relación de jerarquía entre ambos**



Elaboración propia con datos extraídos de las normativas de creación de ambos Consejos

Desde 2010 se implementaba el Sistema Integrado de Información sobre las Políticas Públicas dirigidas a la Niñez, la Adolescencia y la Familia (SIIPPNAF), en articulación con la SENNAF<sup>27</sup> a través de acuerdos firmados en el COFENAF<sup>28</sup>. Este Sistema es una herramienta conformada por un conjunto de datos homologables que permite obtener información acerca de las acciones desarrolladas e implementadas en el ámbito de todo el Territorio Nacional. Tiene como objetivo generar el mejoramiento de los procesos de diseño, planificación, gestión, monitoreo y comunicación<sup>29</sup>. El SIIPPNAF, contempla dos niveles de registro, por un lado, el de todas las acciones y políticas orientadas al Fortalecimiento Familiar y Comunitario, a la Protección, Restitución y Defensa de los Derechos (entre 0 y 17 años) y sus Familias y, por otra parte, las acciones tendientes al fortalecimiento del marco institucional a través del cual se implementan dichas acciones.

<sup>27</sup> Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

<sup>28</sup> Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

<sup>29</sup> Datos obtenidos de <https://www.desarrollsocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/Memoria-COFENAF2.pdf>

El sistema era administrado por la SENNAF, sin opción de modificaciones de acuerdo a las particularidades de cada provincia, pero si acordadas por y para el total de las provincias en general, de acuerdo a lo establecido en el punto 12 del Acta Compromiso “Las partes acuerdan que el sistema (SIIPPNAF) estará alojado en los servidores internos de la SECRETARÍA por lo que las licencias y actualizaciones son propiedad y responsabilidad de la SECRETARÍA” (COFENAF, 2015: 95)

El no contar con información precisa y acabada de las situaciones que son acompañadas desde el órgano de protección y garante de derechos, no permite realizar un seguimiento de los NNA durante su trayectoria de desarrollo, lo que impide abordar la situación en su complejidad a lo largo de su historial de vida, y obstaculiza la capacidad del sistema de la detección precoz, el diagnóstico efectivo y la resolución integral de su acompañamiento, como también una real restitución de derechos en caso de haber sido vulnerados.

En Río Negro los distintos organismos que han coordinado/implementado las políticas públicas en materia de infancias y adolescencias, en distintos momentos históricos habían logrado un débil desarrollo institucional, en virtud de los vaivenes políticos a nivel nacional y provincial. Una consecuencia fue las múltiples sucesiones de funcionarios al cargo<sup>30</sup>, que produjeron modificaciones en las terceras líneas, de subsecretarios y directores (período 2011-2017) y la falta de intangibilidad y sub-ejecución del presupuesto destinado a este grupo poblacional. Como visión general, posee una institucionalidad basada en el enfoque de derechos en materia de protección de las infancias y las adolescencias, aunque quedan resabios del enfoque tutelar en las prácticas. Sin embargo, existen múltiples falencias en su funcionamiento, que incluye la fragmentación y parcelamiento de miradas en las intervenciones para la restitución de derechos. En este sentido, los abordajes resultan insuficientes, existe una baja cobertura en las prestaciones destinadas a población en situación de vulnerabilidad y falta de priorización de la inversión en las áreas de infancias y adolescencias por parte del Estado.

<sup>30</sup> Para mayor detalle consultar El Ministerio de Desarrollo Social bajo la lupa. Disponible en <https://www.noticiasnet.com.ar/31681-el-ministerio-de-desarrollo-social-bajo-la-lupa>

### 3. ZONA DE CLIVAJE: LA ANTESALA DE LA INSTITUCIONALIDAD. POLÍTICAS IMPLEMENTADAS DESDE EL 2003 AL 2017.

Tal como se señalara en el apartado dos, la creación de la Secretaría fue un proceso incremental, brindando respuestas a las demandas sociales, que se transformaban en cuestiones públicas e ingresaban a la agenda de acción gubernamental. Como ejercicio de poder aplicado a la temática de las infancias y las adolescencias en la Provincia de Río Negro, con interlocución y no exento de confrontación de actores, generó el diseño y la ejecución de nuevas políticas públicas. (Vilas, 2013)

Es importante destacar, previo a la creación de la nueva institucionalidad, se había dado un proceso de desmantelamiento del Área que sería el núcleo de la nueva cartera, tanto de los recursos económicos como materiales y humanos, sin una dirección, ni una referencia clara respecto a la política pública que se debía implementar en el territorio.

En palabras de la actual Secretaria de Estado:

“Años y años de no tener una dirección (...) un lineamiento común, años de trabajo en soledad (...) poder conformar otra estructura, y que la gente que está en territorio sepa que no está sola, que hay una referencia (...) estaba prácticamente detenida en toda la provincia, en estado de desamparo, con un vaciamiento técnico importante, con muchas dificultades en su funcionamiento, mucha distancia entre lo que se decía y se hacía, mucho maltrato que interferían directamente en las posibilidades de hacer lazo entre la gente que necesitaba tener otras condiciones. En ese momento de pleno volcán se conforma una Secretaría” (Entrevista a Lic. Roxana Méndez)<sup>31</sup>

La estructura organizativa de la institución era de ‘hecho’, no por normativa legal, y estaba conformada por un sólo funcionario político, el Subsecretario de Protección integral, como lo manifestara en una entrevista la Secretaria de Estado “históricamente la Secretaría formó parte del Ministerio de Desarrollo Social. Tenía una subsecretaría nada más y desde ahí se desprendían otros cargos”<sup>32</sup>. El funcionario a cargo tenía restringida su capacidad decisoria en cuestiones políticas y financieras, lo que impedía la ‘intangibilidad’ del recurso destinado al Órgano de protección y garante de derechos de las infancias y las adolescencias. Como lo expresa Cunill Grau (2010), el organismo estaba sometido a doble imposición en lo que respecta al recurso presupuestario, la Secretaría de Administración y el Ministerio de Hacienda, en sus estándares globales de desempeño. Un punto para destacar es que lo específico del área estaba subordinado a la cuestión económica presupuestaria.

<sup>31</sup>Entrevista realizada a la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, Lic. Roxana Méndez, a meses de su asunción en el cargo mencionado. Nota Editorial Revista El Hormiguero Psicoanálisis Infancia/s y Adolescencia/s. Artículo recuperado 20 de diciembre de 2019. Disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/psicohormiguero/article/view/2034>

<sup>32</sup> Ibidem anterior

En relación con las políticas públicas implementadas desde 2003 a 2017 se pueden mencionar por un lado, las que están regladas por creación mediante normativa: Fortalecimiento Familiar, Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal, Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden público, Programa AcompañArte, Hueche lugar de gente joven', Programa Espacio Comunitario de Integración Social (ECIS), SIIPNAF y por otro, las acciones que no tienen normativa legal de creación, pero conforman parte del cotidiano de la institución: guardias 'tutelares' y de protección, "Defender la Alegría".

**3.1. El programa Fortalecimiento Familiar** (Decreto 325/03<sup>33</sup>) Su misión fundamental es orientar la recomposición y el fortalecimiento de los vínculos del grupo de convivencia para disminuir situaciones de riesgo familiar y social: Favorecer un entorno adecuado para el desarrollo de los niños y/o adolescentes, y/o brindar contención temporal, en los casos que fuera necesario, mediante sistemas alternativos como Familia Solidaria y Hogar Solidario. Considera como eje de trabajo la familia, más allá de que el niño/a o adolescente sea quien manifiesta el síntoma. Se concibe que un grupo se encuentra en situación de vulnerabilidad cuando las condiciones imperantes en su medio socio-familiar estén afectándolo perjudicialmente tanto en el desempeño de sus roles, como en el desarrollo integral de cada integrante, y/o se estén vulnerando o restringiendo algunos de los derechos reconocidos en la convención, la constitución nacional. Las modalidades de intervención son tres: a) Fortalecimiento Familia de Origen, b) Familia Solidaria y c) Hogar Solidario. Las prestaciones que brinda el programa son tres: asistencia psicológica, jurídica y social; asistencia alimentaria, inclusión laboral y asistencia material (vestimenta, el calzado, el mobiliario, entre otros)

**3.2 El programa Jóvenes en conflicto con la Ley Penal**<sup>34</sup> (Decreto 324/03) Su objetivo general instalar en el joven en situación de conflicto con la Ley Penal, conductas o formas de vida fundadas en la apropiación de la responsabilidad ante cada uno sus actos, a partir de una actitud reflexiva que le permitirá construir un proyecto de vida como sujeto de derecho en una convivencia social democrática. Tiene como destinatarios a jóvenes de 14 a 18 años de edad que se encuentren en situación de conflicto con la Ley Penal. Prevé tres modalidades de intervención: individual, familiar y comunitaria y comprende dos subprogramas Libertad Asistida dirigido a jóvenes que mantienen el goce de la libertad, desarrollando su vida integrado a un medio familiar- institucional y Centros de Contención,

<sup>33</sup> Decreto 325/2003 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4093 con fecha 1 de Mayo de 2003. Disponible en <https://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/4093.PDF>

<sup>34</sup> Decreto 324/2003 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4092 con fecha 28 de Abril de 2003. Disponible en <https://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/4092.PDF>

institución cerrada, concebida como la última estrategia a seguir luego de haber agotado instancias anteriores de abordaje con el joven y sus referentes significativos.

**3.3 El Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden**<sup>35</sup>, que si bien no es un programa es decir, que no tiene la misma jerarquía que los dos anteriormente citados, actúa como soporte de intervención a dos de los programas con mayor demanda en la Provincia, Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal y Fortalecimiento Familiar. La normativa de creación establece

“el compromiso de trabajar conjuntamente en la implementación de medidas destinadas a promover acciones integrales de atención de niños, niñas y adolescentes en situación de detención o demora en las dependencias policiales. Se destaca como necesaria la articulación Interinstitucional (...) para aunar criterios frente a la problemática atendida y proveer los recursos humanos y financieros necesarios, propiciando la intersectorialidad (...) Constituyéndose, de esta manera en un ejemplo paradigmático de la intersectorialidad en la Provincia de Río Negro” (Geuna, 2018: 146,147)

**3.4 El Programa AcompañArte**<sup>36</sup> (Decreto N° 1549/2015) Su meta es “Promover la participación y organización comunitaria para impulsar un entorno protector de derechos y mejorar la calidad de vida de las niñas y los niños”, y que define como destinatarios a “niñas y niños de 0 a 5 años de edad y madres embarazadas, enmarcados en su contexto familiar y socio-comunitario”. Este programa se logró implementar sólo en la ciudad de Viedma y Catriel, en espacios articulados con los Municipios. Fines de 2016, luego de una evaluación conjunta entre el equipo técnico central del programa y el equipo de la Coordinación de Políticas públicas dependiente de la Subsecretaría de Promoción Familiar, renuncia la coordinadora provincial, y la implementación del programa queda en un impasse. Fines de 2017, luego de creada la SENAF RN, se reconvierte el área a la Subsecretaría de Primera Infancia y se absorbe los recursos del programa, tanto económicos como humanos, destinándolos al funcionamiento del área recientemente creada.

**3.5 Programa Rionegrino de Redes Juveniles “HUECHE: lugar de gente joven”** esta política pública, es el primer programa aprobado por Decreto N° 914/97 y, posteriormente aggiornato por Decreto 454/2008. Su principal objetivo es promover la integración de adolescentes de trece (13) a dieciocho (18) años, en riesgo de exclusión social, mediante la implementación de proyectos que permitan mejorar su vinculación social y promover el desarrollo pleno de la ciudadanía, como así también fomentar la

<sup>35</sup> Resolución del Ministerio de Familia N° 2438/ 2010 que aprueba la creación del Protocolo en el Anexo I de la misma.

<sup>36</sup> Decreto N° 1549/2015 - Firmado el 29/08/2015 - Apruébese el Programa Provincial de Primera Infancia "AcompañArte".  
**Carácter de la Norma:** INTERES GENERAL **Estado:** Normal ( Vigente ) **Firmado** el 29/08/2015 **Publicado** en el Boletín Oficial del 26/10/2015 Pag.: 1 **Entrada en vigencia** el 03/11/2015 **Autor/es:** PODER EJECUTIVO disponible en <https://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5401.pdf>

responsabilidad de esta franja etárea. (Geuna, 2018). El programa tuvo momentos de esplendor y letargo en su derrotero desde su nacimiento hasta la fecha, pasando por etapas de no ejecución y sin asignación presupuestaria, entre otras cuestiones, que devienen de la inestabilidad institucional producto de los cambios político-económicos por los que atravesó la provincia desde la vuelta a la democracia.

**3.6 El Programa Preventivo Promocional Espacios Comunitarios de Integración Social (E.C.I.S.)** (Decreto 259/2011) Su principal objetivo es generar dispositivos que implementen estrategias preventivo-promocionales con intervención comunitaria brindando contención temporal a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad psicosocial. (Geuna, 2018). Nace como una política intersectorial, propiciando buscar una alternativa que posibilite superar la sectorización que se hace de la realidad para dar respuestas las problemáticas. Tal como sostiene Repetto (2011) es un punto crítico en el Estado, dado que existen límites marcados para afrontar de un modo sectorial, con la tendencia a actuar como 'compartimentos estancos' los problemas que requieren fuertes interrelaciones, enfoques e intervenciones comunes.

**3.7 El Sistema Integrado de Información de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia** fue una política pública que se acuerda en Sesión de COFENAF que se implementaría a nivel federal, es considerada una herramienta conformada por un conjunto de datos homologables que permite obtener información acerca de las acciones desarrolladas en el marco de las Políticas Públicas dirigidas a la niñez y a la adolescencia. Se hizo referencia a la misma en el capítulo dos, contexto de estudio.

**3.8 El Sistema de guardias (de protección y de conflicto con la ley penal)** El Área destinada las infancias y las adolescencias cuenta con dispositivos de Guardias en las distintas sedes locales que funcionan las 24 horas los 365 días del año. El objetivo principal es brindar respuestas adecuadas a situaciones de urgencia que involucre a NNA menores de 18 años de edad, que se encuentren en situación de vulnerabilidad o riesgo psico-social y/o sean presuntos infractores de la ley penal, tendiendo a su protección integral y al ejercicio y goce pleno de sus derechos y/o a la restitución de los mismos.

**3.9 El Programa Defender la Alegría**<sup>37</sup> esta acción, es un proyecto de atención comunitaria, que se transformó en una política pública dentro del Ministerio de Desarrollo Social de Río Negro, en el año 2015<sup>38</sup>. Sus inicios, allá por el año 2003, están vinculados con el apoyo a instituciones desde la Nación, en el marco del "Proame", experiencia

<sup>37</sup> Proyecto que nace a partir de reunirse profesionales de distintas áreas de Viedma bajo una misma preocupación: los malos tratos que reciben niños y jóvenes por parte de sus padres y de otros miembros del grupo familiar. Fuente: <https://www.rionegro.com.ar/defender-la-alegria-en-viedma-GCHRNO310012001730/>

<sup>38</sup> [https://www.rionegro.com.ar/dan-mayor-proyeccion-a-defender-la-alegria-LFRN\\_876195/](https://www.rionegro.com.ar/dan-mayor-proyeccion-a-defender-la-alegria-LFRN_876195/)

financiada con aportes del Programa de Asistencia al Menor del gobierno nacional, y luego, las distintas actividades permitieron elaborar un importante punto de referencia para la justicia de la Primera Circunscripción. La idea, al incluirlo como línea de acción en la cartera estatal fue diseñar estrategias de intervención y contención comunitarias para niños y niñas víctimas de situaciones de maltrato y abuso sexual infantil, y elaborar un protocolo de actuación comunitario. Es importante destacar que, esta línea de acción no cuenta con normativa que regule su funcionamiento, aunque hubo varios intentos en los que se llegó a caratular el expediente, pero tal proceso administrativo no prosperó.

En resumen, una de las zonas de clivaje institucional fue el funcionamiento como compartimentos estancos, cada área tenía asignado un 'presupuesto' y el mismo era destinado a cubrir la demanda específica, con muchos obstáculos que imposibilitaban la articulación y coordinación intra e interinstitucionalmente, generando mayor fragmentación.

Una de las causas son las reticencias sectoriales a interactuar, el funcionamiento como compartimentos estancos se debe a la prevalencia de un enfoque más centrado en la prestación misma, que en el sujeto. Estas acciones diferenciada en el enfoque de los distintos organismos se traduce en ineficiencias, superposiciones y/o duplicaciones de servicios, miradas parceladas de las problemáticas de las infancias y las adolescencias. En general dificultades para asegurar que los derechos de los NNyA estén siendo garantizados y/o restituidos de manera integral. La necesidad de un enfoque integral hacia este grupo etario requiere de la obligatoriedad de la intersectorialidad y de una nueva institucionalidad robusta que trascienda a los gobiernos de turno. En palabras de la máxima autoridad de la SENAF RN

“son los dispositivos aislados que necesitan ponerse en contacto (...) implica una práctica en común. Yo puedo tener un montón de recursos pero si no tengo a alguien que disponga de eso y que habilite, difícilmente los recursos van a ser por sí solos un espacio adecuado para el pibe (...) Si yo no genero un trabajo común con otros, donde haya la mínima posibilidad de escucha, va a ser muy difícil llevar adelante otras prácticas. Si no se comprende que es la corresponsabilidad y práctica común que nos implica a todos, va a ser imposible (...) es imposible pensar en una sola institución. Es muy romántica la idea de creer que porque hay una secretaría de Estado el problema está solucionado.” (Entrevista a Lic. Roxana Méndez)<sup>39</sup>

La lógica de funcionamiento compartimentada en las políticas implementadas tiene su anclaje en la asignación parcelada de recursos, lo que inhibe la capacidad de proyección y planificación global del sistema. A esto se suman las dificultades en cuanto a la convocatoria a la participación y la coordinación con la sociedad civil; en este punto es donde se evidencia una mayor desarticulación. En palabras de la Secretaría de Estado:

<sup>39</sup> Entrevista realizada a la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, Lic. Roxana Méndez, a meses de su ascunción en el cargo mencionado. Nota Editorial Revista El Hormiguero Psicoanálisis Infancia/s y Adolescencia/s. Artículo recuperado 20 de diciembre de 2019. Disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/psicohormiguero/article/view/2034>

A lo que apunto es que necesitamos un trabajo en común, algo que nos unifique (...) no pasa sólo por el espacio, pasa por la formación de la gente que esté en territorio, por acercar el discurso a la práctica. Poder encontrarme con otros para pensar la práctica y reconocer que ese otro lo está mirando de un lugar diferente y que cada uno aporte algo. (...). La posibilidad de generar mesas barriales y resistirnos a esta fragmentación que se intenta imponer, para trabajar para mirar, para articular es la única manera de modificar una práctica." (Entrevista a Lic. Roxana Méndez)<sup>40</sup>

Los obstáculos en cuanto a la posibilidad de coordinación y articulación podrían estar dados por el arraigo de las políticas públicas al sector de origen y la debilidad administrativa. Las mismas no fueron concebidas como políticas específicas de infancias y adolescencias, no poseen concepción de pluralidad de sujetos, poco participativas y los NNA son pensados como objetos y no sujetos de políticas, desde una visión adultocéntrica y centralista. En síntesis, puede afirmarse que las políticas públicas para las infancias y las adolescencias en la Provincia de Río Negro en su formulación se caracterizan por su desarticulación, fragmentación institucional y baja articulación con la sociedad civil, lo que conduce a la descoordinación de sus acciones, duplicación de funciones y servicios y al ineficiente uso de recursos. En definitiva, faltan prioridades claras y una política social articulada y coherente.

---

<sup>40</sup> Entrevista realizada a la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, Lic. Roxana Méndez, a meses de su asunción en el cargo mencionado. Nota Editorial Revista El Hormiguero Psicoanálisis Infancia/s y Adolescencia/s. Artículo recuperado 20 de diciembre de 2019. Disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/psicohormiguero/article/view/2034>

## 4. EL PROCESO DE CONCRECIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

### 4.1 Lo organizacional/institucional

El proceso de conformación de la Secretaría como organismo con rango ministerial, implicó la adecuación de la estructura funcional con la creación de cinco Subsecretarías: Fortalecimiento Familiar, Primera Infancia, Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal, Administración y Asuntos Legales e Institucionales, y la elaboración de un primer organigrama que contenía autoridades, programas y dispositivos dependientes de cada área. Es importante destacar que los funcionarios designados provenían de la propia institución, profesionales con una amplia trayectoria de trabajo territorial en las temáticas específicas de cada área creada. Posteriormente la estructura organizativa sufrió modificaciones, que se detallarán más adelante.

#### 4.1.1 Construcción de una identidad

Con el objetivo de promover la construcción de una nueva identidad del Área, se buscó asesoramiento externo en materia de derechos de las infancias y las adolescencias<sup>41</sup> En el año 2018 se realizó el primer encuentro de la SENAF RN en la ciudad de San Carlos de Bariloche, para conformar mesas de trabajo colaborativas con los distintos referentes de cada una de las sedes locales. El objetivo de las mismas fue elaborar documentos con los aportes realizados que propicien la reformulación de programas vigentes, como así también el diseño de nuevas políticas de acuerdo a las realidades zonales y/o locales. A partir de ese momento los Subsecretarios y Equipos Técnicos de nivel Provincial mantienen espacios mensuales de asesoramiento y supervisión para generar articulación e interrelación de áreas intra e inter institucionales desde la perspectiva de la corresponsabilidad tal como lo establece la Ley Provincial N° 4109. Estos espacios permitirán delimitar líneas prioritarias de acción, así como estrategias específicas para el abordaje de situaciones problemáticas.

Simultáneamente a la elaboración de la estructura organizativa, se realizó el relevamiento del personal, que incluyó situación de revista, dependencia programática, funciones, sede de desempeño de su tarea, programas que implementan y las demandas asociadas a cada uno de ellos. Este proceso de análisis, se realizó en virtud de la necesidad de conocer los recursos, materiales, económicos y humanos, con los que se contaba luego

---

<sup>41</sup>El Dr. Norberto Ignacio Liwski fue el asesor contratado a tal efecto Médico – Pediatra Social. Titular del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Miembro -Vicepresidente del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. (2003-2007). Presidente de “Defensa de los Niños Internacional” - Sección Argentina. Organismo no Gubernamental con Status Consultivo de Naciones Unidas. Asesor del Instituto Interamericano del Niño (IIN), Organismo especializado de la OEA (2007 – 2008)

de la escisión del ministerio de Desarrollo Social. Este relevamiento posibilitó develar la complejidad del abordaje e intervención territorial, en materia de infancias y adolescencias en Río Negro.

Fines de 2018<sup>42</sup> se planificaron y concretaron mesas de trabajo interministeriales, coordinadas por la titular de la SENAF RN, <sup>43</sup> donde se delineó de forma conjunta el abordaje interdisciplinario de situaciones que comprendan el interés de los niños, niñas y adolescentes en el marco de la Ley N° 5238, que dio origen a la nueva cartera. El objetivo es la conformación real de un sistema de promoción y protección que garantice el pleno ejercicio de derechos para la intervención en situaciones de maltrato contra las infancias y las adolescencias. Dando, de este modo, cumplimiento a lo establecido por la Ley Provincial N° 5398/2019 que rige el funcionamiento de los Ministerios y Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo Provincial

Impulsar y coordinar en forma conjunta e integral con los Ministerios de Desarrollo Humano y Articulación Solidaria, de Salud, de Educación y Derechos Humanos, de Seguridad y Justicia, de Obras y Servicios Públicos y la Agencia para la Prevención y Asistencia ante el Abuso de Sustancias y de las Adicciones, el abordaje interdisciplinario que comprenda el interés de las niñas, los niños y los adolescentes, debiendo cada repartición designar un representante para la conformación de una mesa permanente de articulación. (Art 23, inciso d, punto 6 Ley N° 5398)

#### **4.1.2 El recurso humano como eje prioritario para producir reformas de la política pública**

La adopción de medidas orientadas a respetar, promover y proteger los derechos de los niños y adolescentes afianza la responsabilidad del Estado respecto de la integralidad de cada persona. Y si hablamos de NNA sin cuidados parentales, la responsabilidad es mayor aún. En este sentido, el Estado debe proveer todo en cuanto a la salud física y emocional, alimentación, vivienda, vestido, recreación, educación escolar y valores morales con la finalidad de garantizar el pleno goce de sus derechos que se hallan privados del cuidado parental. Es de vital importancia en estas situaciones, el rol y las funciones que asumen las personas que se responsabilizan del cuidado de los mismos.

De ahí la importancia de contar con el recurso humano preparado, ya que el

<sup>42</sup>Fuentes: <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=48668>; <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=49068>; <https://cipollettigital.com.ar/contenido/9157/rio-negro-unifica-criterios-de-intervencion-en-materia-de-ninez-y-adolescencia>

<sup>43</sup> Las mesas de trabajo fueron convocadas sectorizadamente, como un primer momento de acercamiento institucional que propiciara espacios de encuentro y trabajo articulado posteriores. En la primera reunión, se convocó a la titular y equipo técnico de la Agencia para la Prevención y Asistencia de las Adicciones, el segundo encuentro convocó a referentes de las distintas áreas del Ministerio de Seguridad y Justicia, luego fue el turno del equipo de trabajo del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Posteriormente se invitó a las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, una quinta reunión se desarrolló con referentes del Ministerio de Salud, más tarde con los representantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, así como con referentes de la cartera Educativa y, funcionarios del Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes.

abordaje de situaciones de vulnerabilidad extrema por personal no idóneo importa el riesgo de incurrir en nuevas violaciones de derechos en lugar de su resguardo y protección efectiva. Las políticas y los programas sociales pueden, por lo tanto, promover o violentar los derechos humanos, en función de la manera en que se formulen y se apliquen. En este marco, se priorizó la capacitación del Recurso Humano, entendiendo que los agentes son una pieza esencial en el desarrollo, la implementación y el monitoreo de las políticas que se llevan adelante.

La SENAF RN trazó una línea de trabajo específica la capacitación y formación permanente del personal, como estrategia que propicie la reflexión sobre la propia práctica, jerarquizando de este modo el recurso humano con el que cuenta. Se elaboró un plan de trabajo a los efectos de propiciar cambios en las modalidades de intervención, muchas de las cuales tenían raíces en el paradigma del viejo patronato. Podría sostenerse que, este plan de trabajo tuvo como fundamento lo postulado en el Informe de Desarrollo Humano 2009 de Chile:

... la alineación de las instituciones y de los modos de gestión con la subjetividad y el conocimiento práctico de los actores involucrados, es un foco central de un proceso de cambios que busca construir una viabilidad a una implantación eficaz de una política pública (PNUD, 2009:17 citado en Cunill Grau, 2010:7)

Se inician estos espacios de capacitación, cuya meta fue inaugurar mesas de trabajo locales que propicien la problematización de las prácticas territoriales cotidianas, dando puntapié a la reescritura de los programas y dispositivos que se implementan para aunar criterios de intervención y abordaje territorial, recuperando y valorizando la experiencia del personal de la Secretaría<sup>44</sup>.

Es interesante destacar que las temáticas de capacitación surgen de la propia realidad de los trabajadores de SENAF RN y se adecuan a las reales necesidades de mejoramiento del servicio. Durante el año 2019 se llevó adelante una capacitación sobre Maltrato y Abuso Sexual contra las infancias y las Adolescencias, que tuvieron sede en El Bolsón, San Carlos de Bariloche, General Roca y Cipolletti, participaron como disertantes destacados especialistas a nivel nacional y latinoamericano. La misma “se propone como un espacio de producción de herramientas analíticas, reflexivas y de intervención que propicie la revisión de las prácticas que se llevan adelante en materia de abuso y maltrato infanto-

---

<sup>44</sup> Fuente SENAF RN (2018) Extracto de informe elevado a la Legislatura Noviembre de 2018. Este espacio tuvo continuidad, en el 2018, en dos jornadas de trabajo institucional en cada sede local de la cartera. La primer jornada, tuvo por objetivo el debate sobre la adecuación de los distintos programas que se implementan en la provincia, a partir de ejes propuestos por las Subsecretarías. En el segundo espacio institucional se avanzó en los borradores de la reescritura de los distintos programas, que se verán plasmados en las propuestas de reformulación. Se concretaron, asimismo, en 2018, espacios de capacitación en servicio en distintas localidades de la Provincia, que estuvieron a cargo del Dr. Alfredo Carballeda, en los que se tuvo como eje la revisión de la propia práctica e intervención en el campo de los social

juvenil<sup>45</sup> (SENAF RN 2019) Se convocó a referentes de distintos organismos estatales<sup>46</sup>, para buscar herramientas y elaborar un modelo de intervención respetuoso y que no lastime a las víctimas; tener en cuenta las principales características y consecuencias del fenómeno, así como la legislación protectora vigente, y donde la niña, niño y/o adolescente abusado no sea una foja más de un expediente, sino el centro y sentido mismo de esas actuaciones.

En coordinación con la SENNAF se llevaron adelante distintas jornadas de capacitación en temáticas inherentes a la realidad que vivencian las infancias y adolescencias, “Derechos Comunicacionales de las infancias y las adolescencias”, “Sistema de Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes: LINEA 102”, “Adopción: La corresponsabilidad en las intervenciones”<sup>47</sup>. Asimismo, el cuerpo de abogados ha llevado adelante encuentros con los asesores legales de las distintas sedes locales de la cartera a los efectos de unificar criterios de intervención y abordaje de las situaciones complejas, procurando el asesoramiento a todo el territorio y la construcción de la identidad del área dependiente de la Secretaría.

El mencionado plan de trabajo incluyó la firma de Convenios de Cooperación y Asistencia Técnica con las Casas de Altos estudios que tienen sede en la Provincia<sup>48</sup>, que posibilitó no sólo capacitación sino, brindar la posibilidad de formación tanto de pregrado como de posgrado a los agentes que se desempeñan en las distintas sedes de la SENAF RN.<sup>49</sup>

En conjunto con el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), se concretó (2018) por una parte, la apertura en Viedma, del dictado de la Tecnicatura Superior en Niñez, Adolescencia y Familia para los agentes que desempeñan funciones en la cartera. Posteriormente se dio apertura a las sedes de General Roca, Choele Choel, San Carlos de

<sup>45</sup> Extracto del documento de Primeras Jornadas “Maltrato y abuso sexual contra las infancias y las adolescencias: la corresponsabilidad en las intervenciones” Participaron como disertantes: Dra. Irene Intebi, Dr. Norberto Liwski, Dra Carolina Farias Carracedeo. En la jornada que se realizó en la ciudad de Viedma se contó además con la participación de la Dra. Patricia Weigandt y el Dr. Carlos Rozanski.

<sup>46</sup> Poder Judicial, Ministerio de Educación, Ministerio de Seguridad y Justicia, Ministerio de Salud

<sup>47</sup> Una de las temáticas que consista interés y preocupación de parte del personal que se desempeña en territorio. Dicha capacitación estuvo a cargo del Dr. Héctor Vito; se realizaron encuentros en las sedes de las cuatro circunscripciones judiciales y se cursó invitación a los distintos equipos del Poder Judicial que intervienen en los procesos de Adopción

<sup>48</sup> Ambas Casas de Altos Estudios Universidad Nacional de Río Negro y Universidad Nacional del Comahue. cuentan con sedes en distintos puntos de la Provincia

<sup>49</sup> Con la Universidad de Río Negro se sostuvo un espacio de formación continua destinado a los equipos interdisciplinarios territoriales del Programa de Fortalecimiento Familiar de la ciudad de Viedma, cuyo objetivo promover la formación continua y fortalecer las capacidades y herramientas para la intervención social de los equipos del Programa. Dicho convenio se renovó y el siguiente semestre (año 2019) se replicó la experiencia con los equipos del interior de la provincia, adecuando la modalidad de trabajo, los tiempos a las realidades particulares de las distintas sedes. Con la Universidad Nacional del Comahue, con el fin de implementar acciones tendientes a desarrollar, en forma conjunta, proyectos de carácter académico, científico y cultural para beneficio de ambas instituciones, se desarrollan, específicamente con el Centro Regional Zona Atlántica, un taller de capacitación en servicio para los agentes que se desempeñan en territorio propiciando la reflexión sobre la práctica cotidiana, en particular con los denominados ‘operadores’ de los Centros de Atención Integral de Niños y Adolescentes. Esta experiencia se desarrolló en Viedma, y se planifica extenderla, con las adecuaciones necesarias, a las otras sedes donde se cuenta con esta figura de operador.

Bariloche y El Bolsón. Por otra parte, en articulación con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, el dictado de la Primer cohorte de la Especialización en Gestión y Planificación de Políticas Sociales sólo para profesionales que desempeñen funciones en la SENAF RN. Propiciando la aprehensión de herramientas teórico metodológicas específicas en materia de políticas sociales.

El punto de inflexión es enfocarse en una perspectiva de derechos, en donde la institucionalidad y el despliegue de la política pública, en particular la política social destinada a las infancias y las adolescencias se centren en el concepto de interés superior del niño, sean acompañadas por una inversión acorde, para dar respuestas a las demandas y complejidad que presentan las problemáticas que aquejan a los destinatarios de las mismas.

#### **4.1.3 Conformación de la estructura organizativa: modificaciones del esbozo inicial**

Con relación al Organigrama de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia, desde la creación a la fecha, ha sufrido varias modificaciones, en función de ir adecuándose a las exigencias y demandas propias que marca el dinamismo de la conformación de la nueva institucionalidad.

A partir del relevamiento territorial inicial, que develó la complejidad del abordaje e intervención en materia de niñez y adolescencia en Río Negro, se realizó una adecuación de la estructura funcional, con la concreción de un primer organigrama, que empezaba a delimitar misiones y funciones de las distintas áreas que conformaban la nueva institucionalidad.

La estructura organizativa se materializó en cinco Subsecretarías, dando especificidad a cada una de las mismas en virtud de la problemática relevada: Primera Infancia, Fortalecimiento Familiar, Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal, Administración y Asuntos Legales e Institucionales. Esto teniendo en cuenta el personal, los programas, dispositivos, sedes locales y las demandas emanadas tanto de los propios trabajadores como de la población destinataria. La nueva cartera contó con cinco Subsecretarías, tres destinadas al acompañamiento de las familias que atraviesan diferentes situaciones a través de la implementación de los programas, las dos restantes hacen a la organización y legalidad de la institución, dejando de manifiesto la interdependencia e interinstitucionalidad, de las diferentes áreas que la componen.

Asimismo, se avanzó en la organización territorial con el establecimiento de las distintas sedes de la SENAF RN en todo el territorio, en base al relevamiento interno permanente. En virtud de la creciente demanda de abordaje de situaciones, que se agudizan en su complejidad, del crecimiento poblacional de las distintas regiones de la Provincia se procedió a la apertura de varias sedes locales de SENAF, para propiciar la equidad y el acceso a la atención de niños, niñas y adolescentes que sufren la vulneración de derechos.

Estas acciones se sustentan en el intento de revertir modalidades de intervención enquistadas en la cultura organizacional y propiciar el cuestionamiento de la demanda social que reclama fórmulas tutelares para proteger a los niños. Cultura paternalista, adultocéntrica agregaría, y de tutela que en este campo de las políticas sociales sigue teniendo mucho peso y ha contribuido al escaso desarrollo de saberes y prácticas acordes a esta nueva perspectiva sobre derechos humanos. (Danieli y Messi, 2012)

Tal como sostiene Daniele y Messi es un desafío que implica cambios y transformaciones profundas en distintos aspectos tales como el diseño de la organización administrativa y judicial, en los procedimientos de protección, en las relaciones del Estado con los niños y la sociedad civil. Asimismo, se requiere de nuevas definiciones en las concepciones, en los modelos de actuación y en las prácticas desplegadas para la protección y promoción de los derechos por parte de los múltiples actores intervinientes, sean o no estatales. (Daniele y Messi, 2012)

La primera modificación a esta estructura organizativa, se dio a fines de 2018, con la jerarquización del Área de Recursos Humanos, que pasa de ser una Dirección a una Subsecretaría, en virtud de la complejidad de las temáticas abordadas y la necesidad de priorizar la adecuada asignación del recurso humano. A este respecto, una de las primeras cuestiones que se llevó a cabo fue la convocatoria interna para cubrir cargos jerárquicos en las sedes locales de SENAF RN. Esta iniciativa se enmarca en la Ley N° 5.238, dando origen a la cartera y su estructura organizativa, contando con escalafones jerárquicos y funcionales para dar respuestas eficientes en plazos acordes a la demandas.<sup>50</sup> Cabe destacar que todo esto fue posible gracias a la articulación, mediada por el convenio marco entre la SENAF y el IPAP, que establece una relación-asistencia recíproca y colaboración mutua.

En relación con el Recurso Humano, durante el año 2019, se concretó una convocatoria abierta, en distintas etapas, a través de un sitio web<sup>51</sup> donde se dispone de una plataforma para la inscripción, selección, cubrimiento y publicación de vacantes dependiente

<sup>50</sup>Fuente: <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=47635>

<sup>51</sup> Disponible en <https://convocatoriarn.rionegro.gov.ar/>

de la Secretaría de Función Pública y Reconversión del Estado de acuerdo a lo estipulado en la Resolución N° 4831/2018<sup>52</sup> de Ministerio de Economía. El objetivo de la incorporación de personal a la cartera fue, en palabras de la máxima autoridad, “reforzar los equipos y así ampliar la cobertura de las necesidades de la población rionegrina”<sup>53</sup> En dicho proceso se incorporaron 240 agentes a las diferentes áreas que componen las sedes locales. Al respecto, la Secretaria de Estado, en sus expresiones vertidas al ser consultada destacó la importancia y necesidad de sumar personal:

Luego de analizarlo, vimos la necesidad de conformar equipos y nuevos programas que no tenemos hoy en funcionamiento. Por ello, con muy buen criterio se habilitó la posibilidad de una convocatoria histórica para licenciados en trabajo social, psicólogos, psicopedagogos, choferes, asesores legales y especialistas en informática. Todo ello va a aportar a la conformación de una Secretaría que debe tener una presencia en cada una de las localidades. (Entrevista realizada a la Lic. Roxana Méndez por Diario Rionegro (8/8/2019)<sup>54</sup>)

Podría afirmarse que, la incorporación del personal no sólo permitió la conformación de equipos territoriales sino también delinear nuevas acciones de intervención y programas. Como sostiene Naciones Unidas (2006) Río Negro propició “poner los medios necesarios”, avanzando un paso más allá, como Estado, en su obligación en relación con los derechos de NNA. Esto permitió respetar, proteger y hacer efectivos estos derechos en todo el territorio implicando una prestación directa de servicios que de otro modo no hubiera sido posible.

A fines de 2019 se dio una segunda modificación de la estructura organizativa con el cambio de gobierno a nivel nacional, pero tuvo continuidad la gestión del gobierno provincial, más allá del cambio en la figura de las autoridades. La creación de la Subsecretaría de Programas Preventivos, Promocionales y Comunitarios fue motivada por la necesidad de contar con un Área específica que nuclea las actividades destinadas a la prevención y promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes.

... a la fecha estos programas (ECOS- HUECHE) dependen de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar, Área que tiende la mayor demanda.” En este punto, la creación de la misma propiciará una mayor organización y optimización de los recursos destinados a la prevención y promoción permitiendo avanzar en instancias previas a las de vulneración de derechos. Favorecerá el desarrollo de acciones preventivas, promocionales y asistenciales en el ámbito familiar, grupal y comunitario, a través de actividades deportivas, recreativas, culturales desarrolladas en el ámbito de vida de los destinatarios. (SENAF RN, 2019)<sup>55</sup>

<sup>52</sup> La normativa regula, a través del Consejo de la Función Pública, la incorporación de personal en los distintos ámbitos del Poder Ejecutivo Provincial. Disponible en [https://convocatoriarn.rionegro.gov.ar/docs/res483\\_18.pdf](https://convocatoriarn.rionegro.gov.ar/docs/res483_18.pdf)

<sup>53</sup> Fuente: <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=53672>

<sup>54</sup> Fuente: <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=53672>

<sup>55</sup> Documento interno a la Secretaria que fundamenta la creación del Área.

Es preciso destacar, ambos programas se unificaron en un área, en virtud que sus metas propician la integración de niños y adolescentes en riesgo de exclusión social. Mediante la implementación de proyectos permiten mejorar su vinculación social y promover el desarrollo pleno de la ciudadanía, fomentando la responsabilidad no sólo del entorno familiar sino de la comunidad. En este sentido, las distintas acciones desarrolladas en el marco de los mencionados programas buscan generar mecanismos de acompañamiento, asesoramiento y seguimiento para favorecer la contención, el cuidado de la integridad psicofísica y garantizar una adecuada atención en un ambiente de afecto, respeto y consideración plena de sus derechos, acordes con los fines del proyecto personal/familiar.

La tercera modificación a la estructura organizativa, se realizó en enero del 2020, implicó por un lado, la jerarquización de la Subsecretaría de Asuntos Legales e Institucionales otorgándole rango de Secretaría y por otro, la creación de la Secretaría de Planificación, Gestión y Control Interno- línea de capacidades estatales y organizativas.

En cuanto a la jerarquización de la Secretaría se parte de la base de la concreción de la Subsecretaría de Asuntos Legales e Institucionales, desde el inicio de la nueva institucionalidad, la cual está conformada por un cuerpo de abogados que brinda asesoramiento jurídico a todas las áreas e instituciones dependientes de la SENAF RN e interviene en el marco de la normativa vigente, dotando a este organismo de autonomía funcional en el aspecto de asesoría legal.

La necesidad de jerarquizar la Subsecretaría de Asuntos Legales e institucionales está fundada en la relación estrecha que posee con el Poder Judicial y la transversalidad que la misma posee respecto de las otras áreas de la SENAF RN. Es importante destacar que todo trámite que se realiza debe ser intervenido por la Subsecretaría de Legales e Institucionales para encuadrarlo en la normativa vigente a los efectos de cumplir plenamente con lo establecido en la Ley de Creación de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia<sup>56</sup> (SENAF RN 2020)

El desafío para instituir un enfoque de derechos en materia de infancias y adolescencias implica cambios y transformaciones nodales, en el diseño de la organización administrativa-judicial del Estado, en sus procedimientos ligados a la protección y también en las concepciones, los modelos de actuación y las prácticas que se despliegan para garantizar la protección, la promoción y la restitución de los derechos. (Daniele y Messi, 2012)

Con relación a la creación de la Secretaría de Planificación, Gestión y Control, avanzando en las reformas de los procesos administrativos, se pone énfasis en una gestión

---

<sup>56</sup> SENAF RN 2020. Extracto de la fundamentación que da origen a la creación de la Secretaría de Asuntos Legales e Institucionales.

orientada a los resultados, cuya herramienta fundamental es el planeamiento estratégico en los procesos de gestión y control. Esta reestructuración constituye el pilar sobre el que se asienta el resto de la estructura y funciona de forma coordinada y transversal con el resto de la organización. (SENAF RN, Febrero 2020<sup>57</sup>)

En este sentido, se propone la implementación de la gestión por resultados, lo que implica una administración focalizada en la planificación de las políticas públicas permitiendo mensurar el logro de los objetivos, metas y resultados alcanzados. Asimismo, es necesaria la reingeniería de procesos y un control interno integrado a las actividades operativas, de forma tal que ofrezca una garantía razonable de la consecución de los objetivos. Es decir, propiciar el cumplimiento normativo, contar con información financiera oportuna y confiable, buscando la eficiencia, la eficacia, la economía y la efectividad de los procesos tendientes al logro de los objetivos en materia de infancias y adolescencias que se implementan en todo el territorio provincial. (SENAF RN, 2020)

La modificación de la estructura organizativa de la SENAF RN busca abrir camino, por un lado hacia el trabajo colaborativo con el poder judicial para la restitución de derechos en los casos donde han sido vulnerados. Por otro lado, abordar las problemáticas sociales prevalentes en las distintas regiones tendiendo a una plena integración social, a partir de propiciar la contención/resolución a través de la difusión e información de los temas, orientar en la formulación de iniciativas que faciliten la prevención y el tratamiento adecuado,.

Esta modificación busca propiciar la elaboración de proyectos y programas comunitarios orientado a sensibilizar, informar, capacitar y / o fortalecer la promoción familiar que permita mejorar su calidad de vida y el involucramiento social. Como lo mencionara la Secretaria de Estado: “Hoy la Secretaría se conformó con una estructura por primera vez para poder planificar algo y no correr atrás de la emergencia”<sup>58</sup>

## **4.2 Las líneas de acción implementadas desde el 2017.**

### **4.2.1 Participación en Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**

Es importante aclarar, que Río Negro ha participado de las Sesiones del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia desde sus inicios con regularidad, salvo el período septiembre de 2011 a marzo de 2012, momentos de grandes cambios en el orden político institucional, que coincide con el quiebre de la hegemonía ‘radical’ en la provincia<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Fuente: Informe de gestión Febrero 2020 elevado a la Señora Gobernadora para el discurso de inicio de sesiones legislativas 2020.

<sup>58</sup> Lic. Roxana Méndez en <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=53672> 8/8/2019

<sup>59</sup> Desde la recuperación de la democracia en el año 1983, en la provincia se han acontecido una sucesión de gobiernos pertenecientes a la Unión Cívica Radical. Este fenómeno perduró 28 años, hasta que en el año 2011 el

A partir de la creación de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia, la máxima autoridad es quien representa a la provincia en las sesiones de COFENAF, en cumplimiento de lo expresado en el inciso d, punto 10 del artículo 23 de la Ley 5398. Hasta ese momento, de acuerdo a los registros de las sesiones, la representación la ejercieron de manera indistinta y /o alterna el Ministro, un Subsecretario o un Director del Ministerio de Familia o Desarrollo Social, de acuerdo a la denominación del Organismo en los distintos períodos de gestión de gobierno en Río Negro.

A partir de noviembre de 2017, la representación del gobierno provincial ante el Consejo lo ejerce la máxima autoridad de SENAF RN, y la participación en las sesiones del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia ha sido constante, pudiendo concretar una sesión en la Provincia a fines de marzo de 2019, con sede en la ciudad de Viedma<sup>60</sup>.

La participación ha sido activa, con propuestas específicas en relación con la restitución de los derechos vulnerados a niñas, niños y adolescentes de todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las particularidades de cada región del país. Entre los temas debatidos en esa instancia federal, se pueden mencionar la aprobación del Plan Nacional de Acción para la protección integral de niñas, niños y adolescentes 2016-2019, que incluyó referencias específicas para cada provincia; el régimen penal juvenil, la reglamentación de la Ley 27364 y la federalización de la implementación del Registro Único Nominal.(Memoria COFENAF, 2016-2019)

El compromiso asumido por Río Negro, con la firma del acuerdo para la implementación del Plan Nacional, es con los adolescentes y jóvenes, cuyas temáticas surgen de los foros de participación. Los ejes prioritarios son: fomentar y fortalecer el proyecto de vida luego de la terminalidad educativa, la salud, la recreación, los medios de comunicación y la estigmatización, regular el accionar de las fuerzas policiales en relación con los adolescentes, crear espacios de participación donde los adolescentes sean oídos y se tenga en cuenta su opinión.<sup>61</sup>

#### 4.2.2 Propiciando la Intersectorialidad

Una de las cuestiones que se priorizó, con relación a garantizar el pleno ejercicio de los derechos a niñas, niños y /o adolescentes, fue la formalización del Protocolo de Atención Integral de niñas, niños y adolescentes aprehendidos por las fuerzas de seguridad.

---

radicalismo perdió en las elecciones presidenciales en manos del Frente para la Victoria, liderado a nivel nacional por Cristina Fernández de Kirchner (Dall'Armellina y Posse, 2014 en Geuna, 2018: 98 ). [https://www.rionegro.com.ar/soria-arraso-en-las-urnas-y-puso-fin-al-poder-del-radicalismo-en-rio-negro-EXRN\\_715463/](https://www.rionegro.com.ar/soria-arraso-en-las-urnas-y-puso-fin-al-poder-del-radicalismo-en-rio-negro-EXRN_715463/); <https://www.rionegro.com.ar/como-fueron-las-elecciones-en-rio-negro-desde-1983-hasta-el-2019-945296/>

<sup>60</sup> <https://senaf.cba.gov.ar/el-consejo-federal-de-ninez-se-reunio-en-viedma/>

<sup>61</sup> Datos extraídos de Memoria COFENAF, 2016-2019: pág. 71 y 72

Este protocolo, se enmarca en la elaboración e implementación de políticas públicas para la niñez y adolescencia, tendientes a crear un sistema de protección basado en la corresponsabilidad. A la fecha, el mismo se encontraba regulado por una resolución ministerial<sup>62</sup>.

Se aprobó por Decreto N° 1202/ 2018<sup>63</sup>, mediante un trabajo de coordinación y articulación con el Ministerio de Seguridad y Justicia y el Ministerio de Salud, propiciando no sólo un abordaje integral, que dé respuestas desde una perspectiva integradora y multidisciplinar, sino la especificidad en esta temática tan sensible<sup>64</sup>. En este sentido, desde la nueva institucionalidad se propende a la generación de espacios especializados atendiendo a las circunstancias, contextos adversos familiares y personales de cada adolescente, en el marco de garantizar los derechos frente al uso desproporcionado de la fuerza pública y el respeto a la normativa legal vigente.

Asimismo, a través de la Subsecretaría de Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal, se implementaron en la provincia los Centros de Admisión y Derivación- (CAD) y se realizaron capacitación a los agentes de los distintos organismos intervinientes, en toda situación de aprehensión de niños, niñas y adolescentes por parte de las fuerzas de seguridad en virtud de la presunta comisión de un delito.

Por otra parte, desde la cartera, se han gestionado y llevado adelante capacitaciones conjuntas en distintas temáticas, propiciando acciones articuladas que permitan superar la fragmentación de las miradas y las intervenciones aisladas, y así, orientar las acciones al fortalecimiento de las relaciones y articulaciones institucionales, en pos de la restitución, la promoción y la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En el marco del artículo 32 de la Ley Nacional 26061, a fines de 2018<sup>65</sup>, se da el puntapié para la conformación efectiva del Sistema de Protección Integral, al convocar a los distintos organismos estatales a reuniones de carácter interministerial, para articular acciones y fortalecer la implementación de políticas sociales desde un enfoque de derechos y corresponsabilidad. Dichos encuentros fueron coordinados por la titular del organismo y se enmarcaron en las competencias delegadas por el Ejecutivo, de diseñar, conformar, coordinar y evaluar mesas de trabajo y programas de carácter interministerial,

<sup>62</sup> Resolución Ministerio de Desarrollo Social N° 2438/ 2010

<sup>63</sup> Protocolo para la Atención Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Aprehendidos en Centros Atención y Derivación o en Unidades de Orden Público. Disponible en <https://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5709.pdf>

Fuente: [https://vaconfirma.com.ar/?articulos\\_seccion\\_715/id\\_6533/presentaron-un-nuevo-protocolo-para-detener-menores-en-la-via-publica](https://vaconfirma.com.ar/?articulos_seccion_715/id_6533/presentaron-un-nuevo-protocolo-para-detener-menores-en-la-via-publica)

<sup>64</sup> Fuente: [https://vaconfirma.com.ar/?articulos\\_seccion\\_715/id\\_6533/presentaron-un-nuevo-protocolo-para-detener-menores-en-la-via-publica](https://vaconfirma.com.ar/?articulos_seccion_715/id_6533/presentaron-un-nuevo-protocolo-para-detener-menores-en-la-via-publica)

<sup>65</sup> Fuente: Portal de Noticias de la Secretaría de Medios del Gobierno de Río Negro <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=49068>

interorganizacional e interjurisdiccional para el abordaje interdisciplinario de situaciones que comprendan el interés superior de las niñas, niños y adolescentes rionegrinos.

Las jornadas tuvieron por objetivo coadyuvar a la concreción en la práctica del sistema de protección integral de derechos, estableciendo lineamientos comunes para todas las intervenciones que se realizan en el territorio, aunando criterios que permitan fortalecer los proyectos que favorezcan el pleno ejercicio y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En este punto, es dable destacar que el corpus legal establece la conformación del Sistema Integral de Protección de Derechos, cuyo principio rector es la corresponsabilidad de todos los organismos estatales en el diseño, la planificación, la ejecución y el monitoreo de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia. Puede afirmarse que, la SENAF RN, institucionalidad pública, propicia la implementación de una política con enfoque de derechos, consistente con el marco normativo provincial, nacional e internacional.

Asimismo, se concretaron espacios que propiciaron la conformación de mesas interministeriales entre las sedes locales de SENAF RN, los Municipios y las Comisiones de Fomento. Durante el transcurso del año 2019, se ha trabajado en la conformación de distintas mesas de trabajo interministerial e interorganizacional con el objetivo de habilitar articulaciones de las acciones los distintos actores, a partir de generar espacios para delimitar los alcances de cada una de las instituciones. Favoreciendo de este modo el trabajo articulado, la corresponsabilidad y concurrencia de políticas, propiciando la coordinación, así como construir una red de trabajo que propicie la construcción del Sistema integral de protección de derechos. Estas convocatorias propician realizar la cartografía de actores y la escritura de pautas generales para conformar acuerdos que permitan un abordaje integral de niñas, niños y adolescentes en situación de vulneración, en cada una de las localidades anfitriona de las mesas.

En las convocatorias a los encuentros se especificaba que el propósito era “conformar una mesa de trabajo interministerial e interorganizacional permanente que implemente respuestas a las demandas y/o problemáticas de Niñez y Adolescencia que sean operativas, pertinentes, expeditivas y ajustadas a derecho”. Propiciando la gestión asociada para coordinar y optimizar los recursos para la implementación de las distintas estrategias de acción en el territorio<sup>66</sup>.-

---

<sup>66</sup> Entre otras cuestiones se busca: definir roles, funciones y tareas de cada uno de los actores de las distintas áreas que conforman la mesa de trabajo; identificar los procedimientos y los circuitos de cada intervención; evitar la superposición de tareas o funciones a partir de evidenciar las diferencias en cuanto a la intervención y el registro de información en cada una de las áreas; componer el mapa de actores y diagrama de procedimientos para la atención de situaciones de vulneración de derechos.

Podría afirmarse, entonces, que la nueva institucionalidad en materia de infancias y adolescencias en la Provincia de Río Negro, intenta incorporar una línea de trabajo que visualice y proponga estrategias de acción que contemplen la necesidad de aprendizaje constante, así como las interdependencias necesarias, tanto entre los actores públicos como entre éstos y los privados, en un plano más amplio, retomando el concepto de gobernanza tal como lo plantea Cunill Grau (2010), avanzando en la instalaciones de capacidades institucionales que permitan la implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos.

#### **4.2.3 Programa: Camino al mañana**

Este programa se formalizó mediante Decreto N° 698/2018<sup>67</sup>, dependiente de la Subsecretaría de Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal, cuyo objetivo es generar la posibilidad de inclusión laboral de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social a través de pasantías laborales. Se basa en capacitaciones laborales que habiliten a los adolescentes y jóvenes a construir un proyecto de vida como sujeto de derecho en una vida democrática. En la implementación del mismo, se coordina con la Secretaría de Estado de Trabajo, con el objetivo de que las mismas se encuadren en lo establecido por la Ley N° 26.390 “Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente”.

#### **4.2.4 Observatorio de Infancias y Adolescencias<sup>68</sup>**

Mediante Decreto 1153/2019<sup>69</sup> se impulsa la creación del Observatorio de Derechos de las Infancias y Adolescencias cuyo propósito es “generar un sistema de indicadores que permitan monitorear y evaluar el impacto de las políticas públicas provinciales, en los avances y retrocesos en este sector de la comunidad”.

El objetivo específico establece la necesidad de producir insumos acordes a las políticas públicas de protección integral generando las condiciones de fiabilidad y viabilidad para el monitoreo, y la evaluación y la democratización de la información entorno al ejercicio de derechos de las infancias y adolescencias.

Establece la necesidad de aportar al diseño y gestión de las políticas públicas de promoción, protección y reparación de derechos de las infancias y adolescencias efectuando el seguimiento permanente de la legislación y de las políticas que les conciernen.

<sup>67</sup> Disponible en <https://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5691.pdf>

<sup>68</sup> <https://www.rionegro.com.ar/nuevo-organismo-para-la-infancia-y-adolescencia-en-rio-negro-1117091/>

<sup>69</sup> Fuentes: <https://www.errei.us.com/Legislacion/documento/20190920093727361>; <https://www.rionegro.com.ar/nuevo-organismo-para-la-infancia-y-adolescencia-en-rio-negro-1117091/>

#### 4.2.5 Articulación pro- integralidad.

Una constante que se observa, a través de los distintos medios de comunicación, y en las acciones concretas llevadas adelante por la gestión de la SENAF RN, es la búsqueda de acuerdos que propicien la articulación, y la coordinación entre los sectores/actores involucrados en la implementación de las políticas públicas destinadas a las infancias y adolescencias. Ejemplos claros son los acuerdos que se han firmado con diferentes Municipios,<sup>70</sup> para la implementación de acciones conjuntas sobre temáticas comunes, en pos de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; ya sea por el préstamo de espacios físicos o el mantenimiento de los mismos; la articulación de acciones para la implementación de un programa en particular; o compartir los recursos humanos –profesionales-, que en muchas localidades es escaso.

Asimismo se han firmado acuerdos con otros organismos, tanto provinciales (Subsecretaría de Pesca por productos de mar para distintas instituciones dependientes de la cartera), como nacionales (convenio con Casas de Altos Estudios con sede en la Provincia) e internacionales (UNICEF Y PHAROS)

#### 4.2.6 Registro Único Nominal (RUN)

A partir de la firma del convenio con UNICEF y el Grupo PHAROS, en el año 2018, el RUN permite contar con información individualizada de niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados en los que interviene el Estado. El uso de la herramienta informática desarrollada por UNICEF ofrece una respuesta innovadora por el uso de tecnologías de información en el área social<sup>71</sup>, además da soporte al Estado para que pueda intervenir más rápidamente, así poder cumplir con los plazos que establecen las leyes, y brinda capacitaciones al personal de los organismos provinciales que lo utilizan. A través del sistema informático, en el legajo personal de cada niña, niño y/o adolescente se registran, articulan y monitorean las intervenciones de los equipos territoriales, dependientes de la SENAF RN, que trabajan en la restitución de Derechos.

Es importante destacar que, hasta el momento, no existía un sistema coordinado y centralizado de información provincial específico de Infancias y Adolescencias, prevalecían esfuerzos de organismos individuales, tal como el SIAPS. La información se concentraba a

<sup>70</sup> <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=57578>; <https://informativohoy.com.ar/senaf-contara-con-un-lugar-de-atencion-y-entrevistas-en-las-grutas/>; <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=57920>; <https://www.noticiasnet.com.ar/nota/2020-3-4-11-58-0-senaf-y-municipio-acompanaran-a-adolescentes-a-insertarse-en-el-mundo-socio-laboral/>;

<sup>71</sup> Fuente: <https://rionegro.gov.ar/?contID=59383>

través del Padrón Único de Beneficiarios,<sup>72</sup> que generaba incompatibilidades en los sistemas de registros, decantando en falencias importantes en la sistematización y manejo de la información. Esto producía una inadecuada información que no favorecía la toma de decisiones que bregara por un enfoque de derechos integral que los garantizara.

En relación con la implementación del Registro Único Nominal, se han realizado capacitaciones específicas, a cargo del grupo de asesores, tanto de la cartera como del Grupo PHAROS en las distintas sedes de la Provincia. El objetivo de las mismas es incorporar el RUN como herramienta de gestión, apostando a lograr la institucionalidad y que en este marco se habiliten distintas estrategias para seguir reforzando los procesos de adaptación al uso del RUN, remarcar la obligatoriedad del mismo y aportando al cambio de cultura del registro.

#### **4.2.7 Apuesta a la Desinstitucionalización: PAE-**

El Programa de Acompañamiento al Egreso PAE, que se implementa en la Provincia mediante convenio con Nación, que se protocolizó en enero de 2019, en base a la Ley 27364/2018<sup>73</sup>. Es un “Plan de egreso integral para el acompañamiento de jóvenes en proceso de transición del sistema de protección de derechos a la vida autónoma”, es acompañarlos en el proceso a la vida adulta, para garantizar que el mismo sea planificado y gradual, proporcionándoles oportunidades para el desarrollo de habilidades de autocuidado, prácticas e interpersonales.

Este programa garantiza nuevos derechos para los adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales, fundamentalmente: el derecho a un acompañamiento integral e individualizado, por medio de un referente para el fortalecimiento de su autonomía, teniendo en cuenta los principios enumerados en la normativa que crea el programa y el derecho a una asignación económica mensual igual a un 80% de un salario mínimo vital y móvil. Se han realizado, en convenio con el INAP<sup>74</sup> y SENNAF capacitaciones, tanto virtuales como presenciales para quienes se desempeñan en la tarea de acompañamiento a los jóvenes que adhieren al programa.

#### **4.2.8 Reactivación del CONIAR**

Durante el período presidido por la Secretaria de Estado, el Consejo de Niños y Adolescentes de la Provincia ha logrado reactivar su funcionamiento a partir de la

<sup>72</sup> Sistema Integrado de Administración de Programas Sociales -el SIAPS-, que informatiza la totalidad de los programas sociales generando un Padrón Único de Beneficiarios. Datos extraídos del Diario de Sesiones de la Legislatura de Río Negro del día 28 de agosto de 2008. Reunión XII. Disponible en <https://www2.legisrn.gov.ar/DIARIO/D00789.PDF>

<sup>73</sup> Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276156/norma.htm>

<sup>74</sup> Instituto Nacional de la Administración Pública

convocatoria y realización de las sesiones ordinarias/itinerantes y la propuesta de un Plan estratégico de funcionamiento, elaborado con el asesoramiento del Dr. Norberto Liwski. Asimismo, se realizó la presentación ante el COFENAF de un documento de repudio ante la propuesta de la baja de imputabilidad, se planificó una agenda de visitas institucionales a distintas localidades de la provincia con el objetivo de fortalecer el funcionamiento de los Consejos Locales y se proyectó la conformación de los mismos en ciudades donde aún no están en marcha. Se generaron actividades para la conmemoración de los 30 años de la Convención Internacional de los Derechos del Niño<sup>75</sup>, difusión del contenido de la Convención, Concurso para artistas plásticos e ilustradores, entre otros.

### 4.3 Líneas a implementar

Actualmente, la SENAF RN está trabajando en distintas líneas de acción, con base en un enfoque de derechos en pos de garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la provincia. La atención prioritaria y el acompañamiento de los sectores más desprotegidos es mucho más que un simple acto de solidaridad, es un imperativo ético para los que quieren forjar los Estados que quieren forjar un país más justo. Trabajar en pos de la atención de las necesidades, de la prevención, promoción y en la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes y sus familias es una tarea ardua, que implica un esfuerzo sostenido en el tiempo para la visibilización de algún cambio.

#### 4.3.1 Familias Solidarias

En cuanto a la reformulación de Programas, se llevó a cabo un largo trabajo con la modalidad de intervención “Familia Solidaria”, que depende del programa Fortalecimiento Familiar, para darle un giro a la implementación del mismo en todo el ámbito provincial.

En este sentido, se realizó una capacitación sobre “Acogimiento Familiar” con el objetivo de capacitar a los equipos técnicos interdisciplinarios de la SENAF sobre esta temática compleja. La capacitación estuvo a cargo del equipo de la RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar) quién propició la transferencia de conceptos claves<sup>76</sup>, brindó herramientas teórico-prácticas. Este eje temático tuvo continuidad, en cuanto a las capacitaciones, en el año 2019, desde la Subsecretaría de Primera Infancia.

<sup>75</sup> Fuentes: <http://www.demedios5.com.ar/el-coniar-premio-a-los-ganadores-del-concurso-por-los-derechos-de-la-infancia/>; <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=50945>; <https://noticiasveintitres.com/2019/06/21/el-coniar-amplia-su-plan-de-accion-en-la-provincia/>

<sup>76</sup> Definición, tipos de acogimiento, principios transversales, enfoques de intervención, estándares y procedimientos de las siete procesos de acogimiento familiar, situaciones dilemáticas y/o frecuentes que se dan en los procesos.

Otro punto importante a considerar, es que a partir de los aportes de los equipos territoriales, se realizó un borrador del proyecto de ley para que esta modalidad de intervención se transforme en un programa provincial.

#### **4.3.2 Línea 102**

La Línea 102 es servicio telefónico gratuito y confidencial brinda un espacio de escucha, contención y orientación para niños, niñas y adolescentes y también realiza intervenciones, de manera conjunta con otros organismos del Estado, ante situaciones de vulneración de sus derechos.

En la Provincia de Río Negro, el artículo 49 de la Ley 4109, prevé la creación de la Línea SOS NIÑOS, en el marco del Programa de Servicio de Orientación y Seguimiento a Niños y Adolescentes en Riesgo, cuyos objetivos y fundamentos se expresan en los artículos precedentes, de la siguiente manera:

- a) Difundir y concientizar a la sociedad acerca de los derechos de los niños. b) Dar respuestas a situaciones denunciadas. c) Coordinar acciones con organismos públicos o privados, gubernamentales o no, que por su naturaleza o fines podrán contribuir a la consecución de los objetivos propuestos. (Art 48. Ley 4109)

La Provincia ha bregado intensamente por implementar esta política pública de ayuda a Niños, sin lograrlo a la fecha. Sin embargo es dable destacar que, en el marco de la Federalización de la Línea 102<sup>77</sup>, que acordara COFENAF, ha cobrado nuevo impulso la necesidad de contar con esta herramienta informática que propicie el acceso en igualdad de condiciones, al Sistema de Protección Integral de Derechos. Conjuntamente con la SENNAF se están realizando las gestiones pertinentes para que en el transcurso del primer semestre del año 2020 se logre ponerla en funcionamiento. Se realizaron jornadas de Sensibilización para los agentes de la SENAF en distintas localidades de la Provincia, nucleando las sedes más cercanas entre sí.

#### **4.4 Una deuda pendiente: la participación de los NNyA**

La participación de las niñas, niños y adolescentes es un derecho y se constituye en uno de los cuatro principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN), junto a los de no discriminación; interés superior del niño y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo. En este sentido, la CIDN, en su artículo 12, establece que los Estados deben garantizar que el niño esté en condiciones de formarse un juicio propio,

<sup>77</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/linea-102-una-herramienta-para-protger-los-derechos-de-ninos-ninas-y-adolescentes>; <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/37414-el-gobierno-busca-federalizar-la-linea-102-de-atencion-de-ninos-ninas-y-adolescentes>

así como el derecho a expresar libremente su opinión sobre las situaciones que les afecten, teniéndose en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez.

La confianza y la competencia para participar se adquieren gradualmente, con la práctica, lo que implica que una participación genuina, se requiere de apoyo para la construcción de una opinión informada por parte de los niños, niñas y adolescentes. Es necesario promover el asociacionismo como un espacio propio de las infancias y las adolescencias y la representatividad entre ellos.

Tal como sostiene Roger Hart, “una nación es democrática en la medida en la que sus ciudadanos participan, especialmente a nivel local”. En este sentido, es una utopía esperar que, repentinamente, las personas, al cumplir la mayoría de edad, se conviertan en adultos responsables y participativos sin haber experimentado previamente con las habilidades y responsabilidades que ello conlleva. (UNICEF<sup>78</sup>). La participación se constituye en un derecho y una responsabilidad, en tanto implica compartir las decisiones que afectan a la vida propia y a la vida de la comunidad en la cual se vive.

El ejercicio de la participación de los niños, niñas y adolescentes es la mejor expresión de su reconocimiento como sujetos de derechos, en tanto que se los considera agentes activos en la promoción y exigencia de los derechos de que son acreedores por ser seres humanos. Hasta ahora la participación de las niñas, niños y adolescentes es una deuda pendiente, dado que no se ha gestado formalmente espacios que la propicien, ni generen las condiciones para que se experimente con las habilidades y responsabilidades que esto conlleva.

Sin embargo, existen dos propuestas concretas a este respecto, que han surgido del seno de los equipos territoriales de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia, por un lado la Creación del Consejo Provincial de Adolescentes, cuyo eje vertebrador es el derecho a ser oído y que sea tenida en cuenta su opinión, y por otro la creación del Parlamento de Niños, Niñas y Adolescentes con eje en la participación. Ambos espacios buscan favorecer la participación en los niveles, familiar, escolar y la comunidad, teniendo como base los instrumentos internacionales de derechos humanos, sobre todo, la Convención sobre los Derechos del Niño y la normativa nacional y provincial vigente.

---

<sup>78</sup>Fuente: página Oficial de UNICEF Ciudades Amigas de las Infancias. Disponible en “<https://ciudadesamigas.org/hablemos-de-participacion-infantil/#:~:text=La%20participaci%C3%B3n%20infantil%20es%20un,la%20supervivencia%20y%20el%20desarrollo.>

---

## CONCLUSIÓN

En el presente trabajo se realizó un recorrido normativo que permite afirmar que la jerarquización del Área, nueva institucionalidad en materia de infancias y adolescencias en la Provincia de Río Negro, fue un proceso incremental de medidas progresivas que fueron adoptando las distintas gestiones de gobierno en el transcurso de las últimas décadas. Construir la viabilidad político institucional sobre la base de un enfoque de derechos posibilitó dar cuenta de la recreación y la reapropiación en el nivel provincial, del marco normativo internacional plasmados en la Carta Magna Argentina.

Las transformaciones institucionales y de las normativas que dan cuerpo a la nueva institucionalidad, se sitúan en un momento político e histórico específico, atravesado por la imbricación de las políticas para las infancias y las adolescencias. Este proceso con la retórica de derechos y la inclusión social, adquirió modificaciones y redefiniciones, recreando el campo de un modo singular, heterogéneo y complejo. En este punto, esta nueva institucionalidad emergió en un marco de disputa y renegociación permanente con sus complejidades y singularidades, sobre el que se requiere puntualizar y reflexionar, aunque excede el objetivo de este trabajo.

Las nuevas formas de protección social, para este grupo poblacional, materializadas en la nueva institucionalidad, es atravesada por ejes vertebradores de la misma: la articulación y la Intersectorialidad como sustento necesario de la corresponsabilidad en el marco del Sistema de Protección Integral de Derechos; la necesidad de contar con registro confiables de datos para la toma de decisiones; bregar por el pleno ejercicio y goce de los derechos de niñas, niños y adolescentes (desinstitucionalización, participación, vivir en familia) y capacitación permanente del recurso humano.

El desafío de la construcción de SENAF RN ha implicado un trabajo orientado a transformar la dimensión cultural e ideológica que afirma las bases de la institucionalidad estatal, y paralelamente su ampliación y modificación, de modo que permita superar el carácter focalizado y supletorio que ha caracterizado históricamente a las políticas destinadas a las infancias y adolescencias en la Provincia de Río Negro. La etapa fundacional estuvo atravesada no sólo por la creación de una nueva institucionalidad, sino por un contexto muy complejo y sumamente adverso. La emergencia apremiaba sin contar con la posibilidad de planificarla, sumado a que, otros Organismos e incluso la sociedad civil, esperaban respuestas nuevas e inmediatas a viejos problemas instalados cómodamente en la cotidianeidad de esta nueva cartera, y demandaban la intervención de SENAF RN como sí se conformara a partir de su declaración legislativa.

---

---

Como visión general, Río Negro posee una institucionalidad basada en el enfoque de derechos en materia de protección de las infancias y las adolescencias, sin embargo quedan resabios del enfoque tutelar en las prácticas y existen múltiples falencias en su funcionamiento. Una lógica de funcionamiento compartimentada, con anclaje en la asignación parcelada de recursos inhibe la capacidad de proyección y planificación global del sistema. Una de las zonas de clivaje institucional son las políticas públicas para las infancias y las adolescencias, se caracterizan por su desarticulación, fragmentación institucional y baja articulación con la sociedad civil, lo que conduce a la descoordinación de sus acciones, duplicación de funciones y servicios y al ineficiente uso de recursos en las intervenciones para la restitución de derechos. Esto redundando en abordajes insuficientes, baja cobertura en las prestaciones y falta de priorización de la inversión en las áreas de infancias y adolescencias por parte del Estado. En definitiva, faltan prioridades claras y una política social articulada y coherente.

Los obstáculos en cuanto a la posibilidad de coordinación y articulación podrían estar dados por el arraigo de las políticas públicas al sector de origen y la debilidad administrativa. Las mismas no fueron concebidas como políticas específicas de infancias y adolescencias, no poseen concepción de pluralidad de sujetos, poco participativas y los NNA son pensados como objetos y no sujetos de políticas, desde una visión adultocéntrica y centralista. Con la incorporación del personal no sólo permitió la conformación de equipos territoriales sino también delinear nuevas acciones de intervención y programas, disponiendo los medios necesarios para la concreción de las intervenciones desde un enfoque de derechos, que garantice a los NNyA el pleno ejercicio y goce de los mismos.

Una constante que se observa es la búsqueda de acuerdos que propicien la articulación y la coordinación entre los sectores/actores involucrados en la implementación de las políticas públicas destinadas a las infancias y adolescencias. En este punto ha realizado un esfuerzo logrando conformar espacios que propiciaron la conformación de mesas interministeriales con distintos Organismos a nivel Provincial, y con Municipios y Comisiones de Fomento a nivel local. Los mismos favorecieron el trabajo articulado, la corresponsabilidad y concurrencia de políticas, propiciaron la coordinación, así como la construcción de una red de trabajo que deberá propiciar la construcción del Sistema integral de protección de derechos. Estas convocatorias permitieron realizar la cartografía de actores y la escritura de pautas generales para conformar acuerdos para el abordaje integral de niñas, niños y adolescentes en situación de vulneración, en cada una de las localidades anfitriona de las mesas. Queda pendiente propiciar la gestión asociada para coordinar y optimizar los recursos para la implementación de las distintas estrategias de acción en el

---

---

territorio.

En este sentido, para que esta nueva institucionalidad tome cuerpo y trascienda la gestión de gobierno, se requiere de la consolidación de un nuevo espacio público que propicie la participación deliberativa sobre las decisiones públicas y sus resultados, asegure la exigibilidad e incidencia de los derechos a partir de la gestión de la información y la comunicación con la ciudadanía, cree sentido de comunidad y responsabilidad social a partir de los arreglos de co-producción público-privada. Además, se deben incorporar líneas de trabajo que visualicen y propongan estrategias de acción que propicien el aprendizaje constante y las interdependencias necesarias, tanto entre los actores públicos como entre éstos y los privados, retomando el concepto de gobernanza tal como lo plantea Cunill Grau (2010). En virtud de poder dar respuestas acordes dadas las altas dosis de complejidad, las incertidumbres técnicas y políticas, la dispersión de los conocimientos y del poder que caracterizan el contexto actual de la gestión pública. La SENAF RN debe poner el acento en un estilo de gestión abierto y colaborativo, cuyo mayor desafío será incluir a multitud de actores, que presentan diferencias significativas de poder y de conocimientos, intentando revertir la tradición de los arreglos colaborativos del pasado que se circunscribían a pequeños grupos de pares. Y un requisito, no menos importantes, es que quienes ocupen puestos de decisión sustenten valores consistentes con la construcción de ciudadanía: Compromiso Social - Corresponsabilidad - Regulación Social – Deliberación.

La institucionalidad pública encargada de la implementación de una política con enfoque de derechos debe ser consistente con el marco normativo que sustenta este tipo de políticas. En este sentido, una institucionalidad pública que devenga en gobernanza sistémica, accountability e inserta en un vigoroso espacio público permitirá dar consistencia a las políticas públicas con enfoque de derechos, en pos del aumento de poder ciudadano y de la construcción de ciudadanía social. En este punto, tal como sostiene Cunill Grau (2013), el ejercicio de ese campo de poder ciudadano está directamente condicionado por el tipo de institucionalidad que se diseñe para implementar las políticas con enfoque de derechos y los valores y prácticas de los actores que hacen parte de esa institucionalidad; en tanto que los valores y las instituciones no son independientes unos de las otras.

La creación de la Secretaría de Estado, fue un punto bisagra, no sólo en cuanto a las políticas públicas y sociales que se implementaban en materia de infancias y adolescencias, sino que fue un puntapié que permitió iniciar el proceso de poner los medios necesarios para la realización del derecho.

La atención prioritaria y el acompañamiento de los sectores más desprotegidos es

---

---

mucho más que un simple acto de solidaridad, es un imperativo ético para los que quieren forjar los Estados que quieren forjar un país más justo. Trabajar en pos de la atención de las necesidades, de la prevención, promoción y en la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes y sus familias es una tarea ardua, que implica un esfuerzo sostenido en el tiempo para la visibilización de algún cambio.

Este recorrido por algunas condiciones históricas, sociales, económicas, políticas e institucionales, nos permite advertir cierta característica del contexto institucional provincial que resulta relevante a este estudio, que Navarro Floria y Nicoletti (2001), destacan como la “permeabilidad constitutiva de la región” a las influencias externas, tanto nacionales como internacionales. La creación de la nueva institucionalidad propició contar con los medios necesarios para velar por la concreción del ejercicio y efectivo goce de los derechos en el territorio provincial. La constitución del Organismo con la especificidad demandó un largo proceso, y no siempre tuvo a los NNyA como sujetos de intervención, este es el legado de una lucha, que aún continúa y tiene varias deudas que saldar. La situación de las infancias y las adolescencias, comienza a visualizarse desde un enfoque diferente, tienen un lugar en la agenda pública, pero todavía hay mucho camino por recorrer.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Alonso, Guillermo y Di Costa, Valeria (2011) “Más allá del principio contributivo : cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011” Disponible en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/epyg-unsam/20171031051615/pdf\\_509.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/epyg-unsam/20171031051615/pdf_509.pdf)
  - ✓ Balardini, Sergio (2015) Políticas locales de juventud en Santa Fe. Friedrich Ebert Stiftung
  - ✓ Beloff, M. (2013). Un modelo para armar—y otro para desarmar!: protección integral de derechos vs. derechos en situación irregular
  - ✓ CEPAL (2006), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago, CEPAL. Disponible en [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion\\_social\\_de\\_cara\\_al\\_futuro.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion_social_de_cara_al_futuro.pdf)
  - ✓ Cristini, María Romina (2009) El derecho de participación-opinión de niños, niñas y adolescentes. En el ordenamiento jurídico argentino.
  - ✓ Cunill Grau, N. (2005) “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
  - ✓ Cunill Grau, Nuria (2010) “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46. (Feb. 2010). Caracas, disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>. Consulta realizada el 20 de octubre de 2019.
  - ✓ Cunill-Grau, Nuria (2014) La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual. En *Gestión y política pública versión impresa* ISSN 1405-1079. México. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>. Consulta realizada el 20 de octubre de 2019.
  - ✓ Dall' Armellina, Pedro Alberto y Posse, Hernán Manuel (2014) El sistema Político de la Provincia de Río Negro bajo la interpelación kirchnerista. Consulta realizada diciembre de 2019. Disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/historia/article/download/866/898>
  - ✓ Danieli, María Eugenia y Messi, Mariela del Valle Comp. (2012) Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil. - 1a ed. - Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. E-Book. ISBN 978-950-33-1019-9
  - ✓ Daroqui, A., & Guemureman, S. (1999). Los menores de hoy, de ayer y de siempre. Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica. *Delito y Sociedad*, 1(13), 35-70.
-

- 
- ✓ Desarrollo Social de la Nación Argentina (2015) Memoria y Balance del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia 2007-2013 (COFENAF) Impreso en Argentina. ISBN 978-987-25954-9-4. Disponible en <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/MemoriaCOFENAF2.pdf>
  - ✓ Geuna, Vanina Lorena (2018) “Las Políticas Públicas de Juventud en la Provincia de Río Negro 2004-2014” disponible en <https://rid.unrn.edu.ar/jspui/handle/20.500.12049/691>
  - ✓ Llobet (2013) En Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes. (Argentina): Biblos.
  - ✓ Magistris, Gabriela y Litichever, Cecilia (2013). Transformaciones institucionales en el campo de las políticas sociales para la niñez y la adolescencia. En Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes. (Argentina): Biblos.
  - ✓ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH- (2006) “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>. Consulta realizada 20 de octubre 2019
  - ✓ Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo, (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
  - ✓ Sampieri Hernández, Roberto; Collado Fernández, Carlos y Lucio Baptista, Pilar (2003) Metodología de la Investigación. McGraw-Hill Interamericana, México, D.F.
  - ✓ Tapia Alvarez, M; Campillo Carrete, B.; Cruickshank Soria, S. y Morales Sotomayor, G. (2010) Manual de Incidencia en Política Pública. Editorial Alternativa y Capacidades AC ISBN 9786079527389. Disponible en <https://www.iidh.ed.cr/RedIncidiendo/media/6831/MIPP.pdf>, consulta 22 de noviembre de 2019.
  - ✓ Veiga, Laura y Bronzo, Carla (2005) Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión. Marco conceptual y caracterización de los programas, s/d, abril.
  - ✓ Vilas, C. (2013) El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones. Buenos Aires. Editorial .Biblos
  - ✓ Zuñiga, P. (s/d) Glosario. Disponible en [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/zuniga\\_p\\_v/glosario.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/zuniga_p_v/glosario.pdf) consulta 22 de noviembre de 2019.
-