

LAS POLITICAS PUBLICAS Y LA PROGRAMACION SOCIAL

PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

Prof. María Inés Abrile de Vollmer



SUBSECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y SALUD
GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

I N D I C E

PRÓLOGO	3
----------------------	---

PRIMERA PARTE:

LAS NUEVAS MEDIDAS LEGISLATIVAS SOBRE LA INFANCIA.	5
---	---

A. LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO.	5
1. Importancia de la Convención.	5
2. Los Recursos disponibles en la sociedad.	6
3. La Responsabilidades de cada sector:	
3.1 De los padres	6
3.2 De la Sociedad Civil	7
3.3 Del Estado	7
B. LA CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA.	8
C. LA LEY NACIONAL 23.849 Y LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	8
D. LA LEY 6.354 DEL NIÑO Y EL ADOLESCENTE DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.	
1. La metodología utilizada para la sanción de la Ley.	9
2. Los contenidos de la nueva Ley.	9
3. Las nuevas instituciones para las políticas de infancia y adolescencia.	10
3.1 El Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia.	10
3.2 El Gobierno Provincial y la Dirección de Niñez y Adolescencia.	11
3.3 Los Gobiernos Municipales.	11
3.4 Las Organizaciones no gubernamentales relacionadas con los niños y adolescentes.	12
4. El Poder Judicial.	12
5. Futuras medidas legislativas.	13
5.1 Sanción de una Ley Nacional para la protección de la infancia y adolescencia	13
5.2 Reglamentación de la Ley 6354	13

SEGUNDA PARTE:

LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS (I):

LA PROGRAMACION SOCIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.

A. LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA.	15
1. Los desafíos del Desarrollo Social.	16
2. Los principales problemas.	16
3. La Reforma de las Políticas Sociales en el Gobierno de Mendoza.	17
B. LA PROGRAMACIÓN SOCIAL DE MENDOZA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.	
1. La Programación de la Subsecretaría de Desarrollo Social	18
2. El Financiamiento de los Programas de Desarrollo Social	19

TERCERA PARTE:

LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS (II):

LAS NUEVAS POLITICAS, INSTITUCIONES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS PARA LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.

A. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN MENDOZA	
1. La pobreza y los niños	21

2.	La pobreza de los niños y su familia como causa de internación,	22
3.	El trabajo infantil,	22
4.	La pobreza y los rendimientos escolares,	23
5.	El maltrato infantil, violencia y abusos,	23
6.	La mortalidad infantil,	23
7.	La pobreza y los adolescentes,	23
B. LAS NUEVAS POLITICAS PARA LA INFANCIA.		
	Un nuevo concepto de política pública para la infancia,	24
C. LAS NUEVAS INSTITUCIONES: MISION Y FUNCIONES.		
1.	Los Consejos de Niñez y Adolescencia,	25
1.1	El Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia,	25
1.2	Los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia,	26
1.3	El Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia de Guaymallén,	26
2.	La Dirección responsable de la protección de niños, adolescentes y familia,	27
2.1	Las reformas iniciadas,	27
2.2	La nueva estructura de la Dirección,	28
2.3	La misión y las funciones que la Ley 6354 le asigna a la nueva Dirección,	28
D. LAS ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACION DE LA DIRECCION.		
29		
E. LOS NUEVOS PROGRAMAS QUE ASEGURAN LA PROTECCION DE LOS DERECHOS.		
1.	Los Programas de Niñez y Adolescencia,	30
2.	Los Programas de Familia,	32
3.	La atención de la salud de los niños y adolescentes,	34
F. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCION DE NIÑOS Y ADOLESCENTES A LOS MUNICIPIOS		
1.	La descentralización de Servicios Sociales a los Municipios,	35
2.	La descentralización de la atención de niños y adolescentes a los Municipios,	36
3.	El Servicio Municipal de Protección de Derechos de niños y adolescentes de Guaymallén,	37
G. EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLITICAS, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.		
38		
H. COOPERACION Y FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL.		
1.	UNICEF,	49
2.	Banco Interamericano de Desarrollo,	40

CUARTA PARTE:

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

EN LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.

A. LA SOCIEDAD CIVIL.	43
1. El nuevo rol de la Sociedad Civil,	43
2. Los nuevos acuerdos de la Sociedad Civil y el Gobierno de Mendoza,	44
B. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.	45
1. La diversidad de ONG's,	45
2. El Fortalecimiento de la Federación de Entidades no Gubernamentales de Minoridad (FEDEM),	45
3. La descentralización de la Casa Cuna a la Asociación Voluntarios del Menor,	47
4. El financiamiento de proyectos sociales referidos a temáticas de Infancia,	47

CONCLUSIONES	49
---------------------	----

BIBLIOGRAFIA	51
---------------------	----

PROLOGO

Estos son tiempos en donde el principal desafío es el de la equidad, el de la justicia social, el de la libertad, y el de la construcción de la ciudadanía.

La ciudadanía, en tanto proyectada condición de vida para todos y cada uno de los que habitan el suelo mendocino y argentino, implica el ejercicio de todos los derechos que hacen a la condición de persona y que hacen a la condición de integrante activo de una comunidad que lo contiene y potencia. Cuando hablamos de ciudadanía, hablamos de integración sin exclusiones, pero por sobre todas las cosas, hablamos de derechos, de derechos que se ejercen, de derechos en acción.

Este libro habla justamente de derechos. Habla de derechos cuyo ejercicio debe afirmarse sin vacilaciones en todo el territorio de la provincia y del país. Habla de los derechos de los que tienen futuro, y en ese sentido, se adelanta al futuro de los derechos, de la ciudadanía, de la equidad y de la democracia. Este libro habla de los derechos de los niños y los adolescentes de Mendoza.

Cuando hablamos de derechos, y específicamente cuando hablamos de derechos en acción, es necesario plantear al menos tres dimensiones: la debida conceptualización y cristalización legislativa de los mismos, las acciones y estrategias que desde el Estado y la Sociedad Civil se desarrollan con el objeto de asegurar el ejercicio de los derechos, y la cultura y práctica social y comunitaria alrededor de su legitimación.

El libro que presentamos habla de lo que se ha hecho y se hace en Mendoza por los derechos de los niños y adolescentes, en cada una de estas dimensiones.

En primer lugar, Mendoza ha sido pionera en materia legislativa sancionando en noviembre de 1995 su Ley de la Niñez y Adolescencia, en un todo de acuerdo con la Convención Internacional de los Derechos del Niño y con la recientemente reformada Constitución Nacional. Son aspectos fundamentales de esta Ley la reafirmación de los derechos de los niños y adolescentes en el territorio provincial, la actualización de la Doctrina de la Protección Integral, la creación del Consejo Provincial de la Niñez y la Adolescencia con representación de la Sociedad Civil, y la constitución de los Juzgados de Familia.

En materia de estrategias de acción para afirmar el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes, y motorizada por una genuina y profunda Reforma del Estado, la Provincia ha avanzado sustancialmente en cuatro sentidos: el rediseño de sus objetivos y sus programas, buscando mayor eficiencia y mayor impacto; la descentralización de acciones al nivel municipal potenciando la participación, articulación y búsqueda de soluciones en el nivel local; el reconocimiento de las organizaciones de la comunidad como actores imprescindibles en una tarea conjunta para el desarrollo integral de los niños y adolescentes, y el fortalecimiento de estas organizaciones sociales y comunitarias para que puedan seguir asumiendo responsabilidades crecientes en la protección de los derechos; y finalmente, el aumento significativo de la inversión social provincial puesta a disposición del ejercicio efectivo de los derechos de los niños y adolescentes.

En tercer lugar, este libro habla de cultura, de imaginarios individuales y colectivos, de prácticas sociales y comunitarias que se están arraigando fuertemente en la sociedad mendocina. No basta con definir y sancionar un derecho. Hace falta poner todos los medios organizacionales, administrativos, humanos y financieros, a disposición de su efectivo ejercicio. Pero además, y esta es la tarea más compleja y relevante, hay que situarlo en el nivel de los imaginarios sociales y en el de las prácticas sociales cotidianas: en la familia, en la comunidad, en la escuela, en la justicia. Un derecho del niño internalizado comunitariamente, es un derecho que se ejerce, es una democracia que se consolida, y es un futuro que se construye con justicia y libertad.

Los que lean este libro sabrán que en la Provincia de Mendoza, tanto para su Gobierno como para su comunidad, la protección de los derechos de los niños y de los adolescentes no es sólo una expresión de buena voluntad. Es prioridad, y es una prioridad que se define concretamente en el campo de la acción pública y comunitaria.

Quiero especialmente agradecer a todos los que en su actividad cotidiana, tanto en el sector público como en la comunidad, trabajan por los niños y los adolescentes de Mendoza. Les pido que se sigan sumando con entusiasmo en todas las transformaciones y los esfuerzos que estamos haciendo a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Una vez más, muchas gracias.

Mendoza, julio de 1997

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a recognizable name.

ARTURO LAFALLA
GOBERNADOR DE MENDOZA

LAS NUEVAS MEDIDAS LEGISLATIVAS SOBRE LA INFANCIA

Los derechos del niño reconocidos internacionalmente por la Convención han promovido en la Nación Argentina y en la Provincia de Mendoza la adecuación de sus normas y la conformación de un ordenamiento jurídico que en su conjunto constituyen una nueva legalidad para la infancia y la adolescencia. En esta primera parte, se realizará un análisis de la Convención Internacional y de las nuevas medidas legislativas sancionadas para garantizar su aplicación.

A. LA CONVENCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

1. IMPORTANCIA DE LA CONVENCION.

El 20 de noviembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, aprueba la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Es ya ampliamente conocida la importancia de la Convención. En la actualidad más de 188 países se han convertido en Estados Partes de la Convención. Este acuerdo es reconocido como "la declaración más abarcativa sobre los derechos de los niños que se haya jamás realizado", como "el pilar de una nueva ética moral para los niños", un "hito en la historia de la humanidad", y un instrumento que enfatiza que "el respeto y la protección de los derechos del niño es el punto de partida para el total desarrollo del potencial individual en una atmósfera de libertad, dignidad y justicia". UNICEF considera que la Convención podría ser el instrumento de derechos humanos más innovador redactado por la comunidad internacional y lucha por instalar los derechos del niño en tanto principios éticos perdurables y criterios internacionales de comportamiento hacia los niños (James R. Himes, 1996).

La Convención constituye la base de un nuevo paradigma reconocido como la Doctrina de la Protección Integral en la cual los niños no son considerados solamente como objeto de acciones asistencialistas sino fundamentalmente como ciudadanos, sujetos de derechos. Su importancia radica en que es un tratado sobre los derechos humanos, sobre los derechos de los niños y adolescentes que inviste a todos los habitantes de un país de la titularidad de esos derechos y, en consecuencia, de la exigencia de que esos derechos se hagan efectivos dentro de cada jurisdicción (exigibilidad) y que se establezcan garantías para su cumplimiento. Antonio Carlos Gómez de Costa caracteriza estos derechos en tres ejes fundamentales:

- 1. La supervivencia que corresponde al derecho a la vida, a la salud y a la alimentación.
- 2. El desarrollo personal y social que comprende el derecho a la educación, cultura, esparcimiento, opinión e información.

- 1 La integridad personal y social que abarca el derecho a la libertad, garantías, dignidad, identidad, nacionalidad, convivencia familiar y comunitaria.

2. LOS RECURSOS DISPONIBLES EN LA SOCIEDAD.

La Convención es también un instrumento político, de planificación y programación social. La Convención representa una oportunidad histórica para la realización de acciones concretas y un gran desafío para los gobiernos y las sociedades civiles. El Artículo 4º dispone que "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a esos derechos reconocidos en la Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional".

James R. Himes analiza opiniones de economistas y planificadores sobre los múltiples tipos de recursos de especial relevancia para el desarrollo humano y el bienestar de la infancia. Se transcriben a continuación algunos de los principales conceptos de su trabajo "Implementando la Convención sobre los Derechos del Niño" que se convierten en un aporte fundamental en la tarea que tienen por delante los estados y la sociedad civil. Clasifica los recursos de la siguiente manera:

- 1 *Recursos humanos - "la gente"*: las capacidades, acciones, tiempo y energía de individuos y comunidades.
- 1 *Recursos económicos - "las cosas"*: ingresos financieros y materiales (bienes y suministros).
- 1 *Recursos organizacionales - "el ambiente que posibilita"*: servicios o facilidades formales o informales existentes en la gente y los procedimientos que estructuran el accionar de la comunidad que incluyen la distribución del poder y el compromiso que condiciona el uso efectivo de los recursos humanos y económicos.

Los diferentes tipos de recursos están disponibles en la sociedad civil y en los diferentes niveles de gobierno y si se efectúan mejoras en la gestión y control de los mismos se pueden aumentar sustancialmente la relación costo-efectividad reduciendo malgastos e ineficiencias:

- 1 Los **hogares** constituyen el nivel donde existen la mayoría de los recursos necesarios para el cumplimiento de los derechos del niño, incluyendo tiempo y energía dedicados a su cuidado. La familia es un ámbito donde se toman decisiones cruciales con respecto a la distribución de recursos, ya sea a favor o en contra de los intereses de los niños. El tiempo y las habilidades organizativas de la madre, abuela o hermana mayor dedicados a la crianza y el cuidado de los niños constituyen un recurso primordial en el desarrollo infantil. El bajo nivel social y el débil rol de la mujer en los procesos de toma de decisiones representa una gran barrera para el total cumplimiento de los derechos de los niños.
- 1 Las **comunidades** disponen de estrategias de organización y financiamiento de diversos servicios de atención solidaria a niños y familias y de intervención participativa en la resolución de problemas y manifiestan crecientes capacidades de concertación y articulación con el sector público para el logro de sus objetivos.
- 1 Los **gobiernos** en sus distintos niveles, municipal, provincial y nacional tienen posibilidades de promover el cumplimiento de los derechos de los niños y los adolescentes no solo mediante la asignación y movilización de recursos sino también en la protección de los recursos destinados a esta finalidad garantizando una justa distribución que favorezca a los sectores más necesitados.

3. LAS RESPONSABILIDADES DE CADA SECTOR.

3.1. De los padres.

El artículo 5º establece que "los Estados Partes respetaran las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según

establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.

El Artículo 18 señala que “ los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el superior interés del niño”.

En los hogares, *los padres* deberían respetar los derechos de sus hijas y de sus hijos por igual, en términos de acceso a oportunidades educativas; proteger a los niños y a los adolescentes del abuso y la explotación; facilitarles el crecimiento individual permitiéndoles expresar sus puntos de vista libremente y participar en las decisiones que los afectan; y asegurarse de que se encuentren adecuadamente alimentados, protegidos de peligros que puedan dañar su salud.

3.2 De la sociedad civil.

Si bien, aunque en teoría, los Estados están legalmente obligados a implementar la Convención, en la práctica, ésta no puede ser aplicada sin la movilización de todos los sectores de la sociedad civil. Es oportuno recordar un dicho africano que manifiesta que “es necesario toda una tribu para educar a un niño”.

- 1 En las escuelas, *los maestros* deberían respetar a los estudiantes y a sus padres sin discriminación; proteger a los estudiantes de la intolerancia y el abuso de sus pares; fortalecer a los niños brindándoles oportunidades de discusión y expresión libre de sus ideas en clase; y asegurarse de que se les enseñe aquello que necesitan saber para funcionar bien en la sociedad en la viven.
- 1 En los medios de comunicación, *los periodistas* deberían respetar a los niños no poniendo en riesgo su reputación o explotando comercialmente sus circunstancias; protegerlos movilizándolos a la opinión pública en contra de su explotación o abuso; participar en actividades dirigidas a desarrollar en los niños la capacidad de expresar sus ideas y monitorear la situación de los niños trabajadores, en conflicto con la ley y otros grupos particularmente desventajados.
- 1 En la comunidad, *las organizaciones no gubernamentales* deberían trabajar para garantizar que los derechos del niño sean respetados y protegidos no solo por los gobiernos, sino también por los padres, empresarios, comunicadores y docentes; facilitar el cumplimiento de los derechos reuniendo niños para la organización de conferencias infantiles y otros mecanismos de intercambios de información; e implementar estrategias innovativas para la prestación de servicios, con una mayor participación de la familia y de la comunidad.

3.3 Del Estado.

Finalmente, es necesario destacar la importancia del rol de Estado en la implementación de la Convención. El Comité de las Naciones Unidas por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica que el Estado debe asumir las obligaciones de respetar, proteger y cumplir:

- 1 Los Estados deben **respetar** los derechos a la libertad de los individuos de emprender las acciones convenientes y utilizar los recursos necesarios, ya sea solos o en asociación con otros, para facilitar la satisfacción de sus necesidades. Se trata de una abstención del Estado de intervenir discrecionalmente, vulnerando dimensiones del bienestar del niño (por ejemplo, al separarlo de su familia).
- 1 Los Estados también deben **proteger** la libertad individual de acción y la utilización de recursos contra sujetos y procedimientos agresivos.

- 1 Los Estados tienen la obligación de **cumplir** con las expectativas de todos de gozar de ciertos derechos ofreciendo alternativas para mejorar las oportunidades de individuos y grupos dentro de la sociedad y, en los casos de mayor riesgo social, la provisión directa de beneficios o suministros por parte del Estado (por ejemplo, apoyar a la familia para que el niño permanezca en su hogar)

B. LA CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA

La Constitución Argentina comparte con la Convención Internacional de los Derechos del Niño su misma jerarquía porque versan sobre derechos humanos y por lo tanto, ambas se sitúan en el vértice de nuestro ordenamiento jurídico.

En 1994, nuestros constituyentes sintetizaron en ocho tratados y en las dos declaraciones más importantes de la historia de la humanidad, un simbólico decálogo de los derechos reconocidos por la conciencia internacional de la humanidad y de esta manera los explicitan, los perfeccionan para que alcancen mayor plenitud (Barra, Rodolfo, 1995). El artículo 31º de la Constitución establece que los Tratados Internacionales son la ley suprema de la Nación y prevalecen sobre todo el derecho provincial, y las autoridades de cada provincia está obligadas a conformarse a ella.

El artículo 75, inciso 23, define como atribuciones del Congreso Nacional "legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia".

C. LA LEY NACIONAL 23.849 Y LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

El 27 de setiembre de 1990 el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina sancionaron la Ley 23.849 que consta de tres artículos. En el Artículo 1º se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuya fotocopia autenticada en idioma español forma parte de la Ley. El Artículo 2º establece precisiones sobre algunos artículos de la Convención Internacional:

- 1 Entiende por niño (artículo 1º de la Convención) todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad;
- 1 Formula reservas sobre los incisos b, c, d y e del artículo 21 y manifiesta que no regirán en su jurisdicción porque es necesario contar con un riguroso mecanismo de protección legal del niño en materia de adopción internacional a fin de impedir su tráfico y venta;
- 1 Interpreta el inciso f) del artículo 24, considerando que las cuestiones vinculadas a la planificación familiar atañen a los padres de manera indelegable de acuerdo a principios éticos y morales y en obligación de los estados adoptar las medidas apropiadas para la orientación a

los padres y la educación para la paternidad responsable.

Con relación al artículo 38, la República Argentina declara que es deseable que la Convención hubiese prohibido terminantemente la utilización de niños en los conflictos armados, tal como lo estipula su derecho interno.

D. LA LEY 6.354 DEL NIÑO Y EL ADOLESCENTE DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.

1. LA METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA SANCIÓN DE LA NUEVA LEY.

El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia sancionaron la Ley 6.354 el 28 de noviembre de 1995. A partir de ese momento, Mendoza se constituyó en la primera provincia que adecuó su legislación a la Convención Internacional de los Derechos de los Niños.

Se aplicó una metodología altamente participativa en la preparación de la ley. Se efectuó una amplia discusión y consultas durante dos años entre los partidos políticos, organismos del Poder Ejecutivo, miembros del Poder Judicial, trabajadores de la minoridad, representantes de los municipios, de las iglesias y de las organizaciones comunitarias.

Como resultado de este proceso, la ley fue aprobada por unanimidad y trascenderá como una experiencia que supo conciliar el interés y consenso de los distintos sectores y actores involucrados en la defensa de los derechos de los niños y adolescentes y rompió con la indiferencia que caracteriza generalmente la producción de algunas leyes.

2. LOS CONTENIDOS DE LA NUEVA LEY.

La ley 6.354 consta de 210 artículos distribuidos en tres Libros, el Libro I denominado Parte General desarrolla el Objeto y Fines, los Derechos y Garantías del Niño y el Adolescente, el Consejo Provincial de la Niñez y Adolescencia, la Dirección Provincial de la Niñez y Adolescencia, Recursos de la Dirección, Organizaciones relacionadas con la Niñez y Adolescencia, Organizaciones no Gubernamentales relacionadas con los Niños y Adolescentes. El Libro II denominado de la Justicia de Familia y en lo Penal de Menores describe la Organización, Jurisdicción y competencias y Procedimientos de ambas Justicias. El Libro III se refiere a Disposiciones Complementarias.

Entre los cambios más importantes que plantea la nueva ley, se pueden destacar los siguientes:

- 1) Pone en vigencia la Doctrina de la Protección Integral de los derechos de los niños y adolescentes, modifica la lógica de las leyes existentes, supera la Ley 1.304 (1939) y elimina los conceptos característicos de la doctrina de la "situación irregular de los niños". El Artículo 1º expresa que "la ley tiene por objeto la protección integral del niño y el adolescente como sujeto principal de derechos".
- 2) Transforma necesidades en derechos colocando en primer plano el tema de la exigibilidad jurídica y social de los derechos aprobados por la Convención y propone instrumentos técnicos y jurídicos que aseguren la defensa de estos derechos.
- 3) Sienta las bases para la no-institucionalización de los niños, fundamentalmente en el Artículo 2º donde establece que "la política respecto del niño y el adolescente tendrá como objetivo su contención en el núcleo familiar".

- 11 Propone el apoyo a la familia como el gran desafío de las políticas sociales y de los programas para la infancia "a través de la implementación de planes de prevención, promoción, asistencia e inserción social" (Art. 2º). Dispone que "a fin de que los padres, tutor o guardador ejerzan sus derechos y deberes con responsabilidad, el Estado suministrará la orientación y asistencia adecuada con el objeto de favorecer la protección integral del niño y el adolescente" (Art. 5º).
- 12 Limita la intervención de la justicia respecto a la separación del niño de su núcleo familiar por motivos de pobreza. El artículo 10º deja claro que "la carencia de recursos materiales de los padres, tutor o guardador, no será causal suficiente para la exclusión del niño o del adolescente de su grupo familiar o guarda jurídica".
- 13 Diferencia entre problemas de carácter social o familiar y delitos: dispone la creación de los juzgados de familia para la atención de los casos donde el niño es víctima o donde existen cuestiones de derecho que sean objeto de controversia o conflicto legal y la creación de juzgados penales de menores. La antigua ley otorgaba al juez de menores competencias amplias y discrecionales tanto en los casos donde el niño es víctima y pobre como cuando está en conflicto con la ley penal.
- 14 Pone en vigencia garantías constitucionales básicas que como ciudadano se le reconocen, establecidas en el Artículo 40 de la Convención Internacional, algunas de ellas hasta hoy desconocidas para los jóvenes en conflicto con la ley penal: prevé dispositivos técnicos y jurídicos que garantizan los derechos a la inocencia, a la reserva, al juicio previo, a un proceso ágil y rápido, a la rehabilitación y a la reeducación, a la libertad; derechos de los cuales son sujetos titulares los adolescentes.
- 15 Avanza en la formulación de un nuevo concepto de política pública entendida como articulación de esfuerzos del gobierno y la sociedad civil. Incorpora los deberes del Estado para el logro del bienestar del niño y el adolescente.

3. LAS NUEVAS INSTITUCIONES PARA LAS POLÍTICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

La Ley 6.354 propone una nueva institucionalidad en el marco de la Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de los niños y de los adolescentes. El Artículo 3º dispone que "a los efectos de la promoción y protección de los derechos del niño y del adolescente y de la aplicación de la presente ley, compete al Consejo Provincial de la Niñez y de la Adolescencia el asesoramiento para la formulación y coordinación de la política general infanto-juvenil, a la Dirección Provincial de la Niñez y Adolescencia su programación, ejecución y evaluación; y a la Justicia la decisión de los casos en que existan cuestiones de derechos que sean objeto de controversia o conflicto legal".

3.1 El Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia.

El Artículo 15º crea el Consejo y el Artículo 16º determina que sus funciones serán: asesorar y proponer al Poder Ejecutivo las políticas del área; promover la creación de organizaciones no gubernamentales destinadas a la protección del niño, el adolescente y la familia; participar en el diseño de la política oficial de medios de comunicación sobre el tema, promover la realización de encuentros, seminarios y congresos, realizar estudios, investigaciones y capacitación tendientes a avanzar hacia una progresiva desconcentración y descentralización del área.

Está integrado por representantes de organismos oficiales, organizaciones no gubernamentales, iglesias, trabajadores, organizaciones empresariales, municipios, Poder Judicial, universidades y Sociedad de Pediatría.

3.2 El Gobierno Provincial y la Dirección de Niñez y Adolescencia.

En varios artículos la Ley establece las nuevas obligaciones del Gobierno Provincial y de la Dirección de Niñez y Adolescencia que implican una profunda revisión del papel del Estado y la finalidad de las políticas gubernamentales a partir de considerar al niño y adolescente como verdaderos sujetos de derechos. Según la nueva ley, son obligaciones del Estado Provincial:

1. Garantizar el interés superior de los niños en el ámbito de la familia y la sociedad, brindándoles las posibilidades y facilidades para el desarrollo físico y social (Art. 1º).
2. Contener a los niños y adolescentes en el núcleo familiar a través de planes de prevención, promoción y asistencia social y arbitrar todos los medios para asegurar la protección y cuidado de los mismos, a través de las instituciones en las áreas de salud, educación, justicia y seguridad (Art. 2º).
3. Priorizar sus recursos humanos, materiales y financieros en orden a la consecución de los objetivos de la ley (Art. 4º).
4. Prevenir los actos que amenacen o violen los derechos de los niños y adolescentes, garantizándoles la recepción de protección y auxilio en cualquier circunstancia, la atención prioritaria en los servicios públicos y la preferencia en la formulación y ejecución de las políticas sociales (Art. 4º).
5. Suministrar la orientación y asistencia adecuada a los padres o encargados con el objeto de que ejerzan sus derechos y deberes con responsabilidad y así favorecer la protección integral del niño y adolescentes (Art. 5º).
6. Asegurar los derechos de los que son sujetos los niños y adolescentes: a la libertad, integridad física, psíquica y social, preservando la imagen y la identidad personal, la autonomía de valores, ideas o creencias y los espacios y objetos personales (Art. 6º); a la educación, al respeto por los derechos humanos, por sus padres, por su identidad cultural, por el medio ambiente y los valores sociales y capacitación para asumir una vida responsable (Art. 7º); la asistencia integral para la recuperación de menores víctimas de delitos (Art. 8º); evitar la separación de su familia por carencia de recursos materiales de sus padres (Art. 10º).
7. Asegurar las garantías de las que son sujetos los niños y adolescentes evitando la privación de la libertad sin el debido proceso legal, el derecho a ser oídos en todo proceso judicial o procedimiento administrativo y el respeto y dignidad que se les debe como personas en desarrollo (Art. 9º); garantizar durante el proceso penal, el derecho a la inocencia, al conocimiento del acto infractor que se le atribuye y las garantías procesales con que cuenta, la igualdad en la relación procesal y en su defensa, a ser oído por la autoridad competente, a la presencia de sus padres o encargados (Art. 11º); protegerlos de la individualización en las informaciones públicas (Art. 12º); al secreto de sus antecedentes (Art. 13º).

3.3 Los Gobiernos Municipales.

Si bien la ley no desarrolla específicamente el papel de los Municipios en la implementación de las políticas de infancia, el Artículo 41º establece que las organizaciones públicas o privadas, estatales o no, que realicen acciones referidas a la niñez y adolescencia (en esta definición se incluyen los municipios) deberán asegurar los derechos reconocidos por la presente ley y asegurar su funcionamiento con sujeción a los siguientes criterios:

1. Respetar y favorecer la integración del núcleo familiar.
2. Realizar la contención teniendo como parámetro fundamental la estructura familiar.
3. Mantener unidos a los hermanos, evitando su separación por razones de sexo, edad u otras.
4. Evitar el desplazamiento del niño y el adolescente de su medio ambiente originario, a fin de no provocar el desarraigo.
5. Contar con planes, programas y proyectos de prevención, asistencia, contención y reinserción en el marco en que desarrollan su accionar.

El Artículo 42º dispone que los municipios y otros organismos, podrán coordinar con la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia para realizar acciones de capacitación de los niños y adolescentes comprendidos en sus programas.

Por otra parte, en el Libro II de la ley destinado a las competencias de la Justicia, el Artículo 180º establece doce medidas de protección que puede disponer un Juez para asegurar y promover la formación e inserción social de niños y adolescentes. El Artículo 183º dispone que la ejecución de las medidas podrá ser delegada a los organismos especializados más cercanos al lugar de residencia de los padres, tutor o guardador o ser ejecutada a través de la Dirección Provincial de la Niñez y Adolescencia. La creación de Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia (Artículo 206º) o de Servicios de Protección de Derechos de Niños y Adolescentes (como el caso de Guaymallén) indica que gradualmente los Municipios a medida que se concreten procesos de descentralización de recursos humanos, técnicos y financieros, podrán constituirse en estos organismos especializados a que hace referencia el Art. 183. Este tema deberá ser objeto de mayores precisiones en la Reglamentación de la Ley.

3.4 Las Organizaciones no Gubernamentales relacionadas con los niños y adolescentes.

La nueva ley establece que las personas de existencia ideal (ONGs) constituidas con el objeto de investigar, promover, prevenir y prestar asistencia en la temática del niño y el adolescente podrán actuar en coordinación con la Dirección Provincial con arreglo a las normas establecidas en la presente ley (Art. 43º). Para ello, deberán contar con personería jurídica, previo informe de la Dirección (Art. 44º y 45º).

Entre las posibles acciones a coordinar con la Dirección, del análisis del Artículo 29º se pueden identificar la de solicitar la habilitación de un establecimiento o servicio, registrarse como entidad, celebrar convenios para la realización de actividades comunes, recibir subsidios y aceptar la supervisión necesaria para verificar el funcionamiento de la institución, el equipamiento e infraestructura y los recursos humanos.

Para que efectivamente las ONGs puedan involucrarse en la defensa de los derechos de los niños y ser eficientes en dicha tarea, se requieren nuevos acuerdos institucionales que faciliten la relación sociedad civil - estado; es necesario un adecuado sistema de incentivos y una flexibilización en el uso de los recursos que permita a los ciudadanos y a los grupos desarrollar por sí mismos iniciativas en las que pueden ser más eficientes que el Estado.

El acercamiento del gobierno a las organizaciones debe partir por la descentralización de sus formas de operar. Es necesario promover esfuerzos creativos de articulación y colaboración, que involucre una amplia gama de líneas de acción que van desde la participación de los beneficiarios en las instituciones que les proveen servicios, hasta la creación de tareas de gestión compartida, de co-responsabilización y co-financiación entre el sector público y las organizaciones no gubernamentales.

4. EL PODER JUDICIAL.

La adecuación de la legislación provincial a los tratados internacionales, en especial la Convención de los Derechos del Niño promovieron reformas significativas en la administración y en la reorganización de las competencias de la Justicia.

Al diferenciar entre problemas de carácter social o familiar y delitos la Ley 6354 dispone en el Libro II la creación de los **Juzgados de Familia** para la atención de los casos en los cuales el niño o adolescente es víctima o en aquellos en que existen cuestiones de derecho que sean objeto de controversia o conflicto legal. Se instaura un procedimiento más ágil y efectivo "nada de papelero, nada de entrar a conocer el asunto cuando el expediente está en estado de sentencia; el juez debe tener frente a sí a los autores del drama, sólo la cercanía del juez respecto a los litigantes permite la correcta solución del conflicto. Se desea un magistrado gestor social, el juez sólo es útil si se instala en medio de la familia en crisis y la apoya, la acompaña y la entrena en el proceso de organización o reorganización en que se encuentra" (Díaz de Guíjarro citado por Kemelmajer de Carlucci, 1993).

La intención de la Ley es asociar la atención de la problemática del menor con la de su familia que generalmente lo condiciona, de allí que le otorga a los Juzgados de Familia facultades amplias que incluye entre otras, separación personal, divorcio vincular, separación judicial de bienes, nulidad de matrimonio, acciones relativas a la filiación y a la patria potestad, tenencia y régimen de visitas, prestaciones alimentarias, tutela, adopción, emancipación de menores (Artículo 52º). Asimismo, instrumenta una instancia conciliadora y mediadora que se cumpla ante una persona técnicamente capacitada, distinta al juez que sentencia (Artículos 61/72).

Se establece la **Justicia en lo Penal de Menores** cuya competencia serán los casos en que éstos sean autores de delitos o faltas, garantizando todos los derechos y garantías que constitucionalmente están dispuestas para todos los habitantes de la Nación, tales como el principio de humanidad, de legalidad, de jurisdiccionalidad, del contradictorio, de inviolabilidad de la defensa y de legalidad del procedimiento. La Ley prevé dispositivos técnicos y jurídicos que garantizan los derechos a la inocencia, a la reserva, al juicio previo, a un proceso ágil, a la rehabilitación y a la reeducación, a la libertad, derechos de los cuales son titulares los adolescentes y que eran hasta ahora algunas de ellas, desconocidas para los jóvenes en conflicto con la ley.

En el Artículo 180º incorpora una serie de medidas de protección con un criterio innovador estableciendo una especie de gradación desde la orientación de los padres, el seguimiento del niño y su familia, la inclusión en programas oficiales o comunitarios de protección a la familia y a los niños y adolescentes, la asistencia a establecimientos de enseñanza formal, no formal y programas de capacitación laboral, régimen de guarda en programas especiales, la solicitud de tratamiento médico, psicológico y psiquiátrico, hasta la medida de alojamiento en establecimientos oficiales o privados como última medida de contención y siempre con carácter de excepcional y provisorio, sin que implique restricción a la libertad, hasta tanto sea derivado a programas especiales. Todas estas medidas tienden a evitar las prolongadas institucionalizaciones de niños y adolescentes, sin tiempo de duración y priorizando la permanencia en su familia.

5. FUTURAS MEDIDAS LEGISLATIVAS.

5.1 Sanción de una ley nacional para la protección de la infancia y adolescencia.

Los esfuerzos para impulsar en Mendoza la aplicación de la Convención y de la Ley 6.354, resultan insuficientes sino se avanza en la sanción de un ordenamiento jurídico nuevo en el nivel nacional que se estructure en torno al Artículo 75º, inciso 23 de la Constitución Nacional, y derogue las leyes 10.903, 22278 y 22803.

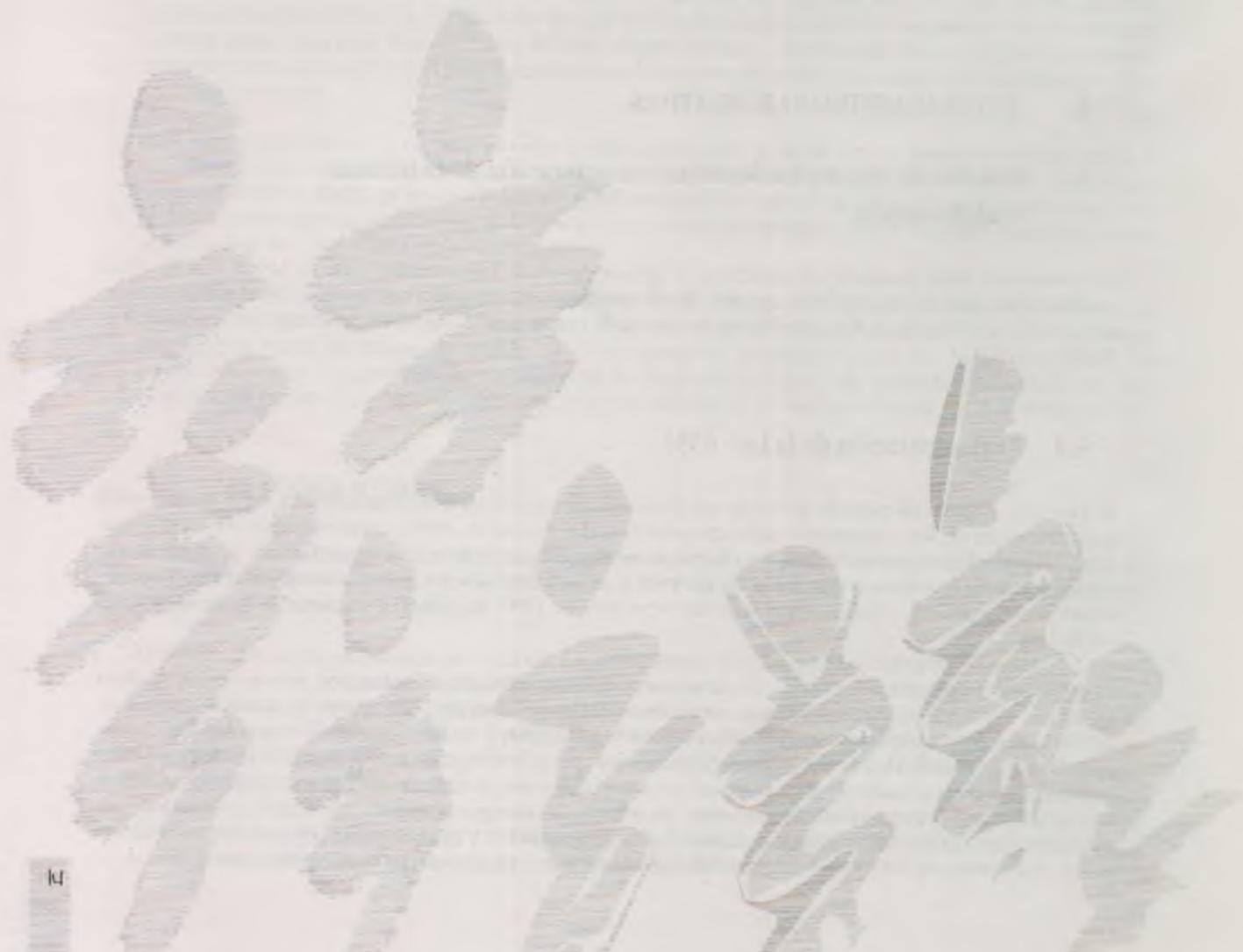
5.2 Reglamentación de la Ley 6354.

El Decreto 889/96 dispuso la Reforma del Estado y promovió cambios importantes en la estructura y programación de los organismos gubernamentales, diseñados en 1996 e implementados en 1997. Las principales reformas se centraron en el nuevo rol del Estado Provincial y la estrategia de descentralización de acciones y recursos a los municipios y organizaciones no gubernamentales. Como consecuencia de estas definiciones, en el segundo semestre de 1997, se deberá completar la Reglamentación de la Ley.

El proceso de preparación de la Reglamentación estará enriquecido con los avances que se han realizado en las instituciones provinciales, municipales y comunitarias desde la sanción de la Ley 6.354, con los procesos de reformas iniciados en la Dirección y en los Municipios y con las conclusiones del Encuentro Federal sobre Políticas para la Infancia. Por las características del Encuentro es muy posible que estas conclusiones expresen un nuevo hito en el debate, reflexión y consensos sobre estos temas, en especial para la Provincia de Mendoza que por sede del Encuentro se logrará una participación significativa de jueces, legisladores, funcionarios y profesionales provinciales y municipales, y un número importante de ciudadanos que integran organizaciones comunitarias.

La Reglamentación deberá precisar entre otros, los siguientes temas:

- I) Descentralización de la atención de niños y adolescentes a los municipios: criterios, acciones, transferencia de recursos, asistencia técnica, capacitación, monitoreo y evaluación.
- II) Fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de la infancia, adolescencia y familia: características de los acuerdos, seguridad en la transferencia de los recursos, cumplimiento de metas, monitoreo y evaluación, asistencia técnica y capacitación de recursos humanos, financiamiento de proyectos especiales.
- III) Mecanismos efectivos de coordinación y articulación entre las instituciones responsables de la aplicación de la Convención y la Ley: Consejo Provincial, Dirección, Consejos Municipales.
- IV) Construcción y fortalecimiento de redes sociales que faciliten la protección de los derechos de los niños y adolescentes en el seno de su familia y comunidad.



LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS (I):

LA PROGRAMACIÓN SOCIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

A. LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA.

El Artículo 4 de la Convención debe ser utilizado como un instrumento de programación, construyendo acuerdos entre el Estado y las organizaciones preocupadas por los derechos de los niños y adolescentes y concertando políticas públicas para la infancia. Es necesario adoptar un enfoque más operativo en relación con las obligaciones del estado y la sociedad civil, una verdadera programación social que garantice la movilización de los recursos humanos, económicos y organizacionales, estableciendo metas específicas y plazos para el cumplimiento de las metas.

Los Estados Partes asumieron el compromiso de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que resulten necesarias para hacer efectivos los derechos de los niños y adolescentes (Artículo 4º). La implementación de la Convención de los Derechos del Niño constituye un desafío tan importante que requiere la participación activa y concertada de diferentes actores y sectores gubernamentales y no gubernamentales. La aplicación de la Doctrina de la Protección Integral exige al estado y a la sociedad civil adelantarse, organizar servicios y una red de programas interconectados para asegurar la atención de los niños y adolescentes para que no exista violación de derechos.

Está llegando a su fin un estilo de política social que genera dependencia estatal y produce una ciudadanía tutelada por el Estado. El crecimiento de la autonomía individual, local y de las ONGs debe ser articulado a través de un sistema de complementariedades, de una dinámica solidaria y de relaciones de cooperación con una direccionalidad consensuada que haga posible la construcción de una política social pública sobre la base del interés superior del niño. Se abandona el concepto de ciudadanía protegida para pasar a la de derechos como habilitación para demandar, actuar y proponer, ampliando el ámbito de oportunidades de las personas. Se pasó de un concepto de protección de niños a otro basado en el reconocimiento dinámico de sus competencias, de su voz, de su potencial creativo y de sus energías para participar y crecer (Unicef, 1996).

En La Conferencia de la Cúpula sobre Desarrollo Social y Desarme, realizada en Copenhague en 1995 se dio un importante paso en el reconocimiento de la persona como fundamento y fuente del orden

social. El combate a la pobreza, el apoyo e integración de los marginados y excluidos, y la creación de empleo y oportunidades de trabajo fueron los tres grandes énfasis programáticos del Plan de Acción que pretende incorporar en la agenda mundial la cuestión social.

1. LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO SOCIAL.

Las reformas estructurales que se han implementado en el área económica, si bien pueden ser positivas para un crecimiento sostenido en el largo plazo, han producido un impacto negativo en el corto plazo en las condiciones de vida de importantes grupos de la población de Mendoza, siendo indicadores elocuentes los nuevos niveles de pobreza por ingreso (39%) y por línea de indigencia (9%) y la tasa de desocupación (7,9%).

El mejoramiento de las condiciones de vida de la población no es sólo responsabilidad de la política social, sino también de la política económica que debe estructurarse, en el marco de la estabilidad, asegurando el crecimiento de la cantidad y calidad de empleos productivos con el propósito de contribuir al desarrollo integral de los ciudadanos. La política social, a partir de sus instrumentos específicos dirigidos a asegurar la igualdad de oportunidades en la elección de las estrategias de vida individuales y grupales de la población, debe encarar tanto el proceso de apoyar a quienes se encuentran transitoriamente afectados, como contribuir a generar las condiciones materiales y humanas que permitan asegurar en el mediano y largo plazo la equidad social (Subsecretaría de Desarrollo Social, Plan de Acción 1996).

Los desafíos a tener en cuenta en la toma de decisiones, son los de lograr más y mejores resultados en cuanto a la producción de bienes y servicios, aumentando la calidad de los mismos y llegando a todos los ciudadanos. El compromiso del Estado es asegurar la inclusión de todos los habitantes en este proceso de crecimiento e integración mundial, así como conformar un modelo de desarrollo integral y sustentable. En este sentido, la Subsecretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Mendoza ha iniciado una profunda transformación de la política social en la Provincia, partiendo de la experiencia acumulada en el sector, rescatando las estrategias que han dado resultados positivos, pero principalmente, incorporando instrumentos novedosos a la gestión.

2. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS.

La pobreza es la imposibilidad que tienen los hogares de satisfacer ciertas necesidades consideradas básicas. Los problemas más importantes que afectan a importantes sectores de la población de Mendoza se pueden clasificar en seis grupos:

- 1) Falta o escasez de ingresos de las familias como consecuencia de la desocupación, subocupación, precariedad laboral, escasa capacitación.
- 2) Desnutrición e inseguridad alimentaria de las familias.
- 3) Precariedad o déficit de viviendas, hacinamiento y falta de saneamiento.
- 4) Desprotección de las familias y, en particular, de sectores especialmente vulnerables (niños, jóvenes, discapacitados, ancianos, mujeres).
- 5) Insuficiente desarrollo de algunos valores como la solidaridad y la tolerancia y ausencia de horizontes claros de vida.
- 6) Escasa participación social e insuficiente protagonismo de la sociedad en el diseño de alternativas de acción.

Entre el Censo de 1980 y 1991 mejoraron los indicadores de vivienda, condiciones sanitarias y la asistencia escolar y empeoraron el hacinamiento, que creció de 18.909 en el 80 a 45.521 hogares en el 91, y la capacidad de subsistencia decreció de 18.100 en el 80 a 5.354 hogares en el 91. Los datos más recientes de la Encuesta Permanente de Hogares relevada en Octubre de 1996 indican que el 13% de los hogares y el 18,6% de la población tiene Necesidades Básicas Insatisfechas, y que el 30,5% de los hogares y el 39,2% de la población están debajo de la Línea de Pobreza.

3. LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL GOBIERNO DE MENDOZA.

El Gobierno Provincial está impulsando un proceso de Reforma del Estado que tiene como finalidad incorporar mayor equidad, calidad, eficiencia y participación en la acción gubernamental. La Subsecretaría de Desarrollo Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, es el organismo provincial responsable de desarrollar políticas activas de calidad, dirigidas a velar por el componente de equidad en todas las decisiones y medidas que se tomen, resguardando principalmente los derechos e intereses de aquellos que tienen menos poder de negociación social (niños, adolescentes, discapacitados, ancianos) y concertando con la sociedad civil estrategias de acción que permanezcan en el tiempo y trasciendan como políticas de Estado.

Para abordar la reforma de las políticas sociales, la Subsecretaría de Desarrollo Social profundizó cuatro temas principales:

- 1) **La redefinición del papel del Estado Provincial:** superando el rol tradicional de trasladar recursos desde quienes ganan más hacia quienes ganan menos para compensar la desigualdad en la distribución de ingresos, para asumir un rol más activo no sólo en el mejoramiento de los ingresos y la creación de empleos sino también en garantizar que esos mayores ingresos se traduzcan efectivamente en una mejor y más adecuada provisión de otros recursos considerados habilitantes porque son necesarios para mejorar su calidad de vida como son la educación, la salud, la cultura, que permiten acceder a la distribución del conocimiento, del poder, de las calificaciones para determinados quehaceres.
- 2) **La reorientación de los programas sociales:** para superar el carácter principalmente asistencial de las acciones contra la pobreza y sustituirlo con énfasis en la inversión de las capacidades individuales y colectivas de la gente para contribuir a su desarrollo personal, social y económico y al mejoramiento de las condiciones de vida. En el marco del nuevo enfoque "habilitante", los programas sociales apuntan a que las personas se hagan competentes, desarrollando capacidades sociales, laborales, productivas y organizativas y que estimulen la responsabilidad individual, familiar y comunitaria en la resolución de problemas. Invertir en la gente y con la gente se transforma en un concepto clave en el diseño e implementación de los nuevos programas.
- 3) **El nuevo rol de los municipios:** la modernización de la gestión municipal se convierte en una herramienta fundamental para la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. El espacio local se percibe como un lugar privilegiado de organización e iniciativa social en tanto permite adecuar los programas a las necesidades y características socioculturales del territorio y velar por los equilibrios intradepartamentales en la distribución de los recursos.
- 4) **El fortalecimiento de la sociedad civil:** para que este conjunto de personas, grupos y organizaciones, autónomas e independientes, puedan involucrarse en la superación de la pobreza, en la defensa de los derechos de las personas y ser eficiente en dicha tarea es necesario lograr nuevos acuerdos institucionales que faciliten la relación sociedad civil - estado.

Para concretar el proceso de transformación de las políticas sociales, la Subsecretaría de Desarrollo Social puso en marcha un nuevo estilo de gerencia social caracterizado por la adopción de una nueva concepción de las políticas de Desarrollo Social, la planificación estratégica de sus programas a partir de la descripción cuantitativa y cualitativa de los principales problemas sociales, la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación y la capacitación de agentes sociales provinciales, municipales y comunitarios (Subsecretaría de Desarrollo Social, Plan de Acción 1997).

Una de las principales estrategias adoptadas es la descentralización de diversos servicios sociales a los municipios y organizaciones de la comunidad. Esta decisión no implica de ninguna manera el achicamiento del Estado, el retiro o el desentendimiento del Gobierno de sus principales obligaciones o la descentralización de la pobreza. Por el contrario, amplía y mejora la capacidad de la Subsecretaría para proveer más y mejores soluciones a los sectores más necesitados potenciando las posibilidades del gobierno provincial, de los gobiernos municipales y de la comunidad en su conjunto. No es achicamiento porque ha duplicado los recursos presupuestarios en 1997 y en la distribución se han tenido en cuenta las principales demandas de la población: alimentos, empleo, vivienda, atención a los sectores más vulnerables, en especial niños y adolescentes y fortalecimiento de las capacidades de las personas, de las familias y de las organizaciones de la comunidad.

Recientemente, se presentó a la sociedad mendocina un documento que describe el Plan de Acción 1997 de la Subsecretaría que resume la concepción del Desarrollo Social superadora del asistencialismo, la nueva estructura y organigrama de la Subsecretaría, los Programas y Líneas de Financiamiento de Proyectos Sociales del Fondo de Inversión y Desarrollo Social destinados a la atención de la demanda de personas, grupos y organizaciones, la Descentralización de servicios sociales a los municipios y a las organizaciones no gubernamentales y los gastos consolidados de la Subsecretaría.

B. LA PROGRAMACIÓN SOCIAL DE MENDOZA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.

I. LA PROGRAMACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

La Convención reconoce que no todos los gobiernos disponen de los recursos necesarios para garantizar inmediatamente cada uno de los derechos económicos, culturales y sociales, pero deben comprometerse a considerar prioritarios los derechos del niño y garantizarlos hasta el máximo de los recursos que tengan.

La Convención insta a las familias, las sociedades, los gobiernos y la comunidad internacional a emprender acciones destinadas a garantizar los derechos de los niños y adolescentes mediante estrategias sostenibles, participativas y no discriminatorias. Esto significa que los niños más pobres, más vulnerables y a menudo los más desatendidos en todas las sociedades, ricas y pobres, deben tener la prioridad en la asignación de los recursos y los esfuerzos. Las estrategias para modificar las condiciones de vida de estos niños serán complejas y exigirán un ataque constante para erradicar las causas de la pobreza. No pueden haber excusas para dejar de garantizar los derechos de todos los niños, especialmente los de aquellos más desfavorecidos (Unicef, 1997).

El objetivo de la política social debe ser no sólo atender puntualmente las demandas sociales de determinados sectores, sino también poder anticipar políticas y programas sociales dirigidos a desactivar los factores y procesos que impiden la integración social. La novedad de la Doctrina de la Protección Integral es revisar y proponer acerca de cómo el Estado debe abstenerse de intervenir discrecionalmente y cómo debe actuar positivamente para garantizar el derecho del niño a permanecer en su familia y en su comunidad.

Las acciones de Desarrollo Social programadas por la Subsecretaría se inscriben decididamente dentro de esta finalidad: "lograr la integración social, la solidaridad entre las personas, el protagonismo social y la circulación del afecto en la familia" (Plan de Acción 1966). La familia es un punto de referencia y una estrategia para el abordaje de las problemáticas emergentes. También se inscriben dentro del objetivo de inversión social "invertir en y con la gente". De allí que los programas planteados para 1977 se enmarcan en tres ejes de acción:

- a) **Programas de atención de sectores vulnerables**, dirigidos a ampliar las oportunidades y desarrollar las potencialidades de sectores cuya vulnerabilidad está dada por condiciones biológicas, psicológicas y sociales: niños, adolescentes, jóvenes, ancianos, discapacitados y mujeres.
- b) **Programas de compensación social y de mejoramiento habitacional**, dirigidos a satisfacer necesidades inmediatas surgidas de la insuficiencia de los ingresos familiares y a propiciar ambientes físicos adecuados para el desarrollo psicosocial de los individuos y familias.
- c) **Programas de generación y desarrollo de capacidades** dirigidos a despertar y fortalecer todas las potencialidades presentes en los individuos, grupos y comunidades, sean capacidades sociales, organizativas, deportivas, laborales y productivas.

2. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.

Para ejecutar estas estrategias, la Subsecretaría de Desarrollo Social cuenta con **\$124.973.000**, con el siguiente detalle: recursos provinciales \$51.483.000, nacionales \$28.803.000 e internacionales \$1.083.000 (que suman los \$81.323.000 que figuran en el Plan de Acción 1997) a los que hay que agregar un reciente incremento correspondiente a recursos provinciales destinados al Plan Especial de Empleo e Inversión Social dispuesto por el Gobernador de la Provincia el 24/6/97. Estos fondos constituyen una oportunidad y una fortaleza para las políticas sociales de Mendoza en el marco de la exigibilidad de los derechos de los niños y adolescentes.

Se transcribe a continuación, el Cuadro con el detalle de la asignación de los recursos para cada una de las estrategias:

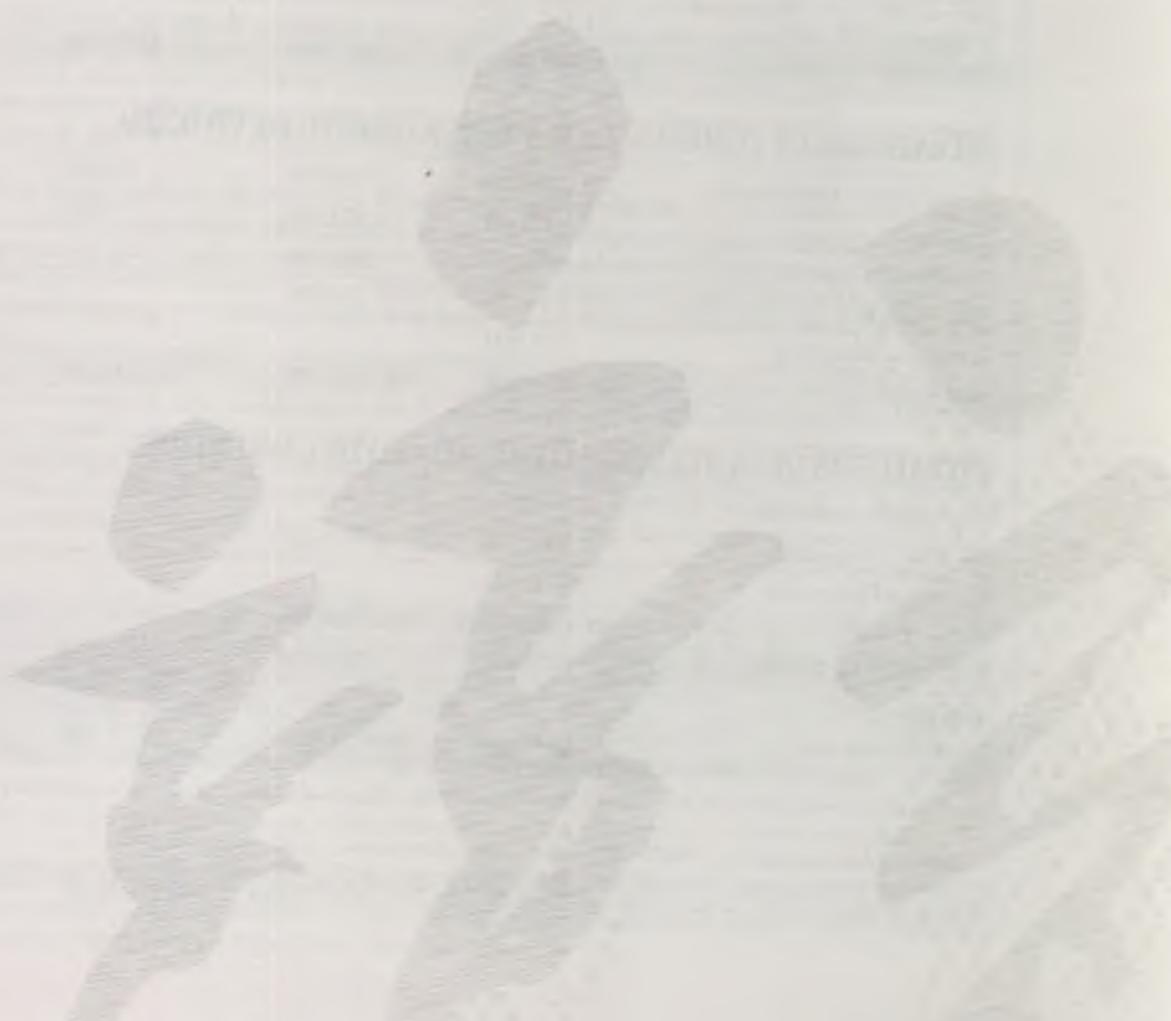
CUADRO RESUMEN DE LA INVERSION SOCIAL EN 1997

ACCIONES DE LA SUBSECRETARIA	INVERSION 1997			TOTAL
	Provincial	Nacional	* Internacional	
ESTRATEGIAS DE ATENCION DE SECTORES VULNERABLES				
Niñez y Adolescencia	6.800.000		455.000	7.255.000
Ancianidad, Discapacidad, Mujer	8.645.000	160.000	50.000	8.855.000
Recursos Humanos	11.455.000			11.455.000
Sub-Total	26.900.000	160.000	505.000	27.565.000
ESTRATEGIAS DE COMPENSACION Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA				
Prestaciones Alimentarias	12.200.000	4.700.000	45.000	16.945.000
Empleo Transitorio	18.500.000	16.350.000	17.000	34.867.000
Emergencia Social	1.467.000	983.000		2.450.000
Mejoramiento de Viviendas	22.500.000	4.500.000		27.000.000
Recursos Humanos	740.000			740.000
Sub-Total	55.407.000	26.533.000	62.000	82.002.000
ESTRATEGIAS DE GENERACION O DESARROLLO DE CAPACIDADES				
Capacidad Laborales, sociales y organizat.	8.046.000	3.250.000		11.296.000
Recursos Humanos	3.370.000			3.370.000
Sub - Total	11.416.000	3.250.000		14.666.000
ESTRATEGIAS DE REFORMA DEL ESTADO	160.000	110.000	470.000	740.000
TOTAL				
INVERSION SOCIAL	**93.883.000	30.053.000	1.037.000	124.973.000

* Recursos Internacionales: UNICEF Argentina y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

** Presupuesto votado más dos modificaciones presupuestarias: \$1.500.000 para Empleo de zonas críticas y \$43.300.000 para Plan de Empleo e Inversión Social (en tratamiento legislativo) y saldos POSOCO y PROSONU 96.

Desde otros organismos, el Gobierno de Mendoza está implementando diversos planes y programas destinados a mejorar las condiciones de vida de los niños y sus familias que no son objeto de análisis en este documento. Se mencionan como ejemplo: el Plan de la Madre y el Niño (que asegura atención gratuita de la salud de la madre embarazada y del niño de 0 a 5 años), el Plan Provincial para la Prevención y Asistencia de Drogadependencias, el Plan Social Educativo para escuelas ubicadas en sectores desfavorecidos, el Programa Escuela Creativa destinado a fortalecer la autonomía de los establecimientos educativos, el Programa para menores indocumentados, los programas del Instituto Provincial de la Vivienda y del Instituto Provincial de la Cultura, entre otros, que resultan indispensables para garantizar los derechos de los niños y de los adolescentes de Mendoza.



LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS (II):

LAS NUEVAS POLITICAS, INSTITUCIONES, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS PARA LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

A. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN MENDOZA.

1. LA POBREZA Y LOS NIÑOS.

El 17,25 % de la población de Mendoza tiene Necesidades Básicas Insatisfechas, que corresponden a 243.649 personas, de las cuales el 52,59% son niños y adolescentes. Los cuadros que siguen a continuación son las cifras disponibles según los datos del Censo de 1991:

POBLACIÓN TOTAL DE MENDOZA, NBI TOTAL Y SEGÚN RANGO DE EDADES.

	• POBLACION TOTAL •	POBLACION NBI •	PORCENTAJE
PROVINCIA	1.412.481	243.649	17,25 %
0 a 12 años	392.975	98.673	25,11%
13 a 18 años	163.746	29.461	17,99%

POBLACIÓN NBI TOTAL Y SEGÚN RANGO DE EDADES EN VALOR ABSOLUTO Y PORCENTAJES

	• TOTAL •	• 0 a 12 AÑOS •	• 13 a 18 AÑOS •	• 0 a 18 AÑOS •
Valor Absoluto	246.789	98.673	29.461	128.134
Porcentaje	100%	40,50%	12,09%	52,59%

La pobreza de 128.134 menores es un hecho que produce un fuerte impacto al Estado y a la sociedad mendocina porque impide a muchos niños y adolescentes acceso a la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, salud, educación y vivienda y la integración en la familia y la comunidad que constituyen condiciones indispensables para lograr un desarrollo pleno y un crecimiento armonioso. Pero además, porque provoca, en otros, situaciones aún más difíciles que duplican las desventajas: la falta de oportunidades por el hecho de ser pobres y mecanismos de exclusión mayores como los que padecen los niños pobres con discapacidad o los adolescentes pobres, considerados como una amenaza para el "orden social establecido", entre otros.

2. LA POBREZA DE LOS NIÑOS Y SU FAMILIA COMO CAUSA DE INTERNACIÓN.

Un porcentaje importante de niños y adolescentes están alojados en instituciones de la Dirección por razones de pobreza de sus familias, por causa de problemas económicos o falta de contención. Varios trabajos de la Iglesia Católica, la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires, y el Informe sobre Desarrollo Humano detectan que esto ocurre en alrededor del 70% de los casos y el 30% restante se trata de adolescentes en conflicto con la ley. Si bien es cierto que la internación en instituciones es una alternativa para casos excepcionales, la familia es el ámbito más adecuado para que el niño crezca y se desarrolle normalmente.

3. EL TRABAJO INFANTIL.

La pobreza afecta especialmente a la franja de los menores de 18 años y es la causa principal del trabajo infantil, de la misma manera como el desempleo afecta especialmente a las familias de menores ingresos y a las personas con menor nivel de escolaridad. Esta situación impacta en forma directa a la niñez y adolescencia porque en general los padres encaminan a sus hijos hacia actividades laborales que sirvan para complementar los ingresos familiares. En el país el 25% de niños de 14 años de hogares NBI trabajan mientras que baja al 11% para población sin NBI (censo 91).

Pueden distinguirse diferentes situaciones de dependencia laboral de los niños: trabajo familiar no doméstico, trabajo asalariado, actividades económicas marginales (limpia vidrios de automotores, abre puertas), y cuentapropistas precarizados (Krichesky, Marcelo, 1993). Preocupa principalmente la situación de aquellos niños que realizan trabajos o tareas que impiden u obligan a la interrupción del año escolar, los que ponen en riesgo la salud y el desarrollo psico-social y aquellos de alto riesgo personal y social como la mendicidad, el comercio de drogas y la prostitución.

Los instrumentos estadísticos usuales no consideran el trabajo infantil de manera específica, lo que dificulta su conocimiento. No obstante la inclusión de un módulo especial en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC aplicado a menores de 6 a 14 años (mayo 94), indica que el 22% de los chicos que trabajan en siete centros urbanos no concurren a la escuela pero asistió mientras que los que no trabajan sólo el 2% está en esa situación. (Feldman Silvio, 1996).

Algunos datos disponibles en Mendoza son:

- 1 El Programa Chicos en la calle detectó y atendió en 1996 a 63 menores que limpian vidrios de automóviles, 84 niños dedicados a la mendicidad, 13 chicos que alternan entre la calle y los Hogares de la Dirección y 73 niños que están en la calle y pertenecen a 32 familias a las que el Programa asiste, lo cual significa un total de 233 chicos con estrategias de sobrevivencia en la calle, provenientes en la mayoría de los casos de los Departamentos del Gran Mendoza.
- 1 El Servicio de Protección de Derechos creado en octubre de 1996 dependiente del Municipio de Guaymallén efectuó un relevamiento preliminar en cinco escuelas primarias del Distrito Belgrano, con altos índices NBI: del total de 4.378 chicos matriculados, 348 trabajan (8%), 63% del tercer ciclo, y el resto de primer y segundo ciclo.

4. LA POBREZA Y LOS RENDIMIENTOS ESCOLARES:

En Mendoza el acceso a la educación es amplio y alcanza a grupos aislados de zonas rurales. Las tasas de escolarización son altas: en el nivel inicial y primario superan el 96% y es bajo el analfabetismo (4,6%) y la tasa de promoción alcanza el 94,8% en el nivel primario y 73,5% en el nivel medio. La repitencia es del 5,1% en el primario y se incrementa a 13,5% en el nivel medio.

En lo que respecta a los resultados de aprendizaje, en 1996 las escuelas urbanas alcanzaron el 64,70% en Lengua y 54,42% en Matemática, las urbano-marginales, 57,74% en Lengua y 44,70 en Matemática y las rurales, el 54,71% en Lengua y 42,90% en Matemática. En los rendimientos escolares pesan los factores de la pobreza y la falta de cuidados, la alimentación insuficiente y la carencia de estimulación temprana de los niños más desfavorecidos.

5. EL MALTRATO INFANTIL, VIOLENCIA Y ABUSOS.

El Consejo del Menor y la Familia dependiente del Poder Ejecutivo Nacional tiene una línea telefónica gratuita para recibir denuncias de temas de maltrato infantil. Si bien los datos son de carácter nacional, se repiten en mayor o menor medida en cada provincia. El teléfono 102 recibe diariamente 100 denuncias: la estadística acumulada indica que el 42% de los casos son consecuencia de maltrato físico, 38% abuso sexual, 10% emocional, 5% testigos de violencia y 5% otros. En la mayoría de los casos se trata de niños de 0 a 12 años, 62% varones, y 38% niñas.

6. LA MORTALIDAD INFANTIL.

El Informe sobre el Compromiso Provincial a favor de la salud de la madre y el niño para el año 2000 (Cámara de Diputados y Gobierno de Mendoza) indica que en la provincia, durante el período 1991/1995, la tasa de mortalidad infantil general fue de 20,83 por mil. En estos cinco años la tasa se redujo en un 17%, pasando 22,54 en 1991 a 18,70 por mil en 1995. La otra cara del informe es el señalamiento respecto a que de las 3.348 muertes de niños de 0 a 1 años producidas en ese período, fueron evitables 1.497 casos y parcialmente evitables 508, es decir, que 2.005 muertes (61%) pudieron haber sido evitadas. Esta realidad señala la magnitud y trascendencia social del problema, en especial si se considera que la desigualdad en las condiciones de vida de la gente entre distintos grupos de la población influye directamente en el riesgo de morir que tienen los niños.

7. LA POBREZA Y LOS ADOLESCENTES.

Para muchos jóvenes, en especial para los más pobres, el proceso de convertirse en persona no está, en general, acompañado por dispositivos sociales, educativos y recreativos adecuados que les permitan desarrollar esta búsqueda, lo cual los coloca frente a una situación de gran vulnerabilidad, al borde de la exclusión. Un adolescente vulnerable es un firme candidato a ser un adulto excluido (UNICEF, 1995).

La condición de vulnerabilidad de los adolescentes pobres se expresa en diferentes situaciones:

1. En la educación: su paso por la escuela primaria seguramente estuvo acompañado de experiencias de repitencia, retraso, y bajos logros educativos y dificultades para ingresar y permanecer en la escuela secundaria.
2. En el trabajo: los adolescentes pobres tienen tasas de actividad más altas y acceden a empleo precarios, marginales, inestables y de baja calificación que muchas veces les ocasiona el abandono de la escuela. Por otra parte son escasas las propuestas tendientes a mejorar sus posibilidades de empleabilidad. La experiencia en Mendoza de Proyecto Joven es positiva en la medida que permitió capacitar a un número muy importante de adolescentes pobres.
3. En la salud: el 19,02% de mujeres embarazadas atendidas en los Centros de Salud y 17,70% en Hospitales de Mendoza, son adolescentes (Informe del Ministerio de desarrollo Social y Salud, 1996). La fecundidad precoz de madres menores no sólo acarrea riesgos de salud en la medida que está asociada a malas condiciones de salud, de nutrición y falta de control médico, sino que también, puede ser considerada en muchos casos una consecuencia del abuso sexual.

Drogadependencia: en el Hospital Pereyra, en el año 96, el 10% de los egresos se debió a drogas y el 41% a alcoholismo.

Las edades que más consultan por este problema oscilan entre los 18 y 22 años.

En Comisaría del Menor la edad de los menores que ingresan por drogadicción o alcoholismo ha ido bajando. La edad de iniciación en la inhalación se encuentra entre los 6 y 11 años, y para el alcoholismo, entre 11 y 17 años. La categoría más frecuente de la edad de iniciación el consumo de sustancias es los 11 años.

En el año 1996 ingresaron 61 menores por inhalación, de los que 59 eran varones y 2 mujeres.

Toxicomanía: lleva captados este año 74 personas entre 18 y 20 años, tanto consumidores como vendedores.

Se considera que el 50% de los delitos que se producen están ligados a la droga.

En conflicto con la ley: las garantías y los derechos constitucionales se ven limitados, cuando un juez dispone la internación de un adolescente como medida tutelar para que se reedifique y encause su conducta antisocial o supere la situación de abandono material o moral.

B. LAS NUEVAS POLÍTICAS PARA LA INFANCIA.

UN NUEVO CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INFANCIA.

El fortalecimiento de las democracias en las sociedades modernas ha puesto de manifiesto un nuevo concepto de lo público, que supera la visión más limitada de relacionarlo con lo gubernamental, para proyectarlo a **lo que es de todos**. Lo público es una nueva construcción social resultado de una articulación entre gobierno y sociedad civil. Cuando se trata de políticas públicas para la infancia, por el grado de importancia y de consenso que reviste el enfoque de los derechos y garantías de los niños y adolescentes, es mayor el desafío a promover transformaciones sustanciales tanto en el Estado como en las organizaciones no gubernamentales (García Méndez, Emilio, 1995):

1. El Estado construye políticas públicas cuando diseña estrategias de intervención y asegura condiciones financieras y organizacionales para la prestación descentralizada de los servicios e impulsa cambios orientados a desjudicializar los problemas sociales y a desburocratizar los apoyos sociales a las familias.

Las ONGs. construyen políticas públicas cuando desarrollan capacidades autónomas para la atención comunitaria de niños, adolescentes y familias interfiriendo sustancialmente con las políticas gubernamentales, aumentando su transparencia y eficacia, para que se transformen efectivamente en políticas de todos. Las experiencias de los Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia o de los Servicios de Protección de Derechos implementados en algunos municipios de la provincia y del país ponen de manifiesto un creciente proceso de institucionalización de la participación comunitaria que modifica sustancialmente los modelos organizativos y las prácticas de las ONGs, superando los intereses sectoriales.

Si el estado y la sociedad civil avanzan simultáneamente en estas transformaciones y evitan enfrentamientos, se ampliarán las posibilidades de alianzas, negociaciones, consensos y acuerdos en beneficio de los derechos de los niños y adolescentes.

A continuación se enuncian las transformaciones en marcha en el Estado Provincial: las reformas realizadas en el diseño e implementación de las instituciones, los programas, la estrategia de descentralización a los Municipios y la resignación de recursos presupuestarios a favor de los niños y adolescentes. En la Cuarta Parte se desarrollarán los avances de la sociedad civil en la construcción de las políticas públicas para la infancia y la participación de las organizaciones no Gubernamentales de niños y adolescentes.

C. LAS NUEVAS INSTITUCIONES: MISIÓN Y FUNCIONES.

La primera prioridad debe ser la generación de la voluntad política para llevar adelante cambios fundamentales en sus instituciones, planes, programas y procedimientos a fin de adecuarlos a los principios de la Convención. Las políticas y programas para la infancia que se diseñen deben ser ejecutadas por instituciones gubernamentales y no gubernamentales que adopten enfáticamente la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la conviertan en el nuevo paradigma de su accionar. Esto significa un profundo cambio en la misión y en las estrategias de intervención de las instituciones vigentes muchas de las cuales se conformaron en el viejo paradigma.

1. LOS CONSEJOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.

1.1 El Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia.

Es una institución creada a partir de la Ley 6.354. Está estructurado como un cuerpo colegiado multisectorial y pluridisciplinario que refleja los distintos enfoques y realidades de las diversas entidades que la constituyen pero trabajan en conjunto con una única finalidad: proteger los derechos de todos los niños y adolescentes mendocinos.

Entre sus funciones se destacan: asesorar y proponer al Poder Ejecutivo las políticas y acciones necesarias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos del niño; articular la participación de los diferentes sectores y personas interesadas e involucradas en el tema; promover la realización de congresos, seminarios, encuentros que acrecienten el conocimiento específico sobre la temática y estimulen la investigación y capacitación sobre el tema; impulsar la difusión de contenidos, relacionados con los derechos en los medios de comunicación; y alentar la progresiva descentralización del área y estimular la creación de Consejos Departamentales y entidades no gubernamentales destinadas a la protección del niño, el adolescente y la familia.

Integran el Consejo representantes de las ONGs de niñez, adolescencia y familia agrupadas en la Federación (FEDEN), las iglesias, los trabajadores (CGT), los empresarios (UCIM y FEM), la Sociedad de Pediatría, las Universidades, los Municipios, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo: áreas de salud, educación, deporte, policía, niñez y adolescencia y desarrollo social.

Un informe presentado recientemente por el Consejo describe las principales actividades realizadas desde su creación:

- 1) Distribución de materiales didácticos para divulgación de en las escuelas y ONGs.
- 1) Gestiones con Registro Civil y Dirección General de Escuelas para agilizar los trámites necesarios para resolver la situación de los menores indocumentados.
- 1) Relevamiento de información sobre la problemática de la niñez y adolescente en todas las áreas gubernamentales relacionadas con el tema.
- 1) Participación en reuniones, seminarios y jornadas de capacitación de los miembros del Consejo Provincial y los Consejos Departamentales en formación, de policías, y de docentes, con especialistas de UNICEF sobre la Doctrina de Protección Integral, adolescentes infractores, planificación estratégica.
- 1) Promoción y capacitación con los municipios para estimular la creación de los Consejos Departamentales.
- 1) Constitución de cinco comisiones de trabajo permanentes: Comunicación y capacitación, violencia familiar a grupos de alto riesgo, programas para adolescentes, adicciones y drogadependencias y reglamentación de la Ley 6.354.
- 1) Preparación de un programa de especialización universitaria sobre la problemática de niñez y adolescencia en la Universidad Nacional de Cuyo.
- 1) Apoyo a decisiones políticas, iniciativas y programas valiosos desde la perspectiva de los derechos como la ley de creación de un Centro de Prevención y Atención Integral del Maltrato Infantil.

- 1. Iniciación del Programa "Tus derechos... hechos" para el seguimiento, evaluación y posterior difusión de experiencias educativas que garanticen el ejercicio de los derechos en las escuelas.
- 2. Promoción del compromiso de los Medios de Comunicación en difusión y defensa de los derechos de los niños y adolescentes.
- 3. Organización de encuentros departamentales y regionales de niños y adolescentes que convergerán en un encuentro provincial para estimular la conciencia de los chicos sobre sus propios derechos y facilitarles un espacio de reflexión, expresión y propuestas de acción.

1.2 Los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia.

Invitados por el Artículo 206^a de la Ley 6.354 y alentados por la experiencia positiva del Departamento de Guaymallén, los Municipios gradualmente van conformando sus Consejos. En la actualidad, de los dieciocho Municipios, además de Guaymallén que inició sus actividades en agosto de 1994, se han constituido los Consejos de Las Heras, Maipú, Luján, Rivadavia, San Rafael y General Alvear; están en etapa de formación, Lavalle, San Carlos y Tunuyán. Otros Municipios, como San Martín y Godoy Cruz han conformado Comisiones de Niñez y Adolescencia en el ámbito de sus Consejos Sociales Departamentales.

Este avance en la generación de ámbitos locales con características participativas y pluralistas constituyen un hecho altamente positivo que promueve mejores condiciones para la aplicación de la Convención y de la Ley. Por ello es imprescindible que el Gobierno Provincial fortalezca estas instituciones nuevas a través de la capacitación, asistencia técnica y financiamiento para la conformación de los propios profesionales descentralizados que trabajen en coordinación con los miembros de los Consejos Municipales en la elaboración de diagnósticos participativos para relevar la situación de los niños y adolescentes del Departamento, se diseñen e implementen proyectos específicos para intervenir frente a cada problemática y se promueva la construcción de redes sociales y comunitarias. De esta manera, irán adquiriendo con el tiempo las capacidades y la experiencia que aporten soluciones alternativas suficientemente buenas y confiables para que los jueces puedan encomendarles la aplicación de algunas de las medidas de protección.

1.3. El Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia de Guaymallén.

Con el esfuerzo de distintos sectores el Consejo Deliberante de la Municipalidad de Guaymallén aprobó por unanimidad la creación del Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia, organismo que reúne en su seno a las ONGs, iglesias, entidades intermedias y organismos gubernamentales y que se constituyó formalmente el 29 de agosto de 1995. En un documento de uso interno del Consejo (1997) se define como misión "promover y afianzar los derechos de los Niños y Adolescentes a través de la organización comunitaria, generando y difundiendo políticas que promuevan su desarrollo integral y el de sus familias, articulando los criterios de los distintos sectores que integran la comunidad".

Se establecieron como funciones: diagnosticar, evaluar y planificar los planes de acción, transformándolos en programas anuales que permitan su evaluación y control; promover la creación de entidades; participar en el diseño de la política municipal referida a la comunicación social, a través del organismo de prensa comunal; promover la realización de todo tipo de eventos que permita el desarrollo de una conciencia social y el abordaje de la problemática desde el concepto que el problema de la niñez es el problema de la comunidad en su conjunto y propiciar el desarrollo de la investigación y capacitación en la materia.

Entre las actividades realizadas por el Consejo desde su creación se destacan:

- 1. Primer Encuentro en noviembre de 1994, un año antes de la sanción de la Ley Provincial, en el que por primera vez un municipio reunió todos los actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales, que aunque dispersos trabajaban en la comunidad para unificar un criterio común alrededor de la Convención.
- 2. Talleres de Planificación, Capacitación e Información adoptando a la Convención como instrumento para el análisis y desarrollo de las políticas sociales.
- 3. Informe de Situación de los principales problemas de la niñez y adolescencia del departamento de Guaymallén agrupados en cuatro grandes categorías: supervivencia, protección, partici-

pación y desarrollo. La tarea de recolección, sistematización y análisis de los datos se realizó entre marzo y julio de 1995 y estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario conformado por profesionales y técnicos de la Municipalidad y de la Universidad Nacional de Cuyo, con la cooperación técnica y financiera de UNICEF.

- 1 Elaboración de Recomendaciones para cada una de las categorías, en las que se define que las problemáticas sociales detectadas deben ser abordadas desde una perspectiva interdisciplinaria que le permita al Municipio reestructurar sus modelos de abordaje que racionalicen y optimicen los recursos existentes, en un ámbito de concertación y coordinación entre las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Se propone: implementar un mecanismo de seguimiento de la aplicación de los nuevos ordenamientos jurídicos por parte de docentes, padres, y otros adultos; garantizar a los denunciantes su protección jurídica y asesoramiento; realizar jornadas de educación sexual; articular acciones con los Centros de Salud; promover la paternidad responsable; priorizar acciones preventivas en los distritos con mayores problemas; crear espacios para la expresión de las necesidades e inquietudes de los niños y adolescentes.
- 2 Audiencia Pública organizada por el Municipio con el auspicio de UNICEF, la Universidad y un importante medio televisivo de la Provincia.
- 3 Taller sobre la Convención y la nueva Ley Provincial como instrumento de planificación y evaluación de proyectos sociales realizados a fines de 1995, con la presencia de diferentes actores y sectores sociales y la participación de niños y adolescentes en el que se propuso la apertura de la Oficina o Servicio de Protección de Derechos, incorporación de recursos en el presupuesto municipal de 1996, talleres de información y capacitación para la prevención de menores en situación de riesgo, en especial, adolescentes y jóvenes, y articulación de las instituciones.
- 4 Organización de la Semana de los Derechos del Niño y 5to. aniversario de la ratificación de la Convención por el Parlamento Argentino con la cooperación de UNICEF con un programa de actividades de difusión, capacitación y encuentro de 1200 niños preparado por grupos juveniles con trabajos de plástica y expresión en relación con sus derechos.
- 5 Formulación de líneas de acción para el año 1996 que incluye una línea conceptual sobre la Convención y otra operativa para trabajar sobre las problemáticas detectadas.

Como consecuencia de todos estos esfuerzos, en febrero del '96, la Municipalidad de Guaymallén crea una instancia ejecutiva con asignación presupuestaria especial: la Oficina o Servicio de Defensa de los Derechos del Niño y Adolescente que se formaliza en octubre. De esta manera, el Consejo propone las políticas y asegura la participación de todos los sectores y actores y la Oficina es el Organismo ejecutor de las políticas en el marco de un plan de acción.

2. LA DIRECCIÓN RESPONSABLE DE LA PROTECCIÓN DE NIÑOS, ADOLESCENTES Y FAMILIAS.

2.1 Las reformas iniciadas.

El Artículo N° 32 del Decreto 889, de julio de 1996, determinó la presentación de un nuevo ordenamiento organizacional para el Gobierno Provincial con un instructivo del Comité de Reforma del Estado que establece como requisito mínimo para los nuevos diseños la existencia de sólo tres subsecretarías a nivel de conducción política por cada ministerio y de sólo tres direcciones como primer nivel de ejecución por cada subsecretaría.

Para dar cumplimiento a esta disposición del Gobernador de la Provincia, la Subsecretaría de Desarrollo Social acordó los siguientes ejes para la reestructuración de sus instituciones (aprobadas por el Decreto N° 652 de mayo de 1997):

- 1 La atención de niños, adolescentes, ancianos, personas con discapacidad y familias: con la ejecución de acciones asistenciales, de promoción y protección de los derechos de los individuos y su grupo familiar y de apoyo al desarrollo personal en el marco de sus condiciones y circunstancias de vida. El organismo provincial que tiene esta misión es la Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia.

- | Las acciones que consoliden el deporte, fortalezcan la sociedad civil y promuevan conductas solidarias en los individuos y comunidades, que estarán a cargo de la Dirección de Deportes y Desarrollo Comunitario.
- | Las acciones de promoción de cooperativas, microempresas y empleo y aquellas destinadas al mejoramiento del ingreso familiar de sectores de población con alto riesgo social (nutrición y emergencia) que serán responsabilidad de la Dirección de Cooperación y Desarrollo Socioproductivo.

2.2 La nueva Estructura de la Dirección.

La Resolución Ministerial N° 1115 de junio de 1997, estableció la nueva estructura de la Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia (de carácter descentralizada) responsable del diseño, ejecución y evaluación de catorce programas organizados de la siguiente manera:

- | Unidad Coordinadora de Programas de Niñez y Adolescencia que gerencia cuatro programas: Admisión (recepción de niños y adolescentes por mandato legal o demanda espontánea); Albergues (hogares propios o por convenios); Familias Cuidadoras y Centro de Orientación Socioeducativo (para adolescentes varones y mujeres en conflicto con la ley).
- | Unidad Coordinadora de Programas de Familia que gerencia tres programas: Promoción y protección familiar; Centros de Desarrollo Infantil y Familiar y Chicos en la calle.
- | Unidad Coordinadora de Programas de Ancianidad que gerencia tres programas: Albergues; Apoyo económico y Cuidadores domiciliarios.
- | Unidad Coordinadora de Programas de Discapacidad que gerencia cuatro programas: Albergues; Apoyo técnico y económico para la rehabilitación; Integración socio-laboral y Detección precoz.

Al fusionarse tres organismos en la nueva Dirección (Niñez y Adolescencia, Ancianidad e Invalidez y Asistencia al Discapacitado) se crea una Comisión Asesora con funciones de coordinación y articulación entre las gerencias de los programas y los Consejos Provinciales y Municipales existentes o a crearse, que reemplaza a los Directorios de Niñez y Ancianidad.

2.3 La misión y las funciones que la Ley 6.354 le asigna a la nueva Dirección.

La misión de la Dirección recientemente reestructurada (con el apoyo de otros programas de la Subsecretaría de Desarrollo Social y del Gobierno Provincial), consiste en realizar todos los esfuerzos tendientes a contener a los niños y adolescentes en su núcleo familiar (Art. 2º). Los programas y actividades diseñados y en ejecución están dirigidos a trabajar con las familias y comunidades para garantizar la protección de los derechos del niño, evitar la internación y brindar orientación y apoyo económico a los padres (art. 5º).

Las funciones de la Dirección están establecidas en el artículo 29º de la Ley:

- a) implementar programas de promoción, prevención, asistencia e inserción laboral;
- b) intervenir en aquellas situaciones que impliquen perjuicio o abuso psíquico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos, explotación o abuso sexual de niños y adolescentes, para asegurar su protección;
- c) evaluar dichos programas en forma cuantitativa y cualitativa;
- d) resolver la habilitación de establecimientos y su clausura cuando no cumplan con los objetivos y fines;
- e) ejercer el control del funcionamiento, equipamiento, infraestructura y recursos humanos de las entidades públicas o privadas que desarrollen actividades con niños y adolescentes (excepto salud y educación);
- f) crear el registro de estas entidades;

- g) definir las áreas internas a cargo de la implementación de los programas;
- h) acordar asistencia económica a los padres cuya situación económica incida negativamente en el desarrollo integral de sus hijos;
- i) acordar subsidios a personas con menores a su cargo;
- j) **requerir de los jueces competentes la designación de representante legal de los niños y adolescentes que carezcan de los mismos;**
- k) **requerir de los jueces competentes la delegación de la guarda de niños y adolescentes bajo su custodia en el término de doce horas de producida la internación;**
- l) requerir de los jueces competentes el reintegro familiar de quienes se encuentren bajo su guarda;
- ll) ejercer la representación legal de niños y adolescentes bajo su guarda en los casos previstos en los artículos 309 y 310 del Código Civil.
- m) controlar el cumplimiento de las disposiciones legales a favor de la infancia y adolescencia y denunciar ante los organismos judiciales las infracciones a las leyes vigentes en la materia;
- n) crear y organizar establecimientos y programas con medidas tutelares o de reeducación para niños y adolescentes en conflicto con la ley;
- ñ) implementar programas de capacitación para lograr una adecuada inserción social y laboral;
- o) coordinar con los organismos responsables sistemas de contención en establecimientos especiales para el tratamiento de niños y adolescentes, infractores o no, **que presenten trastornos psíquicos;**
- p) difundir los programas estatales en la materia a través de los medios de comunicación;
- q) solicitar los informes necesarios a las áreas de gobierno y entidades privadas y requerir la colaboración de las mismas, a los fines del cumplimiento de sus funciones;
- r) coordinar esfuerzos oficiales y privados para el mejor aprovechamiento de los recursos;
- s) establecer intercambio de publicaciones y convenir acciones comunes, celebrando al efecto convenios con entidades municipales, provinciales, nacionales e internacionales, públicas o privadas, estatales o no.
- t) elaborar su presupuesto de gastos y recursos y elevarlo al Poder Ejecutivo.
- u) Disponer de los recursos presupuestarios asignados y los previstos por leyes especiales;
- v) **autorizar el manejo** autónomo de los recursos en los establecimientos dependientes de la Dirección;
- w) asignar recursos a los programas implementados por la Dirección;
- x) autorizar la venta de productos generados en el ámbito de la Dirección y distribuir su producido con los niños adolescentes que hayan participado;
- y) autorizar y aprobar las licitaciones destinadas al funcionamiento de la Dirección;
- z) dictar su reglamento interno y el de sus establecimientos.

D. LAS ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN DE LA DIRECCIÓN.

Los principales esfuerzos de la Dirección en el marco de la Reforma del Estado dispuesta por el Gobernador de la Provincia están dirigidos a adecuar su organización y funcionamiento al nuevo paradigma establecido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Para ello, ha definido tres estrategias principales para direccionar los cambios y las transformaciones que resultan necesarias:

- 1) **Modernización institucional de la Dirección** a través del diseño de un nuevo modelo de gestión que facilite la adecuación de los sistemas, estructuras y capacidades a la nueva misión institucional de garantía y protección de los derechos de los niños y adolescentes. Las mejoras en la calidad de la atención están dirigidas a reemplazar gradualmente los sistemas centralizados de asistencia por modalidades alternativas que den prioridad al apoyo de las familias y las comunidades.
- 2) **Descentralización gradual de recursos a los Municipios** con la finalidad de promover y reforzar su intervención en la atención de niños y adolescentes y en la construcción de redes sociales indispensables para la contención de las familias y de las comunidades y la disminución progresiva de internaciones.

- 1. **Fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales** que tienen como misión la protección de los niños, adolescentes y sus familias.

E. LOS NUEVOS PROGRAMAS QUE ASEGURAN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS.

Definida la estructura de la Dirección y las Gerencias de Programas de Niñez y Adolescencia y de Programas de Familia, se aplicó la tecnología de planificación estratégica para realizar el diseño de los nuevos programas, siguiendo las orientaciones del Curso de Gerencia Social del SIEMPRO: identificación de los principales problemas actuales relacionados con la violación de los derechos de los niños y adolescentes y los problemas de las familias y de las comunidades, definición de objetivos, metas, actividades, recursos humanos, técnicos y presupuestarios.

1. LOS PROGRAMAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.

El principal problema detectado fue la existencia de algunos niños y adolescentes en situación de violación de sus derechos, con insuficiente atención integral y escasa posibilidad de reinserción familiar y comunitaria. El objetivo general de los programas es proteger los derechos de estos niños y adolescentes de Mendoza y asistirlos para lograr reinsertarlos en su medio familiar y comunitario.

- **PROGRAMA 1: ADMISION.**

- 1. Objetivo: recibir a niños y adolescentes por mandato legal o demanda espontánea y lograr la pronta integración familiar y comunitaria.
- 1. Destinatarios: niños y adolescentes de 0 a 20 años por mandato legal o demanda espontánea, de todos los departamentos de la provincia. Incluye menores con discapacidades.
- 1. Servicios y prestaciones: diagnóstico interdisciplinario a un promedio anual de 336 niños y adolescentes; contención primaria; atención médica; apoyo escolar, deporte y recreación; asesoramiento jurídico; coordinación con escuelas, iglesias y entidades intermedias para fortalecer redes comunitarias de contención.
- 1. Financiamiento: presupuesto provincial.

Para dar cumplimiento a la Convención y a la Ley 6.354 y restituir lo más rápido posible el niño a su hogar, el Programa puso en marcha dos transformaciones:

- a) Abordar la problemática del niño en un corto plazo, a fin de elaborar un diagnóstico y un pronóstico y definir en no más de 30 días la reinserción familiar.
- b) Coordinación con las redes sociales para efectuar acciones de fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios para evitar futuras internaciones.

- **PROGRAMA 2: ALBERGUES.**

- 1. Objetivo: asistir integralmente en el sistema de hogares a niños y adolescentes durante el tiempo que resulte necesario hasta su reintegro familiar y comunitario.

- 1. Destinatarios: menores de 0 a 20 años, de todos los departamentos de la provincia, con escasa posibilidad de reintegro familiar en el corto plazo. Incluye niños y adolescentes con discapacidades.
- 2. Servicios y prestaciones: contención primaria a un máximo de 522 niños y adolescentes en hogares estables (alojamiento, alimentación, vestimenta); atención de salud; orientación para la adaptación a la vida del hogar; apoyo escolar, deporte y recreación; asesoramiento jurídico; coordinación con escuelas, iglesias y entidades intermedias para fortalecer redes comunitarias de contención.
- 3. Financiamiento: presupuesto provincial.

Las acciones de reformas iniciadas por el programa tienen dos objetivos y destinatarios diferentes:

- a) Los niños y adolescentes como sujetos de derechos que deben ser protegidos por las instituciones del Estado y/o de las ONGs que por convenio asumen esta responsabilidad; es necesario asegurarles la salud, educación, recreación y deporte hasta tanto se concrete su reinserción a su familia y/o su comunidad. Para ello, hay que coordinar acciones con entidades gubernamentales y no gubernamentales para contenerlos en el ámbito de la comunidad y evitar su desarraigo. En el caso de los adolescentes, se impone el acompañamiento psico-social para que logren aprender actitudes, capacidades y habilidades sociales que les faciliten un adecuado desempeño fuera de la institución. Si se trata de grupos de hermanos, se fortalecerán los lazos afectivos entre ellos y sus padres para preservar la visión de la familia.
- b) Los Hogares como instituciones capaces de aprender y adecuar el funcionamiento interno con la finalidad de mejorar la calidad de la atención de los menores, la pronta reinserción en las familias y comunidades (eficacia) y eficiencia en la administración de los recursos humanos, técnicos, físicos (infraestructura y equipamiento) efectuando la capacitación que resulte conveniente para lograr los objetivos del Programa

PROGRAMA 3: FAMILIAS CUIDADORAS.

- 1. Objetivo: promover la integración de niños y adolescentes en familias de la comunidad que les brinden asistencia, protección y el cuidado en un grupo familiar alternativo denominado Familias Cuidadoras.
- 2. Destinatarios: niños y adolescentes de 0 a 20 años, de todos los departamentos de la provincia, privados de manera temporal o permanente de su grupo familiar y con derivación judicial. Incluye menores con discapacidades.
- 3. Servicios y prestaciones: asistencia a 600 menores a través de familias cuidadoras; selección, seguimiento y evaluación de las familias; asesoramiento jurídico; coordinación con escuelas, iglesias y entidades intermedias para fortalecer redes comunitarias de contención.
- 4. Financiamiento: presupuesto provincial.

Las transformaciones iniciadas en el Programa en los últimos años permiten contar con una importante experiencia acumulada. Los avances propuestos apuntan a profundizar las intervenciones en dos líneas de trabajo diferentes:

- a) La incorporación de un número significativo de niños y adolescentes privados temporal o permanentemente de su familia de origen a través de su integración en un medio familiar y comunitario alternativo al propio, que le garantice el desarrollo de sus capacidades, habilidades y actitudes, el rescate y valoración de los lazos socio-culturales y el fortalecimiento de los vínculos primarios.
 - b) El mejoramiento de los procesos de selección, capacitación y seguimiento de las familias cuidadoras, en el monitoreo y evaluación del Programa (con asistencia técnica de UNICEF) y en la sistematización y difusión de las experiencias y en la articulación con las redes comunitarias y municipales.
- Es conveniente destacar que este Programa, pionero como estrategia de descentralización y protección de derechos, es el que tiene mayor cantidad de recursos asignados.

PROGRAMA 4: CENTRO DE ORIENTACION SOCIOEDUCATIVA.

- 1. Objetivo: asistencia de menores en conflicto con la ley.
- 2. Destinatarios: adolescentes en conflicto con la ley, por derivación judicial, de todos los departamentos de la provincia.
- 3. Servicios y prestaciones: asistencia a un promedio de 85 adolescentes; terapia familiar, grupal e individual; medidas socioeducativas y entrenamiento en habilidades sociales.
- 4. Financiamiento: presupuesto provincial y BID.

Los cambios que el equipo del Centro está llevando a cabo procuran la incorporación de una nueva visión reeducativa y resocializadora que permita la inserción gradual de los adolescentes en el medio y su inclusión en diferentes servicios de la comunidad: colegios, programas de capacitación y empleo y grupos de apoyo comunitarios. Las principales transformaciones son:

- a) Nuevo Sistema de Admisión de los jóvenes que ingresan por orden judicial: los profesionales del Centro efectúan el diagnóstico psicológico y social y determinan la derivación de los jóvenes primarios a medidas alternativas no privativas de la libertad o la internación de aquellos adolescentes con alto riesgo de deterioro o peligrosidad.
- b) Medidas socioeducativas: educación general básica, escuela de fútbol, talleres de cerámica, electricidad, tapicería y artesanías, granja avícola, vivero, campamentismo, taller literario y revista, apoyo económico en la iniciación laboral.
- c) Estrategias terapéuticas: terapia individual, grupal, familiar y reforzamiento comunitario, entrenamiento en capacidades y habilidades socio-personales, a cargo de los profesionales del Centro.
- d) Capacitación del personal: incorporación de un sistema de capacitación continua para profesionales, operadores y personal de apoyo que incluye la asignación de 30 becas estímulos miembros del personal que cursan la Tecnicatura en Minoridad en la Universidad del Aconcagua.
- e) Refuncionalización y adecuación de la infraestructura y equipamiento de los edificios del Centro (Mendoza y San Rafael). Se realizarán las reparaciones y ampliaciones (con financiamiento del BID) que permitan el traslado del Hogar de mujeres al predio de la Dirección y el desarrollo de nuevas actividades para varones y mujeres: consultorios para los tratamientos terapéuticos, espacios especiales para las actividades socioeducativas, dormitorios separados para resguardar la intimidad de los menores, entre otras. Costo total: \$1.500.000 aportados por la Dirección y el BID. Duración: 24 meses.
- f) Desconcentración administrativa: implementación de un sistema administrativo que otorgue al Jefe del Programa mayor autonomía y agilidad en la resolución de los problemas cotidianos del Centro.

2. LOS PROGRAMAS DE FAMILIA.

Los principales problemas detectados son la dificultad de algunas familias para mantener vínculos que permitan el crecimiento y desarrollo de sus miembros y el ejercicio de sus derechos, la falta de espacios facilitadores para la interacción social comunitaria y la resoluciones de problemas locales y la necesidad de recibir apoyo económico y social para evitar la internación de sus hijos.

El objetivo general de los programas es promover en el medio ambiente local el fortalecimiento de los vínculos familiares que faciliten el desarrollo y crecimiento de sus miembros y la protección de sus derechos.

Los Programas de la Gerencia de Familia son ejecutados de manera descentralizada para garantizar a los Municipios y organizaciones de la comunidad la transferencia de competencias, facultades y recursos presupuestarios que resultan necesarios para asegurar el logro de los objetivos propuestos por cada uno de los programas.

• PROGRAMA 5: PROMOCION Y PROTECCION FAMILIAR

- 1) **Objetivo:** proteger a la familia y a sus miembros frente a factores de riesgo que dificultan el mantenimiento de los vínculos, promover el fortalecimiento de redes comunitarias y proteger a las familias frente a factores de riesgo que puedan desencadenar la expulsión o exclusión de niños y adolescentes.
- 1) **Destinatarios:** grupos familiares insertos en el medio local y aquellos que estén en situación de riesgo, en todos los departamentos de Mendoza.
- 1) **Financiamiento:** presupuesto provincial – UNICEF.
- 1) **Servicios y prestaciones:** acompañamiento, asistencia técnica y capacitación a los equipos municipales, a las OGNs y personas de la comunidad para la ejecución de acciones descentralizadas dirigidas a atender a las familias que atraviesen situaciones de riesgo con las siguientes modalidades:
 - a) Para familias cuya situación económica dificulta el mantenimiento de los vínculos familiares: acompañamiento familiar y capacitación para el desarrollo de estrategias propias de fortalecimiento y subsidio económico temporal bajo presencia de factores de riesgo.
 - b) Para familias en situación de violencia familiar: contención primaria, atención y asesoramiento legal, social y psicológico; grupos de reflexión para mujeres maltratadas y varones que ejercen violencia e hijos testigos de violencia y talleres de adolescentes para el desarrollo de formas de comunicación no violentas.
 - c) Para familias en situaciones de paternidad adolescente, de prostitución infantil o adolescente y frente a la presencia de ancianos con problemas, discapacitados o enfermos de SIDA: formación de grupos de apoyo y reflexión para la contención familiar y comunitaria.

• PROGRAMA 6: CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL Y FAMILIAR

- 1) **Objetivo:** brindar servicios integrales a niños, en especial de aquellos que sus madres trabajan fuera del hogar: cuidado, higiene, alimentación, apoyo escolar y estimulación psicosocial en los Centros existentes (Guarderías) y aquellos a incorporar.
- 1) **Destinatarios:** niños entre 45 días y 10 años de familias con carencias económicas, por demanda directa o derivación judicial, de todos los departamentos de la provincia.
- 1) **Servicios y prestaciones:** alimentación, cuidado e higiene, estimulación psicosocial y apoyo escolar a 2.800 niños; actividades de recreación, deportes y expresiones culturales para niños y adolescentes del barrio; talleres de capacitación laboral para adolescentes, jóvenes y miembros de las familias; capacitación para padres y madres de la comunidad.
- 1) **Financiamiento:** presupuesto provincial y BID.

Los Centros de Desarrollo Infantil y Familiar son espacios institucionalizados de intervención socioeducativa que brindan un conjunto de servicios que contribuyen a proteger y garantizar los derechos de los niños y adolescentes y promueven el fortalecimiento de los vínculos del núcleo familiar. Se transcriben a continuación las principales acciones de transformación:

- a) Incorporación gradual de prácticas de estimulación psicosocial que enriquezca la oferta de actividades a realizar con los niños pequeños y sus padres.
- b) Fortalecimiento de los proyectos socioeducativos de los Centros e incorporación gradual de docentes especializados y madres cuidadoras para mejorar la calidad de la atención de los niños.
- c) Capacitación de los recursos humanos de los Centros: directores, docentes, niñeras y padres voluntarios.
- d) Apertura a la comunidad para implementar proyectos en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales destinados a contener y encauzar la problemática de las familias del barrio a través de la participación en el concurso de proyectos de la Línea de Financiamiento del Fondo de Inversión y Desarrollo Social.
- e) Articulación con los Servicios Educativos de Origen Social (SEOS) de la Dirección General de Escuelas y los Centros de Desarrollo Infantil originados con fondos del PROMIN y que progresivamente se incorporarán al Programa.
- f) Adecuación de la infraestructura y equipamiento de cada Centro para otorgar mayor funcionalidad a los espacios disponibles para las nuevas actividades, con financiamiento del BID.

• PROGRAMA 7: CHICOS EN LA CALLE

- Objetivo: promover la inserción familiar y comunitaria de niños, adolescentes y familias con estrategias de sobrevivencia en las calles de los microcentros, a su comunidad de origen, a través del fortalecimiento de las redes sociales comunitarias.
 - Destinatarios: niños, adolescentes y familias con estrategias de sobrevivencia en la calle, en todos los departamentos de Mendoza.
 - Financiamiento: presupuesto provincial.
 - Servicios y prestaciones: acompañamiento, asistencia técnica y capacitación a los equipos municipales, a las ONGs y personas de la comunidad para la ejecución de acciones descentralizadas que tiendan a prevención, contención e inserción de niños, adolescentes y familias:
- a) Captación y abordaje de niños, adolescentes y familias en la calle para la elaboración de un diagnóstico individual, familiar y social que permita identificar las problemáticas de cada caso y definir la modalidad de intervención y seguimiento del niño y su familia en su comunidad de origen.
 - b) Asistencia a los menores y sus familias para acompañar la inserción familiar y comunitaria.
 - c) Coordinación de acciones con la comunidad para fortalecer redes socio-afectivas, institucionales y comunitarias que inserten y contengan a niños, adolescentes y familias en las calles.
 - d) Asistencia técnica a los hogares (Programa 2) que posibilitan la estabilización y posterior inserción de los chicos a su grupo familiar o alternativo.
 - e) Incorporación de módulos específicos en las acciones de capacitación de la Gerencia de Familia, asociados a la temática del Programa: familias disfuncionales con intercambio del rol de niño por el de adulto en tanto sostén económico, familias cuyos vínculos no promueven el desarrollo del niño y violan sus derechos, familias expulsoras de sus menores y con escasa inserción en redes comunitarias.

3. LA ATENCIÓN DE LA SALUD DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.

El Ministerio de Desarrollo Social y Salud destina \$204.000.000 a la prevención y asistencia de la salud de los niños, adolescentes y sus familias en todo el territorio provincial. No es objeto de este documento abordar el tema de la salud. No obstante, se hará referencia a dos acciones que están en estrecha relación con la atención de la salud de los niños alojados en las instituciones de la Dirección, describiendo sintéticamente la propuesta de transformación que se está trabajando en la actualidad:

- a) **Transferencia del Micro-Hospital a la Subsecretaría de Salud:** las autoridades provinciales de las áreas de salud han dispuesto la transferencia del Micro-hospital, actualmente dependiente de la Dirección de Niñez y Adolescencia a la Subsecretaría de Salud del Ministerio de Desarrollo Social y Salud con el objeto de ser gerenciado por autoridades de Salud y posibilitar un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada. Se propone ampliar sus funciones para que brinde atención pediátrica no sólo a los menores internados en las instituciones dependientes de la Dirección sino también a los niños de la comunidad local.
- b) **Creación del Centro de estabilización de adolescentes en desventaja psicosocial:** el Ministro de Desarrollo Social y Salud dispuso recientemente la creación del Centro de Estabilización que tiene como objetivo asistir a adolescentes con crisis agudas de desestructuración, con intervenciones tendientes al reintegro a su grupo de pertenencia original (familia, pequeño hogar). Se trata de brindar asistencia al paciente sub-agudo tendiente a la estabilización socio-psicológica sin la necesidad de internación proponiéndose la asistencia diurna y ambulatoria y complementada con el reingreso del menor a su familia u hogar institucional; al paciente crónico tendiente a producir la derivación a los efectores de asistencia crónica, pudiéndose contener al paciente en los momentos de crisis agudas; y lograr una adecuada articulación con las redes sociales y comunitarias desde la contención social y psicológica, a la cual deben retornar luego de la asistencia en el Centro. En la actualidad se está dando cumplimiento al cronograma previsto en la Resolución Ministerial para la organización y previsión de los recursos humanos, físicos, técnicos y presupuestarios necesarios para la puesta en marcha del Centro.

F. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES A LOS MUNICIPIOS.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES A LOS MUNICIPIOS.

Entre las estrategias de Reforma del Estado implementadas por el Gobierno de la Provincia en el área de Desarrollo Social es necesario destacar la descentralización de los servicios sociales a los Municipios con la finalidad de mejorar la efectividad de los programas sociales aumentando la cobertura y facilitando el acceso a estos servicios de las personas, familias y grupos con necesidades básicas insatisfechas. Al mismo tiempo, esta estrategia en conjunto con las otras estrategias de reforma como son la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, permitirá mejorar la articulación de las acciones en el nivel local y aumentar la suma de recursos sociales disponibles para la atención de los servicios.

En el marco de esta estrategia el Gobernador de la Provincia firmó el 20 de diciembre de 1996 Convenios con los 18 Intendentes Municipales para la descentralización de la prestación de servicios sociales. El Convenio involucra cinco áreas o prestaciones a descentralizar. Tres de ellas se pusieron en marcha el 1º de febrero de 1997:

- 1 La atención de las emergencias individuales y familiares que implique riesgo de personas, familias o grupos vulnerables provocados por situaciones de crisis económicas, ambientales y laborales.
- 2 La asistencia alimentaria a familias en riesgo a través de la entrega de módulos como un subsidio económico en la emergencia, a los hogares que de un modo eventual o crónico no logran satisfacer sus requerimientos alimentarios básicos, fundamentalmente por problemas de acceso económico.
- 3 La constitución de un fondo de materiales de construcción para brindar una solución a la demanda de la población con déficit habitacional, de escasos recursos, que no tienen acceso a la compra de materiales para mejorar su vivienda.

Las otras dos áreas restantes son la atención de niños y adolescentes y la atención de ancianos y personas con discapacidad.

Con el objetivo de generar una amplia participación en la ejecución de los programas descentralizados, los Convenios firmados en diciembre contemplaron la creación de Consejos Sociales Departamentales, integrados por autoridades municipales, concejales, representantes de las organizaciones sociales y de las iglesias del Departamento. Estos Consejos tienen como función: servir de espacio de planificación social y de diálogo entre los actores locales, proponer estrategias de intervención en lo local, coordinar acciones en el territorio, supervisar la asignación de recursos de la descentralización y avalar las rendiciones de cuentas a la Subsecretaría de Desarrollo Social.

El cuadro que se transcribe a continuación especifica los recursos transferidos por Municipio y por prestación.

MUNICIPIO	Emergencias individuales y familiares	Asistencia alimentaria	Fondo de materiales de construcción	TOTAL
CAPITAL	34.500	79.200	41.600	155.300
GODOY CRUZ	50.580	247.500	69.960	367.840
G. ALVEAR	25.280	74.250	17.920	117.450
GUAYMALLEN	85.380	282.150	130.480	498.010
JUNIN	10.740	29.700	13.600	54.040
LA PAZ	12.620	14.850	3.280	30.750
LAS HERAS	88.900	326.700	122.800	538.400
LAVALLE	33.020	49.500	22.560	105.080
LUJAN	34.620	108.900	43.920	187.440
MAIPU	64.860	178.200	95.600	338.660
MALARGUE	26.080	49.500	16.080	91.660
RIVADAVIA	17.640	39.600	21.600	78.840
SAN CARLOS	10.920	19.800	10.800	41.520
SAN MARTIN	37.260	89.100	51.200	177.560
SAN RAFAEL	70.500	178.200	86.560	355.260
SANTA ROSA	12.360	14.850	6.560	33.770
TUNUYAN	18.840	29.700	26.000	74.540
TUPUNGATO	15.900	19.800	19.980	55.380
TOTAL	650.000	1.831.500	800.000	3.281.500

2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES A LOS MUNICIPIOS.

El Convenio firmado en diciembre de 1996 incluía la atención de niños, adolescentes cuya implementación se trabajaría en acuerdo con cada equipo departamental. Ocho municipios manifestaron su voluntad de iniciar acciones: Godoy Cruz, Guaymallén, Junín, Luján, Maipú, Malargüe, San Martín y Tunuyán. El 23 de abril de 1997 el Gobernador firmó las actas acuerdos con los Intendentes para la transferencia de los fondos destinados a financiar los siguientes componentes:

- a) **Fortalecimiento de los equipos municipales** mediante la selección y contratación de profesionales (psicólogos, asistentes sociales, abogados). El entrenamiento del equipo estará a cargo de expertos de UNICEF y de profesionales de la Dirección.
- b) **Fondo para proyectos especiales** diseñados por los equipos municipales y las organizaciones comunitarias locales que promuevan la protección de los derechos de los niños y adolescentes de estos departamentos.
- c) **Apoyos económicos para familias** que aseguren la permanencia de los menores en el ámbito familiar y disminuya significativamente la alternativa de internación.

El siguiente cuadro describe los recursos totales transferidos a cada Municipio (de mayo a diciembre) y la especificación de cada componente:

MUNICIPIO	Fortalecimiento del equipo municipal	Fondo para proyectos especiales	Apoyos económicos a las familias	TOTAL
Godoy Cruz	20.000	20.000	89.900	129.900
Guaymallén	20.000	20.000	120.000	160.000
Junín	10.000	15.000	14.400	39.400
Luján	13.000	15.000	46.000	74.000
Maipú	15.000	20.000	53.280	88.280
Malargue	-	24.000	10.000	34.000
San Martín	13.000	15.000	29.500	57.500
Tunuyán	14.000	11.000	13.750	38.750
TOTAL	105.000	140.000	376.830	621.830

De acuerdo a los resultados que se obtengan del seguimiento, monitoreo y evaluación de la descentralización de estas acciones y los recursos financieros, se acordarán las etapas siguientes con estos municipios y la incorporación de los restantes.

3. EL SERVICIO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS Y ADOLESCENTES DE GUAYMALLÉN.

En agosto de 1994, 15 meses antes de la sanción de la Ley Provincial del Niño y del Adolescente, el Consejo Deliberante del Municipio de Guaymallén aprobó la creación del Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia. En octubre de 1996, se pone en marcha el Servicio Municipal de Protección de Derechos de Niños y Adolescentes con la cooperación técnica y financiera de UNICEF.

En un Informe de Trabajo elaborado por el Servicio se define como objetivo general la no-institucionalización de niños y adolescentes y como objetivos específicos: la consolidación de un equipo interdisciplinario, la difusión de la Convención y promoción de derechos, la asistencia de casos concretos de violación de derechos y la construcción de una red social en el Departamento. En los escasos meses de funcionamiento del servicio se aprecian importantes avances respecto de cada objetivo:

- I **Consolidación del equipo interdisciplinario** integrando tres disciplinas: la óptica jurídica, el servicio social y el aporte del psicólogo. Se ha logrado un afianzamiento entre los profesionales, pasando de la discusión de todos los temas en conjunto en la etapa inicial a una división del trabajo con instancias de coordinación semanal. La participación del abogado se torna necesaria en aquellas situaciones de existencia de conflicto jurídico, tanto por infracciones a la ley penal o porque influyen en la condición jurídica del menor (patria potestad, tenencia, adopción, alimentos, etc.) lo que implica la aplicación del concepto de judicialización restringida y jerarquizada propuesta por la Doctrina de Protección Integral y por la Ley Provincial 6.354. El abogado adquiere relevancia en las situaciones de judicialización pero frente a la demanda de asistencia directa, su participación es secundaria. El modelo de gestión de este Servicio implica ocuparse no sólo de la asistencia social y atención directa, sino que también interviene activamente en la asistencia jurídica de los niños y adolescentes del Departamento.
- II **Difusión de la Convención y promoción de derechos:** se han realizado talleres de difusión y prevención con jóvenes y otro con niños de las escuelas primarias de un Distrito (Belgrano); y charlas con supervisores, directores y maestros de escuelas, uniones vecinales, comisarías, juzgados, hospitales y centros de salud sobre la nueva política de niñez y adolescencia.

- 1 **Asistencia de casos:** ante la necesidad de priorizar, el Servicio acotó las intervenciones a los casos de adolescentes internados en las instituciones para menores en conflicto con la ley (logrando en un momento determinado la reinserción de 20 adolescentes de un total de 26 internados de Guaymallén) o con riesgo concreto de internación (alojados en Comisaría). Además se otorgaron subsidios en casos de desamparo, con dificultades al principio que se fueron mejorando con los recursos de la descentralización de los servicios sociales a los municipios y aquellos específicos destinados a la atención de niños y adolescente. En relación con las consultas atendidas, los casos civiles llegan por la demanda espontánea a las oficinas del Servicio y los casos penales, por las coordinaciones establecidas entre comisarías, instituciones de internación y juzgados. Es muy importante el avance realizado desde la óptica jurídica, sobre el análisis de varios casos atendidos de adolescentes en conflicto con la ley, donde se constata la débil presencia de criterios garantistas durante todo el procedimiento. Se está trabajando para la inserción de los menores en programas municipales gestionados desde el Servicio.
- 1 **Red Social:** se realizaron reuniones con comisarías, juzgados e instituciones de la Dirección. En una primera etapa se trabajó sobre aspectos estrictamente jurídicos y a partir de este año interviene la derivación para asistencia social y psicológica en casos de no internación y de menores con reinserción laboral o social para su seguimiento.

G. EL FINANCIAMIENTO DE LAS POLITICAS, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

Las diferentes acciones que se realizan para llevar adelante las políticas, estrategias y programas se financian con recursos del presupuesto provincial que tuvo un incremento de \$1.000.000 respecto al año anterior, destinados a la implementación de la Ley. A ello hay que agregarle \$ 116.610 de la Cooperación Técnica de UNICEF Argentina y \$ 474.000 que provienen del Programa de Reforma del Estado con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, el Fondo de Inversión y Desarrollo Social, herramienta financiera de la Subsecretaría de Desarrollo Social destinó \$ 504.887 para apoyar el fortalecimiento de organizaciones de la comunidad dedicadas a los niños y adolescentes, para financiar una línea especial dirigida a los Centros de desarrollo Infantil y Familiar y para subsidiar 20 proyectos de niñez y adolescencia en el marco del Concurso de Proyectos. La suma total es de \$16.859.935, con un incremento del 14,4% sobre los fondos de 1996. Si descontamos la partida de personal, el financiamiento destinado a los programas de niñez, adolescencia y familia, se incrementó en 1997 un 35,8% respecto de 1996.

Los nuevos recursos han sido asignados totalmente a las acciones diseñadas para garantizar la aplicación de la Convención:

- a) Modernización: capacitación de los Responsables de Programas y profesionales y personal de la Dirección, de los equipos municipales y de las organizaciones no gubernamentales; diseño de los nuevos programas y comienzo de la implementación del sistema de información y monitoreo de políticas y programas de Niñez y Adolescencia y de Familia, mejoramiento del equipamiento informático.
- b) Actividades previstas en la nueva programación. En el Programa 4: implementación de las medidas socioeducativas; becas para capacitación del personal. En el Programa 5: acciones para fortalecer los vínculos familiares; fortalecimiento de redes sociales y comunitarias; atención de miembros de las familias en situaciones de riesgo: violencia, maltrato, embarazo adolescente, trabajo infantil, prostitución infantil; apoyo económico a las familias (en los municipios donde todavía no se implementa la descentralización). En el Programa 6: mejoras en los Centros de Desarrollo Infantil y Familiar. En el Programa 7: avances cualitativos y cuantitativos en la asistencia y prevención de los niños, adolescentes y familias con estrategias de sobrevivencia en la calle.
- c) Descentralización de la atención de la niñez y adolescencia a los Municipios: fortalecimientos de los equipos, financiamiento de proyectos y apoyo económico a las familias.
- d) Fortalecimiento de las ONGs dedicadas a los niños y adolescentes: financiamiento de actividades de asistencia, prevención, promoción y protección acordados por convenios con la Dirección y de proyectos presentados por las entidades al Fondo de Inversión y Desarrollo Social.

Se transcribe a continuación un cuadro que desagrega el financiamiento de las políticas y programas para la infancia cuyo monto forma parte del cuadro resumen de la inversión social que se describió en la Segunda Parte.

FINANCIAMIENTO DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA.

FINANCIAMIENTO DE ACCIONES	PROVINCIAL		INTERNACIONAL		TOTAL
	DIRECCION	FIDES	UNICEF	BID	
Programa 1(N y A)	591.494				591.494
Programa 2	680.326				680.326
Programa 3	1.427.439				1.427.439
Programa 4	401.269	70.000		150.000	621.269
Programa 5 (Flia.)	685.000				685.000
Programa 6	732.000			70.000	802.000
Programa 7	295.750				295.750
Asistencia Integral al niño	1.175.710				1.175.710
Moderniz. Direc.	80.000		71.620	254.000	405.620
Descentr. 8 Munic.	622.030		74.990		697.020
Descentral. ONGs	251.140	100.000			351.140
Línea Financ. FIDES		200.000			200.000
20 Proyectos FIDES		134.887			134.887
Recursos Humanos	8.792.280				8.792.280
TOTALES	15.734.438	504.887	146.610	474.000	16.859.935

H. COOPERACION Y FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

1. UNICEF.

La Programación para 1997 acordada entre UNICEF y el Gobierno de Mendoza abarca las siguientes áreas: Salud, con la realización de trabajos sobre mortalidad infantil y materna, Derechos del Niño que incluye el financiamiento de 17 actividades, Seguridad alimentaria y Vigilancia nutricional para el mejoramiento de los programas alimentarios provinciales, Educación, Información, monitoreo y evaluación, Generación de Ingresos para Jefes/as de Hogares e Inserción laboral de Jóvenes, y Campaña de Sensibilización y Movilización Social para la colocación de metas prioritarias para la Sociedad. La Cooperación implica un presupuesto de \$439.540.

Se describe a continuación el Cuadro de Inversión con el detalle de actividades correspondientes al Área Derechos del Niño, por un total de \$146.610, distribuidos de la siguiente manera:

ACCIONES	UNICEF
Asistencia Técnica: Reglamentación Ley 6354, análisis legajos penales de adolescentes en correccionales, diseño de programas.	19.770
Comunicación: impresión de folletos sobre la ley y de mariposas para los adolescentes.	16.200
Capacitación: policías, Especialización de profesionales, estudiantes de derechos y abogados jóvenes, promotores barriales.	35.650
Municipios: apoyo a la desinstitucionalización, al Servicio de Protección de Derechos, atención de adolescentes en riesgo, trabajo infantil, construcción de un Centro integral, sistematización de experiencia de Guaymallén y producción de un video.	78.090
TOTAL	146.610

2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

El financiamiento del BID es necesario para consolidar y fortalecer las estrategias de reformas impulsadas por el Gobierno de la Provincia. Los recursos permitirán en el marco de un proyecto sólido y coherente realizar importantes inversiones en tecnología social y de gestión, infraestructura y equipamiento, sistema de información, capacitación de agentes sociales, acciones de sensibilización y comunicación.

El Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Área de Desarrollo Social contiene cinco componentes:

- a) Reestructuración orgánico funcional y diseño e implementación de una estrategia integral de prestación de servicios y de descentralización a los Municipios y ONGs.
- b) Sistema de información, monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales provinciales, municipales y comunitarios.
- c) Capacitación de agentes sociales, provinciales, municipales y comunitarios.
- d) Fortalecimiento de la ejecución descentralizada de programas de niñez y adolescencia.
- e) Fortalecimiento de la ejecución descentralizada de programas de ancianidad.

En el siguiente cuadro se resume la inversión por 30 meses a realizarse por parte del BID y del Gobierno de la provincia, discriminado por componente:

COMPONENTES	BID	PROVINCIA	TOTAL
Componente a)	510.000	13.000.000	13.510.000
Componente b)	864.420	-	864.420
Componente c)	1.063.500	-	1.063.500
Componente d)	2.910.700	3.600.000	6.510.700
Componente e)	641.000	1.200.000	1.841.000
TOTAL	5.989.620	17.800.000	23.789.620

El Componente (d) obedece a la necesidad de fortalecimiento institucional para la descentralización que presentan los actores del área social, y en particular de la Dirección responsable de la atención de niños y adolescentes que, por razones históricas e institucionales y en cumplimiento de paradigmas ya agotados, se caracterizan hoy por el fuerte desarrollo centralizado de sus acciones. Por ello se solicitó financiamiento al BID para diseñar e implementar la descentralización de actividades preventivas, promocionales y asistenciales, la transformación del sistema de admisión, el mejoramiento de la atención y rehabilitación de adolescentes en conflicto con la ley, y las acciones propias del sector en materia de información, monitoreo y evaluación de programas, capacitación, equipamiento y obras de infraestructura.

Se trata de financiar actividades promocionales y preventivas, de base familiar y comunitaria que favorezcan la protección real de los derechos de los niños y adolescentes, adecuando las estructuras y las estrategias a la Convención Internacional y en los casos extremos en que la integridad física, psicológico y moral del menor se ve amenazada, el objetivo es reemplazar gradualmente los sistemas centralizados de asistencia, por otros descentralizados con mayor participación de las familias y de la red social comunitaria.

Los recursos provenientes del BID, a ser ejecutados en 30 meses a partir de agosto de 1997, se distribuyen de la siguiente forma:

ACCIONES	BID	PROVINCIA	TOTAL
Asistencia Técnica	225.700		225.700
Capacitación	60.000		60.000
Comunicación	200.000		200.000
Equipamiento	350.000		350.000
Materiales y otros	36.000		36.000
Infraestructura	2.039.000		2.039.000
Transferencias		3.600.000	3.600.000
TOTAL	2.910.700	3.600.000	6.510.700

LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

A. LA SOCIEDAD CIVIL

1. EL NUEVO ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Emilio García Méndez ha puesto énfasis en varios de sus trabajos y en oportunidad de sus visitas a Mendoza sobre la importancia de las políticas públicas para la infancia, en tanto implican un conjunto articulado de acciones, un trabajo mancomunado entre estado y sociedad "juntos por el derecho, por la promoción, la defensa y la atención a los derechos del niño y del adolescente". Cuando se habla del estado, se hace referencia al poder ejecutivo, al legislativo y al judicial, tanto en el nivel nacional, provincial como municipal.

En lo que respecta al nuevo papel que ejerce la sociedad, es conveniente precisar que la Sociedad Civil es un conjunto muy heterogéneo de personas, grupos sociales y organizaciones cuyas decisiones son autónomas e independientes y se guían por valores, intereses y aspiraciones muy diversas. Para que efectivamente la Sociedad Civil se involucre en la protección de los derechos de los niños y adolescentes y sea eficiente en dicha tarea se requieren nuevos acuerdos institucionales que faciliten la relación Sociedad Civil – Estado; es necesario un adecuado sistemas de incentivos y flexibilidad en el uso de los recursos que permita a los ciudadanos desarrollar por sí mismos iniciativas en las que puedan quizás, ser más eficientes que el Estado. Se precisa de parte del gobierno una política de transparencia y acceso a los fondos para la participación en los programas sociales, en el diseño y planificación de los mismos, en la ejecución y posterior evaluación y, además, se necesita una decidida política de promoción de las organizaciones del sector.

La acción de la Sociedad Civil requiere no sólo de motivación, de actitudes altruistas y solidarias de quienes sienten el imperativo moral de amor por sus semejantes. Estas capacidades, consideradas primarias e imprescindibles en la defensa de los derechos, deben ser reforzada por iniciativas, gestión y eficiencia en la ejecución de acciones, de programas adecuados, que sean pertinentes a cada situación, y de racionalidad técnica. Por eso, debe prepararse la acción voluntaria, incrementando el saber técnico y la capacitación en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos sociales, en especial aquellos destinados a los niños, adolescentes y sus familias.

2. LOS NUEVOS ACUERDOS DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL GOBIERNO DE MENDOZA.

El acercamiento del Gobierno Provincial y la Sociedad Civil de Mendoza parte por la descentralización de sus formas de operar. Se ha adoptado una estrategia moderna y eficaz que consiste en promover esfuerzos creativos de articulación y colaboración, que involucre una amplia gama de líneas de acción desde la Subsecretaría de Desarrollo Social, el Fondo de Inversión Social y Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia:

- **Participación de los beneficiarios** en las instituciones que les proveen servicios: guarderías, jardines maternos, centros comunitarios, comedores comunitarios y escolares.
- **Capacitación de más de 150 animadores comunitarios** en todo el territorio provincial para el diagnóstico de los problemas de la comunidad en que viven y la formulación y ejecución de los proyectos que presentan para solucionarlos, con financiamiento provincial y nacional.
- **Acciones y tareas de gestión y financiación compartidas** entre el estado y organizaciones no gubernamentales, que se formalizan en convenios de responsabilidades recíprocas que se celebran con múltiples entidades que se dedican a la atención de niños y adolescentes y familias.
- **Participación en ámbitos democráticos y pluralistas** que tienen como función la definición de políticas, estrategias y programas y el control de gestión de sus resultados y de la inversión realizada:
 - a) Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia.
 - b) Consejos Municipales de Niñez.
 - c) Consejo Consultivo del Fondo de Inversión y Desarrollo Social destinado a financiar proyectos para superación de la pobreza, el desempleo, la emergencia social y la vivienda de los sectores más pobres.
 - d) Consejos Sociales Departamentales, responsable de la asignación y evaluación de los gastos descentralizados a los municipios para emergencia social, módulos alimentarios y fondos de materiales de construcción.
- **Líneas de Financiamiento de Proyectos** que se presentan a concurso promovidas por el Fondo de Inversión y Desarrollo Social. Están todas destinadas a organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, con o sin personería jurídica, uniones vecinales, agrupaciones solidarias, iglesias, entidades productivas y en las que no pueden postularse organismos gubernamentales nacionales, provinciales o municipales. El objetivo de estas líneas es fortalecer a las entidades mediante la formulación, ejecución y evaluación de proyectos con alto impacto en los sectores de población con necesidades básicas insatisfechas. Esta modalidad, que se puso en marcha en mayo del 97 y los primeros proyectos se financiarán en agosto, está considerada como un importante incentivo para la Sociedad Civil de Mendoza, abarca 6 Líneas de financiamiento concursables para Proyectos Sociales con un financiamiento entre \$5.000 y \$8.000: Desarrollo Comunitario, Desarrollo Juvenil, Centros de Desarrollo Infantil y Familiar, Deporte Social y Comunitario, Apoyo a Personas con Discapacidad, Por una Vejez Feliz; y 3 Líneas socio-productivas con montos entre \$15.000 y \$25.000 para pequeños productores asociados: Microempresas, Apoyo a Productores Rurales y Apoyo a Cooperativas.

La pronta Reglamentación de la Ley 6.354 deberá incorporar estas modalidades de trabajo que se están llevando a cabo en Mendoza con resultados alentadores y optimistas que concretan y precisan la necesaria articulación entre Estado y Sociedad Civil. Experiencias realizadas en los últimos años en la Provincia acreditan su validez como estrategias eficaces para el establecimiento de políticas públicas para la infancia, que incluyen formas activas e innovadoras de coordinación de acciones con las organizaciones destinadas a la niñez y adolescencia.

B. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

1. LA DIVERSIDAD DE ONG'S.

Antonio Carlos Gómez Da Costa cuando se refiere a las ONGs que trabajan y luchan a favor de los niños incluye también a los empresarios, sindicatos, organizaciones jurídicas de defensa de derechos, comunicadores, formadores de opinión, iglesias, líderes comunitarios, familias y hasta los mismos niños y adolescentes. La articulación es un trabajo convergente y complementario entre fuerzas distintas, que en la convergencia no pierden su identidad, su autonomía, su dinamismo propio ni su peculiar manera de actuar en relación con lo social. Cada uno de ellos debe ocuparse de los derechos del niño desde su propia área de actuación: en el ámbito familiar, comunitario y en la vida profesional.

Identifica algunas tendencias en el campo de los derechos de los niños que autorizan a mirar con esperanza el futuro. Percibe una movilización importante de ONGs y de diversos grupos de la sociedad civil, no solo para acciones puntuales, focalizadas en un área delimitada y en un número determinado de niños y adolescentes, sino también para apoyar procesos de transformación. Desde la década del 80 hasta nuestros días, el autor aprecia una evolución importante que lo lleva a caracterizar varios tipos de ONGs.

- 1 Tipo 1: entidades de atención directa a un número determinado de niños: educación para el trabajo, capacitación, refuerzo escolar, alimentación, salud.
- 2 Tipo 2: entidades que además de atención directa de niños, tienen acciones en el campo de la promoción y de la defensa de los derechos y se involucran en procesos de movilización social, concientización, sensibilización y organización de la gente para la defensa de los derechos de los niños.
- 3 Tipo 3: entidades de oficina que trabajan por la niñez y adolescencia en la promoción y capacitación de gente para la defensa de derechos, abogacía ética, social, política y jurídica por los derechos de los niños.
- 4 Tipo 4: redes de ONGs para atención directa y de promoción y defensa de los derechos del niño.
- 5 Tipo 5: redes de ONGs de muchos países, regionales e internacionales de promoción y defensa de los derechos del niño.

2. EL FORTALECIMIENTO DE LA FEDERACIÓN DE ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES DE MINORIDAD (FEDEM).

En la Provincia de Mendoza existe un número muy importante de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de la niñez y adolescencia. En 1991, se constituyó legalmente como entidad de segundo grado, la Federación de Entidades no Gubernamentales de Minoridad (FEDEM). Gradualmente se fueron incorporando alrededor de 30 instituciones con el objeto de trabajar mancomunadamente por el bienestar de los niños y adolescentes de la provincia, respetando la autonomía y metodología de cada entidad participante.

La Federación integra organizaciones con diferentes niveles de organización y capacidad operativa, algunas que han alcanzado una importante capacidad de gestión y otras cuyo desarrollo es embrionario o incipiente por su corto tiempo de existencia y dificultades de carácter técnico y financiero y escasos recursos humanos. En un trabajo realizado por la Federación se describen los beneficiarios directamente atendidos por las ONGs en los departamentos en que actúan (Manzur Analía, 1996):

MUNICIPIOS	NIÑOS	ADULTOS	TOTAL BENEFICIARIOS
CAPITAL	902	700	1.602
GODOY CRUZ	3.239	1.855	5.094
GUAYMALEN	236	15	251
JUNIN	67		67
LAS HERAS	2.042	1.277	3.319
LAVALLE	50		50
LUJAN	20		20
MAIPU	98		98
RIVADAVIA	93		93
SAN CARLOS		20	20
SAN MARTÍN	155		155
SAN RAFAEL	158		158
SANTA ROSA	656	638	1.294
TOTALES	7.701	4.520	12.221

Entre los servicios que prestan se mencionan los jardines maternos con o sin comedor y apoyo escolar; huertas y granjas comunitarias, familiares o educativas; mini-hogares para niños, adolescentes, jóvenes mujeres, embarazadas, madres y recién nacidos de alto riesgo; cuidados del recién nacido; centro de estimulación de la lactancia; familias cuidadoras; capacitación para la orientación y promoción de jóvenes y adultos, laboral y para la prevención de enfermedades; educación de adultos y apoyo escolar; programas recreativos y educativos; comunidad terapéutica y rehabilitación de drogadependencia; asistencia médica; ropero comunitario; talleres de autoabastecimiento y emprendimientos productivos; casas de encuentro para chicos en la calles; centros de promoción comunitaria; bolsa de trabajo; pensionado económico; gestión y construcción de viviendas; talleres de reflexión, asesoramiento para la formación de ONG y desarrollo de proyectos sociales; formación y cursos de post-grado.

En el mismo trabajo se considera que para mejorar su desempeño y gestión que garantice una adecuada ejecución de los programas, proyectos y actividades, es necesario fortalecer las organizaciones brindándoles apoyo técnico para mejorar las capacidades para efectuar diagnósticos, para identificar su perfil institucional, fijarse objetivos, formular alternativas de solución y reforzar la ejecución y evaluación de las acciones desarrolladas.

El 14 de marzo de 1997, el Gobernador de la Provincia firmó un Convenio con las autoridades de la Federación de Entidades no Gubernamentales de Minoridad con el objetivo de fortalecer institucionalmente a la FEDEM y apoyar un fondo para el financiamiento de proyectos para la protección de los derechos de los niños y adolescentes. Para esta cooperación conjunta, la Provincia transfirió durante el año 1997 la suma de \$100.000 aportados por el Fondo de Inversión y Desarrollo Social con el objeto de financiar un conjunto de acciones propuestas por la Federación que tiene como destinatarios a más de 30 entidades adheridas y a través de ellas, a los niños, adolescentes y familias de Mendoza.

El Proyecto financiado tiene tres componentes:

- 1) **Asesoramiento técnico:** brindar asistencia técnica a las ONGS que la integran, para actualizar diagnósticos y generar un espacio de coordinación entre ellas.
- 2) **Capacitación** de los recursos humanos de las entidades en tres niveles: gerencial, técnico y operativo.

- ▮ **Subsidios para proyectos a ser presentados por las organizaciones adheridas**, que se encuadren dentro de la siguiente tipología: jardín maternal y comedor; huertas y granjas comunitarias y educativas; pequeños hogares y familias cuidadoras; actividades recreativas y educativas; infraestructura y equipamiento; promoción comunitaria.

Los proyectos serán evaluados por una Unidad de Aprobación de Proyectos integrada por dos representantes de la FEIDEM y uno del Fondo de Inversión y Desarrollo Social. La entidad se compromete a aportar recursos humanos, materiales y financieros y la Provincia brindará el financiamiento y la asistencia técnica y capacitación que resulten necesarias y ambas partes asumen el compromiso del monitoreo y evaluación del Convenio.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA CASA CUNA A LA ASOCIACIÓN VOLUNTARIOS DEL MENOR.

La Subsecretaría de Desarrollo Social y la Dirección están realizando un análisis de factibilidad de una propuesta presentada por los responsables de AVOME para la descentralización de la Casa Cuna. Se están efectuando reuniones de trabajo entre los equipos profesionales de ambas partes con el objeto de estudiar los aspectos técnicos, jurídicos y presupuestarios que permitan formalizar un convenio especificando las responsabilidades recíprocas, los acuerdos técnicos y metodológicos y los componentes financiables.

4. EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS SOCIALES REFERIDOS A TEMÁTICAS DE INFANCIA.

En 1996 se inició una modalidad nueva para apoyar a las organizaciones comunitarias a través de Concursos de Proyectos Sociales en tres etapas. Se presentaron más de 500 proyectos y fueron aprobados alrededor de 300. Se listan a continuación aquellos proyectos presentados en el 96 y aprobados y financiados en 1997 referidos a la temática de la niñez (otros proyectos similares en tipología y montos fueron financiados en 1996):

PROYECTO	ENTIDAD	MONTO	LUGAR
Familias sustitutas del Hogar Infantil Bautista	Confederación Evangélica Bautista	4.842	Capital
Centro de Fotocopias Escolares	Asociación Esperanza (Personas con discapacid.)	6.565	Capital
Centro de Promoción Social Y Familiar	Asociación Voluntarios Del Menor (AVOME)	10.500	G. Cruz
Instalación red de gas del Jardín Maternal Mailén	Comisión de Madres y Hospital General Alvear	3.301	G. Alvear
Comedor de la Niñez y Ancianidad	Cooperativa de Vivienda Boulogne Sur Mer	8.124	G. Cruz
Escuela Deportiva y Recreativa	Asociación de Trabajadores De la Salud (ATSA)	6.300	G. Cruz y otros
Equipamiento de Comedor Infantil	Parroquia Virgen Del Valle	5.000	G. Cruz

PROYECTO	ENTIDAD	MONTO	LUGAR
Terminación de aulas, Centro Comunitario Colonia Segovia	Asociación Educacionista Leonardo Murialdo	10.000	Gllén.
Refacción Gaurdería Municipal	Municipalidad de La Paz	1.978	La Paz
Acondicionamiento del Salón Comedor Bo. Virgen de Lourdes	Grupo comunitario y Municipalidad	5.517	Luján
Remodelación de Vivienda Hogar Granja	Hogar Infantil Bautista	10.000	Maipú
Equipam Comedor Comunitario Bo. Los Campamentos	Grupo Comunitario y Municipalidad	5.767	Rivadavia
Salón Comunitario La Superiora – La Consulta	Parroquia Inmaculada Concepción - Caritas	10.584	S. Carlos
Jardín Maternal Nueva California	Grupo Comunitario y Municipalidad	5.480	S. Martín
Equipamiento albergue para Mujeres con niños en riesgo	Asociación El Buen Samaritano	11.224	S. Martín
Terminación y equipamiento Salón Comunitario Bo. López	Unión Vecinal Barrio López	3.308	S. Martín
Equipamiento Comedor Escolar	Asociación Cooperadora Escuela Juan Kairuz	2.800	S. Martín
Equipamiento Comedor Mamá	Unión Vecinal Bo. Casco Viejo - Palmira	5.000	S. Martín
Terminación de aulas para Catequesis	Parroquia Asunción de la Virgen - Montecomán	10.402	S. Rafael
Centro Comunitario – Unión y Solidaridad – Las Catitas	Asociación de Voluntarios del Menor (AVOME)	10.402	Sta. Rosa
Número de Proyectos: 20		134.887	

CONCLUSIONES

A través de este Documento se intentó describir los avances del Gobierno de la Provincia de Mendoza para aplicar la Convención Internacional de los derechos del Niño y dar cumplimiento a la Ley 6.354.

De su lectura puede deducirse que se puso en marcha la primera etapa de un complejo proceso de transformaciones y adecuaciones al nuevo paradigma de la Doctrina de la Protección Integral. En el análisis institucional realizado se han identificado algunas oportunidades y fortalezas que permiten pronosticar resultados positivos en la implementación de estas estrategias de cambio; en especial, se destacan tres elementos favorables cuyos efectos se potencian entre sí:

- La voluntad política expresada por las autoridades del Gobierno Provincial para garantizar el cumplimiento de la Ley 6.354 y profundizar la Reforma del Estado en general, de la Subsecretaría de Desarrollo Social y, en particular, de la Dirección responsable de la protección de los derechos de los chicos.
- Las capacidades técnicas y el compromiso de profesionales y técnicos de la nueva Dirección y de la Subsecretaría de Desarrollo Social, debidamente capacitados por expertos de UNICEF y por el Curso de Gerencia Social de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SIEMPRO).
- La duplicación de recursos financieros de origen provincial (presupuesto 97) para reforzar la inversión social en prestaciones alimentarias, empleos temporarios para jefes y jefas de hogares desocupados, viviendas sociales y desarrollo de capacidades organizativas, sociales, deportivas, laborales y productivas para los sectores más necesitados que significan un apoyo efectivo para que muchas familias puedan contener a sus hijos en el seno del hogar y de las comunidades a las que pertenecen.
- El incremento de recursos de la Dirección, tanto de origen provincial (presupuesto 97) y como de origen internacional provenientes de la cooperación técnica de UNICEF y del Programa de Reforma del Estado con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo que se asignaron para reforzar acciones específicas de protección de los derechos de los niños y adolescentes.

Pero a pesar de todos estos esfuerzos, aún queda mucho por hacer. Lo más importante, que caracterizará la segunda etapa, será la transferencia de los procesos de descentralización a los doce municipios que aún no se han incorporado, la creación y el fortalecimiento de nuevas organizaciones de todo tipo que se ocupen, desde distintas perspectivas, de los temas de la infancia y la adolescencia. En ese tiempo se habrán puesto en marcha los primeros Juzgados de Familia que facilitarán un cumplimiento más perfeccionado de la Ley.

Probablemente, seguirá una tercera etapa signada por la consolidación de todos estos procesos de reformas: los que realice el estado con sus nuevas instituciones y herramientas de gestión y los de la sociedad civil a través de la institucionalización de la participación, promoviendo ambos, la construcción de las políticas públicas para la infancia.

La protección de los derechos de los niños y adolescentes convoca a todos por igual: a los padres, a las comunidades y a los gobiernos. El interés superior del niño se convierte, entonces en un imperativo político, ético y social para todos los actores y sectores. La sociedad en su conjunto debe ser capaz de involucrar a la gente no solamente en el nivel personal, sino también a niveles más profundos, en el nivel de los sentimientos, de las emociones.

“Está naciendo una nueva ética a favor de los derechos de los niños y los adolescentes. Ignorar esa tendencia es caminar de contramano. Trabajar en esa dirección es ver en la infancia y en la juventud la base de un consenso ético y político entre fuerzas que tienen divergencias o antagonismos en relación a otros aspectos de la vida” (Gómez Da Costa).

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- BARATTA, Alessandro, (1995), *La infancia como arqueología del futuro*, en "El Derecho y los Chicos", Espacio editorial, Buenos Aires.
- BIANCHI, María del Carmen, (1995), *El Derecho y los Chicos*, Editorial Espacio, Buenos Aires.
- CARRER, María Teresa, (1994), *¿Una nueva ley de menores?*, Revista del Foro de Cuyo, Tomo 15.
- GARCIA MENDEZ, Emilio, (1994), *La Convención Internacional de los derechos del niño y las políticas públicas*, Mimeo.
- GARCIA MENDEZ, Emilio, (1995), *Adolescentes en conflicto con la ley penal: seguridad ciudadana y derechos fundamentales*, Mimeo, Bogotá.
- GOBIERNO DE MENDOZA, H. CAMARA DE DIPUTADOS, (1996), *Compromiso Provincial a favor de la salud de la madre y el niño para el año 2000*, Mimeo, Mendoza.
- GOBIERNO DE MENDOZA, (1996), *Políticas y Programas de Desarrollo Social. Plan de Acción 1996*, Mendoza.
- GOBIERNO DE MENDOZA, (1997), *Desarrollo Social: Plan de Acción 1997. Políticas, Programas, Financiamiento, Descentralización*, Mendoza.
- GOBIERNO DE MENDOZA, (1997), *La pobreza en el Gran Mendoza, 1991 - 1996* (Versión Preliminar), DEHE, Mendoza.
- GOMEZ DA COSTA, Antonio Carlos, (1995), *Pedagogía de la presencia*, Losada, UNICEF, Buenos Aires.
- GOMEZ DA COSTA, (1995), *Futuro de las Políticas Públicas para la infancia en América Latina*, Mimeo, Santa Cruz de la Sierra, Mimeo.
- HIMES, James R, (1996), *Implementando la Convención sobre los derechos del niño*, Mimeo.
- KLIKSBERG, Bernardo, (1993), *Pobreza, un tema impostergable*, Fondo de Cultura Económica, México.
- KONTERLLNIK, Irene, (1995), *Breves comentarios sobre las implicancias de la Ley de Mendoza*, Mimeo, Buenos Aires.
- KONTERLLNIK, Irene y JAGINTO, Claudia, (1996), *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo*, Losada, Buenos Aires.
- MANZUR, Analía, (1996), *Informe sobre la descentralización y las organizaciones no gubernamentales* (Versión preliminar), Mimeo, Mendoza.
- MUNICIPALIDAD DE GUAYMALLÉN, (1997), *Informe de trabajo del Servicio de Protección de Derechos*, Mimeo, Mendoza.
- MUNICIPALIDAD DE GUAYMALLÉN, CONSEJO COMUNAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENTES, (1997), *El derecho a tener derechos en el Departamento de Guaymallén*, Mimeo, versión preliminar, Mendoza.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, (1994), *El Trabajo Infantil en Argentina. Propuesta para un Programa Nacional de Acción*, Ginebra.
- UNICEF, (1997), *Estado Mundial de la Infancia 1997*, Nueva York.
- UNICEF Argentina, (1994), *Derechos. Normativa nacional e Internacional*, Buenos Aires.
- UNICEF Argentina, PROVINCIA DE MENDOZA, (1997), *Ley del Niño y el Adolescente de la Provincia de Mendoza*, Unicef.
- UNICEF, PAGINA 12, (1996), *La Infancia de las Américas*, Sección Periódicos, diciembre 1996.

LAS POLITICAS PUBLICAS
Y LA PROGRAMACION SOCIAL
PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS
DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

