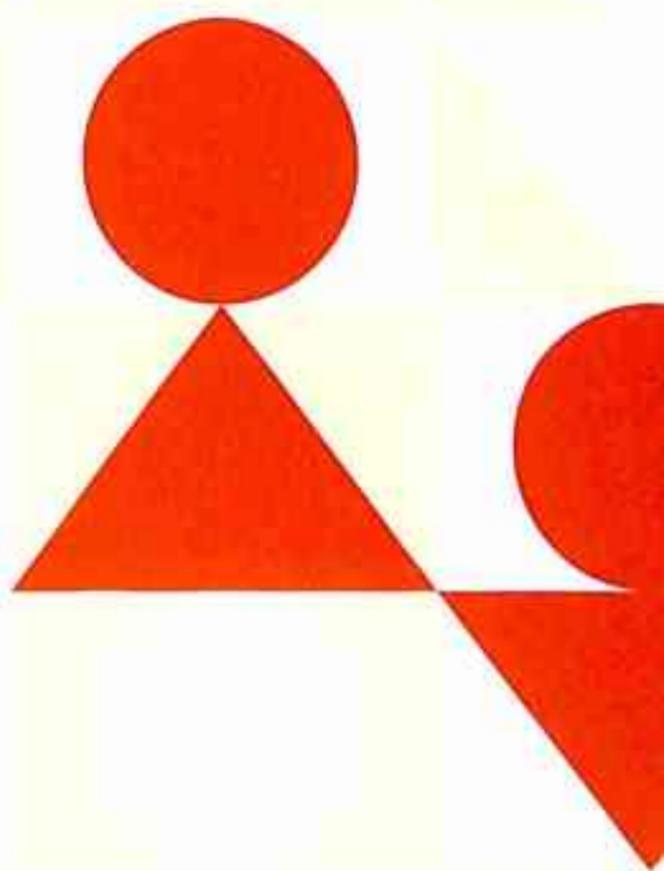


Gestión de para la protección de los derechos niños y ado

Un modelo en



RELATO DE UNA EXPERIENCIA
LA MUNICIPALIDAD DE GUAYMATÉN

de políticas de atención integral de niños de niñas, y adolescentes

de construcción

CIENCIA DE TRABAJO EN
MENDOZA, PROVINCIA DE MENDOZA

Gestión de políticas para la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes

Un modelo en construcción

RELATO DE UNA EXPERIENCIA DE TRABAJO EN
LA MUNICIPALIDAD DE GUAYMALLÉN, PROVINCIA DE MENDOZA

Autoridades de la Municipalidad de Guaymallén

- **Arq. Jorge Pardal:** *Intendente*
- **Cont. Rolando Galli Rey:** *Secretario de Hacienda*
- **Miguel Venturín:** *Secretario de Gobierno*
- **Alejandro Vanzo:** *Jefe de la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente y Presidente del Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia de Guaymallén*

Elaboración y redacción de contenidos*

- **Lic. Irene Konterllnik:** *Responsable del Area Derechos del Niño de UNICEF, Oficina de Argentina.*
- **Lic. Teresa Muñoz:** *ex Directora de la Oficina de Defensa de los Derechos del Niño y el Adolescente de Guaymallén, actual Gerente de la Unidad Coordinadora de Programas de Familia de la Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia de la Provincia de Mendoza.*
- **Lic. Cecilia Pelliza:** *ex Coordinadora Técnica de la Oficina de Defensa de los Derechos del Niño y el Adolescente de Guaymallén, actual Coordinadora de la Unidad Coordinadora de Programas de Familia de la Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia de la Provincia de Mendoza.*

Agradecimientos

Agradecemos la colaboración del equipo técnico, promotores de derechos y consejeros de Guaymallén por sus permanentes aportes para la reflexión y por el compromiso en la lucha por un mundo mejor y más justo para los niños y adolescentes del distrito. También queremos agradecer a la Dra. Mirta Bokser por sus comentarios y aportes al último manuscrito.

Organización y corrección del primer manuscrito y entrevistas: Ana Encabo
Diseño: C&D Comunicación Visual
Coordinación editorial: Area Comunicación UNICEF - Oficina de Argentina
Buenos Aires, septiembre de 1999

* Las opiniones contenidas en la presente publicación son responsabilidad de sus autoras.

Índice

- 5** Presentaciones
- 11** Prólogo
- 13** Introducción
- 17** Capítulo 1. Lineamientos orientadores: la Protección Integral de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes
- 25** Capítulo 2. ¿Por qué el Municipio?
- 27** Capítulo 3. Las políticas de protección para la niñez y la adolescencia en la provincia de Mendoza
- 31** Capítulo 4. Datos relevantes del Municipio de Guaymallén
- 35** Capítulo 5. El Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia
- 41** Capítulo 6. La Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente
- 87** Capítulo 7. Presupuesto de la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y Adolescente (1996-1998)
- 89** Capítulo 8. Conclusiones
- 91** Capítulo 9. Desafíos pendientes
- 95** Bibliografía
- 97** Anexo

"Cuando se trata de progreso moral -progreso en la materialización de los sueños utópicos de un mundo sin clases, sin castas, igualitario- lo mejor que podemos pedir para el próximo siglo es que estos sueños se puedan seguir soñando. Sólo nos resta esperar que estos sueños jueguen el mismo papel entre nuestros tataranietos a la hora de motivar una acción política. El peor futuro que puedo imaginar será un futuro sin sueños".

Richard Rorty, Diario Clarín, 7/3/1999

Presentaciones

Edward Madinger

Representante Delegado

UNICEF. Oficina de Argentina

En noviembre de 1999 se cumplirán diez años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño por la Asamblea de las Naciones Unidas. A partir de su ratificación por la gran mayoría de países del mundo, se desencadenó un proceso de reformas legislativas, institucionales y sociales que han ido poniendo de manifiesto la capacidad transformadora que tiene este instrumento jurídico para alcanzar el desarrollo y bienestar de las niñas, los niños y los adolescentes.

La Convención reconoce a los niños y adolescentes como titulares de los derechos fundamentales que las constituciones, los instrumentos internacionales y las leyes reconocen a todas las personas y gozan además de protecciones específicas por su peculiar condición de desarrollo. La ratificación de la Convención obliga al Estado y la sociedad a modificar sus relaciones con la infancia y la adolescencia, abandonando enfoques que han configurado a los niños como objetos de control o del deseo de los adultos y adoptando una perspectiva de relación que respete su calidad de sujetos de derechos, contribuyendo así a la construcción de espacios de vinculación democráticos.

El compromiso asumido por los estados ante la comunidad internacional y nacional supone la creación de condiciones jurídicas, institucionales, culturales y finan-

cieras para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por la Convención. El desafío es enorme pues ello implica la modificación de las normas que regulan las relaciones del niño con el Estado y con las instituciones y también el replanteo de percepciones, enfoques, prácticas sociales y estructuras organizacionales incorporadas en los distintos niveles y áreas del Estado, en la familia y en las instituciones sociales, generadas a partir de concepciones previas a la Convención.

Para que esto sea posible son necesarias la movilización de la creatividad y la imaginación, la incorporación de saberes técnicos y una firme decisión política. Se requiere tener presente que los cambios planteados por la Convención no se realizan mágicamente, suponen un proceso social y cultural con marchas y retrocesos, que es preciso estar abierto a las propuestas de los niños y adolescentes y que la causa en favor de los niños debe ser generosa en alianzas con todos los actores dispuestos a respetar sus derechos humanos, tanto desde el Estado como desde la sociedad.

En este marco, la creación de espacios públicos de debate, deliberación y concertación entre los gobiernos municipales y las organizaciones sociales en las que los adolescentes tengan voz, se pueden transformar en escenarios ricos para la puesta

en movimiento de nuevas estrategias que, en forma efectiva, permitan el fortalecimiento de las instancias básicas de socialización de los niños y adolescentes, garantizando su permanencia en la escuela, en sus familias y en su entorno comunitario.

Esto no es una utopía, estuvo presente en el proceso iniciado por la Municipalidad de Guaymallén en la provincia de Mendoza y que hoy presentamos en este documento. El Intendente, Arquitecto Jorge Pardal, su equipo técnico, el Concejo Deliberante, las organizaciones sociales y los vecinos asumieron el desafío de generar una nueva institucionalidad para las ni-

ñas, niños y adolescentes del Departamento. Sin temores, profundizando en forma permanente el conocimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley provincial del Niño y el Adolescente, se animaron a construir un nuevo camino que aún se sigue diseñando y enriqueciendo.

Con la publicación de este material queremos compartir una experiencia abundante en logros, abierta al debate y a nuevas contribuciones que vayan acercando cada vez más a la infancia y a la adolescencia la posibilidad de que sus derechos se hagan efectivos.

Arq. Jorge Pardal
Intendente de Guaymallén

Cuando en julio de 1994 un grupo de referentes comunitarios y trabajadores de los temas de niñez y adolescencia, encabezados por un concejal que recién asumía, me invitó a una reunión para hablar sobre los problemas de los chicos de Guaymallén, me pareció que era una buena oportunidad para fortalecer el apoyo que el Municipio y sus posibilidades brindaban a la tarea que los organismos provinciales estaban desarrollando sobre la temática.

Lo que luego se convertiría en el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia de Guaymallén representó un escalón importante en la gestión de un gobierno Justicialista: "organizaciones libres", "comunidad", "justicia social", "los únicos privilegiados"... comenzaron a ser conceptos activos para nuestro departamento y cada uno de sus distritos.

Con el tiempo nos dimos cuenta de que por primera vez se definía un espacio multisectorial que intentaba asumir institucionalmente el firme propósito de aunar esfuerzos con el fin de mejorar la calidad de vida de nuestros niños y jóvenes.

La pobreza y sus derivaciones los afectan principalmente y no acompañar la atención de sus necesidades nos pone ante severas consecuencias en su crecimiento individual y social, hipotecando el futuro desarrollo de nuestra comunidad.

Primero fue el Informe Diagnóstico, luego un Convenio con UNICEF, después la creación de la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente y hoy acercamos a nuestra comunidad este documento que pretende ser una fotografía de un proceso dinámico, en continuo crecimiento, un acercamiento a la realidad desde la administración con una base participativa.

Presentamos algunos instrumentos que nos han posibilitado la reflexión y el establecimiento de planes de acción concretos, con la intervención comprometida de todas las entidades y grupos que abordan la temática de la Infancia y la Adolescencia.

Eficacia y eficiencia, dos factores que intentamos comprometer en un área tan sensible, son condiciones necesarias para cualquier acción en cumplimiento de las normativas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. De esta manera, garantizar los derechos a los que tienen acceso todos los habitantes de nuestro Departamento, definen el rol promotor del Municipio en un contexto de igualdad de oportunidades, en libertad y democracia.

Alejandro Vanzo

Presidente Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia de Guaymallén

La idea de poder aportar mis inquietudes, surgidas de un marco ideológico partidario de contenido humanista, al Consejo Deliberante de mi Departamento, me puso ante el desafío de acercar este espacio político a la gente, desde una perspectiva participativa que aunara conocimientos, voluntades y esfuerzos para mejorar la condición de muchos niños de nuestra comunidad.

Cuando nos vinculamos con el amplio concepto de ciudadano entendimos que el desafío era poder ejercer nuestros derechos como integrantes de una comunidad, una familia o instituciones, y como militantes sociales; de pensarnos en función de un modelo social fundado en la igualdad y la solidaridad.

Este desafío nos colocó frente a una realidad, la atomización de prestaciones sociales, el individualismo de funcionarios y dirigentes y las innumerables víctimas de todo esto que eran los chicos internados, en las calles, maltratados, desnutridos, los esfuerzos dispersos y los recursos mal orientados.

Esta fotografía de la realidad no nos inmovilizó, sino que junto a un grupo de referentes comunitarios de distintos sectores, como así también del gobierno municipal y provincial, nos sumamos al movimiento que había generado la incorporación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño a la normativa nacional en 1990 que, en la provincia de

Mendoza, fue acompañado por las discusiones promovidas por el proceso de elaboración de la Ley 6.354, del Niño y el Adolescente, aprobada finalmente en 1995.

Concebimos un espacio participativo donde se propusieran articulaciones entre los distintos sectores del gobierno y la comunidad, e intentamos generar un impacto en la formulación de las políticas sociales desde una perspectiva integral, en el marco de los derechos y las garantías establecidos por la Convención.

Las instituciones que parecían ser cerradas, que continuaban con el paradigma del encierro como mandato social, visualizaron la situación que día a día viven los sectores más carenciados, principalmente sus integrantes más vulnerables: los discapacitados, los ancianos, los niños y los adolescentes.

Utilizar un espacio político no parecía el camino más apropiado pero fue un elemento dinamizador. A partir del momento de la convocatoria y del trabajo de capacitación e información que se propuso el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia, los integrantes pudimos vivenciar la utilidad que un espacio deliberativo generaba cuando se tenían en claro los instrumentos que operativizan el accionar: Ordenanza Municipal, Ley provincial aprobada en la Legislatura, la nueva Constitución de la Nación que incorpora a la Convención.

Juntos, las instituciones de la comunidad, los funcionarios, docentes, religiosos, partidos políticos, etc., fueron decodificando conceptos como "el Municipio gestor del Desarrollo Local" en el marco de la Convención y lo convirtieron en herramienta para la planificación, ejecución y evaluación de políticas sociales dirigidas a los niños, adolescentes y sus familias.

A partir del desarrollo y propuestas derivadas de estos instrumentos, es que se pone en marcha desde el gobierno provincial la descentralización de recursos y programas a los municipios como generadores de espacios de definición de políticas, con esta mirada integral y participativa, concibiendo al niño, el adolescente y su familia como eje central en el desarrollo integral de la comunidad organizada en su conjunto, concepto ampliado de ciudadanía, basado en sus derechos y no en sus necesidades.

Los desafíos hacia el futuro son sin lugar a dudas continuar profundizando el proceso llevado a cabo durante todo este tiempo, dando más contenido al esquema descentralizador de políticas compensatorias que dignifiquen y promuevan este desarrollo.

Los municipios y las organizaciones, entonces, están llamados a incorporar esta temática y a utilizar este instrumento como herramienta viable para la Planificación Estratégica de las políticas a favor de aquellos que no necesitan alternativas, sino que necesitan una verdadera alteración de situaciones, con servicios sociales y públicos adecuados.

Las personas, dirigentes, militantes están llamados a seguir luchado contra las desigualdades, la arbitrariedad y la injusticia. A todos ellos les agradezco haberse sumado.

Creo firmemente que desde esta perspectiva el Municipio debe apoyar los esfuerzos que los miembros de su comunidad realizan para modificar situaciones cotidianas que se transforman en desafíos e ideas innovadoras para satisfacer necesidades elementales, básicas e impostergables.

Este incompletísimo documento muestra un camino que ofrecemos a ustedes como uno de los tantos ejemplos de que es posible pensar en un presente y un futuro distinto.

Prólogo

Emilio García Méndez

*Asesor Regional de UNICEF para América Latina
y el Caribe en Derechos del Niño*

La aprobación de la ley provincial de Mendoza Nº 6354 en 1995, primera ley argentina adecuada a la Convención sobre los Derechos del Niño, constituyó (y todavía constituye) una ruptura jurídico-cultural y un hito significativo en un país que se ha caracterizado (y todavía se caracteriza) por un corporativismo retrógrado que ha persistido en la percepción y formulación de las políticas para la infancia como un tema exclusivamente asistencial-clientelista, de corte paternalista. Un clientelismo asistencial que por lo demás ha contribuido a oscurecer ulteriormente el vínculo entre la condición material y la condición jurídica de la infancia.

Así, en la cultura hipócrita de la pseudo-protección, de un lado están los "teóricos" que se preocupan por las leyes y del otro los "prácticos" que se preocupan por los niños. Entre otras muchas cosas, Guaymallén constituye un momento fundamental para la evaporación de este mito. La extraordinaria experiencia municipal que aquí se relata -imposible no sólo de ser desarrollada, sino incluso de ser pensada sin la reforma de la ley- echa por tierra esta falsa oposición entre teoría y práctica. Sin ir más lejos, la experiencia de toda América Latina demuestra y confirma que la ley no es un instrumento mágico que sustituye a la realidad, pero que sin ella otra realidad no puede ser concebida ni siquiera como proyecto.

En el caso de Mendoza, sólo la oposición a la ley por parte de algunas corporaciones debería hacer reflexionar a muchos sobre su carácter no "teórico" y en cambio decisivo en la reformulación de la política (otra política) y de las prioridades presupuestarias. Pero la ley de Mendoza, y sobre todo los reparos que ella genera, ponen en evidencia el carácter esencialmente cultural de las resistencias que deben superarse para su efectiva implementación.

El lenguaje de la Protección Integral ha triunfado; sin embargo su contenido y significado todavía están en disputa. En los últimos tiempos los intereses corporativos utilizan, casi sin ruborizarse, el lenguaje de los derechos. El problema es que de allí extraen las conclusiones opuestas. En otras palabras, el paradigma de la situación irregular ha sido sustituido por un nuevo paradigma: el paradigma de la ambigüedad. En pocas áreas de las políticas para la infancia este paradigma se manifiesta con más intensidad que en los temas del trabajo infantil, de la judicialización de los problemas sociales, de la institucionalización de niños para su protección y la de los adolescentes infractores a la ley penal. La superación del paradigma de la ambigüedad -manifestación más evidente de las resistencias culturales a las que aquí se han hecho mención- tiene en la sobrevivencia y éxito de la experiencia municipal de

Guaymallén, tal vez su prueba más decisiva. La realidad es terca. Ya caben pocas dudas de que una política nacional para la infancia en el sentido sugerido por la Convención Internacional sobre los Derechos

del Niño sólo podrá surgir, no de la mera suma, pero sí de la existencia de un número considerable de políticas municipales como la de Guaymallén.

Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es un instrumento jurídico que implica una ruptura filosófica y jurídica con las tradiciones tutelaristas y paternalistas de atención a la infancia y la adolescencia. Esto supone un punto de inflexión, en el cual los niños, niñas y adolescentes dejan de ser considerados como objetos de beneficencia, protección, tutela, asistencia o corrección, para pasar a ser reconocidos desde el nuevo paradigma de la Protección Integral como sujetos de derechos.

Esta nueva concepción empieza a atravesar los distintos sectores y jurisdicciones del país como fundamento jurídico, filosófico y operativo de las nuevas políticas sobre niñez y adolescencia. La vigencia de la CDN compromete y obliga a redefinir los modelos de intervención y las prácticas institucionales. Esta tarea es un desafío complejo: la adecuación sustantiva de la legislación al espíritu de la CDN implica "un valiente y amplio reordenamiento institucional y un inmenso esfuerzo de capacitación, de modo de superar los vicios y distorsiones heredados de las culturas organizacionales del pasado basadas en la doctrina de la situación irregular" (Gomes Da Costa, A. C., 1997).

Este desafío sólo puede encararse con un esfuerzo articulado entre el Estado y la sociedad civil desde sus diversas expresiones. La familia es revalorizada dentro de

este nuevo paradigma, ya que reconoce que la protección y el cuidado necesarios para el bienestar de los niños y adolescentes son sus responsabilidades primarias. Como plantea Antonio Carlos Gomes da Costa: "la familia, cualquiera sea su situación, debe ser vista no sólo como parte del problema sino como una parte de su solución". La familia ampliada, la comunidad y las organizaciones sociales también tienen un rol reconocido dentro de la CDN, ya que son llamadas a ejercer orientación, dirección y apoyo en caso de que la familia de origen no pueda cumplir con su responsabilidad. El Estado, respetando el derecho de los padres a la crianza de sus hijos, debe crear las condiciones necesarias para que todos tengan acceso a un nivel de vida digno.

La CDN fue incorporada al derecho interno argentino con la sanción de la ley 23.849 en septiembre de 1990 y en agosto de 1994 adquirió rango constitucional al ser incluida en el artículo 75 inc. 22, junto con otros tratados de derechos humanos. Su sanción plantea nuevos desafíos al Estado y a la sociedad y supone la creación y/o recreación de una nueva institucionalidad política, jurídica y administrativa para la infancia que garantice la creación de mecanismos de exigibilidad y efectividad de derechos; centre el eje de los programas sociales en el fortalecimiento de la familia

y la participación de los niños y adolescentes; estimule la profundización de espacios de planificación y ejecución multisectoriales e interinstitucionales. Estos espacios son indispensables ya que una de las características de la CDN es su integralidad: el reconocimiento de los derechos como estrictamente interdependientes y la exigencia de la satisfacción conjunta de ellos para lograr el desarrollo de los niños como ciudadanos.

Dentro de este proceso de construcción de nuevos consensos y acuerdos institucionales, la Ley del Niño y del Adolescente (ley 6354) de la Provincia de Mendoza, sancionada en el año 1995, marca un hito, ya que la misma se convierte en un instrumento pionero en el país que intenta materializar el primer proceso de adecuación sustancial de un sistema político, jurídico e institucional provincial, a la CDN.

Esta ley ofrece herramientas de exigibilidad y ratifica derechos básicos que históricamente han sido negados a los niños de familias pobres a través de las antiguas leyes de menores que permitían la intervención discrecional de la justicia por motivos de pobreza separando, en muchas oportunidades, al niño de su familia. Así queda expresado en el artículo 2 de la ley provincial: "La política respecto del niño y del adolescente tendrá como objetivo su contención en el núcleo familiar a través de la implementación de planes de prevención, promoción, asistencia e inserción social. Independientemente de la contención en el núcleo familiar, el Estado arbitrará los medios para asegurar la protección y cuidado de los mismos, a través de las instituciones en las áreas de salud, educación, justicia, seguridad y otras, para el

logro de su bienestar integral". Y en artículo 10: "La carencia de recursos materiales de los padres, tutor o guardador no constituye causal suficiente para la exclusión del niño o del adolescente de su grupo familiar o guarda jurídica...".

Por otra parte, la Ley Provincial del Niño y el Adolescente avanza en la formulación de un concepto de política pública entendido como articulación de esfuerzos entre el gobierno y la sociedad civil y promueve propuestas descentralizadoras de las políticas de infancia. Los municipios cobran protagonismo a partir del impulso que otorga la ley a la creación de Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia que aseguren la participación de la comunidad en los mismos (artículo 206).

En este marco, en el año 1994, se conforma el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia de la Municipalidad de Guaymallén, que promueve la creación de la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente (año 1996) en el ámbito del Ejecutivo municipal.

El desarrollo de la primera etapa, que se describe en este documento, consistió en generar un nuevo modelo de trabajo desde el Estado y la sociedad civil con relación a los niños, niñas y adolescentes que atraviesan situaciones que amenazan su desarrollo. Tomando la CDN como marco de referencia, estos niños y niñas, en lugar de ser definidos como niños en riesgo social y ser caracterizados por sus necesidades y carencias, pasan a ser definidos según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad. Al plantear la modificación de la forma de percibir a los niños, este nuevo enfoque identifica situaciones tales como la de los niños y niñas

de la calle, trabajadores, niños o niñas afectados en su integridad psicofísica o institucionalizados, como niños amenazados o vulnerados en sus derechos de acceder a las políticas sociales universales y a la convivencia familiar en pie de igualdad con todos los niños del Municipio. Esto lleva a una reformulación de la modalidad de intervención del Estado poniendo el énfasis en su rol de promotor del acceso de los niños a todos los derechos de los cuales son titulares.

La priorización, en la primera etapa de trabajo del Consejo y de la Oficina, de las situaciones arriba mencionadas, obedeció al hecho de que es en esta porción de la infancia donde se condensan las limitaciones, superposiciones y omisiones existentes desde los diversos servicios, instituciones y políticas públicas responsables de hacer efectivos los derechos consagrados por la CDN. En general, las acciones que surgen de las distintas áreas del gobierno provincial responden a lógicas específicas y convergen en el territorio municipal con poca articulación entre sí. Esta situación crea vacíos que, al dejar al margen a muchas personas de los beneficios de las políticas, contribuyen a agravar la exclusión social. Esto fue asumido más que como una limitación, como un desafío.

Aunque el camino hasta aquí recorrido no ha estado carente de marchas, contramarchas, replanteos y reposicionamientos, lo que hacia 1994 fuera sólo una apuesta -rever y problematizar los modelos tradicionales, superar la oferta atomizada de las instituciones de atención a la infancia y articular nuevos dispositivos desde el marco conceptual de la CDN- hoy ha comenzado a materializarse.

Somos conscientes de que nuestra tarea ha tenido limitaciones por falta de comprensión de algunos temas o por percepciones equivocadas que fuimos revisando y discutiendo. Pero también tuvimos limitaciones provenientes del contexto en que se realizó nuestra intervención. Entre esas limitaciones, además de las derivadas del contexto socioeconómico global que atraviesa la Argentina y que atenta contra el cumplimiento de los derechos de todos los niños y adolescentes, encontramos las limitaciones relacionadas con el retraso en la implementación de la ley provincial, básicamente en lo referido a los cambios necesarios en la administración de justicia y la persistencia de culturas institucionales, administrativas y judiciales, basadas en lógicas previas a la CDN. Asumido el desafío de cambio desde un Municipio, estas circunstancias significaron un mayor esfuerzo para el equipo técnico de la Oficina que, junto a los agentes comunitarios (promotores de derechos), debieron orientar mucho de su ingenio y energía hacia la permanente búsqueda de estrategias específicas para contrarrestar prácticas que históricamente han judicializado los problemas sociales y han negado las garantías básicas de un Estado de Derecho a los adolescentes imputados de delitos.

El objetivo de este documento es comunicar y compartir el proceso por medio del cual fue tomando forma esta experiencia realizada en el Municipio de Guaymallén a partir de la conformación del Consejo y de la apertura de la Oficina: los puntos de partida, los acuerdos y divergencias, las fortalezas y obstáculos, los desafíos, los logros realizados, etc. Pero sobre todo intenta reflejar la posibilidad de cambiar las

prácticas y de construir una forma de abordar la temática desde una mirada centrada en los niños, niñas y adolescentes y en los derechos de los cuales son titulares. Creemos que esta sistematización abre una posibilidad para el análisis de la aplicación de la CDN.

Hoy la experiencia continúa enriqueciéndose y habría mucho más para escribir, completar y modificar. Quizás lo más

rico de esta propuesta es esto: que no puede resumirse en una hoja de papel. Somos conscientes de que cada día de trabajo significa la reformulación de lo ya intentado, tomando como tarea principal la apertura permanente y la incorporación de la voz de jóvenes y niños que se apropien de estas nuevas instancias municipales como un espacio para la defensa de sus derechos.

Lineamientos orientadores: la Protección Integral de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes

La experiencia que se desarrolla en el Municipio de Guaymallén se ubica dentro del marco conceptual y jurídico plasmado en la CDN.

Por ese motivo, para comprender el alcance y los objetivos del proceso iniciado en el Municipio se hace necesario detenernos brevemente en el análisis del enfoque de la infancia y la adolescencia que la CDN insta a superar y las perspectivas abiertas a partir de la ratificación de ese instrumento jurídico.

La CDN nace de la necesidad de revertir concepciones y prácticas jurídicas, sociales y culturales que venían reflejando la sistemática omisión y violación de los derechos fundamentales de los niños y adolescentes, aún cuando los mismos ya estaban consagrados por los instrumentos internacionales de derechos humanos y por las constituciones de todos los países para todos los habitantes sin distinción de edad. Esta necesidad, percibida y sentida por dirigentes sociales, políticos, juristas, docentes y otros profesionales y trabajadores del campo social se transformó, a partir de 1989, después de diez años de discusiones y acuerdos, en el instrumento de derechos humanos que, en poco tiempo, logró la más alta aceptación al ser ratificado por casi todos los países del mundo.

Este reconocimiento, que en la Argentina se produjo en 1990 con la sanción de

la ley 23.849 que ratifica la CDN y que fue fortalecido en 1994 con su incorporación a la Constitución de la Nación, significó un compromiso fundamental y el primer paso hacia las transformaciones jurídicas, institucionales, sociales y culturales que reclaman los niños y adolescentes para ser considerados definitivamente como ciudadanos.

1.1. EL ENFOQUE PREVIO A LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO: EL PARADIGMA DE LA SITUACION IRREGULAR

La tradición social, cultural y jurídica anterior a la aprobación de la CDN estuvo caracterizada por la definición del niño como incapaz, a quien la familia o el Estado tenían el deber de controlar en sus posibles desbordes emocionales, disciplinar en sus conductas o bien proteger en razón de la compasión que generaba su situación de desvalimiento y dependencia de los adultos.

A grandes rasgos, esta perspectiva fue la base de las legislaciones de menores que regularon las relaciones del Estado con los niños y que en América Latina se inauguraron en 1919 con la ley argentina

“Estas leyes presuponen la existencia de una profunda división al interior de la categoría infancia: niños y adolescentes y menores (entendiéndose estos últimos el universo de los excluidos de la escuela, la familia, la salud, etc.). En consecuencia, estas leyes que son exclusivamente para los menores, tienden objetivamente a consolidar las divisiones dentro del universo infancia.”

(García Méndez, E., 1998).

10.903, aún vigente en el ámbito nacional. La traducción concreta de estas leyes descansó en la instalación de un modelo de intervención del Estado a través de los órganos jurisdiccionales, selectiva de los niños y adolescentes más pobres, cuyas familias eran evaluadas como incapaces de ejercer disciplinamiento o control suficiente o necesario para mantener el orden social. “La protección de estos menores de acuerdo a esta vertiente era necesaria para evitar que lleguen a cometer delitos. Se trataba de encontrar las causas de la delincuencia, que se ubican en la herencia, en la familia, en la vivienda, la educación, etc. Unión de abandono-delincuencia, estudio del menor, clasificación y tratamiento idéntico han sido los parámetros. En este discurso la respuesta del Estado frente al abandono o la delincuencia era la misma y

de carácter indeterminada. El Estado debía intervenir y tomar medidas, aún cuando no se hubiera cometido delito sino, también, cuando el problema fuese social, económico, etcétera” (UNICEF, 1993).

La característica organizadora de este modelo fue “la judicialización de los problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo, con una clara tendencia a patologizar situaciones de origen estructural”, centralizando “el poder de decisión en la figura del juez de menores con competencia omnimoda y discrecional” que se tradujo en una “negación explícita y sistemática de los principios básicos y elementales del derecho, incluso de aquellos contemplados en la propia constitución nacional como derechos de todos los habitantes” (García Méndez, E., 1998).

Los conceptos de “peligro material o

“Surgidas en otro tiempo, a comienzos del siglo que está por terminar, en el marco de otras concepciones con relación a los niños, la pobreza y el rol del Estado, las viejas leyes de menores sirvieron para condenar a la incapacidad a niños, niñas, adolescentes y familias que vivían hacinadas o con grandes dificultades de brindar contención material a sus hijos y otorgaron una capacidad omnimoda al Estado para intervenir en sus vidas privadas ante situaciones de irregularidad nunca bien definidas. Con el tiempo, los antiguos orfanatos y reformatorios dieron lugar a versiones más modernas para la recepción de niños y conceptos biólogos sobre la situación de los niños fueron superados por conceptos surgidos de la psicología moderna pero siguieron sin ser cuestionados los fundamentos de esta modalidad de intervención que convertían en irregular al niño y su familia en vez de ver la irregularidad en la falta de oportunidades.

En América Latina las leyes de menores se convirtieron en verdaderas políticas de Estado que sobrevivieron gobiernos democráticos y dictatoriales. Dieron sustentabilidad a una determinada orientación de los presupuestos estatales y de sus estructuras institucionales.”

Marta Mauras, ex directora regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, Panel de Apertura Encuentro Federal de Políticas de Infancia y Adolescencia, Mendoza, agosto de 1997 (Secretaría de Desarrollo Social y otros, marzo de 1998).

“Una característica propia de la minoridad como campo distintivo de las políticas públicas es la instrumentación de su forma de operar a través de categorías ambiguas, discriminatorias e indiscriminadas, que han dado lugar a una importante cuota de arbitrariedad en su implementación, a pesar de posicionarse en el terreno de lo jurídico, donde la pretensión de precisión de categorías y conceptos intenta ser un requisito indispensable.

Indiscriminadas, por cuanto no establecen diferencia alguna entre la situación de los niños abandonados y/o víctimas de delito y la de aquellos que se presume cometieron una infracción a la ley.

Discriminatorias, porque sólo están dirigidas a un sector de la infancia y adolescencia: el proveniente de las familias de menores recursos que se convierte en la clientela casi exclusiva y permanente del sistema.

Y *ambiguas*, porque la fórmula abandono moral o material es de una amplitud e imprecisión tal que le otorga al juez una enorme cuota de discrecionalidad y le posibilita el ejercicio de un poder casi omnímodo que lo autoriza a disponer de un menor hasta cumplir la mayoría de edad, hayan o no cometido un delito.”

Documento Base del Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia y Adolescencia (Secretaría de Desarrollo Social y otros, 1997).

moral” y “abandono” se constituyeron en soportes que fundamentaban la intervención jurisdiccional con el objeto de proteger a los niños, condenando a las familias más vulnerables económicamente por una supuesta incapacidad para la protección de sus hijos. “En situaciones de desamparo la institución jurídica y asistencial dirige su acción de protección hacia los menores, disponiendo la internación de los mismos, prescindiendo de considerar que los problemas que motivaron su intervención afectan al grupo familiar en su conjunto, por ello no intentan acciones dirigidas a restaurar la situación familiar ni a reconstruir los lazos afectivos intrafamiliares, sino que más bien apelan al desgaste de la relación materno-filial, mediante la separación, la limitación de visitas, etc. lo cual, finalmente, provocará la ruptura entre padres e hijos” (Bisig, E., 1996).

Esta corriente, que conformó la **doctrina de la situación irregular**, invirtió la definición del problema que atravesaba una importante franja de la infancia y la adolescencia. Los niños, niñas y adolescentes eran diagnosticados y calificados en si-

tuación irregular en vez de identificar la irregularidad en la falta de acceso a derechos constitucionales, principalmente salud, educación y convivencia familiar, en condiciones de igualdad con otros niños.

A partir de la caracterización de la situación de un sector de la infancia como víctima de abandono material o moral, se fue conformando el campo de la “minoridad” como instancia de política pública con dinámica y características propias, separadas de las políticas sociales y jurídicas diseñadas para toda la infancia.

Desde las instancias administrativas, este modelo organizado a partir de la judicialización de los problemas sociales, se completó con una estructura organizacional centralizada en el ámbito de los ejecutivos provinciales cuya función fue ofrecer un soporte de opciones por categorías de problemas (madre soltera, niño/a abandonado/a, niño/a maltratado/a o abusado/a, con mala conducta, etc.) respondiendo en forma incondicional a las derivaciones hechas por la justicia. Esto a través de prestaciones propias o del financiamiento a organizaciones no gubernamentales. En general, la variante

institucional se constituyó en uno de los principales ejes de la oferta gubernamental y no gubernamental de "protección" a la infancia en extrema pobreza. La proliferación de macro hogares y su expresión más moderna de instituciones pequeñas, llevó al aislamiento del niño de sus condiciones familiares, sociales, culturales y comunitarias. Este enfoque, que ha hecho de la "minoridad" una especialización, prevaleció en la mayoría de países hasta la aprobación de la Convención y ha sido un factor de segregación, estigmatización y exclusión de varias generaciones de niñas, niños y adolescentes en el mundo entero.

1.2. EL ENFOQUE DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO: LA DOCTRINA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL

Desde la ratificación de la Convención por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1989 se ha ido generando en todo el mundo una amplia reflexión y producción bibliográfica relacionada con los alcances de este instrumento jurídico sobre las políticas públicas, la normativa jurídica y las prácticas sociales y culturales. Asimismo, con el propósito de hacer efectivos los derechos de los cuales los niños son titulares, en la mayoría de países se han producido transformaciones en las legislaciones internas y en las estructuras institucionales.

Por las características que reviste este documento, no es nuestra intención hacer una revisión de los autores que han trabajado estos temas ni de las transformaciones realizadas en otros países.¹ En este punto nuestro propósito es desarrollar los principales cambios introducidos por la CDN que obligan a un replanteo en la organización del Estado y en las relaciones del Estado con los niños, las familias y la comunidad.

La CDN reconoce al niño como un sujeto de derechos en lugar de considerarlo un mero receptor de la protección estatal o familiar. Parte de una concepción de niño como persona humana, como tal tiene los derechos ya reconocidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos,² especifica estos derechos con relación a las particularidades de la vida y estado de desarrollo de los niños y crea nuevos derechos y protecciones por su condición de personas en desarrollo.³

Este reconocimiento a la titularidad de derechos propios representa un corte con la tradición cultural, social y jurídica anterior, en la que, como se señaló previamente, el niño, definido por su incapacidad jurídica, debía ser tutelado por los adultos -representados por la familia o el Estado- haciendo caso omiso de su opinión y sus intereses. La CDN "no define a los niños por sus necesidades o carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo. Por el contrario, al niño se lo considera y define según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad" (Cillero Bruñol, M., 1997). Para

¹ Para mayor información, en el caso de América Latina en particular, ver García Méndez, E., 1998; García Méndez, E., y Beloff, M., compiladores, 1996.

² Básicamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

³ Extraído de la disertación del Dr. Mario Ferrari, Representante de UNICEF para Argentina, Chile y Uruguay, 1998.

el nuevo enfoque ofrecido por la CDN, la protección del niño en su calidad de sujeto de derechos, debe expresarse entonces a través de acciones que protejan integralmente sus derechos. Se insta así a superar definitivamente las acciones (reflejadas en normas, políticas, programas y en las prácticas sociales, judiciales y/o administrativas) tendientes a la protección de personas en las que el niño o el adolescente eran meros objetos de control, tutela o disposición por parte de las autoridades administrativas y judiciales, la familia y otras instituciones sociales.

Se invierte así el paradigma anterior que colocaba a los niños y adolescentes en situación irregular y permitía avanzar en la separación de los niños de sus familias en favor de una supuesta protección que, generalmente, conculcaba otros derechos. La no efectivización de derechos por parte del Estado, la familia y la comunidad permite identificar, a partir de la CDN, que no es el niño o el adolescente el que está en situación irregular, ubicando la irregularidad en las omisiones de las políticas y prácticas sociales o culturales o en aquellas acciones que obstruyen o niegan el acceso a los derechos reconocidos por la CDN.

En la práctica concreta, no se trata entonces de generar alternativas de tratamiento o corrección por cada irregularidad supuestamente encontrada en los niños y adolescentes, sino de alterar⁴ políticas, prácticas y acciones gubernamentales y no gubernamentales y remover aquellos obstáculos que generan su exclusión de los ámbitos de vida y crecimiento comunes a todos los niños (familia, barrio, escuela).

La CDN otorga un papel preponderante al apoyo que debe gozar la familia para el logro del pleno desarrollo de los niños y adolescentes. Desde su Preámbulo y en varios de sus artículos hace un reconocimiento explícito sobre el carácter prioritario de la familia para su bienestar, estableciendo principios que garantizan el derecho del niño a vivir con su familia como eje organizador de decisiones legislativas, judiciales, administrativas y de política pública en general. La Convención "opera como un ordenador de las relaciones entre el niño, el Estado y la familia, que se estructura a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos. Es profundamente respetuosa de la relación niño-familia, enfatizando el rol de las políticas sociales básicas y de protección a la niñez y la familia y *limitando la intervención tutelar del Estado a una última instancia que supone que han fallado los esfuerzos de la familia y los programas sociales generales*" (Cillero Bruñol, M., 1997). Se transforman así los principios de la intervención del Estado, se acentúa el protagonismo de las políticas sociales para apoyar a la familia en la protección, desarrollo y supervivencia de los niños y adolescentes y se replantea el papel de la intervención de la justicia afirmando su importancia como instancia para la resolución de conflictos específicamente jurídicos y como mecanismo de garantía para la exigibilidad de aquellos derechos que, siendo amenazados o vulnerados por el Estado o las instituciones, no logran resolverse en otro plano.

⁴ Debemos a Antonio Carlos Gomes Da Costa la introducción en el tema de las políticas para la infancia de este concepto alambicador de lo "alternativo".

“En la era de los derechos una política pública para la infancia no constituye ni un lujo ni una concesión graciosa de los detentadores del poder político. Por el contrario, las políticas públicas para la infancia constituyen tanto una necesidad impostergable cuanto un derecho inalienable de nuestros niños y adolescentes.”

Emilio García Méndez, 1998.

El cambio de paradigma que establece la CDN en las formas de entender la infancia y la adolescencia supone entonces nuevas obligaciones de parte del Estado, que debe asumir un papel activo no sólo reconociendo los derechos sino también protegiéndolos efectivamente, otorgándoles plena vigencia en la vida cotidiana de los niños.

Como queda establecido en el artículo 4 de la CDN: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”. Esto plantea la creación de un *sistema de protección de derechos* que comprometa a los tres poderes del Estado, los distintos niveles de gobierno (Nación, provincias, municipios) y a las organizaciones sociales en una trama institucional compleja de acciones y controles mutuos que garanticen el pleno cumplimiento de los derechos.

Las transformaciones se tendrán que reflejar en:

- Las leyes que regulan las relaciones de los niños con el Estado, con la familia y la comunidad, las que deberán contener las pautas de una nueva institucionalidad para la infancia y la regulación de mecanismos de exigibilidad de derechos.

- El contenido de las políticas y los programas hacia la infancia.

- La organización y gestión de las instituciones gubernamentales (escolares, de salud, de protección, judiciales) y no gubernamentales que deberán reordenarse administrativamente y, a su vez, orientar las capacidades de los recursos humanos que trabajan en ellas hacia prácticas profesionales que faciliten y garanticen a niños y adolescentes el acceso a los derechos de los cuales son titulares.

El enfoque centrado en la perspectiva de los derechos reclama que las tres dimensiones que se mencionan más arriba estén necesariamente atravesadas por un nuevo concepto con relación al papel que le cabe a la sociedad civil. En términos generales, si se coincide en que la existencia de un derecho debe gobernar la relación entre el portador de ese derecho y quien está obligado a cumplirlo, la titularidad de derechos implica un cambio total de posición entre quien simplemente goza de un “beneficio” otorgado graciosamente y quien es titular por derecho propio del acceso a bienes o servicios cuya satisfacción está obligado otro. De esta manera, en un enfoque centrado en los derechos, los niños, adolescentes y sus representantes (familia y organizaciones sociales) dejan de ser seres pasivos receptores de una ayuda estatal “graciosa”, que en los países latinoamericanos ha ido manifestándose en forma clientelar y paternalista, y pasan a ser reconocidos como sujetos activos en la

definición de los marcos jurídicos, las políticas y programas orientados a satisfacer sus necesidades. No es que las necesidades no estén, pero se produce un pasaje de las necesidades a los derechos que supone un cambio "... basado en la lectura de las necesidades en términos de derechos... que permitan al portador de necesidades percibirse y organizarse como sujeto de derechos" (Baratta, A., 1993).

Esto implica una resignificación de la política y específicamente de las políticas dirigidas a la infancia que deberán ir dando cuenta de este giro, superando su enfoque organizado solamente alrededor de la oferta de servicios y de las decisiones de burocracias estatales e ir avanzando hacia las modalidades que generen la implicación en las decisiones por parte de aquellos que son usuarios de esa oferta por derecho propio.

En este contexto, los desafíos que plantea la implementación de la CDN son múltiples y se dan en varios niveles, entre ellos: la participación de los propios interesados en la definición de políticas, programas y acciones, la identificación y pronta resolución de situaciones que amenazan o violan los derechos del niño, la desinstitucionalización y el fortalecimiento de la familia como agente insustituible para el

bienestar de los niños, la desjudicialización de problemas sociales, el pasaje de una concepción centrada en la protección de personas a una concepción que plantea la protección de derechos y la coordinación de las políticas públicas que permitan la protección integral a partir de una oferta articulada de los servicios que se brindan.

Estos desafíos interpelan las viejas estructuras tutelares centralizadas en el ámbito de los ejecutivos provinciales y organizadas para responder a las demandas de la justicia a través de programas y acciones alternativas a la familia y a las políticas universales para todos los niños. La vigencia de la CDN en la vida cotidiana de los niños y adolescentes plantea la urgente necesidad de la implementación de un verdadero programa de acción para el Estado y la sociedad. El mismo deberá estar centrado en una reforma institucional generosa que se organice alrededor de un sistema integral de protección de derechos que contenga nuevos mecanismos y formas organizacionales que este nuevo sujeto necesita para hacer valer sus derechos y para que sus puntos de vista sean tenidos en cuenta en todas las decisiones que afectan sus vidas tanto como personas individuales como colectivamente en tanto grupo social.

¿Por qué el Municipio?

Asumir los desafíos planteados por la CDN representa un llamado a la imaginación, creatividad y también al reconocimiento, a través de la implementación de acciones e instituciones concretas, de aquellas tendencias, propuestas y compromisos que se han ido gestando en el mundo con relación a los desafíos que presenta el desarrollo humano sustentable.

Desde la Cumbre Mundial por la Infancia en 1990, pasando por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995, hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en 1996, los planes de acción comprometidos por los estados en favor del desarrollo de los pueblos ha descansado en la reafirmación de los derechos humanos básicos y la movilización de todos los niveles de gobierno y de la sociedad para el logro de los objetivos propuestos.

La participación de la sociedad civil y la descentralización de la formulación e implementación de programas y acciones hacia los municipios son ejes centrales de los compromisos y planes de acción firmados por los representantes de los estados

nacionales. Mencionamos a continuación algunos puntos que reflejan con claridad estos propósitos. Con el fin de lograr la cohesión social, "existe una apremiante necesidad de fortalecer la participación e intervención de la sociedad civil en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinen el funcionamiento y bienestar de las sociedades". "Promover la descentralización de las instituciones y servicios públicos a un nivel que sea compatible con las responsabilidades, las prioridades y los objetivos globales de los gobiernos y que responda al mismo tiempo de manera adecuada a las necesidades locales y facilite la participación local" (Naciones Unidas, 1995).

"Descentralizar la autoridad y los recursos, según proceda, así como las funciones y las responsabilidades hasta el nivel que sea más eficaz para hacer frente a las necesidades de las poblaciones en sus asentamientos. Institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y la gestión sostenibles de los asentamientos humanos, basados en un diálogo permanente entre los agentes del desarrollo urbano (el sector

"Se alienta a las familias, las comunidades, los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones sociales, religiosas, comerciales y de otra índole, incluidos los medios de difusión, a que desempeñen un papel activo, en apoyo de las metas enunciadas en este Plan de Acción."

Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración Mundial en el Decenio 1990, UNICEF.

público, el sector privado y las comunidades), en especial las mujeres, las personas con discapacidad y los indígenas y teniendo en cuenta asimismo los intereses de los niños y los jóvenes" (Naciones Unidas, 1997).

Con relación a los niños, los adolescentes y las familias, los Informes del Seminario de Expertos y del Taller de UNICEF en Estambul (UNICEF, 1996) abundan en propuestas en favor de una mayor proximidad de las decisiones políticas y administrativas a los usuarios de las acciones. "Las oficinas administrativas locales deben estar ubicadas en lugares céntricos y de fácil acceso, y la gente no debería sentirse incómoda al entrar en ellas. Debe garantizarse la transparencia de los trámites administrativos, así como la facilidad de acceso a los expedientes y documentos" (22.2). "Con el fin de dar carácter formal a la participación de los miembros y agrupaciones de la comunidad en la vida cívica y especialmente la participación de las mujeres, los jóvenes y los pobres, deben establecerse procesos regulares, como por ejemplo asambleas ciudadanas. Las instituciones de los gobiernos locales deben contar con estructuras especiales que fomenten y apoyen la participación de los jóvenes, incluidos los niños, en la medida de su capacidad" (22.4, UNICEF, cnuah/HABITAT, 1996).

Como se puede observar, existen fundamentos ampliamente consensuados que ofrecen un marco propicio para que tanto las potencialidades para el desarrollo como los problemas que transitan los niños, los adolescentes y las familias sean abordados

por los municipios con amplia participación de los interesados. La proximidad del Estado con la ciudadanía coloca al Municipio en un lugar privilegiado para organizar un espacio público participativo de debate y decisión sobre las orientaciones de las políticas y programas; permite estimular la creación de redes institucionales y barreras alertas a la identificación y pronta resolución de situaciones que amenazan o violan los derechos del niño. El Municipio ofrece también una escala adecuada para identificar omisiones en las políticas sociales y estimular la articulación de programas y acciones que surgen de distintas áreas funcionales de los gobiernos provinciales que afectan directa o indirectamente el efectivo cumplimiento de los derechos del niño, favoreciendo procesos que promuevan la integralidad en la protección de los derechos.

La variedad de actores responsables por la supervivencia, protección, desarrollo y participación de los niños y adolescentes pueden ser activados desde el Municipio en un movimiento permanente que permita analizar, problematizar y buscar soluciones más humanas, más dignas y esperanzadoras para el bienestar de la población, en este caso los niños y sus familias. Los nuevos mecanismos institucionales y formas organizacionales que este nuevo sujeto necesita para hacer valer sus derechos deben estar cerca cuando se los necesita, también deben estarlo para facilitar procesos que potencien las relaciones familiares y comunitarias y deben ser amigables para los niños y la comunidad toda.

Las políticas de protección para la niñez y la adolescencia en la provincia de Mendoza

3.1. LAS POLÍTICAS SOCIALES DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

A partir del año 1996, el Gobierno de la Provincia de Mendoza inicia un proceso dispuesto por el Poder Ejecutivo, que tiene de a adecuar caminos para la aplicación de la CDN.

Esto se realiza con el protagonismo de la Subsecretaría de Desarrollo Social, que al año siguiente inicia una nueva etapa sumando a los municipios, conduciendo una experiencia de descentralización de programas y otros recursos orientados a la atención de servicios para niños y adolescentes.

Esta descentralización contiene las siguientes propuestas:

1) Transferencia a los municipios de la gestión de prestaciones que hasta ese momento se llevaba a cabo por la ex Dirección de Niñez y Adolescencia.

2) Descentralización gradual de nuevos recursos a municipios y organizaciones no gubernamentales para acciones en favor de los niños, adolescentes y las familias.

La ex Dirección se reformula en el

marco del Decreto 652/97 por el cual se establece la estructura orgánica funcional del Ministerio de Desarrollo Social y Salud, incluyendo Subsecretaría y Direcciones.

El artículo 8 de este decreto establece que "el Ministerio de Desarrollo Social y Salud aprobará la estructura organizativa, organigramas, misiones, objetivos, funciones, productos y destinatarios, plantas y perfiles de personal de nivel de Departamento y de las unidades específicas de coordinación de programas (UCP)".

"Que por la naturaleza de su misión y funciones la Subsecretaría de Desarrollo Social ha adoptado un modelo de organización y gestión a través de Programas de acuerdo a los recientes avances en materia de gerencia social".

"Que es necesario crear estructuras intermedias de coordinación entre la Dirección y los Programas con el objeto de integrar y ordenar las diversas prestaciones sociales por lo cual se proponen las Unidades de Coordinación de Programas (UCP)".

Se crea la Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia (DINAADyF) que coordina las siguientes instancias:

- Unidad Coordinadora de Programas de Niñez y Adolescencia - **(UCP1)**
- Unidad Coordinadora de Programas de Familia - **(UCP2)**

- Unidad Coordinadora de Programas de Ancianidad - (UCP3)
- Unidad Coordinadora de Programas de Discapacidad - (UCP4)

A través de la creación de la UCP2 se abre dentro de la Dirección Provincial una nueva línea de política pública en el marco de los artículos 2, 5 y 10⁵ de la ley provincial cuyo carácter es preventivo y promocional y está orientada al apoyo a la familia con el objeto de lograr el aumento de competencias y capacidades de la familia para la crianza y desarrollo de niños y adolescentes.

La UCP1 conserva las funciones propias de los organismos tutelares, manteniendo una red de programas centralizados para las derivaciones judiciales: hogar de admisión, familias cuidadoras, pequeños hogares, Centro de Orientación Socioeducativa (COSE) para adolescentes infractores a la ley penal. Con relación a los jóvenes imputados de un delito, aún no se han diseñado e implementado en el ámbito provincial las medidas no privativas de la libertad enunciadas en el artículo 184⁶ de la ley provincial.

Dentro del marco de la descentralización, la UCP2 es designada responsable del gerenciamiento de la descentralización de los programas promocionales y preventivos hacia niños y adolescentes y de las

medidas de protección enunciadas en el artículo 180⁷ de la ley provincial. El eje rector de la estrategia es el fortalecimiento de los vínculos familiares y de las relaciones con las instituciones básicas de socialización: la escuela, el barrio y otras redes afectivas del niño.

La descentralización se estructura alrededor de 4 ejes básicos:

- 1) Fortalecimiento del vínculo familiar.
- 2) Financiamiento de proyectos especiales de niñez y adolescencia.
- 3) Financiamiento de contrataciones de servicios profesionales en los equipos de atención de los municipios.
- 4) El control de gestión debe ser ejercido por los organismos administrativos competentes específicamente en el ámbito local: Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia departamental.

3.2. LAS POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA NIÑOS, ADOLESCENTES Y FAMILIAS

Las principales características de la Ley Provincial del Niño y el Adolescente con relación a la administración de justicia es la

⁵ Los artículos 2 y 10 se transcriben en la introducción de este documento. El artículo 5 establece: "A fin de que los padres, tutor o guardador ejerzan sus derechos y deberes con responsabilidad, el Estado suministrará la orientación y asistencia adecuada a los mismos con el objeto de favorecer la protección integral del niño y el adolescente."

⁶ El artículo 184 establece que se podrán aplicar las siguientes medidas: "...a) las previstas en el inciso a) a j) del artículo 180 de la presente ley; b) libertad asistida; c) régimen de semi-libertad; d) internación en establecimientos dependientes o bajo control de la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia."

⁷ El artículo 180 establece: "Las medidas de protección podrán consistir en: a) orientación de los padres, tutor o guardador a efectos de ejercitar las obligaciones derivadas de su calidad de titulares; b) seguimiento y apoyo temporario del niño, el adolescente y su familia; c) entrega del niño o adolescente a sus padres, tutor o guardador bajo periódica supervisión; d) inclusión en programas oficiales o comunitarios de protección a la familia y al niño y adolescente; e) matriculación y asistencia obligatoria en establecimientos de enseñanza formal o no formal; f) adquirir orientación y tratamiento de alcoholizados y drogadependientes; g) solicitud de tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico; h) inclusión en programas oficiales o comunitarios de adolescentes en régimen de guarda por programas especiales, con periódica supervisión sólo si la medida prevista en el inciso c) del presente artículo fuere manifiestamente perjudicial a los intereses de aquellos; i) abstención del consumo de bebidas alcohólicas y de sustancias prohibidas o que, sin estarlo, sean consideradas inconvenientes; y l) alojamiento en establecimientos de atención oficiales o comunitarios. La medida prevista en este inciso es de carácter excepcional y provisorio, como última instancia de contención y sin que implique restricción a la libertad, hasta tanto el niño sea derivado a programas especiales."

separación de vías, disponiendo una clara diferenciación de la tarea de los órganos jurisdiccionales con relación a la temática infanto-juvenil. Se supera así el marco de las leyes de menores anteriores a la CDN, que abonaban la confusión entre abandono-delincuencia, niño víctima y niño victimario y que otorgaban al juez de menores una capacidad omnimoda para actuar, en forma uniforme, frente a niños que atravesaban situaciones de pobreza y adolescentes infractores a la ley, sin las garantías del Estado de Derecho. La ley crea, por un lado, la justicia de familia que tendrá actua-

ción en conflictos de carácter civil y cuando un niño resultare víctima de un delito. Por otro lado, dispone la creación de Tribunales y Juzgados Penales de Menores, introduce las figuras del fiscal y el defensor técnico y reglas procesales para los jóvenes imputados de un delito.

Han pasado más de tres años desde la sanción de la ley provincial y aún no se ha producido la transformación de la administración de la justicia que esta ley establece. Por el momento continúa la actuación de la justicia de menores con los parámetros de la doctrina de la situación irregular.

THE HISTORY OF THE UNITED STATES OF AMERICA

The history of the United States of America is a complex and multifaceted story that spans centuries. It begins with the early Native American civilizations, such as the Mayans, Aztecs, and Incas, who developed sophisticated societies in the Americas. The arrival of European explorers, including Christopher Columbus and John Cabot, marked the beginning of a new era of discovery and colonization. The United States was founded in 1776, and its early years were characterized by a struggle for independence from British rule. The American Revolution (1775-1783) was a pivotal moment in the nation's history, leading to the signing of the Declaration of Independence and the establishment of the United States as a sovereign nation. The early years of the republic were marked by a period of growth and expansion, as the United States moved westward across the continent. The Louisiana Purchase of 1803 and the Texas Annexation of 1845 were major events that shaped the nation's geography and demographics. The mid-19th century was a period of intense social and political conflict, particularly over the issue of slavery. The Civil War (1861-1865) was a defining moment in American history, resulting in the abolition of slavery and the preservation of the Union. The Reconstruction era (1865-1877) followed, as the nation sought to rebuild and reunite. The late 19th and early 20th centuries were characterized by rapid industrialization and the rise of a powerful middle class. The Progressive Era (1890s-1920s) was a period of reform and social change, as Americans sought to address the problems of poverty, corruption, and social inequality. The United States emerged as a global superpower after World War II (1945-1948), and its influence was felt around the world. The Cold War (1947-1991) was a period of intense rivalry between the United States and the Soviet Union, leading to a series of proxy wars and a nuclear arms race. The end of the Cold War and the beginning of the 21st century have seen the United States continue to play a leading role in global affairs, while also facing new challenges such as terrorism, climate change, and economic inequality. The history of the United States is a testament to the resilience and ingenuity of the American people, and it continues to shape the nation's identity and future.

Datos relevantes del Municipio de Guaymallén

El Municipio de Guaymallén⁸ es el más poblado de la Provincia de Mendoza, tiene un total de 221.904 habitantes, el 15,71% del total de la población de esta provincia (1.412.480). Se encuentra dentro del "Gran Mendoza". La proximidad con la ciudad capital permite el uso de los servicios que allí se brindan.

CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DEL MUNICIPIO DE GUAYMALLÉN

En el ámbito urbano, es el Departamento que concentra mayor cantidad de locales industriales y comerciales. En esta zona se encuentran la mayor cantidad de centros comerciales, un shopping, la terminal de ómnibus donde hay un centro comercial y un centro cooperativo de frutas y verduras. Esta proliferación de "mega comercios" provoca por un lado un importante desarrollo económico pero paralelamente impide que prosperen o continúen las microempresas familiares y pequeños comercios, los cuales históricamente han sido una fuente de trabajo para los habitantes.

Es importante destacar que en estos sitios hay una importante concentración de niños y adolescentes que trabajan (empacan, cargan cajones, llevan las bolsas, lavan autos) en condiciones que, en algunos casos, llegan a la explotación.

En la zona agrícola del Departamento se destacan cultivos de frutales: olivos, almendros y ciruelos, y zonas destinadas al cultivo de la vid. En materia de industrias cuenta con 114 bodegas e importantes establecimientos manufactureros de base agrícola.

CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN Y DE LAS CONDICIONES SOCIALES

El total de la población menor de 18 años constituye el 37% de la población total, ubicándose el 93% en zonas urbanas y un 7% en zonas rurales.

Según los datos del Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)⁹, el 52% del grupo de edad de 0 a 5 años presentaría alguna necesidad básica insatisfecha, mientras que el 22,5% de la población entre 6 y

⁸ Los Municipios de la Provincia de Mendoza, estadísticas básicas, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, Instituto de Estadística y Censos, Buenos Aires, noviembre de 1997. Los registros fueron relevados del Censo Económico de 1994 y del Censo de Población y Vivienda de 1991 (INDEC).

⁹ Programa Materno Infantil y Nutrición, Base de datos.

9 años se hallaría sin poder satisfacer alguna necesidad básica. La tasa de mortalidad infantil entre 1990 y 1997 osciló entre 19.6 ‰ y 16.7‰ según los datos del Programa Nacional de Estadísticas de Salud, Ministerio de Salud y Acción Social.

Población total por sexo

Masculina:	48, 41%
Femenina:	51, 59%

Población total por grupos de edad

Edad	%
0-9	21.01
10-19	19.17
20-29	14.59
30-39	13.35
40-49	11.71
50-59	8.72
60-69	7.01
70-79	3.45
80-89	0.90
90 +	0.10

Población total por lugar de residencia

Urbana:	92,19%
Rural:	7,81%

COBERTURA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

La tasa de escolarización de 6-12 años es del 98.1%, en el secundario del 58,9% y en el terciario o universitario del 14,8%. Uno de los elementos a tomar en cuenta al leer

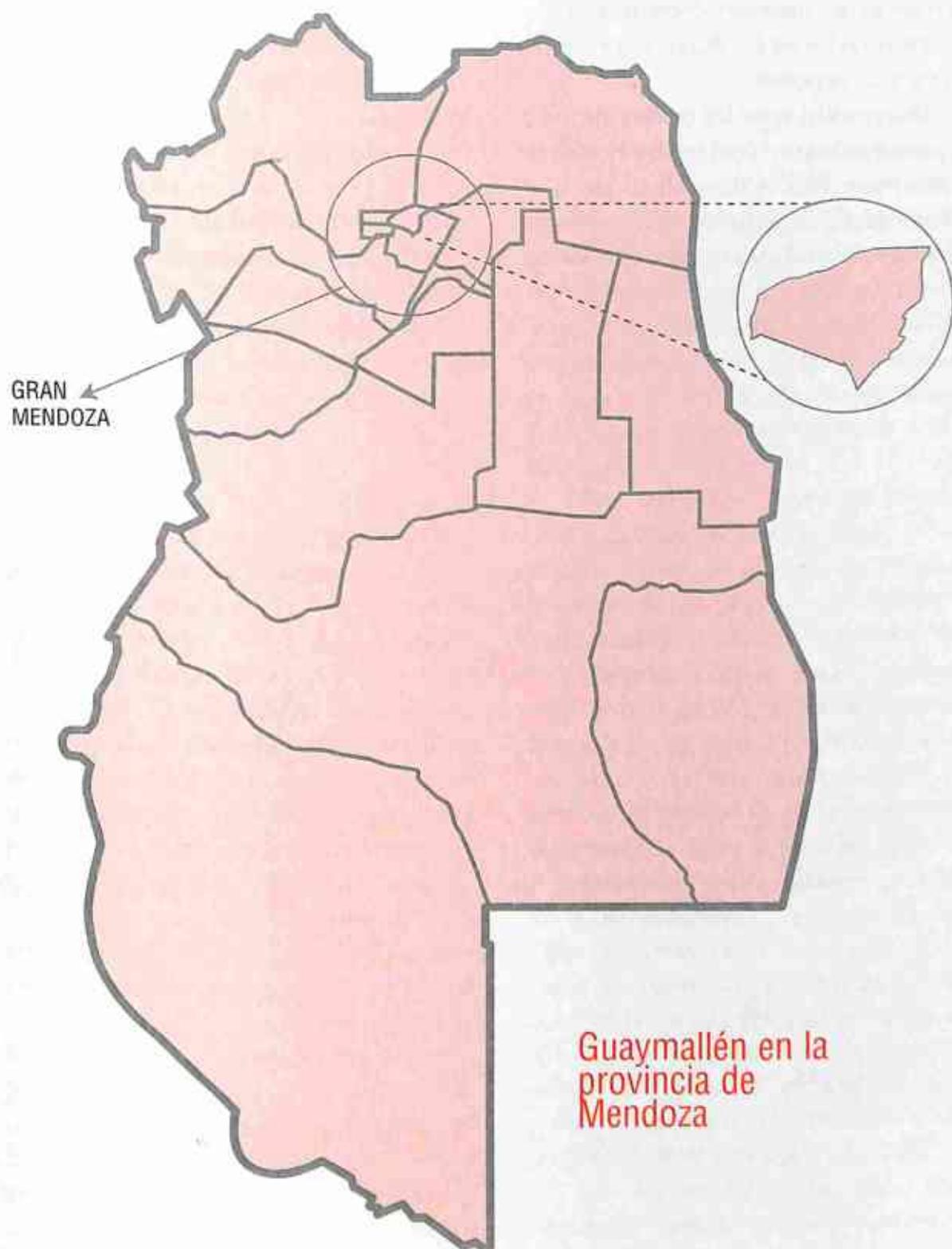
la diferencia de la tasa entre el nivel primario y el secundario es la falta de establecimientos secundarios suficientes en relación con la cantidad de población. Cuenta con 13 escuelas secundarias y 55 escuelas primarias públicas que en 1994 incluían una matrícula de 55.884 alumnos.

En el área de salud, el Municipio de Guaymallén posee tres hospitales provinciales, uno pediátrico de alta complejidad, Humberto Notti, un hospital psiquiátrico, El Sauce, y un micro hospital en la zona rural, Puente de Hierro. Además cuenta con 14 centros de salud dependientes de la provincia, distribuidos en el territorio municipal.

Al comenzar las acciones para la protección de los derechos de los niños y adolescentes del Departamento no se contaba con datos confiables en relación a aquellos que estaban institucionalizados. La información en el ámbito provincial se presentaba de forma agregada, sin posibilidades de discriminar los municipios de procedencia. De acuerdo al Diagnóstico de Situación realizado en 1995 como primer actividad emprendida por el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia, informantes de la ex Dirección Provincial del Menor evaluaron que en el primer semestre de 1995 los niños y adolescentes albergados en los distintos hogares del organismo¹⁰ serían 192 (65% del total de las prestaciones otorgadas por ese organismo a niños del Departamento). Las causas de ingreso a los hogares u otros programas se realizaban generalmente por vía judicial sin ninguna intervención del Municipio. Las tres principales eran: problemas familiares o económicos, situaciones en que los chicos eran víctimas e infracciones a la ley penal.

¹⁰ Diagnóstico de Situación de los Niños y Adolescentes del Departamento de Guaymallén, mimeo, tomo 1, julio de 1995.

PROVINCIA DE MENDOZA



Con relación a políticas de recreación y deportes, el Municipio se caracteriza por la creación de “playones deportivos”, espacios distribuidos en los distintos barrios para practicar deportes.

Guaymallén tiene los niveles más altos de participación en relación con el resto de la provincia: 19,37%. Este Municipio tiene 148 uniones y asociaciones vecinales que trabajan sobre las diferentes áreas (vivienda,

urbanización, seguridad) que hacen a las necesidades de su barrio. En lo referente a organizaciones no gubernamentales que trabajan la temática de niñez y adolescencia, las de origen religioso son las mayoritarias.

Con respecto a la situación laboral, los jefes de hogares desocupados representan el 27% sobre un total de 1.304 hogares.

El Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia

Ley del Niño y el Adolescente de la Provincia de Mendoza, artículo 206:

"Invítase a los municipios a crear Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia, en el ámbito del Departamento Ejecutivo de cada uno, asegurando la participación de la comunidad en los mismos".

En mayo de 1994, por iniciativa de un grupo de dirigentes sensibilizados por la temática de la niñez y adolescencia y animados por el carácter participativo del proceso de creación de la Ley del Niño y del Adolescente de la Provincia, se realizaron las primeras reuniones en el Departamento de Guaymallén donde concurren representantes de diferentes áreas: municipales, provinciales, instituciones intermedias, organizaciones no gubernamentales, etcétera.

Uno de los puntos centrales de estos encuentros fue la coincidencia de los actores en que era imprescindible reconocer que los diferentes sectores que implementan políticas sociales no contaban con una herramienta de coordinación que posibilitara la organización de los recursos y permitiera centrar los esfuerzos para articular políticas. Tal como plantean Himes, J. R. y Saltarelli, D. (UNICEF, 1997) los recursos para trabajar con los derechos de la infancia "se hallan 'disponibles' en todos los estratos de la sociedad, públicos y privados,

desde el nivel personal o familiar hasta el nacional o internacional". Siguiendo a estos autores, es en el nivel doméstico donde se encuentran la mayor parte de los recursos potenciales, incluidos el tiempo y la energía, y además donde se toman la mayoría de las decisiones referentes a la infancia.

Para lograr el objetivo de coordinación y articulación entre el Estado y la sociedad civil, es necesario que esta última se involucre en un proceso de movilización permanente y que el Estado asuma la tarea de garantizar los derechos, abrir canales de participación y fortalecer los recursos de la familia y la comunidad incrementando y/o reasignando los recursos existentes para asegurar la eficacia de la inversión social en materia de infancia y adolescencia.

Justamente estas primeras reuniones sirvieron para movilizar y cohesionar a los diferentes actores tanto de la sociedad civil como del Estado en pos de introducir este tema en la agenda del gobierno local. Como producto de esta iniciativa conjunta, quedó conformado el espacio de lo que posteriormente sería el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia.

Esta propuesta encontró buena recepción en la Legislatura de Guaymallén y se elaboró un proyecto de Ordenanza, aprobada por unanimidad por las fuerzas políticas representadas en el Consejo Delibe-

rante, por medio de la cual quedó formalmente constituido el Consejo.

A partir de esta ordenanza, el Intendente, arquitecto Jorge Pardal, promulgó la conformación del **Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia**, un organismo multisectorial que le dio entidad institucional a las deliberaciones constituyéndose en la opción local más adecuada para la elaboración y coordinación de propuestas integrales dirigidas a la construcción de políticas específicas para la niñez y adolescencia.

Pensando en la composición que debió tener el consejo se convocó a una Asamblea a funcionarios (decisores políticos) de las distintas instancias gubernamentales, a las organizaciones no gubernamentales, al Consejo de Entidades Intermedias del departamento, quienes debían designar el Presidente y presentar sus cartas de representación,¹¹ que fueron oportunamente solicitadas en la invitación cursada a las instituciones por el Intendente Municipal de acuerdo a la ordenanza promulgada.

El objetivo que se propuso una vez conformado fue "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".

Desde su creación, el Consejo es un espacio de entrecruzamiento de una multiplicidad de lógicas y de racionalidades acorde a cada uno de los sectores e instituciones convocados. Desde el comienzo de las deliberaciones se articularon criterios basados en una idea de intersectorialidad congruente con el carácter interdependiente de los derechos dirigida hacia la Protección Integral. Hubo que atravesar momentos de reconocimiento mutuo, superar la desconfianza inicial. Para ello fue necesario la autocrítica de los diferentes actores haciéndose cargo de las lecturas parciales y fragmentadas de la realidad que hacía cada uno en relación con la problemática que atraviesan los niños y los adolescentes.

Testimonio

"Cuando empezamos, nos juntamos porque queríamos hacer algo, no queríamos que se dispersaran los esfuerzos. La entrada de la policía no fue tan fácil, había reticencia sobre la figura policial. Cuando se habla de la policía se creen un montón de cosas con o sin razón pero se creen. Cuando empecé a ir al Consejo se dieron cuenta que en la Comisaría del Menor se trabajaba de otra forma, que hacíamos todo lo posible para que el chico volviera a su casa. Cuando la gente, sobre todo los vecinos, conocieron el trato que teníamos con los chicos, eso cambió e hizo que hoy me sienta muy cómoda dentro del Consejo. Estoy muy contenta con la experiencia y muy comprometida."

Amalia Massi, Consejera, Representante de la Comisaría del Menor.

¹¹ A la Primer Asamblea constitutiva respondieron representantes del Consejo de Uniones Vecinales, la iglesia Católica, representantes de distintas uniones vecinales, dos iglesias evangélicas, FUNDACEH, DOAP, UNC, universidades privadas, Dirección de Enseñanza Primaria y Media, directoras de guarderías municipales y provinciales, directoras de escuelas primarias, directoras de centros de salud, Comisaría del Menor y otras comisarías de la Policía de Mendoza, funcionarios de Acción Social, Cultura, Educación y Deportes municipal, cooperativas de vivienda, como así también referentes comunitarios vinculados a la temática que fueron incluidos al consejo.

PASO POR PASO

En la construcción de este nuevo espacio se destacan varios hitos entre 1994 y 1995:

- Realización, en noviembre de 1994, del Primer Encuentro de Consejos Municipales. Por primera vez un Municipio reunió a todos los actores sociales que trabajaban en la comunidad en el área de niñez y adolescencia con el fin de establecer criterios comunes en torno de la CDN.

- El Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia elaboró conjuntamente con UNICEF durante el año 1995 un diagnóstico sobre la situación de los niños y adolescentes del departamento de Guaymallén para poder definir planes y programas eficaces dirigidos a mejorar la situación de la población más desprotegida. Los lineamientos de este diagnóstico fueron acordados en un taller realizado en el Municipio donde participaron expertos de UNICEF, funcionarios, profesionales y miembros de la comunidad.

- Firma del Acta de Constitución del Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia.

- Suscripción del Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre UNICEF Argentina y la Comuna de Guaymallén. El Consejo Comunal y el Honorable Concejo Deliberante municipal avalaron el acuerdo.

- Realización de diversos talleres de planificación estratégica dirigidos a los

Consejeros con el objetivo de compartir recursos metodológicos y organizacionales.¹²

En este recorrido se detectaron una serie de factores presentes en el proceso de trabajo que se fueron organizando en términos de amenazas y oportunidades:

AMENAZAS

- Fragmentación de las acciones dirigidas a los niños por parte de las distintas instituciones.
- Restricción de recursos en las instituciones gubernamentales, pudiendo verse afectado lo programado para el año 1996.

OPORTUNIDADES

- Consenso político.
- Apoyo de los distintos niveles involucrados:
 - Institucionales.
 - Organizaciones comunitarias.
 - Comunidad.
- Sanción de la nueva Ley 6354 del Niño y el Adolescente de la Provincia de Mendoza.

La identificación de estos factores y la información brindada por el diagnóstico de situación de los niños y adolescentes del departamento les permitió a los consejeros priorizar actividades:

- Participación en la organización de la Semana de los Derechos del Niño para la conmemoración del 5º Aniversario de la Ratificación de la CDN por el Parlamento Argentino.

¹² Estos talleres fueron coordinados por la Lic. Lidia Heller, consultora de UNICEF, Oficina de Argentina.

- Organización de talleres de Capacitación e Información a la Comunidad, eje de la acción del Consejo durante este período, con consejeros de otros países como Brasil.

- Realización del Taller "La Convención Internacional y la Ley del Niño y el Adolescente de la Provincia de Mendoza como instrumentos de planificación y evaluación de proyectos sociales". En este espacio los participantes reflexionaron sobre el conjunto de situaciones identificadas en el Diagnóstico del Departamento en las que se vulnera o viola algún derecho.

Este último taller permitió la articulación y el fortalecimiento de los distintos actores sociales (instituciones gubernamentales tanto provinciales como municipales, organizaciones no gubernamentales, entidades intermedias, representantes de grupos con actividades dirigidas a los niños, adolescentes y docentes) quienes aportaron sus experiencias y apreciaciones. Las conclusiones fueron consideradas por los consejeros para formular los objetivos que el Consejo debería asumir desde 1996:

- Incorporación de financiamiento en el presupuesto municipal de 1996 para la creación de una instancia ejecutiva de programas de niñez y adolescencia.

- Continuación de los talleres de información y capacitación que prevengan la internación de niños y adolescentes que atraviesan situaciones que amenazan sus derechos.

- Promoción de acciones dirigidas especialmente a los adolescentes y jóvenes amenazados en sus derechos (14-18 años).

- Articulación del trabajo de las diferentes instituciones.

De este modo, el año 1996 resultó importante en lo referido a la temática de niñez y adolescencia en el departamento de Guaymallén:

- El Consejo de Guaymallén se convirtió con sus acciones en un referente provincial en la temática de organización y promoción de los derechos de los niños y adolescentes.

- Inauguración de la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente. Este evento marca un antes y un después en el proceso de promoción de la infancia y la adolescencia en Guaymallén y en Mendoza ya que es una instancia específica para la ejecución de programas y proyectos.

- En conjunto con la Oficina y con el objeto de unificar criterios entre los actores gubernamentales localizados en el distrito se organizó un taller multisectorial.

- El 24 de agosto se convocó a la Jornada de Información y Trabajo Comunitario en una escuela del distrito Belgrano donde concurrieron la gran mayoría de los actores sociales gubernamentales y no gubernamentales locales basándose en los datos del diagnóstico.

- En octubre se recibió la visita de un consultor brasileño,¹³ quien trabajó junto a los consejeros temas referidos a la descentralización de recursos y programas, formulación de políticas sociales para adolescentes y herramientas de monitoreo y control.

- En noviembre se realizó otro taller de capacitación de consejeros sobre el tema Planificación Estratégica.

- Se realizó la primera jornada escolar por los derechos de los chicos de Belgrano con la presencia de 250 alumnos de 6° y 7° grados de las escuelas del distrito.

- En diciembre se organizó una charla debate con las fuerzas políticas representadas en el Concejo Deliberante sobre políticas de descentralización en el marco de la CDN.¹⁴

La tarea del Consejo durante 1997 estuvo circunscripta a la capacitación. La creación de la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente de alguna manera absorbió la atención de consejeros y referentes comunitarios en la concreción de las líneas de acción propuestas.

¿EN QUÉ ESTAMOS? EL CONSEJO HOY

El Consejo sigue siendo un espacio en construcción, abierto para deliberar, plani-

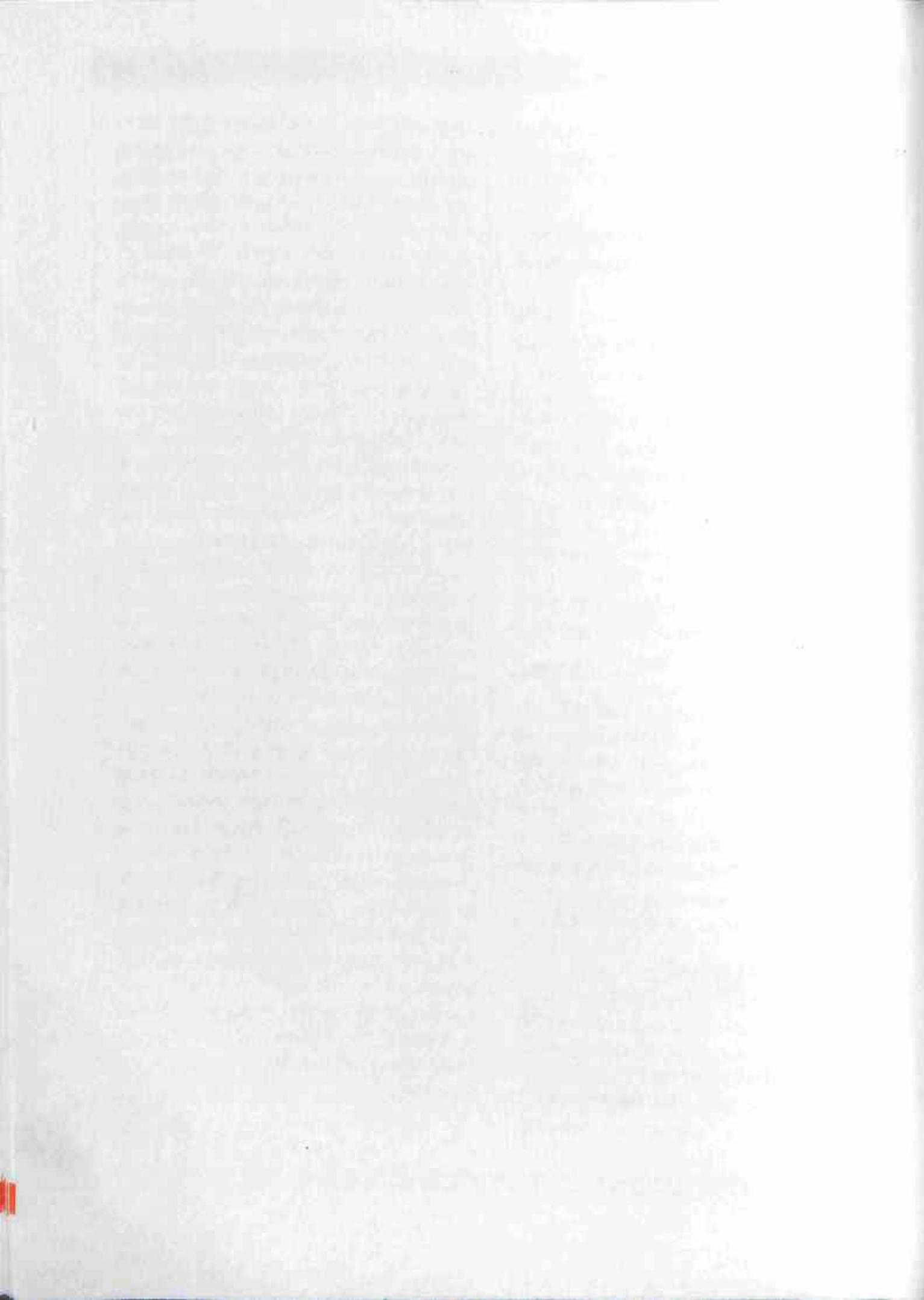
ficar, interpelar y problematizar las acciones y prácticas hacia la niñez y adolescencia. Hoy quedan muchos desafíos pendientes. Materializar la tarea de consolidar un nuevo modelo de política acorde a los postulados de la CDN, donde "lo público", que es "lo de todos", sea asumido por los distintos actores, donde el llamado a la articulación que efectúa la CDN se entienda como un trabajo complementario entre distintas fuerzas y donde se obtenga una política pública con esta configuración y con todos los actores, implica un amplio proceso de movilización social y un proceso de transformación política, cultural e institucional que exige dedicación continua, trabajo y construcción de consensos.

Para que esto se convierta en realidad y para que el Consejo sea una herramienta multisectorial que genere políticas integrales para la infancia y adolescencia es necesario articular la definición de políticas con la Oficina delimitando las funciones de cada instancia, generar espacios de participación y decisión de los niños dentro de esta estructura. También es necesario continuar confrontando las diferentes lógicas para modificar las prácticas, revisar los viejos modelos y construir nuevos dispositivos.

Finalmente, lo que constituye uno de los principales desafíos es la redefinición de la función del Consejo como espacio deliberativo donde se resuelvan las diferencias en función del marco legal y que consiga tener impacto efectivo en la formulación de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia en el ámbito municipal y provincial.

¹³ Dr. Edson Seda, consultor de UNICEF, Oficina Regional. Trabaja sobre los Consejos Municipales y Estadales de los Derechos del Niño y del Adolescente y también sobre los Consejos Tutelares.

¹⁴ Este evento estuvo a cargo del Dr. Emilio García Múñez, asesor regional de UNICEF para América Latina y el Caribe sobre los Derechos del Niño.



La Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente

FUNDAMENTACIÓN

La creación de la Oficina en la Municipalidad de Guaymallén en febrero de 1996 surge como producto del diagnóstico de la situación de los niños y adolescentes del Departamento y de la participación interinstitucional en el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia. Ambas iniciativas sirvieron de base para la movilización de varios sectores de la comunidad en favor de la creación de una instancia de ejecución de programas y acciones para los niños y adolescentes a nivel del Ejecutivo municipal.

Hasta ese momento el Municipio no contaba con un ámbito específico de políticas para la niñez y adolescencia. Las políticas y programas que se ejecutaban en el área social, pese a los esfuerzos realizados por los distintos actores, continuaban sin tener articulación e integración, atentando contra la eficacia de sus intervenciones.

La característica que identifica a este nuevo espacio, a diferencia de otros creados para esta misma temática, es que éste es un espacio de los niños, niñas y adolescentes del Departamento, donde su voz y participación son integradas en la evaluación permanente de las diferentes acciones.

En este punto es necesario aclarar que la mayoría de las políticas sociales básicas y la oferta de servicios para la infancia son competencia del Gobierno provincial. Además de las escuelas y centros de salud, dependen de la provincia los centros de desarrollo infantil, los comedores, los Centros Educativos de Orientación Social (CEOS), los hogares de niños y guarderías. Muchas de las áreas se encuentran en pleno proceso de descentralización para así dar protagonismo a los municipios. El papel de la Oficina en este marco consiste en articular e integrar estos recursos para resolver situaciones de amenaza o violación de derechos que hasta ahora caían en vacíos y omisiones institucionales.

En tal sentido, la Oficina constituye un espacio para la articulación y ejecución de acciones para niños y adolescentes que son formuladas conjuntamente con el Consejo. Funcionalmente la Oficina depende directamente de la Secretaría de Gobierno. Su objetivo principal consiste en construir dispositivos, como el Servicio de Protección y Programas específicos, para lograr la permanencia y la reincorporación de los niños, niñas y adolescentes a las políticas universales y a los espacios comunitarios y familiares de socialización (las escuelas, la familia, el barrio, etc.). *No se trata de montar una oferta paralela o alternativa a las políticas, sino de intervenciones que permi-*

tan remover obstáculos en el acceso a esas políticas. Ello supone gestionar un modo de intervención que estimule la modificación de las lógicas y las prácticas institucionales existentes, identifique omisiones y ayude a corregirlas, complemente las debilidades y acompañe el acceso a los derechos a todos los niños, niñas y adolescentes de Guaymallén, sin discriminación.

Para llevar a cabo esta tarea es indispensable la participación del niño, la familia y la comunidad en la resolución de las situaciones en las que se viola o amenaza algún derecho reafirmando la corresponsabilidad en cada situación de la familia, la comunidad y el Estado. Esto significa incorporar un cambio conceptual de óptica en la relación del Estado y los adultos con los niños. En lugar de que el niño sea visto como un mero receptor o beneficiario de la asistencia social es concebido como un sujeto de derecho frente al Estado y la Sociedad, una persona a la que se le reconoce el derecho a ser protegido integralmente en su desarrollo y frente al cual existen obligaciones muy concretas y específicas” (Cillero Bruñol, M., 1997).

Desde esta óptica, el desafío es problematizar, desencadenar, contener y elaborar nuevas acciones junto al Estado, la familia y la sociedad en su conjunto. Se trata de garantizar que dichas acciones tengan como eje que los niños son sujetos de

derecho, ciudadanos activos en los diferentes ámbitos por los que transitan.

Las acciones de la Oficina tienen como marco de referencia la Doctrina de la Protección Integral y adoptan como instrumentos legales tanto la CDN como el artículo 75 de la Constitución de la Nación y la ley provincial 6354. Desde este marco conceptual la misión de la Oficina queda definida como: *la protección integral de los derechos de la población de 0 a 18 años a través de la promoción y difusión de los derechos y la atención y asistencia de los niños y adolescentes en situación de amenaza o vulneración de los derechos.*

PRINCIPIOS ORIENTADORES

A partir de la nueva mirada se definieron **cuatro principios** que atraviesan todas las propuestas de acción:

- Inclusión de la opinión del niño y/o adolescente en las situaciones que lo involucran.
- Reconocimiento de las potencialidades que poseen la familia nuclear o familia ampliada para enfrentar situaciones adversas, estimulando su responsabilidad y apti-

Por **Amenaza de Derechos** entendemos las acciones u omisiones del Estado a través de sus instituciones (escuela, centros de salud, etc.), de la familia, de la comunidad, que interfieran u obstaculicen el disfrute y/o ejercicio de uno o más derechos, o el acceso a una igualdad de oportunidades para que niños y adolescentes logren su desarrollo integral y pleno.

Por **Violación o Vulneración de Derechos** entendemos las acciones u omisiones provenientes del Estado, a través de sus instituciones (escuela, centros de salud, etc.), de la familia, de la comunidad, que nieguen o impidan el disfrute y/o ejercicio de algún derecho, pudiendo, a la vez, implicar una amenaza a otros derechos.

tudes para proporcionar bienestar a sus hijos.

- Fortalecimiento de los vínculos familiares en la medida en que se incluyan servicios y acciones que consideren a la familia en forma integral en las instituciones locales formales y no formales.

- Promoción de la responsabilidad de cada una de las instituciones en las situaciones que involucren a niños y adolescentes desde la perspectiva del derecho buscando nuevas lógicas sociales, institucionales y comunitarias.

FUNCIONES DE LA OFICINA

- Promover la creación y fortaleci-

miento de espacios donde los niños y adolescentes participen en la planificación de las diferentes acciones.

- Problematizar las instituciones estimulando la alteración de sus prácticas para así fortalecer y crear estrategias de inclusión que incorporen a los niños y adolescentes a la oferta de servicios implementados desde las políticas sociales básicas.

- Investigar, desarrollar e implementar modalidades de apoyo a la familia que permitan fortalecer su protagonismo en la crianza y desarrollo de los niños y adolescentes.

- Garantizar asistencia legal y social a los niños y adolescentes víctimas de delitos (artículo 8 de la ley provincial)¹⁵ y aquellos imputados de delitos (artículos 131, 132 y 133¹⁶ de la ley provincial, 40 de la CDN) e implementar algunas de las medidas de

Testimonio de una adolescente de 17 años

"Empecé a trabajar de promotora de salud a los 13 pero como yo era menor de edad no podía cobrar y le tenía que pedir a alguien que cobre por mí. Esa persona cobró todo mi sueldo, eran tres meses, y a mí no me dio nada. A mí no me dolió el dinero sino la mentira y ahí conocí a los chicos de la Oficina y empecé a trabajar.

Yo sabía que se trataba de los derechos del niño y el adolescente nada más, pero a mí me interesaba muchísimo por el daño que me habían hecho. Quería saber qué derechos tenemos, por qué nos pueden robar y mentir así, quería saber los derechos que tenía. En la medida en que yo charlaba con otros jóvenes intercambiábamos ideas y me di cuenta de que a muchos jóvenes les pasaba lo mismo. Se sentían discriminados. Los talleres que hicimos en la Oficina me sirvieron muchísimo y me di cuenta que no era la única a la que no se le habían respetado los derechos. Discriminan por los aritos, por el pelo largo, porque viven en el barrio Ligüé, un barrio que sale siempre en los noticieros por un policial y entonces a los chicos de ese barrio los discriminan cuando van a buscar trabajo, en las escuelas, 'vos vivís en el barrio entonces vas a sentarte en la mesa de los malos'. Si hay un grupito que se droga o roba no vamos a pensar que todos los chicos se drogan o matan, todos tenemos derechos. Yo tengo la Convención grabada en la cabeza."

¹⁵ El artículo 8 establece: "El Estado garantizará al niño y adolescente víctima de delitos, la asistencia física, psíquica, legal y social requerida para lograr su recuperación".

¹⁶ El artículo 131 establece: "Los derechos que esta ley establece los podrá hacer valer el menor por sí, por sus representantes legales, su defensor y el Ministerio Público". Artículo 132: "El menor imputado tendrá derecho a un defensor particular. Hasta que se produzca la designación, el Defensor de Menores actuará como defensor de sus derechos, debiendo dársele intervención no sólo en las contiendas judiciales, sino también en las actuaciones ante la Policía Judicial u organismo que ejerza sus funciones". Artículo 133: "En el caso de que el menor estuviere privado de su libertad podrá designar defensor por cualquier medio. En estos casos cualquier persona que tenga con él relación de parentesco o amistad podrá presentarse ante la autoridad policial o judicial correspondiente proponiendo defensor. En este último supuesto se hará comparecer al menor o a sus representantes legales de inmediato ante el órgano judicial competente a los fines de la ratificación de la propuesta".

protección del artículo 180 de la ley provincial en situaciones de amenaza y/o violación de derechos.

- Planificar, articular y coordinar las acciones de las distintas áreas del Municipio dirigidas al sector.

EJES ORGANIZATIVOS

Durante el proceso de conformación de la Oficina se definieron los ejes sobre los cuales se estableció su funcionamiento:

Ambitos de acción

Para aclarar este punto vamos a hablar de un **ámbito de acción directo y otro indirecto**, aunque ambos están interrelacionados y forman parte de un mismo proceso. Esta caracterización se deriva del hecho de que, como ya se señaló, las políticas sociales básicas y la administración de justicia dependen del nivel provincial, por lo cual el Municipio no ha tenido tradicionalmente injerencia sobre ellas. A partir de las iniciativas de descentralización de fondos y de recursos humanos desde la Subsecretaría de Desarrollo Social, la Oficina ha ido contando con capacidades técnicas y financieras para desarrollar acciones orientadas al apoyo del vínculo familiar.

El **ámbito de acción directo** se refiere a la implementación de medidas de protección dispuestas en el artículo 179 de la ley provincial. Son intervenciones que se realizan con los niños y adolescentes cu-

yos derechos son amenazados o violados y con sus familias: situaciones de violencia familiar, exclusión del sistema escolar, etc., para incorporarlos en las políticas sociales básicas como educación, salud, convivencia familiar, de las cuales fueron expulsados o bien están expuestos a serlo.

Este proceso implica a su vez intervenciones - **ámbito de acción indirecto** - sobre distintas instituciones (la escuela, el centro de salud, justicia de menores) apuntando a revertir la exclusión de gran cantidad de niños, niñas y adolescentes de los servicios que brindan, evitar su institucionalización por motivos de pobreza y su acceso temprano al mercado de trabajo tendiendo a erradicar el trabajo infantil.

El modo de abordaje de esta temática abre un espacio de intervención en las políticas sociales básicas (educación, salud) ya que una de las características más importantes de la CDN es su integralidad, "...esto es, abarcar todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños (...), contiene un conjunto de disposiciones destinadas a reconocer y garantizar los derechos del niño a la sobrevivencia, el desarrollo, la protección y la participación, derechos que están completamente integrados, esto es: son inseparables..." (Cillero Bruñol, M., 1997).

Estos ámbitos de acción se sostienen a partir de la articulación de los recursos, programas y acciones de la Oficina y el Consejo Comunal ya que en estas dos instancias de organización se entrecruzan las iniciativas de la sociedad civil y el Estado.

Artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño

"Los Estados Partes respetarán 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".

Conformación del equipo de trabajo

El equipo de profesionales se conformó pensando en la necesidad de convergencia de distintos saberes: psicología, derecho, trabajo social y la experiencia en el campo de la infancia y la adolescencia.

Los profesionales cumplen el rol de facilitadores, no se ubican como decisores, sino que parten del reconocimiento de que la familia, entendida en un sentido amplio, tiene capacidades y potencialidades para proporcionar bienestar a sus hijos. El concepto de familia ampliada (artículo 5 de la CDN) implica una ruptura con la visión restringida y rígida del Paradigma de la Situación Irregular que veía en cada ámbito doméstico que no se ajustaba a las características del modelo de familia nuclear una situación de riesgo social.

Modalidad de relación con los niños y los adolescentes y las situaciones que transitan

Todas las actividades de la Oficina se caracterizan por constituirse como nuevos espacios donde el niño y el adolescente son considerados sujetos de derechos. En la práctica esto se concreta a través de su participación activa en la resolución del problema, escuchando su opinión, toman-

do en cuenta sus inquietudes y con la participación responsable de personas vinculadas afectivamente con él o ella.

Esto se enmarca tanto en el artículo 12 de la CDN como en el artículo 8 de la ley provincial, en los cuales se garantiza el derecho a ser oídos en todo proceso judicial o administrativo y donde queda claramente expresado que sus opiniones deben ser debidamente tomadas en cuenta.

En estos espacios se intenta responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Qué derechos están amenazados o violados?
- ¿Quiénes son los responsables de esta amenaza o violación?
- ¿Qué derechos queremos restituir?
- ¿Cómo lo vamos a hacer?
- ¿Quiénes y qué responsabilidad tendrán para ponerlos en vigencia?
- ¿Cuál es el proceso de reparación del daño ocasionado?

Análisis de la situación de los niños y adolescentes en términos de derechos

Las preguntas en términos de amenaza o violación de derechos son la base de un permanente análisis de la situación de los niños y adolescentes, otro de los ejes que atraviesa el trabajo de la Oficina, tanto a través del servicio de protección de dere-

chos como de los programas. Este tipo de diagnóstico permite hacer una lectura de la realidad identificando de dónde provienen las omisiones o transgresiones de esos derechos para así crear procedimientos eficaces que permitan restituirlos y hacerlos efectivos.

Esta forma de diagnóstico no sólo facilita una lectura de la realidad sino que implica reconocer a los responsables (es-

cuela, centro de salud, familia, etc.) y se convierte en un instrumento operativo a partir del cual articular acciones a través del servicio y de los programas para intervenir alterando prácticas sociales e institucionales, fortaleciendo vínculos familiares, promoviendo y garantizando el acceso a la justicia y removiendo obstáculos que no permiten el efectivo cumplimiento de los derechos.

SITUACIONES QUE SE PRESENTAN EN LA OFICINA DE DERECHOS

Análisis en términos de derechos amenazados o vulnerados
y síntesis de las acciones emprendidas para hacerlos efectivos.

Situaciones presentadas	Derecho amenazado o vulnerado	Responsables de la amenaza o violación	Acciones desarrolladas	Fuentes de información
<ul style="list-style-type: none"> • Alto porcentaje de niños y adolescentes indocumentados • Ocultamiento de identidad • Preservación de la identidad • No concurrencia a los servicios de salud y educación por falta de documentación 	Derecho a la identidad, CDN, artículos 2, 7, 8, 11, 16, 21, 30, 9, 10, 18, 24, 28.	<ul style="list-style-type: none"> • Estado: <ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Gobierno • Poder Legislativo: <ul style="list-style-type: none"> - Diputados y Senadores • Familia 	Programa Derecho a la Identidad <ul style="list-style-type: none"> • Convenio con RNP • Participación de la Oficina, escuelas, entidades intermedias para documentar a la familia • Presentación de la demanda organizada de niños sin documentación al Consejo Provincial 	Demanda espontánea Escuela Hospitales Entidades Intermedias
<ul style="list-style-type: none"> • Abuso <ul style="list-style-type: none"> - Psíquico - Físico - Sexual - Violencia intrafamiliar - Violencia Institucional • Niños víctimas de delitos 	Derecho a la Integridad física, psíquica y social, CDN artículos 19, 20, 22, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 40.	<ul style="list-style-type: none"> • Madre o padre • Escuela • Hospital • Centros de Salud • Personas fuera del núcleo familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia legal y atención directa y seguimiento de casos a través del Servicio de Protección de Derechos • Articulación con instituciones que actúan en esta problemática • Puesta en funcionamiento del circuito • Programa de Fortalecimiento del Vínculo Familiar <ul style="list-style-type: none"> - Familias de apoyo solidario - Apoyo económico - Grupos de reflexión • Línea de Alerta Temprana • Programa Promotores de Derechos 	Demanda espontánea Padres Familiares Maestros Centros de Salud Vecinos Instituciones

SITUACIONES QUE SE PRESENTAN EN LA OFICINA DE DERECHOS

Continuación

Situaciones presentadas	Derecho amenazado o vulnerado	Responsables de la amenaza o violación	Acciones desarrolladas	Fuentes de información
<ul style="list-style-type: none"> • Niños que trabajan • Niños que trabajan y concurren a la escuela en forma irregular • Niños que trabajan y no concurren a la escuela 	Derecho a estar protegido contra la explotación económica o contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, CDN, artículos 32 y 28, derecho a la educación.	Familia Estado Escuela Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de diagnóstico situacional, con la participación de los niños, docentes y sus familias • Situación priorizada para incorporación al Programa de Fortalecimiento del Vínculo Familiar (apoyo económico) • Programa de Empleo para jefes/as de familia con niños que trabajan 	Instituciones Equipos técnicos donde fueron atendidos Vecinos Maestros Padres Expedientes de la DINAADyF Expedientes de Juzgado
<ul style="list-style-type: none"> • Niños institucionalizados y/o con amenaza de serlo 	Derecho a vivir en familia, CDN, artículos 5, 8, 9 y 10; 12 y 13; 39.	<ul style="list-style-type: none"> • La comunidad • Las instituciones gubernamentales • Las ONG • La familia 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrocinio legal • Construcción de alternativas en circuitos • Apoyo económico a los padres y/o a la familia ampliada (Programa Fortalecimiento del Vínculo Familiar) • Detección de familias de apoyo 	Instituciones Equipos técnicos donde fueron atendidos Vecinos Maestros Padres Expedientes de la DINAADyF Expedientes de Juzgado
<ul style="list-style-type: none"> • Adolescentes infractores de la Ley Penal 	Derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica, CDN artículo 37. Derecho a la defensa, a ser tratado con dignidad si se alega que ha infringido las leyes y a gozar de medidas alternativas a la internación en instituciones, CDN, artículo 40.	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo - Poder Judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrocinio Legal • Servicio de Protección de Derechos • Programas de la Oficina de Defensa de Derechos 	Comisaría del Menor Expedientes de la DINAADyF Expediente de Juzgado Demanda espontánea de padres, vecinos Demanda espontánea de los mismos jóvenes

SITUACIONES QUE SE PRESENTAN EN LA OFICINA DE DERECHOS

Continuación

Situaciones presentadas	Derecho amenazado o vulnerado	Responsables de la amenaza o violación	Acciones desarrolladas	Fuentes de información
<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones Judiciales y administrativas que no tuvieron en cuenta el punto de vista del niño y de la familia • Interferencia en las relaciones paterno o materno filial 	<p>Derecho a ser escuchado en todo procedimiento judicial y administrativo, CDN, artículo 12.</p> <p>Derecho a que en todo procedimiento se dé la oportunidad de participar a las partes interesadas, CDN, artículo 9.</p> <p>Derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias, CDN, artículo 16.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Judicial • Instituciones Gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de alternativas prejudiciales • Asesoramiento y orientación jurídica • Programa Fortalecimiento del Vínculo Familiar • Apoyo económico Grupos de Reflexión 	<p>Expedientes de la DINAADyF</p> <p>Expediente de Juzgado Demanda espontánea de padres, vecinos</p>
<p>Niños que dejan de asistir a la escuela</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chicos que son dejados fuera del sistema educativo por mala conducta. • Cambio de domicilio • Falta de DNI • Chicos con dificultad para ser recibidos en las escuelas por antecedentes de internación en instituciones (discriminación) • Repetidores 	<p>Derecho a la educación, participación y protección, CDN, artículos 2, 17, 28, 29, 12, 13, 14, 15 y 40.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Escuelas • Familia 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de circuitos de efectivización de derechos • Intervienen en los circuitos: el niño, la familia, la escuela, Dirección de Escuelas, el Servicio de Protección de Derechos, promotor de derecho de la zona 	<p>Comunidad en general</p> <p>Escuela</p> <p>Equipos técnicos</p> <p>Familiares</p> <p>Demanda espontánea</p>

SITUACIONES QUE SE PRESENTAN EN LA OFICINA DE DERECHOS

Continuación

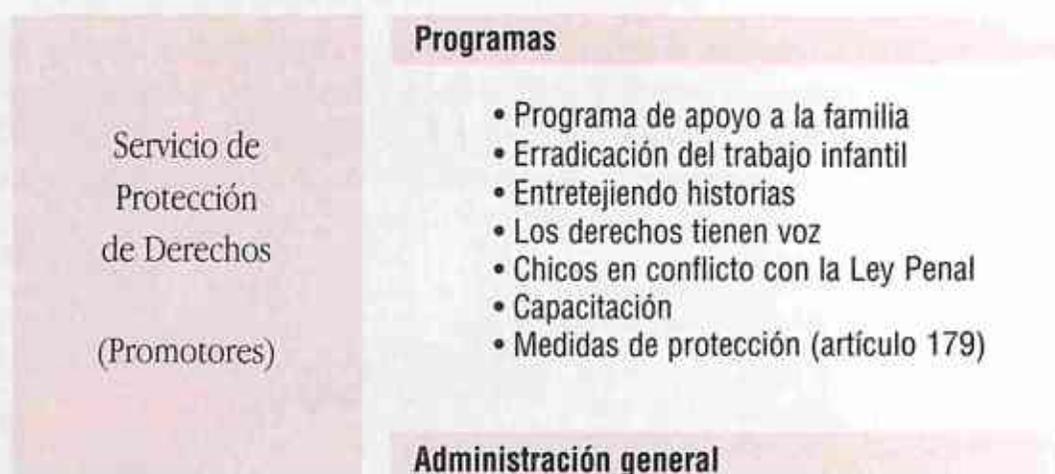
Situaciones presentadas	Derecho amenazado o vulnerado	Responsables de la amenaza o violación	Acciones desarrolladas	Fuentes de información
<p>Adolescentes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adolescentes que no trabajan y no estudian • Adicciones • Violencia 	Derecho a la educación, participación y protección, CDN, artículos 17, 28, 29, 12, 13, 14, 15 y 40.	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Escuelas • Otros servicios gubernamentales y no gubernamentales • Comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de una estrategia de actuación para adolescentes (incluye actividades con adolescentes de distintos distritos) • Programa Entretejiendo historias, ejercicio de la ciudadanía adolescente • Diagnóstico de situación de fracaso y abandono escolar en la población adolescente • Talleres de verano para adolescentes • Articulación con los colegios de educación media para la inclusión • Articulación con instituciones que llevan adelante programas compensatorios • Programas Los chicos tienen voz 	<p>Comunidad</p> <p>Instituciones</p> <p>Demanda espontánea</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Tratamientos especiales sin cobertura en los servicios de salud pública • Problemas de nutrición (desnutrición, niños cefálicos) • Rehabilitación, niños, niñas y adolescentes sin cobertura médico asistencial • Tratamientos psicológicos • Tratamientos prolongados • Intervenciones quirúrgicas de alta complejidad • Embarazo adolescente 	Derecho a la salud, CDN, artículos 24, 25, 26, 27.	<ul style="list-style-type: none"> • Estado • Hospitales y centros de salud • En algunos casos la familia, de acuerdo a lo observado en cada situación 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de circuitos de efectivización de derechos • Intervienen en los circuitos: el niño, la familia, médico, equipos de salud, promotoras de salud, Servicio de Protección de Derechos y promotoras de derechos 	<p>Centros de salud</p> <p>Hospitales</p> <p>Demanda espontánea</p> <p>Familias</p> <p>Vecinos</p>

PROBLEMATIZACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL SOBRE LA BASE DE LAS OBLIGACIONES COMPROMETIDAS EN EL ARTICULO 4 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional."

Problemas identificados en términos de omisiones o transgresiones	Actividades que se desarrollan	
	Coordinaciones	Acciones
a) – Falta de coordinación, superposición de actividades y recursos - Fragmentación en el abordaje de la problemática	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones con responsables y equipos técnicos de distintas instituciones que atienden la problemática 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de circuitos (redes interinstitucionales) con instituciones, determinando las responsabilidades de cada uno
b) Falta de servicios especializados para el tratamiento de la problemática de niños y adolescentes amenazados en su integridad física y psíquica con un enfoque de protección integral de sus derechos, integrados a las redes comunitarias	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con Programa de Alto Riesgo Hospital Notti, centros de salud, juzgados, escuelas y ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de abordaje en redes (instituciones formales y no formales, familia ampliada, vecinos) tendientes a la no victimización de los niños y adolescentes, ellos como centro de la intervención y la determinación de responsables para la restitución de los derechos
c) Oferta de programas para adolescentes sin su participación d) Alto porcentaje de adolescentes excluidos del espacio formal de educación	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de capacitación • Escuelas de educación media • Programas compensatorios (tratamientos para problemas de adicción) • ONG 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Entretejiendo historias • Programa Los Derechos tienen voz • Capacitación • Talleres de verano
e) -Intervención de oficio por parte de la justicia frente a situaciones de pobreza - Niños institucionalizados por problemas de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • DINAADyF • Juzgado • Familia • Instituciones locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternativas comunitarias a la institucionalización • Patrocinio legal y apoyo social • Determinación de circuitos de abordaje
f) - No se aplican los procedimientos de garantías a los adolescentes infractores de la ley penal - Adolescentes privados de libertad	<ul style="list-style-type: none"> • Comisaría del Menor • DINAADyF (GOSE/Admisión) • Familia • Adolescente • Comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrocinio legal y social • Capacitación de operadores • Otros programas
g) Exclusión de niños y adolescentes en los sistemas de salud y educación	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitales • Centros de salud • Promotores de salud • Escuelas • Equipos técnicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de circuitos de abordaje • Acuerdos con las instituciones escolares y la familia • Seguimiento de los acuerdos

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA



ARTICULACIONES

Esta estructura organizacional funciona en el ámbito central del Municipio de Guaymallén y, a su vez, es transferido al resto del territorio municipal. Actualmente hay cuatro Servicios de Protección coordinados desde la Oficina. El departamento ha sido zonificado para tener un contacto más directo con los espacios propios de los chicos y sus familias, optimizar los recursos y así lograr mayor eficacia en las intervenciones. De acuerdo a esta división, hasta 1998 se habían conformado cuatro equipos de trabajo integrados por profesionales, promotores, estudiantes de trabajo social, psicología y derecho. En 1999 se incorporó un equipo más a partir de la subdivisión de una zona que era muy expandida territorialmente, contando en la actualidad con 5 equipos. Los criterios que se utilizaron para realizar la división territorial fueron establecidos de acuerdo al Diagnóstico de Situación realizado: zona rural, zona urbana, etcétera.

a. Servicio de Protección de Derechos

Es el eje de las actividades que se realizan: interviene en las situaciones de amenaza o violación de derechos y con líneas de alerta temprana incorporando a los promotores de derechos en las estrategias de intervención.

El trabajo realizado en territorio vincula a profesionales, promotores de derecho y comunidad de una forma directa, con los niños y adolescentes, procurando que el ejercicio de sus derechos forme parte de la vida cotidiana de las instituciones que frecuentan y de la suya propia.

El trabajo zonificado abre espacios de trabajo en distintas instituciones donde se articulan los técnicos del área, tratando de evitar fragmentación en los abordajes y acuerdos en las diferentes situaciones que comprometan la responsabilidad de todos los actores.

b. Los programas

Se presentan como la red de sostén del Servicio de Protección de Derechos. Sus objetivos son incluir situaciones individuales en propuestas más amplias, capacitar a personas de la comunidad para sumarlas a las propuestas y reforzar el espacio de los niños y adolescentes en las instituciones sociales.

c. Articulaciones

La articulación es la construcción de un espacio interinstitucional e intersectorial donde los distintos actores sociales y áreas de gobierno se comprometen a resguardar, proteger y restituir los derechos asumiendo las responsabilidades que le competen a cada uno. Esta articulación y la coordinación están vinculadas directamente a introducir alteraciones en los modos tradicionales de atención a la infancia y la adolescencia.

6.1. EL SERVICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LA OFICINA

El Servicio de Protección de Derechos inserto en la Oficina funciona como eje de la misma y cumple la función de receptor de la demanda. Esta demanda proviene de instituciones que brindan servicios a niños y adolescentes: escuelas, centros de salud, hospitales, instituciones del gobierno central, de los juzgados de menores, de otras áreas del Municipio, de la dirección de acción social, del Instituto de la Mujer, de promotores de derechos, de vecinos, de ONG y por demanda espontánea de niños, adolescentes o familias.

Los objetivos de esta instancia se definen a partir de los siguientes ejes:

- Buscar procedimientos eficaces (artículo 19 de la CDN) y mecanismos de efectividad en situaciones de amenaza o violación de derechos haciendo hincapié en la disponibilidad y el derecho que tienen las personas a resolver sus situaciones con una participación activa y en el lugar central que debe tener el niño o el joven cuando se realiza la intervención. Para esto es necesario la construcción de una red comunitaria que apoye la temática, la con-

vergencia de distintos saberes y la coordinación interinstitucional permanente.

- Brindar asistencia legal y social en forma gratuita y multidisciplinaria a niños y adolescentes víctimas de delitos en línea con el artículo 8 y aquellos imputados de delito en línea con los artículos 131, 132 y 133 de la ley provincial.

- Fortalecer el ámbito familiar, la familia ampliada y la comunidad, como los escenarios naturales de cuidado y protección de los niños. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados por la convención, el Estado tiene la responsabilidad de apoyar a la familia para que ésta desempeñe sus funciones en la crianza de los niños (Preámbulo, artículos 5 y 18 de la CDN y ley provincial).

Artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentra bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial."

FUNCIONES

a) Patrocinio legal y asesoramiento

- Buscar la resolución de conflictos sociales fuera del ámbito judicial cuando ello es posible y promoviendo el acceso a la justicia en las situaciones legales que lo requieran (guarda, tutela, etcétera).

- Construir alternativas a fin de evitar la institucionalización, con la participación del niño y su familia, con acuerdos interinstitucionales.

- Construir alternativas con la participación de la familia de origen y extensa con acuerdos interinstitucionales, para iniciar procesos de regreso de los niños institucionalizados.

- Brindar patrocinio legal para adolescentes infractores a la ley penal.

- Pedido y trámite de protección jurisdiccional de derechos, solicitándolo cuando sea necesario, a los tribunales competentes.

b) Diseño e implementación de estrategias sociales

- Intervenciones en red apuntando al fortalecimiento del vínculo familiar y su integración en la trama comunitaria.

- Coordinación con instituciones intermedias para establecer una nueva mirada y

construir nuevas estrategias y abordajes en lo referente a la violación de derechos.

- Intervenciones dirigidas a detectar y promover las “posibilidades” de las familias y la comunidad, apuntando a fortalecer vínculos familiares y de ese modo el desarrollo y maduración del niño.

- Intervenciones institucionales: problematización y acuerdos con escuelas, centros de salud, organizaciones comunitarias, etc., que brindan servicios a niños, adolescentes y familias a fin de revertir vacíos y omisiones que llevan a la exclusión de éstos de las políticas sociales básicas.

ESTRATEGIA DE TRABAJO DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

La estrategia está constituida por los siguientes componentes:

- a) Trabajo interdisciplinario
- b) Circuitos de abordaje
- c) Llegada al territorio: promotores de derechos

a) El trabajo interdisciplinario

La intervención interdisciplinaria posibilita un abordaje que integra los factores individuales, intrafamiliares, comunitarios, institucionales, que dan origen a la amenaza o violación de derechos y viabiliza la identificación de recursos humanos e institucionales necesarios para movilizar y proteger

esos derechos. Construye mecanismos de efectividad para lograr el cumplimiento de los derechos.

En el Servicio de Protección trabajan tanto psicólogos como trabajadores sociales y abogados. Vamos a tomar como ejemplo el rol del abogado, ya que la incorporación de este nuevo rol, hasta ahora ignorado, está relacionado con la concepción del niño como sujeto de derecho y no como objeto de tutela. El tema legal es uno de los puntos más conflictivos y que genera más controversias. Esto no implica que los aportes de las otras disciplinas sean menores o que el derecho hegemonice las prácticas.

Rol del abogado

Una de sus funciones es la de asesorar y capacitar al resto del equipo en la discriminación entre problemas netamente sociales y problemas que implican un conflicto ju-

rídico, que son los que deben ser resueltos por el organismo jurisdiccional. Esto permite evitar intervenciones de oficio de la justicia, muchas veces innecesarias y que generan, en variadas oportunidades, una mayor victimización. Otra de las funciones es patrocinar casos concretos y abogar para que sea respetado el derecho del niño o del adolescente a ser oído en todos los procedimientos judiciales.

Las demandas recibidas por el Servicio hasta el momento se pueden agrupar en *civiles y penales*. Con respecto a las civiles (alimentos, tenencia, visitas, tutela, patria potestad y adopción) el abogado, acompañado por el equipo, aborda estas situaciones intentando lograr acuerdos extra judiciales con la familia, presentándolos al juez para su homologación. De esta forma la llegada a la administración de justicia aparece con otras características: las causas como tutela, patria potestad, adopción, que son siempre llevadas a una decisión jurisdiccional y por consiguiente patrocinadas,

Capacidades requeridas de los profesionales del equipo

- Poseer la apertura y disposición para comprender los diferentes saberes de los integrantes del grupo, sin perder la perspectiva amplia dada por el objetivo del Servicio de Protección de Derechos.
- Ser capaz de transmitir en las intervenciones técnicas una presencia estable y permanente.
- Establecer con esta presencia una actitud movilizadora que actúa como catalizador para que emerjan aspectos favorables a la resolución de situaciones.
- Poder integrar su labor disciplinaria como un componente más del análisis interdisciplinario sin hegemonizar prácticas.
- Situar al joven o niño como un sujeto de derecho y no como un receptor pasivo.
- Rescatar y movilizar recursos internos y externos del niño y el joven y su familia.
- Neutralizar tensiones validando los aspectos positivos de los vínculos.
- Usar la creatividad como una herramienta técnica en cada situación.
- Despojarse de esquemas fijos teóricos que enquisten o totalicen las prácticas.
- Ser capaz de autoevaluaciones y replanteos permanentes del modo de intervenir.
- Desarrollar habilidades para el descubrimiento y movilización de recursos no convencionales.
- Conocer los recursos institucionales y vincularlos a la estrategia de intervención.

se presentan al juez con una propuesta construida desde la familia y el Servicio de Protección de Derechos. De este modo, las mismas se resuelven en menor tiempo y con un trabajo previo de reflexión con la familia, tomando en cuenta su realidad local.

En relación con las causas penales o imputación penal, el abogado interviene patrocinando, velando por el cumplimiento de las garantías en caso de aprehensión o privación de libertad y supervisando que el proceso cumpla con lo establecido en el artículo 40 de la CDN y con la ley provincial. También en coordinación con las diferentes instituciones realiza el seguimiento para el cumplimiento de la estrategia adoptada.

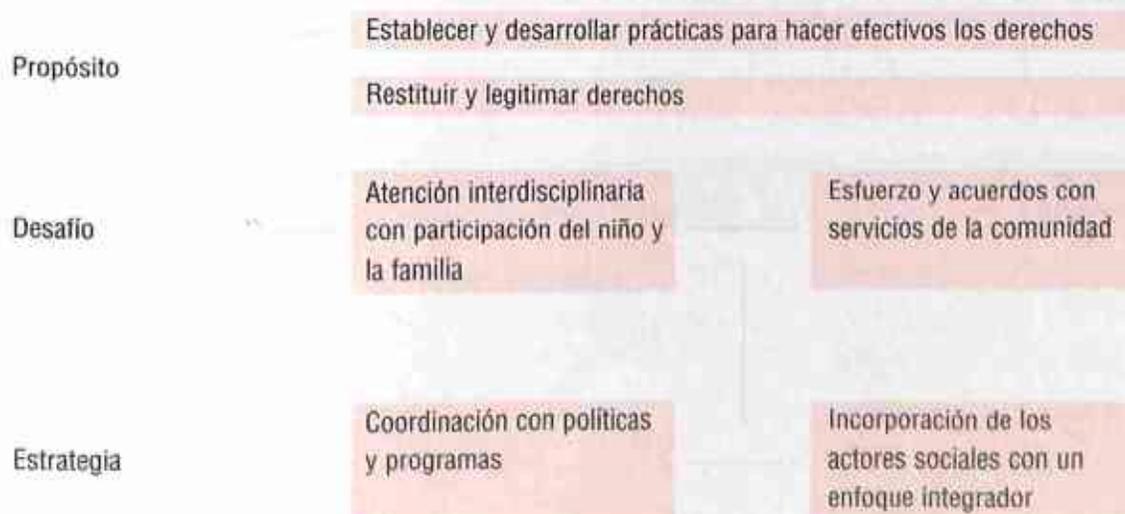
b) Circuitos de abordaje

Un circuito es un recorrido que va delimitando los distintos espacios por los que atraviesa el niño o el adolescente. Es dentro de este recorrido donde se interviene para provocar una alteración en el modo

de funcionamiento de las instituciones y lograr una atención integrada con acuerdos claros y sin fragmentaciones en el abordaje de las situaciones. El circuito no es un espacio rígido y permanente sino que se redefine con la incorporación de nuevos actores.

¿Por qué hablamos de circuito? Porque cuando un niño se encuentra en situación de amenaza o violación de sus derechos es necesario identificar quiénes dan origen a esta situación (madre, padre, escuela, centro de salud, etc.) y quiénes deben formar parte como responsables, para restituir y proteger esos derechos con el objeto de evitar futuras violaciones. La identificación de estos dos componentes permite construir espacios claramente delimitados, conformados por el niño, su familia, referentes comunitarios e instituciones involucradas. Es en estos espacios donde se diseñan los acuerdos y se definen las responsabilidades que deben asumir las distintas partes involucradas en la situación, el objetivo de la intervención y la estrategia de abordaje.

¿Cómo intervenimos?



A partir de la definición de circuitos se estableció un nuevo modo de intervención que implica una mirada y una revisión de viejas prácticas. Partimos de un diagnóstico de la situación global en la que se encuentra el niño, de las posibilidades en su entorno y de la búsqueda de organizaciones vinculantes de la comunidad. Se hacen acuerdos, los cuales se van reformulando, entre los distintos actores involucrados. El Servicio no se queda en una institución, va de paso construyendo con las mismas nuevas formas de intervención, lo cual implica una revisión de modelos, aclaración de puntos de partida y creación de dispositivos distintos a los existentes.

En el Servicio de Protección de Derechos se definieron tres circuitos:

I. Circuito de abordaje que hace efectivos los derechos a la educación y la salud.

II. Circuito de abordaje que hace efectivo el derecho a la integridad física, psicológica y social.

III. Circuito de abordaje que hace efectivas las garantías.

I. Circuito de abordaje que hace efectivos los derechos a la educación y la salud

Este circuito se corresponde con las políticas sociales básicas, las cuales, con mayor o menor nivel de detalle, poseen rango constitucional. Se refieren casi exclusiva-

mente a los servicios básicos de educación y salud.

Modelo de abordaje para efectivizar el derecho a la educación

El Servicio de Protección recibe varias demandas por distintos motivos con respecto a este derecho: niños y adolescentes son expulsados de la escuela por mala conducta o faltas reiteradas, no son recibidos por falta de documento de identidad, etc. Ante estas situaciones, se establece el circuito de abordaje partiendo de lo que dice el niño y realizando un diagnóstico para identificar a los distintos actores involucrados (escuela, familia, comunidad) para así hacer efectivo el derecho a la educación. De esta manera, se establecen acuerdos con cada uno de los componentes de la situación para restablecer la escolaridad del niño, realizando un seguimiento y evaluación de estos acuerdos.



CANTIDAD DE SITUACIONES ATENDIDAS, MOTIVOS Y LUGAR DE PROCEDENCIA DE LA DEMANDA EN 1997 Y 1998

Motivos	Quién demanda	Cantidad de situaciones
Chicos que dejan de asistir a la escuela: por falta de DNI o cambio de domicilio, porque estuvieron internados en la DINAADyF, por repitencia o faltas y porque no son recibidos por problemas de conducta.	Padres, maestros, vecinos, los mismos chicos.	1997- 281 1998- 180

Modelo de abordaje para efectivizar el derecho a la salud

La mayor parte de las situaciones puntuales que se presentan al Servicio aparecen como falta de recursos económicos. Si se las analiza individualmente se revelan otros matices tales como falta de atención en el sistema de salud, diagnósticos sin tratamientos psicológicos adecuados, falta de servicios apropiados, cansancio de los padres por realizar intentos prolongados de tratamientos sin respuestas satisfactorias, falta de recursos en la familia por lo que se priorizan otras cosas como más urgentes.

El Servicio de Protección ante esta situación investiga la red de salud correspondiente. Apoya económicamente a la fa-

milia si es necesario, compromete al servicio de salud para la atención gratuita y orienta a la familia sobre las posibilidades reales de recuperación y vínculos existentes que pueden ser abordados.



CANTIDAD DE SITUACIONES ATENDIDAS, POR MOTIVOS Y PROCEDENCIA DE LA DEMANDA EN 1997 Y 1998

Motivos	Quién demanda	Cantidad de situaciones
Tratamientos especiales, nutrición, rehabilitación, tratamientos psicológicos, tratamientos prolongados e intervenciones quirúrgicas.	Padres, vecinos, promotores.	1997- 18 1998- 122

II. Circuito de abordaje que hace efectivo el derecho a la integridad física, psicológica y social

Este circuito se corresponde con la indelegable responsabilidad del Estado de implementar medidas de protección que garanticen el desarrollo pleno del niño.

Modelo de abordaje en casos de abuso físico y psíquico intrafamiliar

La situación de abuso puede llegar a conocimiento del Servicio a partir de una información habitualmente llamada "denuncia". En principio, hay que analizar quién provee los datos, cuáles son los contenidos y alcances de la información que el Servicio recibe, qué se solicita, entre otras circunstancias, precisando desde ya que la denominación "denuncia" debería quedar reservada estrictamente para aludir a una demanda de intervención judicial, puntualmente en el fuero penal para la investigación del hecho y la identificación del culpable. En este sentido, ocurre tradicionalmente que se efectúa una "denuncia" -que puede ser o no anónima- con un simple aviso al Juez de Menores, habitualmente en forma telefónica o verbal, peticionando "protección de persona" víctima. Ante el anonimato, dada la desvinculación de quien transmite la información y su falta de presencia o aporte para la búsqueda de una respuesta que restituya los derechos amenazados o violados, la situación denunciada queda exclusiva y discrecionalmente a cargo de la autoridad judicial in-

terviniente, quien resuelve la "disposición tutelar de la persona del niño para su protección".

Como consecuencia del procedimiento descrito, la resolución del conflicto queda supeditada a la decisión judicial y aquella "protección de persona" se viabiliza con la internación del niño en una institución, a menudo lejos de su entorno familiar y comunitario, en desmedro del goce de muchos de sus derechos fundamentales.

Cuando situaciones de abuso físico-psíquico intrafamiliar llegan al Servicio de Protección de Derechos se trata de distinguir, por un lado, lo que amerita una eventual investigación judicial con motivo de la denuncia de la comisión de un delito del que resultó víctima un niño y, por el otro, la Protección Integral de los Derechos concebida en términos de la CDN, que puede prescindir de la intervención judicial (artículo 19 de la CDN). El primer paso es intentar esclarecer la trama de la situación que se presenta, generar la confluencia y articulación de actores y recursos, priorizando la escucha, la contención, el acompañamiento y la participación protagónica de los niños, adolescentes y sus familias. Se trata de ir construyendo y consensuando estrategias para preservar y reintegrar los derechos y simultáneamente ir elaborando una propuesta de carácter sustentable para su protección integral. A ese fin, en el ámbito que incumbe a las medidas administrativas, el propósito es prevenir y evitar nuevas victimizaciones y, en ese marco, cuando corresponde, también se plantea una demanda de intervención judicial.¹⁷

¹⁷ Para la formulación de esta estrategia de trabajo se contó con la asistencia técnica de la Dra. Mirta Bokser, abogada, consultora de UNICEF, Oficina de Argentina.

Para abordar estas situaciones se evalúan las posibilidades de una entrevista con el niño cara a cara en el hogar o en la Oficina. Se buscan referentes en la familia o vecinos con lazos afectivos que no estén involucrados en la situación de violencia, para que actúen como contención del niño o joven. Se evalúa el daño físico del niño coordinando con alguna instancia de salud de la zona. Se localiza la escuela y se toma contacto con la maestra para que forme parte en la contención de la situación.

Luego, de acuerdo a las posibilidades de los responsables del niño o joven (padre, tutor, etc.), de reflexionar y cambiar la situación se trabaja o no con ellos en la causa de la violencia para restablecer vínculos familiares. Si no hay acceso a esto se busca un miembro de la familia ampliada (tío, abuelo, vecino), que contenga al niño, y en ese caso se comunica la situación a la justicia mediante un informe proponiendo una solución previamente construida junto con el niño o joven, que evite su separación de la red vincular y comunitaria y su posible institucionalización.

En casos de extrema urgencia, se practica esta solución y se da aviso de inmediato al juez. Son casos excepcionales en los que la más mínima dilación podría traer graves consecuencias generando un "estado de necesidad" que justifica en la urgencia la intervención aun sin orden ju-

dicial, todo sin perjuicio de la comunicación inmediata.

En todos los casos se realiza el seguimiento de las situaciones teniendo como objetivos trabajar con los actores involucrados el regreso del niño a su hogar de origen tratando de mantener sus vínculos históricos. Si el niño no puede seguir en su hogar se intenta sostener un contacto permanente con la familia de origen y su vinculación con la comunidad asegurando su bienestar cualquiera sea la situación nueva que tenga que afrontar.



OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN

- Esclarecer situaciones de violencia.
- Trabajar las decisiones con el niño o joven y sus familias.
- Mantener vínculos con familiares de origen y familia extendida.
- Evitar institucionalizaciones.
- En caso de que sea necesaria la intervención de la justicia, hacerlo con una alternativa construida desde los derechos del niño/adolescente, teniendo en cuenta el interés superior de ellos.

**CANTIDAD DE SITUACIONES ATENDIDAS, POR MOTIVOS
Y PROCEDENCIA DE LA DEMANDA EN 1997 Y 1998**

Motivos	Quién demanda	Cantidad de situaciones
Abuso físico, psíquico y sexual	Padres, jóvenes, vecinos	1997- 78 1998- 60

Huida del hogar o instituciones

- Fuga del hogar

El objetivo de esta intervención es el acompañamiento del joven o niño a regresar a su hogar o redefinir su situación fuera del hogar con claridad y responsabilidad, sin que esto provoque la pérdida de vínculos afectivos y comunitarios, ya que en algunas circunstancias esta fuga ha sido consecuencia de abuso o violencia hacia el joven y no hay posibilidades de regreso a su hogar biológico.

Para abordar esta situación se contacta al joven, se entrevista a la familia y se trata de llegar a un acuerdo entre ellos esclareciendo los puntos en conflicto antes de que se haga la denuncia, centrando la intervención en el bienestar del joven y la protección de sus derechos.

Si los que consultan son los padres, después de haber hecho la denuncia se contacta con el juzgado que atiende la cau-

sa y la comisaría del menor proponiendo desde el Servicio de Protección una estrategia de abordaje y acompañamiento de la situación. En caso de que no haya posibilidad de un regreso inmediato a la familia se busca una familia de apoyo que brinde contención para este proceso.

- Fuga de institución

Los casos atendidos desde la Oficina provienen en su mayoría de demandas espontáneas hechas por padres o los mismos jóvenes. Las instituciones que más frecuentemente aparecen como lugares de fuga o huida son las casas de madres solteras o la DINAADyF. En ambos casos el Servicio de Protección analiza la situación y busca instancias de contención válidas como alternativas a la internación presentándolas en los ámbitos judiciales y regularizando la situación de fuga ante el juez, manteniendo la libertad del joven.

**CANTIDAD DE SITUACIONES ATENDIDAS, MOTIVOS
Y PROCEDENCIA DE LA DEMANDA EN 1997 Y 1998**

Motivos	Quién demanda	Cantidad de situaciones
Fuga o regreso al hogar: a) de instituciones, b) del hogar familiar.	Padres, jóvenes, maestros.	1997- 18 1998- 32

*Otras situaciones***CANTIDAD DE SITUACIONES ATENDIDAS, MOTIVOS
Y PROCEDENCIA DE LA DEMANDA EN 1997 Y 1998**

Motivos	Quién demanda	Cantidad de situaciones
Asesoramiento por alimento, visita, tenencia, ocultamiento de identidad, régimen de visitas, embarazo adolescente.	Padres, madres, familia extensa, escuela.	1997- 368 1998- 463

En estas situaciones las consultas llegan directamente a la Oficina. Allí se orienta respecto a los diferentes temas intentando, en todos los casos, una decisión prejudicial con la participación de todos los miembros involucrados tomando los derechos del niño y joven como centro de la intervención. Luego, en los casos que corresponda, se judicializa con el acompañamiento del abogado.

Tomando como ejemplo el caso del embarazo adolescente, el circuito de abordaje comienza intentando desde un principio proteger a las adolescentes y al niño por nacer incorporando esta situación a su proyecto de vida con sus derechos y responsabilidades y vincularla al circuito de salud. En caso de tener pareja se trabaja con ambos la construcción de la paternidad, com-

prometiéndolo en esta situación a los abuelos o familia extensa. Se trabaja fundamentalmente los derechos a la salud, a la identidad del niño, a la capacitación, a permanecer en el sistema educativo, el derecho del niño a mantener vínculos con ambos padres aunque vivan separados, a alimentos.

III. Circuito de abordaje que hace efectivas las garantías en el procedimiento penal

Este circuito es puesto en funcionamiento en el caso de niños y adolescentes infractores a la ley penal. Se actúa con el objeto de asegurar el cumplimiento de un proceso conforme a la ley provincial, la CDN y

“Debemos insistir que un sistema de responsabilidad juvenil que se precie de ser acorde con la Constitución deberá investigar todos los delitos sin distinguir la edad del imputado, extremando el cumplimiento de garantía, máxime en los casos en que se utilicen prácticas privativas de libertad. Se deberá recurrir para ellos al conocimiento inmediato del niño o joven imputado, lo que inevitablemente implicará su traslado al Juzgado con remisión inmediata del sumario instruido por la autoridad policial. Se deberá respetar rigurosamente la orden de detención prevista por el artículo 18 de la Constitución de la Nación a riesgo de incurrir en los delitos del caso (artículos 143, inc. 5, y 144 bis del Código Penal).”

Dr. Tristán Casnati, abogado de la Oficina por los Derechos del Niño.

la Constitución de la Nación.¹⁶ Es importante remarcar que la Oficina no trabaja con programas de "libertad asistida" ya que los mismos parten del reconocimiento de un delito que nunca se comprobó. (Para mayor comprensión ver recuadro "Las cosas por su nombre" y en el Capítulo "Programas desarrollados por la Oficina" ver "Fundamentación del programa para chicos infractores a la ley penal").

La Oficina trabaja con un circuito preestablecido: Comisaría del Menor, Juzgado y Centro de Orientación Socioeducativo (COSE).*

- *Comisaría del Menor*

El Servicio de Protección de Derechos concurre una vez por semana a la Comisaría del Menor a través del abogado, con los objetivos de intervenir ante retenciones prolongadas en la comisaría, individualizar a los jóvenes aprehendidos para evitar la internación y atender los reclamos de abuso o maltrato de los detenidos.

- *Juzgado de Menores*

Allí se realiza la defensa del caso, la cual es apoyada por el equipo técnico del Servicio de Protección, que se agrega en la

LAS COSAS POR SU NOMBRE

- Debemos remarcar que el concepto de encierro en derecho penal de adultos siempre está asociado (durante el proceso o la condena) a lo que efectivamente es: una pena, un mal. Pero en derecho penal de menores (no juvenil), aún se levanta la bandera de la "protección", aunque nadie admita ni consienta gustoso que lo encierren para "protegerlo". Contradicción que se solucionó durante mucho tiempo recurriendo al eufemismo de cambiar la palabra prisión por "internación".

- Tenemos un adolescente privado de libertad y un juzgado a cargo, a quien pediremos su libertad. Abrimos la causa tutelar con un pedido de reintegro, pero sin que haya llegado aún el sumario policial al juzgado, lo que implica que en realidad no conocemos la causa del encierro y, consecuentemente, tampoco los motivos para atacarlo. Esta indefensión se resuelve en la práctica con un pedido de reintegro sin fundamentación concreta más que la importancia de que el joven vuelva a su hogar, quedando en la nebulosa el elemento más importante: la causa de detención. Así las cosas, vienen los pedidos de informes al centro de detención apareciendo con toda evidencia la hegemonía de las ciencias psico-sociales y pedagógicas sobre el aspecto estrictamente jurídico-penal. Así, el joven privado de libertad estará a expensas de un informe favorable de los profesionales intervinientes, habiendo desaparecido a esta altura toda vinculación entre el encierro y la imputación penal. Puede haber transcurrido un mes o más en situación de encierro, el sumario policial no llegar al juzgado (lo que implica que ni el juez sabe por qué está encerrado) debiendo mostrar éste que su conducta es buena, es decir que hay motivos para devolverle su libertad, sin que se le haya permitido conocer y cuestionar los motivos que existieron para negársela.

- ¿Cómo debería ser? Para ordenar las medidas de internación y régimen de semi-libertad será necesaria la existencia de pruebas suficientes respecto de la identidad del autor y la materialidad de la infracción; esta deberá ser grave, y la internación excepcional y breve. Para ello debería ordenarse el inmediato traslado del joven aprehendido al Juzgado para que el juez pudiera, a través de un contacto directo con éste y su causa, resolver si existe o no aquella "prueba suficiente".

Dr. Tristan Casnati, abogado de la Oficina por los Derechos del Niño.

¹⁶ Para la elaboración de esta estrategia se contó con el asesoramiento de la Dra. Mary Beloff, abogada, consultora de UNICEF, Oficina de Argentina.

* El COSE (Centro de Orientación Socioeducativa) es la institución provincial para privación de libertad de los adolescentes infractores a la ley penal. Depende de la Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia (DINAADyF).

defensa penal y se intenta evitar la internación o por lo menos acortar los tiempos de la misma.

- *Centro de Orientación Socioeducativa*

Después de conocer la información de las acciones que se llevaron a cabo en esta institución y del diagnóstico que realizaron, y una vez que los jóvenes salieron, si aceptan pueden insertarse en la dinámica de la Oficina para realizar una entrevista de orientación sobre su proyecto de vida y ser incluido en algún curso de capacitación, trabajar su regreso a la escuela, orientar a la familia y derivar en caso de problemas de salud física o psíquica, acompañándolo en su recuperación.

c) Llegada a territorio: Promotores de derechos

Las estrategias de intervención, anteriormente planteadas, cruzan tanto los programas como los servicios y fundamentalmente incorporan a la comunidad a través de los promotores de derechos, ampliando el Servicio de Protección e insertándose en el territorio de una forma más eficaz y eficiente.

Para que la CDN se convierta realmente en un instrumento que permita un impacto positivo en la vida de los niños, la misma debe ser incorporada como tal en la conciencia de los adultos, en el ámbito comunitario. La formación de promotores de derechos se operativizó con la finalidad de que los mismos se inserten en la comunidad, coordinen recursos comunitarios y se integren en el trabajo con las siguientes tareas:

- Alterar prácticas comunitarias que amenazan y violan derechos tomando como marco la CDN y la Doctrina de Protección Integral.

- Promover la apropiación de conocimientos básicos referidos a la CDN y la Doctrina de Protección Integral y su vinculación con los derechos humanos.

- Actuar como facilitadores en situaciones de violación o amenaza de derechos que involucren a niños y adolescentes.

- Ser protagonistas en la defensa, protección y promoción de los derechos.

- Trabajar como referentes en las comunidades a través de la incorporación previa de recursos metodológicos adecuados.

- Acompañar a las familias en las estrategias que les restituyan derechos.

Esta estrategia de llegada al territorio por parte de los promotores de derechos es simultánea a la atención que realizan los profesionales en los Servicios de Protección de Derechos en el ámbito territorial. La decisión de abrir un servicio de estas características responde al relevamiento de la demanda que llega a la Oficina por distintos canales: docentes, centros de salud y la misma demanda espontánea de la gente.

Se busca asimismo que los promotores de derechos tengan domicilio cercano a estos centros. En 1998 el Servicio se asentó en cuatro zonas del Departamento que abarcan diferentes distritos y en 1999, por su gran extensión, una de las zonas rurales se subdividió, por lo cual en la actua-

alidad el Servicio se encuentra distribuido en cinco zonas. La atención de los servicios descentralizados territorialmente se brinda en espacios definidos por centros de Salud, escuelas o uniones vecinales.

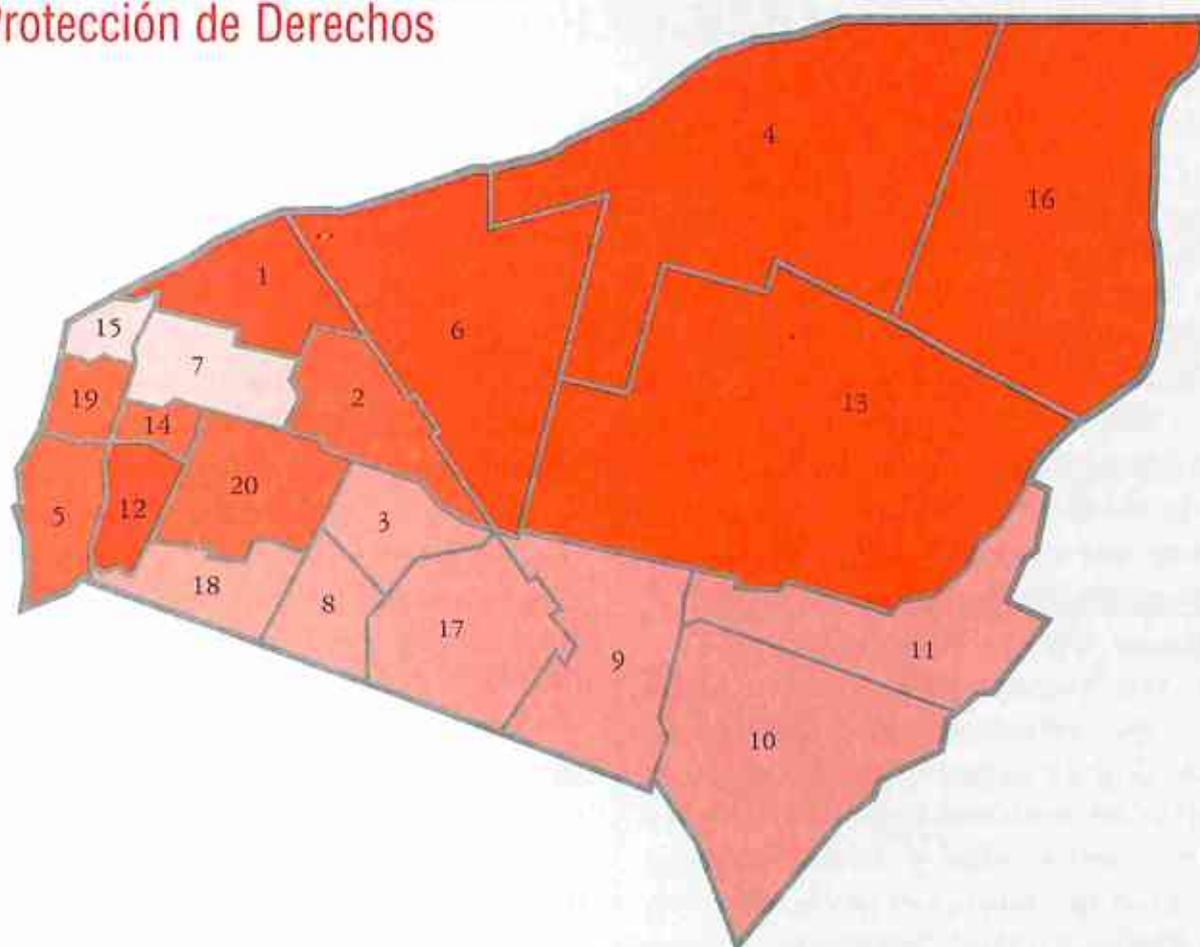
A través del Programa de Promotores

de Derecho, la Oficina de Defensa de Derechos logra vincular recursos financieros del Gobierno Provincial (Programa de Servicios Comunitarios) que han beneficiado hasta el momento a un total de 20 promotores.

Logros

- Se formaron 54 promotores que se vinculan con la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente con funciones en sus barrios integrados al Servicio de Protección de Derechos.
- Difusión de la CDN y la tarea de la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente en centros de salud, escuelas y uniones vecinales.
- Abordaje de situaciones de violación de derechos a partir de estrategias planteadas por el Servicio de Protección de Derechos: seguimiento de situaciones, coordinación con escuelas, centros de salud y/o instituciones intermedias para la búsqueda de alternativas pre-judiciales en un abordaje en red.
- Desarrollo de proyectos de expresión con 460 adolescentes en tres zonas del departamento durante 1997 y 1998:
 - Talleres de Música: Distrito Jesús Nazareno y el Sauce.
 - Talleres de Cerámica: Distrito Capilla de Nieve.
- Reconocimiento por parte de las instituciones y la comunidad de su rol comunitario.
- Desarrollo de capacidades para coordinar grupos. Convocatoria, inscripción y acompañamiento a los adolescentes de sus zonas para la participación en los Talleres de verano. Participaron 280 adolescentes en 1997.

Zonificación del Servicio de Protección de Derechos



REFERENCIAS

- | | |
|------------------------|------------------------|
| 1. Bermejo | 11. La Primavera |
| 2. Buena Nueva | 12. Las Canas |
| 3. Capilla del Rosario | 13. Los Corralitos |
| 4. Colonia Segovia | 14. Nueva Ciudad |
| 5. Dorrego | 15. Pedro Molina |
| 6. El Sauce | 16. Puente de Hierro |
| 7. General Belgrano | 17. Rodeo de la Cruz |
| 8. Jesús Nazareno | 18. San Fco. del Monte |
| 9. Kilometro 11 | 19. San José |
| 10. Kilometro 8 | 20. Villa Nueva |

ZONAS DEL SERVICIO DE PROTECCION DE DERECHOS 1998

ZONA ■: Distritos 7 y 15.

ZONA ■: Distritos 3, 8, 9, 10, 11, 17 y 18.

ZONA ■: Distritos 2, 5, 14, 19 y 20.

ZONA ■: Distritos 1, 4, 6, 12, 13 y 16.

ZONAS DEL SERVICIO DE PROTECCION DE DERECHOS 1999

Las Zonas correspondientes a los Distritos 1, 4, 6, 12, 13 y 16 se han dividido en dos:

1) Distritos 4, 13 y 16.

2) Distritos 1, 6 y 12.

6.2. PROGRAMAS DESARROLLADOS POR LA OFICINA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y EL ADOLESCENTE.

Los programas desarrollados por la Oficina se fundamentan en distintos artículos de la CDN e intentan responder a las medidas dispuestas por la ley provincial.

Son la red de sostén del Servicio de Protección y se han ido diseñando en función del diagnóstico de situación permanente que realiza la Oficina. Uno de los ejes prioritarios es el fortalecimiento de los vínculos que establecen los niños y jóvenes con las instituciones de la comunidad y de las instituciones con los niños. El diseño de estos programas está formulado de modo que funcionen como un apoyo para que aquellos niños y adolescentes que transitan por situaciones problemáticas individuales accedan a los servicios sociales básicos y de justicia en igualdad de condiciones que todos los niños y adolescentes del Departamento de Guaymallén. Por ello, como se verá, si bien son programas que atienden problemáticas específicas, en todos los casos tienen como misión la permanencia del niño y el adolescente en la escuela y en su medio familiar y comunitario. Más que presentarse como alternativas que coexistan con los servicios públicos universales, estos programas tienen como horizonte modificar prácticas de instituciones que muchas veces resultan expulsoras y discriminatorias porque, por omisión o acción, niegan el acceso de niños y adolescentes al goce efectivo de sus derechos.

PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE LOS VÍNCULOS FAMILIARES

Este programa se implementa desde el año 1996 vinculado directamente al Servicio de Protección de Derechos. La descentralización de fondos realizada por la DINAADyF a los municipios permitió incorporar el recurso económico a este programa de la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente. El mismo tiene características que surgen de las disposiciones de la CDN y de la Ley 6354.

El fortalecimiento del vínculo familiar no siempre supone el apoyo económico a la familia, ya que la restitución de derechos amenazados o violados no tiene su resolución exclusivamente a partir de un mejoramiento de la situación económica de las familias. Al igual que todos los programas partimos de rescatar los aspectos potenciales de las familias y la comunidad para evitar violaciones de derechos o restituirlos en caso de que estuvieran violados.

Objetivos

- Integrar en las intervenciones a la familia, la comunidad, instituciones y la voz del niño o joven en situaciones difíciles que pueden promover violaciones de derechos.

- Determinar estrategias plasmadas en acuerdos con la participación de los actores responsables de la restitución del derecho.
- Disponer de una ayuda económica para apoyar las estrategias de intervención con acuerdos preestablecidos por un máximo de tiempo y evaluación periódica.
- Acompañar las situaciones a través de referentes comunitarios que faciliten la modificación de la misma y la revinculación de las familias con los servicios locales.

Criterio general

El apoyo económico es sólo parte de la estrategia de intervención, por un período de tres meses como máximo. Debe ser acom-

pañado por estrategias que movilicen un proceso de cambio en y entre sus miembros. La evaluación del equipo técnico se orientará a independizarla del recurso a través de acuerdos y responsabilidades de todos los actores que intervienen como parte de la solución.

Situaciones que se priorizan

- Niños y niñas que deambulan por la calle solos o con adultos.
- Niños y niñas que trabajan.¹⁹
- Niños, niñas y adolescentes amenazados en su integridad física y psíquica y que por su situación deben vivir con otro miembro de la familia ampliada o de la comunidad con dificultades para sostenerlos económicamente.

Logros

- 647 familias del departamento están incorporadas al Programa, manteniéndose un número similar de prestaciones durante el año 1998.
- Del total de familias, el 45% recibe apoyo económico para la resolución de situaciones con metas y acuerdos previos. El 65 % están incluidas en el programa sin asignación de recurso económico.
- Del total de familias el 9% se encuentran incorporadas por tiempo indeterminado al programa: familias de apoyo, abuelos a cargo de nietos, enfermedades terminales de algún miembro de la familia (jefe del hogar o hijos).
- Los acuerdos movilizan las potencialidades de las familias evitando la pasividad de éstas y la dependencia del recurso económico.
- Vinculación de los miembros de la familia a los distintos programas que desarrolla la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente.
- Revinculación de las familias a los servicios locales de salud, recreación, educativos, de contención (guarderías y jardines maternos) y la inclusión en programas compensatorios.

¹⁹ Esta acción se articula con el programa de erradicación del trabajo infantil. Está destinada a situaciones de emergencia en las que, por diversos motivos, los padres o responsables del niño no han podido ser incluidos aún en ese programa.

- Niños, niñas y adolescentes fuera del sistema escolar.
- Adolescentes que deben ser incluidos en espacios de capacitación.
- Niños y adolescentes con necesidades especiales para ser incluidos en tratamientos, rehabilitación, capacitación, etcétera.
- Niños y adolescentes con HIV.
- Niños cuyos padres tienen HIV.
- Adolescentes embarazadas.
- Padres adolescentes sin inserción en el mercado de trabajo.
- Adolescentes infractores a la ley penal incluidos en los programas no privativos de la libertad.
- Niños que están bajo cuidado de abuelos y otros familiares.
- Niños, niñas y adolescentes institucionalizados con posibilidades de regreso a su familia nuclear o ampliada.

PROGRAMA DE TRABAJO INFANTIL

Este programa se fundamenta en el artículo 32 de la CDN y en lo acordado en la Agenda de Acción de la Conferencia Internacional de Oslo en octubre de 1997.

Es necesario fijar el punto de partida desde el cual se aborda el trabajo infantil, ya que la formulación del problema prefigura invariablemente, en forma más o menos explícita, las políticas y estrategias para su resolución.

1. Cuando hablamos de trabajo infantil nos referimos a las actividades realizadas por aquella parte de la infancia comprendida hasta los 13 años.

2. Visualizamos lo complejo del vínculo existente entre trabajo infantil como causa y consecuencia de pobreza.

3. Partimos de la base de que el lugar del niño es la escuela.

Las acciones que se emprenden desde la Oficina de Defensa de Derechos tienden a lograr un impacto en las políticas públicas para que con recursos y acciones concretas el Estado, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad se comprometan y asuman la responsabilidad que les cabe en la erradicación del trabajo infantil.

Metodología

Para su implementación se definen dos líneas de acción que se implementan en distintas etapas:

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, moral o social" (artículo 32, inc.1 de la CDN).

"Todos los niños tienen derecho a la educación. Todo trabajo que dificulte la educación deberá ser considerado inaceptable" (Artículo 3.18 de la Agenda de Acción de la Conferencia de Oslo sobre Trabajo Infantil).

Primera etapa:**Diagnóstico de situación**

En el año 1997 se realizó un diagnóstico sobre el trabajo infantil en el departamento de Guaymallén a partir del cual surgió la siguiente información (Yañez, L., 1997).

Si bien se realizaron 1.839 encuestas, la información analizada fue de 485 casos, es decir sobre el 26% del total de encuestados, que son los niños que trabajan.

Cantidad de niños que trabajan según zona

Zona urbana (N=182)

32 (17.6%)

Zona urbano-marginal (N=1.248)

185 (15%)

Zona rural (N=409)

268 (65.5%)

- El 52% de estos niños es alumno de los primeros cuatro niveles de enseñanza, mientras que el 48% cursa los tres últimos grados de la primaria.

- Respecto a la edad: el 39% de los mismos tiene de 6 a 9 años, el 55% se encuentra en el rango de 10 a 13 años y sólo el 5% tiene 14, 15 y 16 años. Un 1% no registra dato de edad.

- El 54% de los niños que manifestaron tener una sola tarea lo hacen en compañía de los padres o de un familiar directo tanto en la zona rural como urbana.

- Un 12% de los niños haría trabajo doméstico, siendo el 73% de este total realizado por mujeres.

- El 7% del total de los que tienen una única actividad, limpian veredas y vidrios de autos. Un 2% expresó que vende flores recayendo este total sobre las niñas.

- Los niños que declararon tener más de un trabajo, por lo general, aluden a tareas que no se realizan en forma rutinaria, sino más bien se alternan, así por ejemplo afirmaron: "...hago changas en el supermercado y limpio veredas"; "...ayudo a mi papá en la construcción, vendo frutas con mi mamá y hago changas"; "...vendo flores en el centro, vendo frutas con mi mamá, hago changas en el supermercado y hago changas en la feria...".

Segunda etapa:**Programa para la erradicación del trabajo infantil***1. Objetivos generales*

- Disminuir el índice de trabajo infantil en

El diagnóstico de situación de los chicos que trabajan nos permite:

- Tener una aproximación de la dimensión del problema en el departamento.
- Conocer la significación del problema por parte del niño, la familia y la escuela.
- Explicitar, explicar y comprender las causas del trabajo infantil.
- Identificar consecuencias del trabajo infantil en la vida de los niños (causa y consecuencia de pobreza, repetencia, desgranamiento y deserción escolar, vínculos familiares débiles...).
- Definir políticas y estrategias para su erradicación.
- Definir actores sociales que deben participar en la propuesta (niño, familia, Consejo, escuela, empresarios, ONG, etcétera).
- Explicitar los recursos necesarios para la implementación de líneas de acción.

el Departamento de Guaymallén, principalmente aquel que obstaculiza la educación de los niños y pone en riesgo su integridad y desarrollo físico, mental, espiritual y/o social.

- Prevenir el trabajo infantil en hogares vulnerables.

2. *Objetivos específicos*

- Fortalecer el vínculo de los niños con su familia, la escuela y la comunidad.
- Promover la inclusión en el mercado laboral del jefe/a de familia con niños cuyos derechos a la integridad física, psíquica y social se encuentran violados o amenazados.
- Concientizar sobre la importancia del ejercicio de los derechos del niño para su desarrollo (físico, psíquico y social).
- Articular y coordinar recursos de distintas instituciones locales.
- Redefinir los roles de los chicos en su grupo familiar y social.

3. *Identificación de recursos para erradicar el trabajo infantil*

Los recursos son variados y pueden ser dirigidos a la familia, al niño o a instituciones: apoyo económico a la familia, becas, empleo para jefe/a hogar, etcétera.

Las líneas de trabajo que se implementan para erradicar el trabajo infantil forman parte de una estrategia global de Protección Integral de Derechos, por ello deben integrarse a las acciones de protección de derechos que se están desarrollando en las áreas de niñez, adolescencia y familia en cada municipio.

El empleo para el jefe/a de hogar es

uno de los recursos que se puede utilizar para alcanzar la meta de que los chicos dejen de trabajar, fortalezcan sus vínculos con la escuela, su familia y el barrio. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que este desafío impone la construcción de mecanismos que involucren a actores sociales que acompañen en forma sostenida la nueva situación y que apoyen la remoción de obstáculos en los caminos que deben recorrer los niños y sus familias para incluirse en los espacios donde deben estar. Los niños antes de insertarse en el trabajo o la calle como actividad principal han vivido situaciones caracterizadas por la omisión de los distintos responsables de ella: sus maestros, sus vecinos, las organizaciones comunitarias y los servicios de atención a las familias. Se debe tener presente que este circuito es lo que va permitir implementar acciones de alerta temprana para que se ponga de manifiesto la corresponsabilidad que tienen todos los actores sociales y políticos.

3.1. *Proyecto especial de empleo para jefes de hogar con niños que trabajan*

El financiamiento de este proyecto se realizó en una primera etapa con fondos de la Subsecretaría de Desarrollo Social de la Provincia de Mendoza y actualmente cuenta con un financiamiento específico del Ministerio de Trabajo de la Nación.

El principal objetivo de este proyecto es ofrecer condiciones para la inserción laboral de los padres a fin de que los niños gocen de igualdad de oportunidades en el acceso a la escuela. La puesta en práctica de esta línea de trabajo supone la construcción de acuerdos con el jefe/a de hogar.

Para realizar estos acuerdos se priorizan determinados ejes:

- Los niños deben asistir a la escuela.
- Los jefes/as de hogar integran un espacio de reflexión grupal donde se evalúan en forma colectiva e individual los logros y obstáculos.
- La movilización por parte del jefe/a de hogar en la búsqueda de empleo.

Es importante tener en cuenta que los logros y obstáculos se evalúan en función de los acuerdos establecidos y que muchas de las situaciones que se identifican en las familias con las que vamos a trabajar no son privativas sólo de ellas, por eso es necesario que ante distintas problemáticas de los padres o de los niños se instrumenten articulaciones para vincularlos con servicios de atención existentes. No se puede plantear la creación de los servicios o definir acciones en exclusividad para este grupo de familias o de niños, ya que esto nos llevaría a estigmatizarlos, a establecer relaciones asistencialistas y a no posibilitar la inclusión de ellos en los servicios a los que deben acceder.

3.1.1. Estrategia de trabajo

El trabajo se realiza en equipos interdisciplinarios integrados por las áreas de Trabajo Social, Psicología y Derecho, en articulación con los promotores de derechos de los distritos del Departamento.

Los promotores son quienes detectan en la zona los niños que trabajan y monitorean los acuerdos realizados con las familias.

Por su parte, el equipo técnico realiza la selección, seguimiento, orientación de las familias así como también la coordinación de talleres quincenales que se realizan con los padres de los chicos. Asimismo se realiza el seguimiento laboral de los beneficiarios.

Este proceso requiere:

- Seguimiento de la situación del o los niños en el ámbito familiar y escolar.
- Seguimiento de la situación del jefe/a de hogar en su relación con el empleo (capacitación, asistencia, posibilidades de inserción permanente).

Este acompañamiento debe plantearse teniendo en cuenta no sólo los recursos humanos con que cuenta cada municipio. A los efectos de que el cambio se sustente

Logros

- Las familias se revinculan a partir del nuevo esquema, con servicios de atención local, tales como: escuela, centros de salud, centros deportivos, etcétera.
- En el caso de los hombres jefes de hogar comienza un proceso de recuperación del rol de proveedor que ésta sociedad asigna a los hombres y que redundará en la relación con sus hijos y con su entorno social.
- En el caso de las mujeres jefas de hogar comienza un proceso de reafirmación y autovaloración que incide positivamente en la relación con sus hijos y su entorno.
- De los 24 jefes de familia, 22 responden positivamente a la propuesta.
- Los jefes/as de hogar descubren habilidades y capacidades desconocidas en ellos para expresar sus aptitudes y dificultades.
- Se observa apertura por parte de las microempresas locales para participar en el programa.

en el tiempo se realiza una amplia convocatoria a los docentes y otros actores cercanos a la familia, al chico y a la escuela.

Algunos datos más

No es posible concluir con los resultados de este programa debido a su reciente implementación (mayo de 1998). Sobre lo actuado, podemos afirmar:

- No todos los jefes de familia con niños que trabajan toman la decisión de participar en la alternativa propuesta.
- La mayoría de los padres de los niños que trabajan han trabajado desde niños.
- De los 24 jefes de hogar, en su mayoría mujeres, los niños con su actividad remunerada aportan al ingreso familiar, es decir, no son el único ingreso.
- Los jefes de hogar poseen escasa o nula capacitación para desempeñar actividades específicas o complejas.

PROGRAMA "ENTRETEJIENDO HISTORIAS". REFORZANDO LA TRAMA SOCIAL

Taller de construcción y ejercicio de la ciudadanía adolescente

Es un espacio para problematizar la temática adolescente en el marco de la CDN, en relación con las dificultades existentes para su aplicación. Plantea como imagen horizonte su aporte al proceso de transformación del eje ideológico menor-institución hacia el modelo adolescente sujeto de derecho.

Desde esta perspectiva, la propuesta operativa "Taller de construcción y ejercicio de la ciudadanía adolescente" revalida los espacios locales en tanto existen lugares de cuidado, protección y puesta en obra del proyecto vital. La estrategia de ac-

Logros

- Permanencia del grupo de adolescentes en el espacio continente del taller.
- Respeto por las diferentes opiniones en relación con situaciones determinadas: familia, escuela, comunidad, grupo de amigos, otras instituciones.
- Capacidad y habilidades para ordenar el pensamiento en función de un proyecto a realizar.
- Participación en espacios más amplios con jóvenes de otros departamentos (encuentro provincial).
- Promotores, en el ámbito local, de actividades en las que participan jóvenes.
- Desarrollo de habilidades sociales que enriquecen la comunicación entre pares y la relación con los adultos.
- El 99% de los adolescentes que participó del programa se inscribió en los colegios de educación media del departamento, el resto optó por otras actividades de capacitación.
- Cinco jóvenes forman actualmente una banda de música.
- Son referentes en los temas de derechos en las escuelas donde asisten.
- Seis jóvenes se encuentran en tratamiento por problemas de adicción.
- Los padres se vinculan con la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente.
- Varios de los adolescentes participan del Programa "Los derechos tienen voz".

ción apunta a fortalecer al grupo a través de su integración activa en el desarrollo local, construyendo la legitimidad cotidiana de derechos y obligaciones a través de la participación responsable y generando nuevas formas de interacción barrial.

Objetivos generales

- Crear y recrear espacios locales organizados para el desarrollo psico-social del adolescente.
- Articular y coordinar dichos espacios con las instancias municipales de defensa de sus derechos (Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia y Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente).

Objetivos específicos

- Estimular la inclusión activa del grupo adolescente en su comunidad de pertenencia.
- Propiciar la lectura crítica de la realidad territorial.
- Producir un espacio compartido de reflexión-acción.

El proyecto se operativizó utilizando la metodología "taller", en cuanto eje básico de una estrategia que integra recursos de capacitación y/o educativos provenientes de

perspectivas teórico-técnicas diferentes y privilegió las necesidades y motivaciones propias del grupo destinatario. Se definió un modelo de trabajo modular, en el que el encuadre, los contenidos, las temáticas y las técnicas de acción logran una articulación de sentido en el curso de la propuesta.

PROGRAMA "LOS DERECHOS TIENEN VOZ": TALLERES DE REALIZACIÓN DE PRODUCCIONES RADIALES

Este emprendimiento, encargado por el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia de Guaymallén a la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente, comenzó a desarrollarse durante el segundo semestre del año 1997, proponiéndose una mecánica de participación basada en el derecho de chicos y adolescentes a expresar sus opiniones, a asociarse y a recibir y difundir información (CDN, artículos 12.1, 13, 14, 15, 17).

La experiencia de trabajo del Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia y de la Oficina de Defensa de Derechos fue dando diferentes pautas dirigidas a la necesidad de contar con herramientas de expresión y participación de niños y adolescentes, quienes se manifestaron exponiendo

Artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño

"1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño."

sus preocupaciones e inquietudes durante distintos talleres y encuentros.

De este modo, la experiencia realizada durante el año 1997, con la producción del programa "Los Derechos tienen Voz" (emitido en una Radio de Frecuencia Modulada departamental con alcance general) fue un ejercicio de participación de chicos y adolescentes que hicieron del espacio radial un lugar de juegos de expresión e in-

formación que se reprodujo y profundizó durante el año 1998 y cuyos objetivos son:

- Desarrollar técnicas de comunicación que estimulen el buen humor y la creatividad orientado al fortalecimiento de los vínculos afectivos.
- Brindar las herramientas básicas y necesarias para la realización de programaciones y publicaciones.

Los medios de comunicación y los adolescentes

De las conclusiones a las que se llegó en los talleres en general y en el de medios de comunicación en particular se pueden extraer los siguientes puntos:

- Las programaciones de los medios de comunicación en general sólo consideran a los jóvenes como objetos de consumo.
- Los jóvenes en general son noticia en las secciones policiales.
- No se informa a la comunidad sobre las actividades realizadas por las distintas instituciones y la participación de los jóvenes en las mismas.
- No hay acceso a espacios de expresión y comunicación que estén claramente dirigidos a los jóvenes.

Logros

- La participación en el proyecto de 85 adolescentes, provenientes de distintos espacios de la Oficina, del Programa Entretejiendo Historias, del Servicio de Protección de Derechos, de los Talleres de Verano y otros chicos de la comunidad.
- Vinculación de los adolescentes con propuestas relacionadas a la generación y ejecución de proyectos.
- Descubrimiento de habilidades individuales y grupales que facilitan la relación con los pares y con el mundo adulto.
- Difusión de la producción de trabajos, entrevistas, notas, etc., durante la emisión de tres programas de 2 horas de duración cada uno.
- Slogan: *En sintonía con los pibes...*, en tres radios de Frecuencia Modulada.
- Adquisición de equipos de sonido para la producción mediante el financiamiento del proyecto por parte de la Oficina.
- Capacitación de 45 adolescentes que terminaron el curso de radiodifusión realizado durante el año 1998 con entrega de certificado de horas al aire.
- Vinculación con estudiantes de la Carrera de Comunicación Social de la Universidad Nacional de Cuyo (UNC) de la cátedra de Radio.

Apertura de los programas: En sintonía con los pibes...

Quedate ahí...no toqués nada... porque estás entrando en el aire por las ondas de FM GUAYMALLÉN 97.5 DIAL

En sintonía con los pibes...

...un programa que los chicos y chicas estaban esperando...

...un espacio de expresión, donde vos podés opinar,

...hablar sobre tus alegrías,

...de tus logros,

...de tus esfuerzos,

...de las actividades que estás realizando,

...de la amistad y la solidaridad...

...y también para escuchar muy buena música...

...Un programa que te acerca una palabra para hacer que tus problemas sean la oportunidad para demostrar

...que vos podés salir adelante...

...para que todos sepan que pueden contar con vos... estás... En sintonía con los pibes...

- Producir y realizar programación protagonizada por grupos de chicos y jóvenes representantes de entidades o instituciones.

- Buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo, en forma artística.

- Promover la difusión y el ejercicio de los valores humanos como opciones para el proyecto de vida a través de las actividades propias de la producción de medios.

- Generar la conciencia crítica de los sucesos de la vida cotidiana individual y comunitaria.

- Participar de la realidad social por medio de la comunicación.

PROGRAMAS PARA CHICOS INFRACTORES A LA LEY PENAL

Este programa se fundamenta en el artículo 40 de la CDN y toma como ejes:

1. Derecho a ser presumido inocente mientras no se lo declare culpable.

2. Derecho a la defensa.

3. Derecho a ser informado de todos los cargos y producir las pruebas que hacen a su defensa.

4. Derecho a que las medidas privativas de libertad sean utilizadas sólo como último recurso y por el tiempo más breve que proceda.

5. Derecho a contar con programas que promuevan su inserción constante en la sociedad, que reemplacen las antiguas prácticas de privación de libertad como regla de último recurso.

La no aplicación de los procedimientos de garantías en el caso de adolescentes que infringen la ley penal limita cualquier tipo de acción que se quiera realizar en esta temática. Más allá de que se pongan en

Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con ese fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

b) Que todo niño que se alegue que ha infringido leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

I) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

II) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia adecuada en la preparación y presentación de su defensa;

III) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y a menos que se considere que ello fuere contrario al mejor interés del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;

IV) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación e interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;

V) Si se considera que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de la misma será sometida a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;

VI) Que el niño contará con la libre asistencia gratuita de un intérprete si no comprende el idioma utilizado;

VII) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento."

funcionamiento las disposiciones de la parte Penal de la Ley Provincial 6354 elaborada conforme a las disposiciones del artículo 40, que incluye la defensa técnica para los mayores de 16 años, desde el Municipio existe el compromiso de garantizar un sistema de defensa jurídica gratuito y especializado (multidisciplinario) que se enmarque en las disposiciones de la CDN, en las Reglas de Beijing y en las Directrices de Riad.

Sin un proceso de garantías, nunca se logrará tener la seguridad de la responsabilidad que el adolescente tiene en el delito

del cual se lo acusa; para ello se necesita la aplicación de un procedimiento especial de adolescentes. Mientras esto no ocurra, alternativas de programas de libertad asistida no harían más que consolidar una práctica cómplice con la doctrina de la situación irregular, ya que se parte de reconocer un delito que nunca se probó, de sumarse a apoyar una medida que en definitiva también es restrictiva de libertad otorgando la hegemonía de las decisiones a aquellos actores que históricamente la han tenido.

Distinto sería el caso de trabajar en li-

bertad asistida con un adolescente declarado autor o responsable penal de un delito. Es, en este sentido y bajo estas restricciones legales, que se propone trabajar este programa.

Estrategias de intervención

Se establecen claramente dos estrategias de intervención con un criterio ordenador. La participación en el programa es voluntaria y de ninguna manera coactiva. Se busca lograr la participación demostrando interés y compromiso por ofrecer posibilidades reales de inserción comunitaria, abandonando la práctica de apelar a una obligatoriedad y coacción correccional que nunca ha dado resultado.

a) Intervención del Servicio de Protección de Derechos.

b) Acompañamiento de la situación por parte del operador.

a) Intervención del Servicio de Protección de Derechos

Se caracteriza por la intervención que realiza el equipo interdisciplinario, donde la presencia del patrocinio legal para el adolescente y su familia presenta un carácter relevante.

La situación se completa con los aportes y acuerdos del adolescente, con su familia y el equipo. Cuando hay posibilidades, dicho acuerdo es presentado en el juzgado pertinente.

El circuito que se pone en funcionamiento comprende al adolescente y su familia, la Comisaría del Menor, el Servicio de Protección de Derechos, el COSE y el Juzgado. Con cada uno de estos actores se establecen acuerdos que surgen fundamentalmente de propuestas del joven. Estos acuerdos se proponen efectivizar el ejercicio de derechos por parte del joven, en un contexto en donde normalmente se encuentran vulnerados.

Información para tener en cuenta sobre los adolescentes infractores a la ley penal

- El número de adolescentes infractores es mínimo con relación a la idea sobredimensionada que hay en la opinión pública.
- Carencia de un espacio democrático donde poder afrontar su responsabilidad con respecto al delito.
- El 100% de los adolescentes que son institucionalizados proviene de la población más carenciada del departamento de Guaymallén.
- En el 100% de casos hay otras problemáticas asociadas: adicción, vínculos familiares y educativos débiles.
- La medida de privación de libertad nunca ha apoyado verdaderas alternativas de reinserción al medio de origen.
- Ignorancia del motivo y el tiempo de encierro por parte del adolescente como denominador común en las situaciones.
- Inexistencia del esfuerzo necesario para incluir líneas garantistas en estos temas por parte de casi todas las autoridades judiciales y funcionarios del COSE.
- Desconocimiento de esta problemática de la sociedad en general y de las comunidades en particular y pedido de más represión como alternativa al delito (más comisarías, más encierro, más castigo).
- Inexistencia de programas alternativos a la privación de libertad, tanto en el Municipio como en el COSE.

Logros

- El patrocinio legal fija un precedente que por su carácter innovador y “legal” permite instalar prácticas garantistas.
- En el COSE, podemos decir que el promedio de chicos de Guaymallén que permanece en esta institución es entre 0 y 2.
- En casi todos los casos donde se ha intervenido se logró la vinculación de los adolescentes con espacios de capacitación laboral, de educación formal, de participación con otros adolescentes en distintas actividades de trabajo, por problemas de adicciones, etcétera.

b) Acompañamiento de la situación por parte del operador

Se incluye en el circuito al operador y esto sucede cuando el joven está en libertad y cuando éste ha construido, con el apoyo del equipo interdisciplinario, un camino que está relacionado con su proyecto de vida y con metas a alcanzar.

El operador es una persona de la comunidad que lo acompañará en ese trayecto apoyando su vinculación con otros pares, con instituciones, con el trabajo o capacitación, etcétera.

¿Quiénes son los operadores?

Desde la Oficina, y reforzado por el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia de Guaymallén, se realiza una convocatoria a vecinos del departamento, pautando el perfil que necesariamente debe tener el operador: posibilidad de establecer buen vínculo con los adolescentes, apertura, tener una visión nueva enmarcada por la CDN, una visión no impregnada por la estigmatización del delito, teñida de garantías y posibilidades que hacen a la dignidad humana y a la Protección Integral.

Testimonio de una operadora

“Estoy en los primeros pasos, voy al correccional, los visito. El chico después sale y no hay nada y las instituciones que hay en la comunidad no están preparadas para recibirlo: no hay opciones. Si el chico salió y quiere trabajar o ir a la escuela no hay políticas sociales para ellos. Los chicos no son todos iguales, por eso no se puede armar un paquete para todos. Hay que hablar con ellos, escucharlos, darles tiempo. Además tienen un obstáculo muy grande: para la policía quedan rotulados, les dicen ‘vos siempre volvés, sos un delincuente’. Cuando vamos de la Oficina y los escuchamos y armamos una propuesta con ellos, los chicos no pueden creer que no los juzgues ni que los rotules.

Escuché a operadores del correccional y tienen una mirada muy diferente, una lectura muy distinta, creen que el chico es sólo lo que está ahí y desde ahí creen que pueden leer todo, no toman en cuenta ni su familia, ni sus vínculos con la comunidad, nada y cuando está afuera deja de existir para ellos.

Mi deseo es que se deje de juzgar, de rotularlos como cosas, como objetos y que se pongan a pensar que todos somos humanos a pesar de correrlos de la línea que marcamos. Que piensen las cosas más allá de la institución, de los profesionales que tengan la capacidad de repensar las decisiones.”

Testimonio del Oficial Dos Santos (Comisaría del Menor)

“Yo no conocía una experiencia, la apertura de la Oficina nos mejoró a nosotros en el tema de que podemos recurrir a ella y no judicializar a los chicos. En los municipios donde no hay este tipo de instancias tenemos que recurrir a lugares donde sólo toman medidas de asistencia y se judicializa. Nosotros participamos y recurrimos en forma permanente, los llamamos, les decimos, coordinamos, les explicamos que creemos que no se trata de una situación judicializable y de ahí empieza a trabajar la cadena que está dando muy buenos resultados, es un bebé que está empezando a caminar y hay que perfeccionarlo, hay que darle la categorización que merece. La Oficina tuvo algo muy importante: contrató un abogado que vela por los derechos de los chicos, inclusive en el mes de septiembre de 1997, logró aunque sea por un instante que no hubiera ningún chico en los correccionales de Guaymallén. Antes había chicos que estaban en los correccionales meses, nadie movía las causas nunca.”

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LOS ADOLESCENTES INFRACTORES A LA LEY PENAL EN EL DISTRITO, 1997-1999. (INFORMACIÓN DE LA OFICINA DE DEFENSA DE DERECHOS DEL NIÑO Y EL ADOLESCENTE, ABRIL DE 1999.)

Año	Internados en el COSE	Reintegros	Patrocinio jurídico	Orientación social al chico y grupo familiar	Incorporación a procesos de capacitación	Orientación psicológica	Apoyo económico	Reincidencia
1999	10	7	7	7	5	4	-	0
1998	16	15	7	16	7	5	5	4
1997	31	14	11	14	6	6	2	6
Total	57	36	25	37	18	15	7	10

Luego de trabajar un tiempo en esta dirección, es posible afirmar que construir un espacio de derecho, visible, tangible, claro en sus mensajes, provoca en los adolescentes la confianza y la responsabilidad necesarias para plantear sus problemas y para recurrir y solicitar servicios cuando afrontan otras situaciones tales como la formación de parejas, certificaciones de trabajo, tratamientos médicos, etcétera.

También es posible observar que la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente es identificada por los adolescentes en general, y por aquellos en conflicto con la ley penal en particular, como referente en el respeto de sus derechos.

Artículo 42 de la Convención sobre los Derechos del Niño

“Los Estados Parte se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.”

Líneas de acción

- Capacitación en forma continua para el equipo técnico.
- Capacitación específica para promotores de derechos y operadores.
- Talleres de información y capacitación para las instituciones gubernamentales y ONG que desarrollan actividades a nivel distrital con el fin de diagnosticar en el ámbito local amenazas y violación de derechos en niños y adolescentes y proponer articulaciones para su restitución.
- Talleres de información y capacitación para las instituciones locales (escuelas, centros de salud, parroquias, entidades intermedias, etc.), con el objeto de discutir la situación de la infancia y la adolescencia en el distrito y promover coordinaciones, actividades, etcétera.
- Jornadas públicas.
- Jornadas de capacitación interdisciplinaria.

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA LA ADECUACIÓN A LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

La capacitación se plantea como un proceso de complejidad creciente, donde la reflexión sobre las prácticas debe comenzar a romper o a cuestionar lógicas de atención a la infancia y adolescencia caracterizadas por la fragmentación, la estigmatización, victimización, etcétera.

La capacitación determina avances en la construcción de propuestas e introduce mo-

mentos de reflexión y acción donde el intercambio es un generador de posibilidades.

Planteado desde esta perspectiva, la capacitación se define como un instrumento a aplicar en un proceso gradual, involucrando a distintos niveles: equipo técnico, promotores y promotoras de derechos, operadores, instituciones gubernamentales, ONG y la comunidad. El objetivo es reflexionar sobre las prácticas que cada actor social realiza en relación con la temática de la infancia y la adolescencia para lograr transformaciones que incorporen la visión de los niños como sujetos de derechos, alterando las prácticas sociales e institucio-

Evaluación

De la evaluación de las líneas de capacitación surge que cada institución tiene grados de apertura diferente a la incorporación de nuevas pautas de funcionamiento en relación con la población infantil y adolescente. Este grado de apertura está determinado, por un lado, por el nivel de enquistamiento de prácticas ligadas a la *Doctrina de la Situación Irregular* y, por otro lado, por la mayor o menor voluntad hegemónica del equipo técnico de la institución, el que propicia determinado conjunto de prácticas desde una disciplina con pretensión totalizadora y que se resiste a la democratización del saber.

nales existentes y evitando generar un circuito paralelo a las acciones y programas dirigidos a todos los niños del Municipio, sin discriminación.

Esto implica quebrar funcionamientos ligados a la Doctrina de la Situación Irregular y establecer nexos con la sociedad para consensuar nuevas ideas acerca de la forma de encarar la situación de los niños y adolescentes en el departamento. Implica la deconstrucción de muchos procesos de organización existentes y la construcción de formas alterativas que lleven el sello de los nuevos elementos conceptuales y operativos inspirados en la *Doctrina de la Protección Integral*.

Contenidos de la capacitación

Los temas que se desarrollan en la capacitación confrontan a los participantes con situaciones que, vinculadas con la CDN, permiten la construcción de nuevos instrumentos para la resolución de conflictos.

- Identificación en el Diagnóstico de Situación del departamento de los derechos más violados o vulnerados.
- Significación de la CDN y de la doctrina de la Protección Integral para la construcción de la ciudadanía y el desarrollo de jóvenes y niños.
- Nociones sobre trabajo en red y acerca de la importancia de la articulación de todas las instituciones intermedias de la comunidad.
- Fortalecimiento de los vínculos familiares en la defensa y protección de derechos.
- Se aborda la "denuncia" como temática, en tanto resulta necesario reflexionar sobre esta instancia y avanzar en la búsqueda de alternativas para la protección física, psíquica y social de jóvenes y niños.
- Alternativas prejudiciales en casos de violación de derechos y nuevas formas de judicialización.
- Cambios que trae aparejada la nueva ley 6354 en la provincia.

6.3. COORDINACIONES Y ARTICULACIONES

COORDINACIÓN CON OTRAS ÁREAS MUNICIPALES

Se propone como estrategia y objetivo aportar soluciones integrales y no parciales potenciando los recursos, superando la fragmentación en las respuestas individuales.

Se hace una presentación de la Oficina con cada área intentando acordar criterios básicos para la eficiencia de la coordinación en cada situación que se interviene.

Este proceso de coordinación se define en el transcurso de la práctica, encontrando como mayor obstáculo la burocracia instalada para dar respuestas a las diferentes acciones.

Coordinación con universidades nacionales y provinciales

A partir de la firma de convenios con varias universidades se incorporan pasantes

de distintas disciplinas a través de talleres de información y formación referidos al marco institucional y a las actividades del Servicio de Protección.

Dichas prácticas son supervisadas y guiadas por profesionales del Servicio de Protección, con frecuencia semanal, y por docentes de las instituciones educativas universitarias. Tienden a cubrir instituciones intermedias representativas de la comunidad y mientras integran el equipo interdisciplinario para responder a la demanda de la población van problematizando sus percepciones y saberes ante la nueva mirada promovida por la Doctrina de la Protección Integral.

Esta instancia de coordinación define una línea de formación interdisciplinaria para futuros profesionales inserta en el territorio y con prácticas elaboradas desde el ejercicio de los derechos, transformando el eje de abordaje hegemónico-asistencialista hacia una estrategia de distribución del saber, prevención y participación social.

Convenios

- Convenio con la Facultad de Trabajo Social, de la Universidad Nacional de Cuyo. Establece un sistema de pasantías para alumnos del último año de la carrera.
- Convenio con la Facultad de Psicología de la Universidad del Aconcagua, en los mismos términos que el anterior.
- Convenio con el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Cuyo. Establece la pasantía de estudiantes de la cátedra "Familia".
- Convenio con la Facultad de Psicología de la Universidad de San Luis, para que la práctica correspondiente a la tesis del último año de alumnos de la provincia de Mendoza, residentes en el departamento de Guaymallén, se realice en la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente.

Coordinación con instituciones no gubernamentales locales

- Cáritas Diocesana (Parroquia Santa y Santa Bernardita).
- Centro Comunitario San Cayetano (Colonia Molina).
- Centro Educativo San Leonardo Murialdo (Hermanas Murialdinas).
- Hogar de Adolescentes San Leonardo Murialdo (Corralitos).
- Fundación por la Vida y Contra el Cáncer (FUNDAVITA).
- Cooperativa de trabajo Cable a Tierra (Centro de tratamiento y recuperación de Drogadependientes).
- Asociación Movimiento de Educación Popular.
- Otras.

Coordinación con entidades intermedias (uniones vecinales y cooperativas)

En el departamento de Guaymallén la organización territorial localizada está centrada en las uniones vecinales y cooperativas de viviendas. Históricamente estas organizaciones se plantearon como objetivo un trabajo centrado en los servicios públicos esenciales como el agua, la luz, el gas, etc. Con la consecución de estos servicios el objetivo de estas organizaciones fue debilitándose y tomaron relevancia otras necesidades (culturales, recreativas) y problemas de convivencia social.

La propuesta que hace el Municipio respecto a la temática de la infancia está siendo incorporada por las entidades sin el ritmo deseado pero sin encontrar resistencia.

Articulación con otros niveles gubernamentales y poderes del Estado

- Nacionales
 - Subsecretaría de Derechos Humanos de la Nación.
 - Honorable Senado de la Nación. Comisión de Desarrollo Humano (inclusión de la experiencia del Municipio de Guaymallén en el Informe de las Naciones Unidas 1997).
- Provinciales
 - Ministerio de Gobierno
 - Registro Civil de la Provincia (Convenio para la implementación del Programa Derecho a la Identidad).
 - Registros Civiles Departamentales.
 - Policía de Mendoza, Comisaría del Menor y Seccionales.
 - Dirección General de Escuelas (Convenio para la implementación del Servicio de Protección de Derecho)
 - Supervisores de la Sección Departamental.
 - Directoras de Escuelas.
 - Comisiones Periescolares.
 - Programas Compensatorios.
 - Ministerio de Desarrollo Social y Salud, Subsecretaría de Desarrollo Social
 - Dirección de Empleo y Desarrollo Económico (Programa Provincial de Nutrición, Programa de Emergencias Sociales).
 - Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacitados y Familia (DI-NAADyF), Unidad Coordinadora de Programas de Discapacidad (UCP 3), Unidad

Coordinadora de Programas de Niñez y Adolescencia (UCP 1), Unidad Coordinadora de Programas de Familia (UCP 2).

- Ministerio de Desarrollo Social y Salud, Subsecretaría de Salud
 - Coordinación Departamental de Salud.
 - Centros de Salud del Departamento.
 - Hospitales de Alta Complejidad, Materno Infantil Humberto Notti, Luis Lagomaggiore y Hospital Neuro-Psiquiátrico el Sauce.

- Poder Judicial

- Juzgados de Menores
- Juzgados Civiles
- Juzgados Correccionales
- Juzgados Federales

- Poder Legislativo Provincial

- Comisión de Minoridad y Familia
- Comisión de Hacienda y Presupuesto

CAPÍTULO 7

Presupuesto de la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente (1996-1998)*

Presupuesto 1996

RUBRO	APORTES DEL MUNICIPIO	TOTAL
Personal	Jefe de la Oficina, dos auxiliares de trabajo social y un administrativo	\$ 32.400
Programas	Capacitación de promotores, sensibilización comunitaria, trabajo con niños y adolescentes, atención de situaciones de violación o amenaza de derechos	\$ 5.000
Bienes de uso y consumo		\$ 2.500
TOTAL		\$ 39.900

Presupuesto 1997

RUBRO	TIPO DE APORTE DEL MUNICIPIO	MONTO	ORIENTACIÓN FINANCIAMIENTO TRANSFERIDO POR LA PROVINCIA	MONTO	TOTAL
Personal	Jeje de Oficina, dos auxiliares de trabajo social y un administrativo	\$ 32.400	Diez Promotores de Derecho por 6 meses= una psicóloga/un abogado/un trabajador social y contrato de servicio de movilidad con recursos descentralizados de la provincia	\$ 32.000	\$ 64.400
Programas		\$ 5.000	Proceso de descentralización de la provincia para el Programa Fortalecimiento del Vínculo (amenaza o violación de derechos). Proyectos Especiales de ONG en el Consejo Comunal de Atención de Niños y Adolescentes = \$ 15.000	\$ 105.000	\$ 110.000
Bienes de uso y consumo		\$ 2.500			\$ 2.500
TOTAL		\$ 39.900		\$ 137.000	\$ 176.900

* Equivalencia \$ 1 = US\$ 1.

Presupuesto 1998

RUBRO	TIPO DE APORTE DEL MUNICIPIO	MONTO	ORIENTACIÓN FINANCIAMIENTO TRANSFERIDO POR LA PROVINCIA	MONTO	TOTAL
Personal	Jeje de Oficina, dos auxiliares de trabajo social y un administrativo. Incorporación de un abogado, un trabajador social y una psicóloga a la planta de atención de adolescentes y niños en programas de promoción	\$ 32.400	Diez Promotores de Derecho / cinco operadores para el Programa Adolescentes Infractores / una psicóloga / un abogado / un trabajador social y contrato de servicio de movilidad con recursos descentralizados de la provincia	\$ 38.000	\$ 80.400
		\$ 10.000			
Programas	Atención de adolescentes y niños en programas de promoción	\$ 10.000	Descentralización de la provincia para el Programa Fortalecimiento del Vínculo (amenaza o violación de derechos) / Proyectos Especiales de ONG en el Consejo Comunal de Defensa de Derechos de Niños y Adolescentes / Programa erradicación del trabajo infantil	\$ 500.000	\$ 510.000
Bienes de uso y consumo		\$ 4.000			
TOTAL		\$ 56.400		\$ 538.000	\$ 590.400

CAPÍTULO 8

Conclusiones

Esta experiencia es el resultado de un proceso que comenzó hace más de cinco años y que se reafirmó con la sanción de la Ley Provincial de Niñez y Adolescencia (ley 6354). Desde aquel momento se convirtió en un desafío en el cual participaron distintos actores tanto de la sociedad civil, familias, organizaciones no gubernamentales, como del Estado municipal y provincial.

Este camino no hubiera podido ser recorrido sin la participación y el acuerdo de todos los sectores de la sociedad ya que implica una ruptura con la tradicional concepción sobre la niñez y adolescencia. Esto implica una reformulación de todos los espacios dentro de la sociedad. Para que los niños y adolescentes sean realmente protagonistas de la construcción de su ciudadanía y reconocidos como tales es imprescindible el compromiso, la autocrítica y la formulación de consensos.

Durante este recorrido, donde hubo confrontaciones, disensos, discusiones, idas y venidas, surgieron nuevas formas y espacios para abordar la temática de la niñez y adolescencia. Se conformó el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia, lo cual abrió un espacio multisectorial y deliberativo que permite la confrontación y la reflexión permanente tratando de incidir en la elaboración de las políticas. Luego se

creó la Oficina de Defensa de los Derechos del Niño que alberga al Servicio de Protección de Derechos, instancia gratuita y especializada, de carácter multidisciplinario para la defensa y protección de los Derechos del Niño y del Adolescente, permitiendo a Guaymallén ser uno de los primeros estados municipales del país en contar con este tipo de iniciativas.

Quedan distintas enseñanzas de esta experiencia.

- Para el Estado Municipal implicó probar la riqueza de caminos que se abren para este nivel de gobierno y que es capaz de generar a partir del compromiso político y de la movilización social. Los avances producidos en el ámbito municipal también permitieron entender las limitaciones que tiene esta instancia de gobierno con relación a la dinámica de las políticas provinciales. Fue auspicioso que desde lo administrativo la provincia propiciara la descentralización de recursos financieros. Sin ello el desarrollo de estrategias de apoyo a la familia evitando la institucionalización de niños y adolescentes hubiera tenido un alcance limitado. Sin embargo, por motivos diversos, aún no se pudo lograr una verdadera coordinación con la justicia que delimitara roles, permitiera la desjudicialización de los problemas sociales y avanzara

en la creación de un sistema de protección de derechos que, conforme a la ley provincial y a la CDN, articulara las políticas sociales con las políticas de administración de justicia garantizando la tutela de derechos para todos los niños y adolescentes en el territorio provincial. Estas limitaciones, sumadas a la falta de aplicación de las garantías del debido proceso dispuestas por la ley provincial para los adolescentes infractores a la ley penal, significaron un esfuerzo mayor para el accionar de la Oficina de Derechos del Municipio que debió construir consensos y circuitos a veces a título individual, niño por niño, caso por caso, institución por institución, juzgado por juzgado.

En cuanto a otros aprendizajes que nos ha ido permitiendo adquirir este proceso en marcha observamos lo siguiente:

- Para los técnicos, queda abierta la posibilidad de obrar de acuerdo a un nuevo paradigma que cuestiona saberes establecidos, un paradigma que recorre toda la normativa contemporánea nacional y provincial, basada en los Derechos Fundamentales del Hombre. También la posibilidad de profundizar la construcción conjunta de una metodología seria y fundada asumiendo el compromiso de transferir estos

conocimientos a sus pares de otras instituciones.

- Para la gente de la comunidad queda la esperanza de contar con un sistema al servicio de la garantía de sus derechos y obligaciones.

- Para los chicos y adolescentes, la certeza de contar con un lugar donde poder expresarse libremente, de ejercitar la libertad con la responsabilidad que ello implica, relacionarse con sus situaciones problemáticas desde una perspectiva de desarrollo y crecimiento de sus aspectos más sanos, el amor, la libertad, la solidaridad y la alegría.

Consideramos que lo más rico de esta experiencia es ver en la práctica todo aquello que hace algunos años sólo era una utopía. Darnos cuenta que se pueden cambiar miradas y prácticas, que hay gente que tiene ganas de acompañarnos en este proceso, que las discusiones fortalecen, pero sobre todo darnos cuenta día a día que los niños **son sujetos de derechos**, que pelean para poder serlo, que asumen sus responsabilidades y que tienen mucho por decir y hacer en la construcción de un país más solidario.

Desafíos pendientes

Las tareas pendientes son múltiples y constituyen verdaderos desafíos. No sólo para el gobierno municipal y la sociedad civil de Guaymallén sino también para los distintos poderes del Estado y estamentos de la sociedad mendocina.

DESAFÍOS PARA EL NIVEL PROVINCIAL

Se deberán fortalecer las siguientes líneas de acción:

- Resulta perentorio concretar las reformas institucionales de la administración de justicia conforme a las disposiciones de la ley provincial, garantizando la aplicación de los principios del Estado de Derecho a todos los niños y adolescentes de la provincia.

- Vinculado a lo anterior y también conforme a las disposiciones de la ley provincial y la normativa internacional se deberá propiciar el cumplimiento del artículo 184 de la ley provincial que dispone la creación de programas no privativos de libertad, descentralizados, para adolescentes infractores a la ley.

- La instancia provincial deberá resignificar el área de niñez y adolescencia. Esto implicará superar el modelo tutelar centralizado de administración de una oferta variada de instituciones, organizada por categoría de problemas y receptor de las derivaciones judiciales. Se debería ir programando hacia un modelo organizacional que guarde para sí funciones de capacitación y supervisión y que transforme los programas centralizados (familias cuidadoras, pequeños hogares, madre sola, etc.) en recursos descentralizados en los municipios para responder a necesidades de carácter temporario, en situaciones de emergencia, para niños vulnerados en sus derechos que no cuentan con familia ampliada o es imposible su colocación en una familia solidaria. Estos recursos deberán formar parte de la red de servicios articulados con las Oficinas de Derechos que se vayan creando en los municipios.

- Se deberá alentar la creación de mecanismos de protección de derechos gratuitos con criterios interdisciplinarios que garanticen el patrocinio jurídico y a su vez sean facilitadores de la construcción de redes afectivas próximas a los niños y sus familias. Esto permitirá desjudicializar situaciones de carácter social y a su vez permitirá garantizar a tiempo al niño víctima de delitos la "asistencia física, psíquica y legal"

tal como dispone el artículo 8 de la ley provincial. Se deberá monitorear en forma permanente la situación de los niños institucionalizados garantizando el goce de sus derechos, la vinculación con su familia y con la comunidad y tendiendo a una pronta vuelta a la familia nuclear o ampliada. Para ello es de fundamental importancia la articulación con el trabajo de los municipios.

- También es necesario avanzar en la construcción de acuerdos institucionales en el ámbito provincial entre todos los principales actores responsables de garantizar los derechos de los niños y adolescentes: educación, salud, justicia, policía, organizaciones sociales y partidos políticos con representación parlamentaria. Estos acuerdos desde el nivel provincial resultan imprescindibles pues constituyen la base para facilitar acuerdos que deben continuarse y consolidarse en el ámbito de los municipios.

DESAFÍOS PARA EL CONSEJO COMUNAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El crecimiento de la Oficina de Defensa de los Derechos del Niño y el Adolescente y su protagonismo en la construcción de circuitos de garantía de derechos provocó una cierta confusión de roles entre el espacio del consejo y el de la Oficina. Al ser ambos espacios iniciativas de carácter novedoso la redefinición de funciones es un aspecto en constante discusión.

En estos años de trabajo ha ido quedando claro que la eficacia y eficiencia de la Oficina tiene estricta relación con la capacidad del Consejo para garantizar articulaciones interinstitucionales con los niveles provinciales, municipales, no gubernamentales y del sector privado. De esta manera, cada situación encarada por la Oficina no dependerá de la sola voluntad de un maestro, director de escuela o de un empresario sino que descansará en acuerdos entre instituciones. A su vez, más allá de las situaciones particulares de amenaza o violación de derechos, el Consejo deberá avanzar en la instalación de una cultura de derechos y de políticas públicas para todos los niños del departamento.

La participación interinstitucional y la articulación entre la Oficina de Defensa de Derechos del Niño y el Adolescente y el Consejo Comunal de Niñez y Adolescencia de Guaymallén con relación a la movilización de los distintos sectores de la comunidad, ha ido adquiriendo en este proceso distintas dinámicas.

Es por eso que actualmente se tiende a afianzar los vínculos entre estos organismos, con el objeto de lograr un mayor impacto en las políticas, tanto en el ámbito municipal como provincial, referidas a la Protección Integral de niños, niñas y adolescentes del departamento.

En este contexto se plantea difundir y dar a conocer la agenda anual 1999 de la Oficina de Defensa de Derechos para que el Consejo promueva y estimule la participación de las otras áreas sociales y consolide un espacio público de deliberación junto con las entidades intermedias, ONG, empresarios y sindicatos que posibilite articulación de políticas, programas y actividades.

Teniendo en cuenta lo mencionado, se propone al Consejo la discusión y adopción de las siguientes líneas de acción:

Profundizar y garantizar articulaciones interinstitucionales

- Con las instituciones gubernamentales de la provincia, básicamente salud, educación, desarrollo social y justicia.
- Con organizaciones no gubernamentales del departamento y de la provincia.
- Con distintas áreas municipales.
- Con empresas y sindicatos.
- Con otros municipios.

En el marco de CDN (artículo 3, inc. 3; artículo 25). Elaborar criterios de respeto por los derechos del niño para el control de las instituciones de infancia en el territorio municipal

Difundir los lineamientos de la Doctrina de Protección Integral (artículo 17, CDN) y promover el debate público sobre situaciones de amenaza o violación de derechos, entre otros: trabajo infantil, institucionalización de niños, deserción escolar

- Campañas de difusión utilizando los medios masivos de comunicación movilizando e involucrando a las distintas instituciones.
- Publicación de materiales.
- Talleres de información y capacitación.

Incorporar la voz de niños y adolescentes creando dispositivos para su participación en los espacios deliberativos (artículos 12, 13, 14, 15, CDN)

- Organización de dos Congresos Anuales de Niños y Adolescentes del departamento cuyas conclusiones sean presentadas por sus representantes y tenidas en cuenta por el consejo en sus reuniones plenarios.
- Crear un mecanismo de participación permanente de los adolescentes en el Consejo.
- Articular con la Dirección de Cultura Municipal la organización y realización de un evento anual de expresión, participación y recreación infantil en el que exista un consenso y un reconocimiento cultural y social a llevarse a cabo en espacios públicos.

Capacitación

- De los miembros del Consejo fortaleciendo a los integrantes en su rol de transformadores de las prácticas sociales que amenazan y/o vulneran los derechos de niños y adolescentes.
- De los profesionales y personal de apoyo de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en el territorio Municipal que permitan adecuar sus prácticas a una perspectiva de derechos
- De y hacia Consejos Municipales, organizando actividades de capacitación, intercambio y transferencia de la experiencia desarrollada por el municipio.

Articular tareas entre los consejeros y los servicios de protección territoriales

- Disposición de espacios físicos para el funcionamiento y atención.
- Relevamiento de la demanda asegurando acuerdos con otras instituciones involucradas.

Movilizar e involucrar a las instituciones en general a la efectivización de la Ley 6354 del Niño y el Adolescente de la Provincia

DESAFÍOS PARA LA OFICINA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y EL ADOLESCENTE

Para el Servicio de Protección de Derechos

- Agilizar y reforzar los circuitos para la restitución de derechos.
- Profundizar la elaboración e implementación de metodologías de intervención que refuercen la responsabilización de la familia y las instituciones en el bienestar de los niños y adolescentes.
- Profundizar estrategias de desinstitucionalización de niños y adolescentes y evitar nuevas internaciones.
- Afinar instrumentos de diagnóstico rápido sobre amenazas o vulneración de derechos en el Departamento, capacitar a la comunidad para la detección y seguimiento.
- Tender a garantizar un sistema de atención de urgencias las 24 horas del día.

- Realizar el control de las instituciones de infancia en el territorio municipal de respeto por los derechos de los niños atendidos en el marco de la CDN, en función de los criterios elaborados por el Consejo.

Para el área programas de la Oficina

Diseñar e implementar programas permanentes de orientación a la familia que permitan aumentar sus competencias de cuidado y protección

Con el apoyo del Consejo y los actores convocados por esa instancia

- Afianzar los programas existentes: programa de erradicación del trabajo infantil; programa para adolescentes infractores a la ley penal; capacitación de promotores de derechos.
- Establecer en forma permanente acciones y actividades para adolescentes que garanticen su permanencia en la escuela y su capacitación laboral.
- Involucrar y apoyar a las ONG y organizaciones comunitarias en la implementación de actividades culturales, recreativas y expresivas con y para los niños y los adolescentes.

Fortalecer la oferta no gubernamental de servicios de atención para los niños, adolescentes y familias en problemas relacionados con el abuso, el maltrato, drogadependencia.

Bibliografía citada

- Baratta, Alessandro (1993), "La situación de la protección de los niños en América Latina", en: AAVV, *La Convención sobre los Derechos del Niño*, Buenos Aires, Editorial La Ley.
- Bisig, Elinor (1996), "Estado de Abandono: Judicialización y Desjudicialización", mimeo.
- Cillero Bruñol, Miguel (1997), "Infancia, Autonomía y Derechos", ponencia presentada en el Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia y Adolescencia, Mendoza, Argentina.
- Ferrari, Mario (1998), Disertación realizada en el acto de clausura del XV Congreso Internacional de Magistrados de Juventud y Familia, Buenos Aires.
- García Méndez, Emilio (1998), *De los Derechos y de la Justicia*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto.
- García Méndez, Emilio y Beloff, Mary (comps.) (1998), *Infancia, Ley y Democracia*, Santa Fe de Bogotá-Buenos Aires, Editorial Temis-De Palma.
- Gomes Da Costa, Antonio Carlos (1997), *Niños de la Calle: vida, pasión y muerte*, Buenos Aires, UNICEF.
- Himes, James R. y Saltarelli, D. (1997), *La aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. La movilización de recursos en los países de renta baja*, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (1995), *Declaración y Programa de Acción de Copenhague*, 6 al 12 de marzo, cap. 1, Acciones, inc. B y cap. IV, punto 70.
- Naciones Unidas (1997), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat II)*, Estambul, 3 al 4 de junio de 1996, Compromisos, punto C incisos c y h.
- Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Consejo Federal de Desarrollo Social, Secretariado Nacional para la Familia (CEA), Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia del Menor y la Familia, Comité Argentino de Aplicación y Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, UNICEF (1997), *Documento Base. Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia y Adolescencia*.
- Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Consejo Federal de Desarrollo Social, Secretariado Nacional para la Familia (CEA), Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia del Menor y la Familia, Comité Argentino de Aplicación y Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, UNICEF (1998), *Conclusiones. Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia y Adolescencia*.
- UNICEF (1990), *Los Niños Primero, Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*, Medidas complementarias y supervisión, Nueva York.

- UNICEF (1993), *La tutela del Estado y los Derechos del Niño. Taller para la Reforma de la Legislación Infanto-Juvenil*, Buenos Aires.
- UNICEF, cnuah/HABITAT, Grupo de Investigación del Entorno de la Infancia (1996), *Los derechos del niño y el hábitat: construir la ciudad amiga de los niños*, Informes del Seminario de Expertos (Nueva York, 1 y 2 de febrero de 1996) y del Taller de UNICEF (Estambul, 5 de junio de 1996).
- Yañez, Lilibeth (1997), "Los niños que trabajan, un intento de medición", mimeo, UNICEF- Oficina de los Derechos del Niño y el Adolescente de Guaymallén.

Bibliografía consultada

- Contreras Largo, Consuelo (1997), "Hacia un diagnóstico para el ejercicio de la ciudadanía", en: *De la Tutela a la Justicia*, Santiago de Chile, UNICEF- Corporación Opción.
- Morris, Kate y Jo Tunnard (1996), *Family Group Conferences: Messages from UK Practices and Research*, Londres, Family Rights Group.
- Seda, Edson (1995), *A criança e o direito alterativo. Um relato sobre o cumprimento da doutrina da Proteção Integral a Criança e ao Adolescente no Brasil*, San Pablo, Edição Ades.

Anexo

Ordenanza registrada bajo el n° 3905/94

VISTO:

El proyecto de Ordenanza presentado por Concejales del Bloque Justicialista: ALEJANDRO VANZO, MARINA CASADO, MARIO DIAZ, ALDO MORENO, ROBERTO RIVEROS, ENRIQUE GOMEZ, MARIO LUJAN, JOSE VALVERDE y ROBERTO RODRIGUEZ, y;

CONSIDERANDO:

QUE frente al emergente imperante en el Departamento de Guaymallén, como una necesidad sentida de la Comunidad, es prioritaria la creación del "CONSEJO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE", en jurisdicción de la Municipalidad de Guaymallén;

QUE la Convención de los Derechos del Niño, Ley n° 23.849 sancionada en 1990 por el Parlamento Argentino basándose en la Convención Internacional de los Derechos del Niño que fuera aprobada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas;

QUE en su lineamiento se establece un marco renovado que coloca al niño y el adolescente en tanto sujeto pleno de derechos, obligando así a repensar y modificar

el derecho de menores a la luz de una nueva fuente normativa;

QUE la Convención Internacional, Ley n° 23.849, sobre los Derechos del Niño es un Tratado Internacional ratificado por nuestra República y por lo tanto incorporado a su Derecho Internacional, de acuerdo al Artículo n° 31 de la Constitución Nacional integrando así una Ley Suprema de la Nación;

QUE la misma es un Tratado sobre los Derechos Humanos, que titulariza a los habitantes de la población, de los derechos que la reconocen y se introduce en el Derecho Internacional, en consecuencia exige que se hagan efectivos dentro de cada jurisdicción;

QUE la provincia de Mendoza, a través del Poder Legislativo y con vocación de "convivencia política" en busca de la protección de un bien jurídico con la decisión absoluta de todas las fuerzas políticas y sociales, dan media sanción al Proyecto de Ley n° 14.410 del 24 de Noviembre de 1992, desde la Cámara de Diputados, siendo ésta una iniciativa pionera y renovadora para Argentina;

QUE además de lo apuntado prece-

dentamente, el organismo provincial que regula la materia, ha asumido en la práctica funciones de protección del menor, desde un esquema centralista que abarca más al asistencialismo que a la proyección socioafectiva del niño y del adolescente;

QUE plantear la política desde la mera posibilidad de la asistencia, es marginar el abanico de las potenciabilidades que en base al interés y amor por lo propio se podría desarrollar desde un esquema de diagnóstico, planificación y ejecución municipal;

QUE es imprescindible considerar que los Niños y Adolescentes de nuestro Departamento no son el futuro, sino una realidad latente y presente intentando contribuir a la reflexión de los decisores políticos, organizaciones sociales, jurídicas, eclesiásticas, actores civiles, etc., sobre las dimensiones fundamentales en la Protección de los Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia;

QUE entendiendo que estos derechos son inalienables, es menester impulsar un camino a la Comunidad del Departamento, en consecuencia de que este sector es uno de los más vulnerables;

QUE no hay transformación de pautas culturales, si no entregamos a la Comunidad las normativas que obliguen al Municipio y a la Sociedad en su conjunto a hacerse cargo de su responsabilidad;

QUE en el contexto de la responsabilidad de la Comunidad y el rol indeclinable que tiene el Municipio es que se debe pre-

ver de antemano que cuando un niño y/o adolescente ya no está en la estructura familiar y este ámbito no lo contiene, hay seguramente una Comunidad que tampoco lo contuvo;

QUE resulta obvio afirmar que la intervención judicial sólo puede cumplir selectiva y simbólicamente las deficiencias estructurales de las Políticas Sociales Básicas, según García Méndez: "Muchos de los grupos parten de la dicotomía falsa y reduccionista, según la cual la Ley es asunto del Gobierno y de los jueces, mientras los chicos serían problema de las Organizaciones no Gubernamentales...";

QUE politizar el tema de los chicos es una responsabilidad de todos, no sólo desde las Políticas Sociales, sino de cada una de las Comisiones de este Honorable Cuerpo, donde se discute y repite el esquema del Gobierno Municipal, por ello no se debe entender este proyecto como un Consenso Absoluto, sino un espacio de reflexión en el consenso y el disenso, para su enriquecimiento con el objeto de lograr una Democracia inteligente que resuelva y planifique respuestas;

QUE en el funcionamiento del Consejo se prevea la participación de miembros de la comunidad, con ansias de colaborar con éste capacitándoles en forma continua y permanente, tratando de revertir la problemática de minoridad, contando con recursos suficientes a fin de paliar las secuelas que afectan a la población, máxime en zonas habitadas por familias de bajos recursos económicos, lo que redundará en menores con serias dificultades de conducta o

convivencia, que los empuja hacia la drogadependencia, prostitución y abandono de sus hogares;

QUE cuando hablamos de minoridad intentamos referirnos a un universo donde la explosión de creatividad debe servirnos para recrear espacios de discusión, participación y decisión política, transformando así esta cruda realidad que ofrece perspectivas de alcance interdisciplinario;

POR ELLO y en uso de las facultades conferidas por Ley 1079;
EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE
DE GUAYMALLEN
ORDENANZA :

ARTICULO 1º: CRÉASE en el ámbito de la Comuna de Guaymallén, el CONSEJO MUNICIPAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.

ARTICULO 2º: EL CONSEJO instituido en la presente tendrá las siguientes funciones:

- a. Diagnosticar, evaluar y planificar los planes de acción, transformándolos en programas anuales que permitan su control y ponderación;
- b. Elevar al D.E. para su consideración, los programas enunciados en el acápite anterior;
- c. Promover la creación de entidades autárquicas (O.N.G.) que coadyuven en su accionar a la obtención de los fines planteados en la presente;
- d. Participar en el diseño de la política municipal referida a la comunicación social, a través del organismo de prensa comunal;

- e. Promover 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 y adolescencia es el problema de la comunidad en su conjunto;

- f. Promover el desarrollo de la investigación y capacitación en la materia;

- g. Dictar su reglamento interno, ad-referendum del Ejecutivo Municipal.

ARTICULO 3º: EL CONSEJO estará integrado por:

- a. 1 (un) Coordinador General;

- b. 2 (dos) representantes de Organizaciones no Gubernamentales (O.N.G.) con asiento en el Municipio o injerencia en el tema;

- c. 1 (un) representante del Consejo Interreligioso de Iglesias;

- d. 2 (dos) representantes de organizaciones empresariales del Departamento;

- e. 1 (un) representante designado a través del Consejo de Uniones Vecinales del Municipio, quien deberá residir en el mismo;

- f. 1 (un) representante de cada área de Gobierno relacionada en el tema;

- g. 2 (dos) representantes de colegios primarios y secundarios; 2 (dos) representantes de Universidades con asiento en la Provincia de Mendoza e injerencia en el tema; y

- h. 1 (un) representante de cada bloque del H.C.D.

ARTICULO 4º: LOS MIEMBROS del Consejo serán designados de la siguiente forma:

- a. 1 (un) representante de cada área del Gobierno Municipal con injerencia en

el tema, contando éstos con rango de nivel de decisión;

b. Los representantes de los Organismos no Gubernamentales, serán elegidos de entre sus miembros;

c. Los representantes de las Universidades serán designados por éstas.

ARTICULO 5º: EL COORDINADOR del Consejo será designado por el Ejecutivo Municipal, previo acuerdo del Consejo, como autoridad superior con rango de Director de área. La función específica será desempeñada ad-honorem o sea que a tal efecto no se crea un nuevo cargo.

ARTICULO 6º: SON funciones y facultades del Coordinador General:

a. Representar legalmente y convocar a reuniones del Consejo;

b. Presidir las reuniones con voz y voto;

c. Ejecutar resoluciones del Consejo y fiscalizar su cumplimiento;

d. Adoptar medidas de urgencias, sometiéndolas a consideración del Consejo en la reunión inmediata posterior.

ARTICULO 7º: AUTORIZAR al Departamento Ejecutivo Municipal, para que designe recursos materiales y financieros en orden a la ejecución de las políticas emergentes de dicho Consejo.

ARTICULO 8º: COPIESE, comuníquese, etc.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE GUAYMALLEN, A LOS 19 DIAS DE AGOSTO DE 1994.

VISTO:

El proyecto de Ordenanza presentado por los concejales ALEJANDRO VANZO, MARINA CASADO, MERCEDES BLANCO, ANGEL VILLANUEVA, OLGA PONTORI, FERMIN MAYORGA, ROBERTO RIVEROS, JORGE ARAYA Y JOSÉ VALVERDE del Bloque Justicialista de Guaymallén, y;

CONSIDERANDO:

Que la Honorable Legislatura de Mendoza sancionó la ley n° 6.124, creando el PLAN MATERNO INFANTIL, el cual se encuentra en proceso de ejecución por el Ministerio de Desarrollo Social y Salud.

Que su objetivo general es *"disminuir la morbimortalidad de embarazadas, madres y niños de hasta 5 (cinco) años"*, semejante con las conclusiones y recomendaciones efectuadas por el Informe Diagnóstico producido por nuestra Comuna mediante el CONSEJO COMUNAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA y por los aportes analíticos del área de salud municipal.

Que en consecuencia con los mencionados trabajos el Ejecutivo Municipal declaró Política de Estado Municipal a todas las acciones en favor de la población infantil y adolescente como así también de madres y embarazadas.

Que basados en la concepción de que la infancia es una sola y su protección se expresa en políticas básicas y universales no se pueden obviar las acciones provinciales en el territorio departamental como así tampoco la provincia puede obviar el desarrollo de acciones municipales sin caer en situaciones de segmentación que

sólo refuerzan las situaciones de inequidad.

Que es necesario profundizar la articulación, coordinación y cooperación de las tareas de los centros de salud, hospitales públicos, servicios provinciales de prevención de la salud, los programas nacionales y los servicios que el municipio preste en esta dirección, armonizando estratégicamente sus incumbencias en concordancia con esta nueva instancia provincial que es el PLAN MATERNO INFANTIL.

Que en función de lo antes expresado el municipio se encuentra apoyando procesos comunitarios de articulación intersectorial para el aprovechamiento de los distintos programas y acciones con sus recursos humanos y materiales.

POR ELLO y en uso de las facultades conferidas por la Ley nº 1.079, EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE GUAYMALLEN ORDENA:

ARTICULO 1º: El Departamento Ejecutivo adherirá al PLAN MATERNO INFANTIL implementado por la provincia de Mendoza, mediante un apropiado convenio donde se observe la adopción de las medidas administrativas enunciadas en el Artículo 24 de la Ley 6.124.

ARTICULO 2º: El Ejecutivo Municipal mediante sus áreas específicas de Salud y Oficina de Defensa de los Derechos del Niño y el Adolescente, se constituirán en órganos de aplicación de la mencionada Ley.

ARTICULO 3º: El Departamento Ejecu-

tivo destinará recursos necesarios para difundir el presente Plan, y para apoyar estrategias de acción que serán llevadas a cabo mediante la coordinación de distintas instituciones, las que a continuación se detallan:

- Coordinación Departamental de Salud (Centros de Salud)
- Hospital Luis Lagomaggiore
- Hospital Humberto Notti
- Programa Materno Infantil

ARTICULO 4º: El Departamento Ejecutivo deberá eximir hasta un 10% de impuestos municipales, a modo de incentivo tal como lo expresa el Art. 18 de la Ley 6.124, a aquellos contribuyentes que cumplan el rol de efectores del Plan Provincial Materno Infantil, los que efectuarán acciones que promuevan el cumplimiento de los objetivos del programa en referencia.

ARTICULO 5º: De forma.

VISTO:

El proyecto de Ordenanza presentado por los concejales del Bloque Justicialista ALEJANDRO VANZO, MARINA CASADO, MERCEDES BLANCO, ANGEL VILLANUEVA, OLGA PONTONI, FERMIN MAYORGA, ROBERTO RIVEROS, JORGE ARAYA y JOSE VALVERDE y:

CONSIDERANDO:

Que con el objeto de lograr el cumplimiento de Convención sobre los Derechos del Niño es deber del Estado y de la Sociedad, procurar los medios que estén a su alcance a través de las iniciativas legislativas y de política pública.

Que en esta dirección la Honorable Cámara de Senadores de nuestra Provincia dio sanción definitiva a la Ley que crea dentro de la estructura física y funcional del Hospital Materno Infantil "Dr. Humberto Notti" el Centro de PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL MALTRATO AL MENOR".

Que el municipio de Guaymallén en el año 1994 tomó la iniciativa de instalar el Consejo Municipal del Niño y el Adolescente, en el marco de la nueva Ley del Niño y el Adolescente de Mendoza con el propósito de concordar con las organizaciones de la sociedad civil las políticas sociales básicas de la niñez y adolescencia.

Que es mandato institucional del Municipio de Guaymallén a través de su CONSEJO COMUNAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA apoyar los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales que promuevan y hagan posible la operatividad de la Convención sobre los Derechos del Niño, tanto a nivel de la elaboración de leyes como de políticas sociales.

Que es misión del CONSEJO DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA:

"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".

Que es imprescindible como factor democratizador de la sociedad, alentar la organización y la participación de la comu-

nidad, fortalecer las organizaciones ya existentes y crear los mecanismos de articulación entre éstas y el Estado municipal a fin de consensuar políticas públicas en favor de la Niñez y la Adolescencia.

Que es trascendental consolidar la focalización de los objetivos y acciones enunciados en la mencionada Ley, asignando en general los recursos sociales, dirigiéndolos a aquellas localidades, barrios y familias más necesitados como estrategia fundamental para la construcción de una sociedad más equitativa.

Que con el objetivo de garantizar una coordinación efectiva entre el CENTRO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL MALTRATO AL MENOR" y el Municipio de Guaymallén es menester legislar estableciendo institucionalmente las responsabilidades de aplicación de la Ley que lo ha creado.

POR ELLO y en uso de las facultades conferidas por la Ley 1.079 el HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE GUAYMALLÉN ORDENA:

ARTICULO 1º: El Ejecutivo Municipal arbitrará los medios necesarios para establecer la coordinación institucional con el Centro DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL MALTRATO AL MENOR, creado dentro de la estructura física y funcional del Hospital Materno Infantil "Dr. Humberto Notti".

ARTICULO 2º: Será responsable de la aplicación de los artículos pertinentes al municipio la oficina de Defensa de los De-

rechos del Niño y el Adolescente, la Dirección de Salud y la Dirección de Acción Social de la Municipalidad de Guaymallén.

ARTICULO 3º: Autorizar al Ejecutivo Municipal el destino de los recursos huma-

nos para efectivizar las acciones que devengan de la coordinación institucional establecida en la presente ordenanza.

ARTICULO 4º: De forma.



