



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y RR. II.

**La capacidad institucional del Estado Municipal para la
atención de la niñez cruzalteña en situación de vulnerabilidad
social. Estudio de caso: el Centro de Asistencia a la Niñez
“Carlos Tardella” (2008 – 2013)**

Luisina Martiñena

Tesina de Grado

Licenciatura en Ciencia Política

Directora: Irene Castagnani

**Rosario
2015**

AGRADECIMIENTOS

Gracias a la vida...que me ha dado tanto...

Gracias a las personas incondicionales, que me han acompañado siempre y sobre todo han creído en mí: Mis Papas. A ustedes, les dedico esta tesina de la primera hasta la última palabra, porque son quienes me han apoyado desde el primer día, me han escuchado, aconsejado, soportado y retado cuando fue necesario.

Gracias a aquellos vinculados con el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”, Silvana Tissot, Susana Nepi y María Ángela Sgro, mujeres de corazón noble que me brindaron no solo información sino calidez e interés en mi tesina desde el primer momento.

Gracias a la gente hermosa que me acompaña desde pequeña y a la que Dios me cruzó en el camino y me acompaña hoy. No es necesario dar nombres, cada cual sabe cuanto me ha ayudado en la vida.

Gracias a la Facultad, a quien si bien muchas veces insulte cuando estaba enojada porque quería recibirme y sus tiempos y procedimientos me han parecido un suplicio, es y será un orgullo para mí. No podría sentirme más dichosa de haber estudiado en esta institución pública, donde como siempre dije y seguiré diciendo: nadie regala nada, todo es producto del esfuerzo personal y de la lucha diaria contra las distintas adversidades que van surgiendo.

Gracias a todos aquellos y aquellas que de alguna manera hicieron posible que esta Tesina se concrete. A ustedes...que eligieron acompañarme en la vida y en este momento tan especial les digo... ¡Muchas Gracias!

ÌNDICE	
RESUMEN	5
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÒN.....	9
PARTE I: APROXIMACIÒN AL OBJETO DE ESTUDIO	11
<i>CAPÌTULO 1: SITUACIÒN PROBLEMÀTICA</i>	11
<i>CAPÌTULO 2: JUSTIFICACIÒN</i>	21
<i>CAPÌTULO 3: OBJETIVOS E HIPÒTESIS</i>	27
<i>CAPÌTULO 4: MARCO METODOLÒGICO</i>	28
¿Còmo abordar la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño?	28
Factibilidad.....	29
<i>CAPÌTULO 5: HACIA UN ESTADO DEL ARTE</i>	30
PARTE II: MARCO TEÒRICO.....	35
<i>CAPÌTULO 6: ¿DE QUÈ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE LO QUE HABLAMOS? DEFINIENDO CONCEPTOS</i>	35
La concepciòn de PolÌtica Pùblica con Enfoque de Derecho.....	38
La concepciòn de Capacidad Institucional del Estado Municipal.....	43
<i>CAPÌTULO 7: ESTADO Y NIÑEZ – ANTECEDENTES HISTÒRICOS</i>	47
Estado Municipal Cruzalteño y Niñez – Antecedentes Històricos	53
PARTE III: ANÀLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO MUNICIPAL CRUZALTEÑO PARA LA ATENCIÒN DE LA NIÑEZ EN SITUACIÒN DE VULNERABILIDAD SOCIAL	59
<i>CAPÌTULO 8: CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO MUNICIPAL CRUZALTEÑO PARA LA ATENCIÒN DE LA NIÑEZ EN SITUACIÒN DE VULNERABILIDAD SOCIAL</i>	59
1. Dimensiòn Contexto Ambiental	60
2. Dimensiòn Contexto institucional – Variable Institucional.....	64
3. Dimensiòn Redes	77
4. Dimensiòn Organizaciòn – Variable Organizacional y Modernizaciòn	82
5. Dimensiòn Personal – Variable Humanos	88
CONCLUSIONES.....	92
<i>RECOMENDACIONES</i>	99
BIBLIOGRAFÌA	102

ANEXOS

ANEXO N° 1: ENTREVISTAS DESGRABADAS.....	107
ANEXO N° 2: SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.....	130
ANEXO N° 3: NORMATIVA PROVINCIAL PRECEDENTE A LA LEY 9944.....	133
ANEXO N° 4: SISTEMA PROVINCIAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.....	135
ANEXO N° 5: MARCO INSTITUCIONAL PROVINCIAL.....	136

INDICE DE ILUSTRACIONES

TABLAS

TABLA N° 1 POBLACIÓN DE NIÑOS DE 0 – 19 AÑOS. AÑO 2001.....	23
TABLA N° 2: POBLACIÓN DE NIÑOS DE 0 – 19 AÑOS. AÑO 2010.....	24
TABLA N° 3: POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI). AÑO 2008.....	25
TABLA N° 4: INTENDENTES DE LA LOCALIDAD DE CRUZ ALTA EN EL PERÍODO 2007 – 2015.....	61
TABLA N°5: CANTIDAD DE EMPLEADOS MUNICIPALES VINCULADOS A NIÑEZ EN RELACIÓN A CANTIDAD TOTAL DE EMPLEADOS MUNICIPALES.....	89

GRÁFICOS

GRÁFICO N°1 POBLACIÓN DE NIÑOS DE 0 – 19 AÑOS. AÑO 2001.....	23
GRÁFICO N° 2: POBLACIÓN DE NIÑOS DE 0 – 19 AÑOS. AÑO 2010.....	24
GRÁFICO N°3: POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI). AÑO 2008.....	25
GRÁFICO N° 4: MARCO INSTITUCIONAL DEL CENTRO DE ASISTENCIA A LA NIÑEZ.....	65
GRÁFICO N° 5: CANTIDAD DE EMPLEADOS MUNICIPALES VINCULADOS A NIÑEZ EN RELACIÓN A CANTIDAD TOTAL DE EMPLEADOS MUNICIPALES.....	89

RESUMEN

Martiñena Luisina. *“La capacidad institucional del Estado Municipal para la atención de la niñez cruzalteña en situación de vulnerabilidad social. Estudio de caso: el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella” (2008 – 2013)”*. Directora Castagnani Irene. Escuela de Ciencia Política. UNR, Año 2014. Tesina.

El debate sobre la capacidad institucional de los Estados Municipales para la atención de la niñez así como de las instituciones encargadas de prestar los servicios a la misma ha sido objeto de análisis de una gran variedad de investigadores. No obstante, resulta interesante poder producir conocimiento a partir del análisis de la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño para la atención a la niñez, particularmente aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Dicha capacidad institucional se visualiza a través del Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella” en la prestación de servicios de asistencia a la niñez correspondientes.

Esta institución lleva desempeñando sus funciones desde hace más de 20 años y *“tiene como misión brindar un espacio de contención y apoyo al niño en situación de vulnerabilidad con necesidades básicas insatisfechas de la localidad de Cruz Alta”*¹. El Centro, organismo de carácter público, es el espacio donde se ejecutan las diversas políticas públicas de infancia, conocidas también como políticas con enfoques de derecho, en la localidad. Particularmente, se atienden necesidades alimenticias, educativas, recreativas y sanitarias (tanto físicas como mentales) de los niños/as que asisten. Es decir que se hace referencia a un espacio de atención a la niñez.

Es así como el propósito de la presente investigación es realizar un aporte que permita comprender la capacidad institucional del Estado Municipal de Cruz Alta para atender a la niñez en situación de vulnerabilidad social a través del Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella” mediante la prestación de servicios de asistencia a la niñez.

Es dable destacar que, el marco teórico desde el cual me posiciono es el actual paradigma de la niñez, Paradigma de la Protección Integral, quien trata al niño como sujeto de derecho. Posteriormente, se hará hincapié en los conceptos mediante los cuales se desarrollará la presente investigación y que serán claves para comprender las ideas

¹ Nepi Susana Beatriz. *“El niño y la familia como sujeto de derecho – Analizando el rol profesional”*– UNC, Cruz Alta, Diciembre 2001. pág. 1

esbozadas. Los principales conceptos serán: políticas públicas con enfoque de derechos y capacidad institucional del Estado Municipal.

PALABRAS CLAVES: Política con enfoque de derecho - Capacidad Institucional del Estado Municipal

ABSTRACT

The discussion about the institutional capacity of the Municipal Government for take care of childhood and the institutions in charge of provide infancy's services has been analised por many researchers. Nevertheless, it's interesting to produce knowledge from the analysis about the institutional capacity of the Cruz Alta Municipal Government for take care of childhood, specially that one whom is in vulnerability social situation. That institutional capacity can be visualised through the Center of Chilhood Assistante "Carlos Tardella" on the provision of the chilhood assistance services.

This institution has carried out duties for over 20 years and *"it has the mission of provide a place for include and support the child who is in vulnerability situation with unsatisfied basic needs in Cruz Alta"*. The Center is a public organization where the differents Infancy Public Policy, known as policies with a rights perspective, are executed. Particularly nutritional, educational, recreational and sanitary (phisical and mental) needs are looked after at this institution. So, the Center of Chilhood Assistante is a place of assistance to chilhood in Cruz Alta.

The purpose of this investigation is make a contribution to understand the institutional capacity of Cruz Alta Municipal Government for take care of childhood whom is in vulnerability social situation through the Center of Chilhood Assistante "Carlos Tardella" on the provision of the chilhood assistance services.

It should be mentioned that the theoretical framework from which I take position is the current paradigm of childhood, Protection Integral Paradigm, which treats the child as the subject of law. Afterwards, I will emphasize the concepts by the investigation will be developed. The main concepts are: public policy with a rights perspective and institutional capacity of the Municipal Government.

INTRODUCCIÓN

*“Si quieres que sean ellos mismos,
y no puedes querer sino eso, ponte
en medio de ellos sin armas ni coraza,
sin castigos ni recompensas”. Fernand Deligny, Permitir, trazar, ver.*

Con la modernidad nace una visión de la niñez esencialmente nueva, que se manifiesta en un reconocimiento de su especificidad y su autonomía como también en una actitud de cuidado y de valorización a nivel social. Así se promueve una nueva visión de la infancia y se considera al niño como un sujeto de derechos, como una persona, que por sus propias características de vulnerabilidad, debe recibir protección por parte del Estado y de todas sus instituciones sociales, principiando por la familia. El niño llega a ser portador del futuro, ocupando así un lugar de trascendencia cada vez mayor como actor social en el ámbito estatal, tanto nacional, como provincial y finalmente local.

El trabajo se presenta entonces como una recopilación de las opiniones de los actores claves en materia de niñez. A partir de ello, se tratará de analizar la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño para la atención de la niñez cruzalteña en situación de vulnerabilidad social. Dicha capacidad será abordada a través de una serie de dimensiones, observándolas particularmente en el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella” (CAN)², en el período de tiempo escogido (2008 – 2013). Este último, al ser una organización pública, no se encuentra desvinculado de otros ámbitos institucionales y forma parte del entramado de instituciones del Estado Municipal encargadas de la atención a la niñez que se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Para cumplir esa misión, el Estado Local además opera de manera coordinada con el Estado Provincial en primera instancia y luego con el Estado Nacional ejecutando diferentes políticas públicas, conocidas como políticas públicas con enfoque de derechos, orientadas a la niñez y más específicamente a aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad social.

² De aquí en adelante se hará referencia con las siglas CAN al Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”.

Para ello, planteo algunas preguntas concretas: ¿Qué características presenta la capacidad institucional del Estado local en Cruz Alta para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social? ¿De qué manera se ve reflejada la capacidad institucional del Estado Municipal para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social en el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”? Estos son algunos de los interrogantes que me permitirán alcanzar el objetivo propuesto.

Como se mencionó anteriormente, el CAN es una institución municipal y como tal se enmarca dentro del Estado Municipal Cruzalteño, articulando con las demás instituciones públicas que forman parte del entramado de actores y respondiendo a los lineamientos del modelo de gestión política existente. Desde aquí se han implementado las diversas políticas públicas de infancia, tanto locales como provinciales y nacionales. Luego, si bien la Institución ha funcionado con cierta sistematicidad y dinamismo cerca de 20 años, teniendo aproximadamente 100 niños asistiendo diariamente, encuentro necesario realizar un análisis de la capacidad de gestión estatal a través de la capacidad institucional del CAN en el período 2008 – 2013, abordando así dos gestiones con signo político totalmente diferente a fin de obtener un análisis más completo sobre la capacidad institucional del Estado Municipal. Así pues, tras 32 años de prestar servicios de asistencia a la niñez en la localidad de Cruz Alta, emerge un terreno fértil para identificar y analizar diversas cuestiones para corregir elementos perfectibles a fin de profundizar el alcance de las acciones de dicha institución.

Este trabajo se dividirá entonces en tres partes o secciones. En primer lugar, se propone un acercamiento al objeto de estudio y a la metodología propuesta para el desempeño de esta investigación así como una breve reseña de los antecedentes académicos que posee el objeto de estudio en cuestión. En segundo lugar, se plantea una aproximación a los conceptos claves con los cuales se trabajará y antecedentes históricos de la relación entre el Estado y la niñez. En tercer lugar se aborda la localidad de Cruz Alta específicamente, donde se analiza en primera instancia el CAN con su historia, población objetivo y los servicios que presta para luego adentrarse en la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social. Por último, se dedica un apartado para plasmar las conclusiones obtenidas así como una serie de recomendaciones propuestas para futuras líneas de investigación.

PARTE I: APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO

CAPÍTULO I: SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

En los últimos 20 años se han producido en América Latina transformaciones profundas en el conjunto de su institucionalidad pública, redefiniendo aspectos macros de la matriz socio-política tales como la correlación de fuerzas, el papel de la política, el alcance de la intervención estatal o el rol de la región en el escenario internacional. Así, como consecuencia de la tendencia hacia la urbanización y la descentralización de las tareas de gobierno, las autoridades locales se han convertido, en muchos casos, en los principales agentes en materia de suministro de servicios básicos que afectan la vida de los ciudadanos³.

De esta manera, de acuerdo a Manuel Castells citado por Fabián Repetto, el proceso moderno de globalización y la ampliación de las barreras sociales ha traído consigo una emergencia por la comprensión y el conocimiento de las múltiples dimensiones de la vida social⁴. Más allá de las diferencias con respecto al modo que cada país enfrentó el tránsito hacia el nuevo escenario, lo cierto es que, pese a los esfuerzos llevados adelante, la situación social tendió a agravarse respecto al pasado inmediato, al menos en lo que refiere a los niveles de desigualdad y la magnitud de una pobreza cada vez más heterogénea.

A partir de ello, H. Ibarra afirma que “Los procesos de descentralización producen una nueva configuración del poder local dependiendo de las estructuras sociales y políticas previas”⁵. Estas estructuras sociales, políticas y económicas no deben ser entendidas exclusivamente en “clave municipal”, sino que además deben considerarse las de la propia provincia en la cual cada municipio está inserto.

En este contexto, el discurso sobre la descentralización ha ido cambiando desde un enfoque sobre la transferencia de recursos y funciones hacia otro más preocupado por generar las condiciones para el desarrollo local a través de instituciones, mecanismos y capacidades estatales que aseguren la construcción de lo público desde el gobierno local. Luego, hasta que esta reforma institucional no cobró fuerza en América latina (y

³ Repetto, Fabián. “*Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct. 2003. Págs. 28-31

⁴Ídem.

⁵ Ibarra, Hernán. “*Descentralización del estado y poder local: presupuestos teórico analíticos*”. 2000.

en la Argentina en particular) durante las últimas décadas, el territorio, en especial el local, era visualizado más bien como un ámbito en el cual quienes allí habitaban recibían de modo pasivo los servicios y programas decididos y gestionados desde el nivel central del Estado.

El Estado Municipal debe hacer frente entonces a nuevas demandas que surgen a partir del cambio de rol del Estado Nacional, es decir, las carencias societales generadas a partir de la consolidación del esquema neoliberal – conservador, las rupturas de los sistemas de contención social, con el agravante de la internacionalización del mercado interno, el desempleo y la decadencia del modelo productivista. De esta manera, los gobiernos locales deben tratar de cubrir los espacios vacíos que han dejado la retirada del Estado de Bienestar y que el mercado expulsa en lugar de integrar. Así, el nivel local se ha constituido tanto en el ámbito privilegiado de la democracia como en el receptor de las crisis recurrentes que han atravesado nuestro país. Para responder ante esta situación, los gobiernos locales ejecutan planes estratégicos y políticas de desarrollo local.

Ante todo, cabe aclarar que cada municipio es una construcción social, una construcción de la ciudadanía local, que aunque se encuentre enmarcada y limitada por la legislación provincial, reviste características propias con cierta originalidad y autonomía, a partir del hecho de que surge de las necesidades que se presentaron en cada región en un proceso histórico determinado, influidos por las características de la función productiva que se generaba y la impronta cultural de quienes se asentaron y formaron esas organizaciones locales. De esta manera, los gobiernos locales concretan los lineamientos generados a nivel central, pero también generan sus propias políticas, de acuerdo al contexto particular que enfrentan.

Ahora bien esta coyuntura política, económica y social particular derivó en palabras de Susana Nepi, Directora de Acción Social de Cruz Alta, en *“una metamorfosis de la cuestión social, observándose el desarme de los servicios sociales públicos, la reducción de los gastos en inversión y el posterior corte de gastos de operación, la descentralización de servicios, la privatización, la presencia de otras instituciones como las ONGs ocupando los lugares “dejados por el Estado” y la flexibilización de*

las relaciones de trabajo”⁶. Es en este contexto, donde aparecen en escena, las acciones orientadas a atender a aquellas personas que se encontrasen en situación de vulnerabilidad social. En el caso particular de la presente investigación, el foco de atención se encuentra en los niños.

Es por ello que, también hace más de dos década, el 27 de septiembre de 1990 nuestro país ratificaba la Convención sobre los Derechos del Niño⁷. Dicha Convención, constituye un tratado internacional jurídicamente vinculante, en el que participan una gran cantidad de países pertenecientes a la Organización de Naciones Unidas. A partir de este suceso se ha resignificado el sentido que deben asumir las políticas públicas en la materia. De esta manera, los niños (todo menor de 18 años) se han convertido en sujetos activos de su propio desarrollo, siendo su voz fundamental a la hora de diseñar e implementar políticas destinadas a la promoción de sus derechos. Se hizo evidente entonces la necesidad de reconocer a la niñez como un grupo humano que por su condición de inferioridad en las relaciones sociales requiere para su debida protección de normas específicas que de manera general tiendan al reconocimiento, promoción y amparo de sus derechos.

A partir de dicha ratificación el Estado se constituye como el principal garante tanto de las políticas públicas básicas universales (salud, vivienda y educación), como de las de protección especial que debe asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. De esta manera, el Estado es concebido no solo como garante de los derechos de niñas, niños y adolescentes sino como actor presente y articulador de una amplia participación de todos los otros actores y niveles de la

⁶ Nepi Susana Beatriz. *“El niño y la familia como sujeto de derecho – Analizando el rol profesional”*– UNC, Cruz Alta, Diciembre 2001.

⁷ La Convención posee cuatro principios básicos que guían la interpretación de las normas y establecen los lineamientos llevados a cabo por los diferentes organismos:

- a) El interés superior del niño;
- b) El derecho a la vida y al máximo desarrollo;
- c) El derecho a no ser discriminado;
- d) El derecho de ser escuchado y que sus opiniones sean respetadas.

En conclusión, la Convención significa un cambio radical en el concepto de niñez, pasando de considerar a la infancia como objeto de protección a ser considerada como sujeto de derecho, significa también un cambio en el rol del estado, desde un estado tutelar a un estado garante de derechos y significa un cambio en las políticas públicas, desde un enfoque de carencias a un enfoque de derecho.

sociedad en el marco de una comunidad organizada. Su función entonces es detectar las necesidades sociales y crear las instituciones que puedan responder a esa demanda. Para cumplir con tal fin desde el Estado se implementan diversas políticas públicas orientadas a la niñez mediante la prestación de servicios de asistencia a la niñez, es decir a niños en situación o riesgo de desamparo, realizando un seguimiento de sus familias y focalizando en aquellas necesidades básicas no atendidas con el objetivo de mejorar la convivencia con el entorno y ampliar sus posibilidades de promoción personal y social⁸.

Si bien el Estado en todos sus niveles debe brindar atención a la niñez y a las diferentes problemáticas que la circundan, es el Estado Local o Municipal quien adquiere un lugar trascendental a través de instituciones específicas en la prestación de servicios de asistencia a la niñez.

Precisamente, las autoridades locales se encuentran a la vanguardia del problema, pues como consecuencia de la tendencia hacia la urbanización y la descentralización de las tareas de gobierno mencionada anteriormente, estas autoridades se han convertido mayormente en los principales agentes en materia de suministro de servicios básicos que afectan la vida de los niños. Por lo tanto, aún cuando son los Estados Centrales quienes se hacen parte de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y es sobre ellos que recaen buena parte de las obligaciones jurídicamente vinculantes de la CDN, no existiría un impacto potente de las políticas orientadas a la infancia y adolescencia si los municipios o gobiernos locales no integrasen el enfoque de derecho y la doctrina de la protección integral de la infancia al conjunto de su política local⁹.

Tomando en cuenta que los gobiernos locales son una instancia de prestación de servicios públicos muy próxima a la comunidad, es de alta relevancia conocer el tipo de políticas de infancia que se implementan en este nivel. Luego, los gobiernos municipales juegan un rol de alta relevancia en el proceso de diseño e implementación de las políticas dirigidas a la infancia.

⁸ Servicios Sociales para la Infancia y Adolescencia. Blog de Ayuntamiento de Barcelona. Disponible en: http://w110.bcn.cat/portal/site/ServeisSocials/menuitem.931633495bcd6167b4f7b4f7a2ef8a0c/?vgnextoid=a120c7996897d210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&vgnnextchannel=a120c7996897d210VgnVCM1000074fea8c0RCRD&lang=es_ES

⁹ Dávila Oscar, Ghiardo Felipe, Hatibovic Fuad y Oyarzún Astrid. “¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia”. Servicio Nacional de Menores (SENAME) y Ediciones CIDPA. 2008.

Por otro lado, los municipios y comunas hoy enfrentan crecientes desafíos en orden a posicionarse como actores capaces de promover y sostener el desarrollo local. En este sentido, los Estados Locales definitivamente no juegan el mismo rol de administradores que jugaban veinte años atrás. Deben llevar adelante políticas públicas y actuar eficazmente en sus territorios, es decir estratégicamente. Este ser y actuar estratégico de las ciudades repercute en las instituciones públicas locales. Son ellas, quienes son impulsadas a ser inclusivas, solventes técnicamente, eficientes, inteligentes. Son las instituciones públicas las que finalmente materializan las acciones, desarrollan las líneas de actuación, hacen efectivo lo identificado como meta, a fin de transformar estrategias y problemas en núcleos de gestión. Asimismo son las que movilizan eficazmente dispositivos y recursos para que se cumplan sus objetivos.

Las instituciones entonces constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal observada desde el prisma de los ciclos de políticas públicas, sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba¹⁰.

En el caso del presente trabajo de investigación, se pretende dar cuenta de la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño para atender a la niñez, particularmente aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad social, a partir del Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”. La localidad de Cruz Alta, al igual que los demás municipios y comunas de Argentina, forma parte del proceso de descentralización y urbanización y como tal ha adquirido a lo largo de los años nuevas y más complejas demandas por parte de la ciudadanía. Asimismo, como se ha visto en los párrafos anteriores, la ratificación de la CDN implicó que Cruz Alta, como Estado Local que constituye, responda y garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la localidad mediante la ejecución de políticas públicas de niñez. De esta manera, el Estado Municipal Cruzalteño, debe adecuar su gestión para brindar la atención

¹⁰ Repetto, Fabián. “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Oct. 2003

correspondiente a la niñez, sobre todo aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad social.

Como se mencionó anteriormente las instituciones constituyen un aspecto central en la identificación de problemas y en la implementación de políticas públicas. Dado que la niñez se considera desde 0 a 18 años, es necesario aclarar que desde 0 a 4 años el espacio institucional encargado de brindar asistencia es la Guardería Duendecitos, ubicada en el Dpto. de Acción Social, mientras que de los niños de 4 a 18 se encarga el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”. Dado que es la institución de vanguardia en la localidad, la presente investigación se abocará a su accionar. De esta manera, ubicado en la calle Malvinas Argentinas 1150 del Barrio Belgrano, el CAN se encuentra en la periferia del radio urbano, intentando lograr la inclusión social de la población infantil que vive en situación de vulnerabilidad social en la localidad de Cruz Alta.

El Centro es una institución municipal cuya función principal es brindar un espacio de atención a la niñez, no sólo en el área de la alimentación, sino también en el área educativa, brindándole a sus concurrentes ayuda escolar por parte de docentes; en el área recreativa a través de diferentes talleres y en el área sanitaria. Por tanto, el Centro contribuye a la contención del niño en horarios extra escolares, brindando servicios educativos, recreativos, alimenticios y sanitarios (tanto físicas como mentales). Es decir, que desde la institución se trabaja al niño de manera integral y en pos de su integración con el medio contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los niños y adolescentes que transcurren allí.

Si bien el Centro de Asistencia a la Niñez no tiene una fecha exacta de fundación, comenzó sus pasos cerca de 1982 como la conocida “Copa de Leche” pero fue solo con el transcurrir de los años que se constituyó en un Centro de Asistencia como lo es en la actualidad. Si bien la institución ha ido cambiando a lo largo de los años, desde su estructura, funcionamiento hasta los servicios y actividades que presta y desarrolla, ha mantenido su objetivo principal: la inclusión y contención de los niños cruzalteños que viven en situación de vulnerabilidad social.

En relación a la niñez cruzalteña que vive en condiciones de vulnerabilidad social, es preciso identificar las características económicas, culturales y sociales que manifiestan los niños y sus familias a fin de poseer un panorama más completo y preciso de la

situación. De acuerdo a lo expuesto en las entrevistas realizadas a la Directora y docente integradora del CAN y a la Directora del Dpto. de Acción Social siendo aproximadamente 100 niños los que concurren al CAN, se observan entre 20 y 30 familias y sus características sociodemográficas se han mantenido en los últimos 10 años.

En cuanto a los tipos de familias que concurren al Centro, se encuentran por un lado las familias monoparentales con jefatura femenina y por otro lado las familias nucleares. En el caso de las primeras, la figura del padre es totalmente ausente. Por otro lado, en el caso de las familias nucleares su situación conyugal se caracteriza por uniones de hecho y relaciones inestables, con más de cuatro hijos pero de diferentes padres. Estas últimas familias, constituyen la mayoría de los casos. En ambos casos, las familias se constituyen con un elevado número de hijos, cuatro o cinco hijos cada familia.

En relación al nivel de instrucción de las familias de los niños es bajo, la mayoría solo alcanzó completo el nivel primario, siendo poco significativo el nivel secundario. Respecto a los niños que asisten al Centro, se encuentran 36 en el nivel secundario y 65 en el primario. En el caso de la escuela primaria no se observa deserción, pero si se observan casos de deserción escolar en la escuela secundaria.

En cuanto a la situación laboral de estas familias, la inestabilidad y la precariedad laboral con ingresos escasos es la característica más frecuente. En el caso de la población masculina tiene un período activo dentro del Sindicato de Oficios Varios. Es decir que en su mayoría son changarines o jornalizados del Sindicato. Mientras que en el caso de la población femenina las oportunidades se encasillan en el barrido de calles o en tareas de limpieza de casas. Dado el sistema rotativo de ambas actividades, los ingresos que se pueden generar no satisfacen las necesidades ni demandas de un amplio sector vulnerable. *“Con escasas capacidades de autogestión y participación recurriendo en un círculo vicioso a la estigmatizante asistencia social como forma de vivir el día a día”*¹¹, es la situación que se repite a diario en estas familias.

Las condiciones de higiene y habitacionales son precarias, en su mayoría no presentan la infraestructura necesaria como para albergar el número de integrantes del grupo

¹¹Nepi, Susana Beatriz. Tesina *“El niño y la familia como sujeto de derecho – Analizando el rol profesional”*– UNC, Diciembre 2001. Pág. 1

familiar, lo que deviene en hacinamiento. Además poseen dificultades para mantener los servicios por no poseer un empleo estable. En otros casos, viven en viviendas prestadas que luego deben devolver.

En torno a los niños que asisten al Centro se identifican problemáticas de diversas índoles. Una de ellas la constituye la desorganización familiar así como la falta la inclusión familiar en la sociedad, viviendo prácticamente en la marginación. De esta manera, las trayectorias familiares y sus propias cuestiones culturales influyen en la crianza de sus hijos. Así, las relaciones familiares se desarrollan dentro de un clima de indiferencia, con escaso desempeño de roles paternos contenedores y poco participativos. Asimismo se observa la carencia de hábitos de higiene y alimenticios.

Otra de las problemáticas en torno a la población asistente que se observa, es la deserción escolar, la cual ha sufrido un aumento progresivo en las últimas décadas. En efecto, esta situación se agudizó entre el 2013 – 2014. La deserción escolar comienza a notarse en el secundario, donde 1º año es el quiebre. Asimismo se observa bajo rendimiento escolar en estos niños. La deserción trae aparejadas problemáticas aún más complejas:

“De esta manera quienes quedan así marginados de las posibilidades educativas, no solo pierden un canal de capacitación e inserción social (...) sino también el acceso a las redes sociales que sostienen la producción de identidades construidas dentro de la sociedad”¹².

Uno de los factores que influyen en el abandono escolar es la maternidad precoz. Es precisamente en esta edad donde se comienza a hacer presente la percepción de la “madurez” ligada a la construcción de una familia, la crianza de los hijos, etc. En muchos casos esto se relaciona con la voluntad de “irse de casa” y formar un hogar propio, en otros simplemente, tener hijos es valorado como lo más importante, incluso frente al trabajo, al estudio u otras posibilidades de desarrollo personal. Cabe aclarar que esta problemática no es propia ni particular de la localidad de Cruz Alta, sino que en todo el país se observan situaciones similares.

¹² Repetto, Fabián. “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Oct. 2003.

Se identifica también altos grados de violencia en estos niños, como ser agresión verbal y física entre ellos y para con el personal. Esto se observa mayormente en los niños que tienen entre 12 y 15/16 años. También son frecuentes las dificultades en el plano de las relaciones sociales.

Susana Nepi plantea que los jóvenes padres de familias que envían a sus hijos al Centro, con frecuencia circulan por los pasillos del Departamento de Acción Social en búsqueda de alguna posibilidad laboral, sintiendo el peso de la marginación, con bajos niveles educativos y escasas posibilidades de inserción laboral, llegando en los casos más extremos a recurrir a conductas delictivas o al ejercicio de la prostitución. Muchos de estos padres, son aquellos que pasaron años antes por la Unidad de Apoyo Familiar, que luego se constituiría en el actual Centro de Asistencia. De esta manera se repite el círculo vicioso.

Es notable asimismo la falta de hábitos de higiene y alimenticios, falta de atención con las actividades escolares de los niños, es decir un estado de abandono generalizado en la mayoría de los casos de los niños asistentes al Centro.

Otra de las dificultades es la escasa colaboración y participación del ámbito familiar imposibilitando de esta manera el acercamiento de los padres a la institución para luego insertarlos en la acción transformadora que llevaría al crecimiento de los actores involucrados. Se identifica entonces una escasa relación con las familias de los niños, la cual parece ser lejana, esporádica y sólo presente en aquellas familias que se acercan al Centro, en particular las madres. Así de las 20 familias cuyos niños asisten al Centro, solo tres se acercarían habitualmente a la Institución.

De acuerdo a lo planteado por la Directora del Centro, las dificultades para acercarse a la Institución se deberían a los frecuentes embarazos precoces, luego los padres son jóvenes y repiten sus historias en sus hijos y así de generación en generación. Asimismo, el consumo de drogas también es identificado como una de las causales del prácticamente nulo acercamiento de las familias a la Institución. No es un dato menor el hecho de que el consumo de drogas haya aumentado en la localidad con el paso de los años.

Ahora bien, afrontar los retos derivados de situaciones socio-económicas, fiscales y político-institucionales muy diversas, como es el caso de las provincias y municipios

argentinos, requiere de importantes capacidades por parte del Estado, en sus diversos niveles de gobierno. Y si bien es claro que para fortalecer y renovar dichas capacidades de ese Estado nacional, provincial o municipal también se requieren sinergias relevantes con el sector privado y las organizaciones sociales con influencia en cada escala territorial concreta, en última instancia se requiere capacidad de gestión estatal. Es decir, que de acuerdo con Marilee Grindle citada por Mario Lattuada y María Elena Nogueira en la obra *“Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea”*¹³, las intervenciones de los gobiernos no se introducen en el vacío, se construyen sobre las capacidades existentes, aún cuando estas se consideran deficientes.

Por ello el tema de la presente investigación es precisamente analizar esa capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño para brindar atención a la niñez en situación de vulnerabilidad social de la localidad, siendo el Centro de Asistencia a la Niñez el espacio que permite visualizar dicha capacidad institucional. A fin de realizar un análisis más preciso y completo, se decide abordar como se mencionó con anterioridad un período acotado de tiempo (2008 – 2013) donde se incluyen la actual gestión de gobierno y parte de la anterior gestión, abordando así dos gestiones con signo político diferente.

¹³ Lattuada Mario y Nogueira María Elena. *“Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”*.

CAPÍTULO 2: JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de investigación irrumpe en un campo que ya ha sido conformado previamente, ya que dentro del mismo coexisten investigaciones consolidadas, temas ya conocidos, temas explorados en menor medida, y problemas muy poco explorados. Al mismo tiempo se han conformado diversas perspectivas; algunas complementarias y otras contrapuestas. Es así que me posiciono desde el nuevo paradigma conocido como “Protección Integral o Protección de los Derechos del Niño”, para reforzar los postulados que él sostiene y apoyándome en los investigadores o profesionales más representativos que mejor se adaptan a las necesidades de mi trabajo.

A partir del 2006 con el dictamen de la Ley 26.061, Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, se observa un cambio notable de perspectivas a la hora de abordar la temática en cuestión. La aprobación de la Ley implicó no sólo la adecuación de la legislación a los principios contemplados en la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que significó también, el comienzo de una transformación de las diversas prácticas, instituciones y políticas destinadas a las personas menores de edad, generando nuevas demandas y desafíos. Evidentemente el nuevo marco, que tiene vigencia para todo el territorio de la República, se inscribe en los principios que informan lo que ha dado en llamarse la Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

Creo que los objetivos enunciados en esta investigación, nos invitan a conocer una faceta diferente dentro de la gestión municipal cruzalteña, particularmente en relación a su capacidad institucional en materia de niñez, visualizada a través del Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”. Es decir, superar lo meramente fáctico como ser los servicios y actividades llevados a cabo, para obtener una mirada más analítica de esta capacidad institucional del Estado para atender la niñez en situación de vulnerabilidad social, centrándome en este caso en el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”.

La elección de la institución a través de la cual se observa la capacidad de gestión del Estado Municipal para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social, responde al hecho de que, el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella” existe desde hace más de 30 años a fin de dar respuesta a dicha situación de vulnerabilidad. Constituyéndose en la institución emblema de la implementación de políticas para la

niñez, aquí se ha visto y vivido por decirlo de alguna manera, concretamente la transición y hasta la coexistencia de paradigmas que van confeccionado un entramado de actores, políticas y relaciones sociales en pos de subsanar en cierta manera la situación de vulnerabilidad de los niños que allí asisten.

Es dable mencionar en este apartado, el por qué de la elección del período de tiempo a analizar (2008 – 2013). Como se mencionó previamente, la elección responde a la posibilidad de abarcar, aunque de manera acotada, dos gestiones con signo político totalmente diferente. Se incluye entonces, la gestión actual del Intendente Marcos Bizet, perteneciente al Frente Cívico y a la gestión precedente de Diego Passerini, representante de Unión por Córdoba. De esta manera, conociendo con mayor profundidad el escenario estatal se obtiene un análisis más interesante de la capacidad institucional del mismo para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social.

Claramente en todo abordaje de un problema de investigación se debe justificar la originalidad de la propuesta y el interés intrínseco de la misma; no obstante la utilidad que tendrá el desarrollo de la investigación es un importante punto a tener en cuenta. De acuerdo al censo poblacional realizado en el 2010, de la población total cruzalteña (7200 habitantes), el 28.08% lo constituye población de 0 a 19 años, en donde estarían incluidos los niños y niñas de la localidad. Vale decir que si bien se considera niño/a a todo aquel que sea menor a los 18 años, en las categorías utilizadas en el Censo se incluía una franja etaria de 15 a 19 años, generando así un desfasaje con la real población infantil. Haciendo esta salvedad, se procede a describir que de los 2.022 “niños” habitantes de Cruz Alta, aproximadamente 100 asisten al Centro de Asistencia a la Niñez, esto es un 4.94%. Si se comparan estos valores con el censo realizado en el 2001, podrá observarse que es prácticamente el mismo porcentaje, ya que el crecimiento poblacional no es realmente significativo.

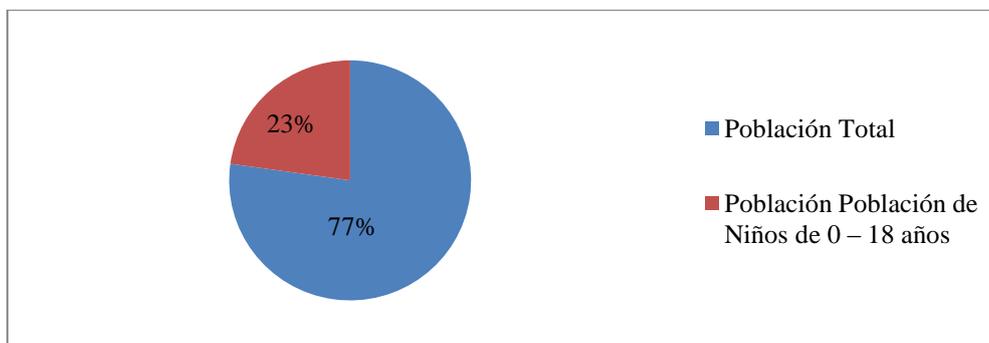
Tabla N° 1

Población de Niños de 0 – 19 años. Año 2001

Población Total	Población de Niños de 0 – 19 años	%
6862	2026	29.52

Fuente: Elaboración propia en base a información extraída del sitio de Municipios en Ministerio del Interior y Transporte – Presidencia de la Nación. 2001

Gráfico N°1: Población de Niños de 0 – 19 años. Año 2001



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída del sitio de Municipios en Ministerio del Interior y Transporte – Presidencia de la Nación. 2001

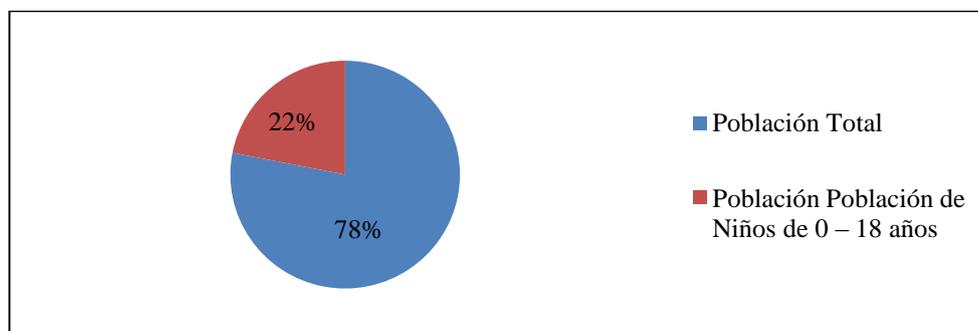
Tabla N° 2

Población de Niños de 0 – 19 años. Año 2010

Población Total	Población de Niños de 0 – 19 años	%
7.200	2.022	28.08

Fuente: Elaboración propia en base a información extraída del sitio de Municipios en Ministerio del Interior y Transporte – Presidencia de la Nación. 2010

Gráfico N° 2: Población de Niños de 0 – 19 años. Año 2010



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída del sitio de Municipios en Ministerio del Interior y Transporte – Presidencia de la Nación. 2010

No obstante, de acuerdo a los profesionales del Centro de Asistencia a la Niñez si bien la cantidad de niños asistentes se mantiene de manera constante, habría más niños en condiciones de vulnerabilidad social que deberían recurrir, pero debido a la escasez de recursos tanto materiales como humanos no es posible incluirlos en la institución.

Cabe aclarar que a los fines de la presente investigación, sería de gran utilidad poseer datos cuantitativos de la cantidad de niños que se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Sin embargo los únicos datos que existen sobre población cruzalteña con necesidades básicas insatisfechas (NBI) no han sido identificados según las edades por lo tanto es imposible discriminar de esta población cuantos son niños. De todas maneras, dado que estos niños pertenecen a familias que poseen NBI, se

esbozarán los datos extraídos del Informe de situación socio – demográfica del Departamento de Marcos Juárez realizado en el 2008¹⁴.

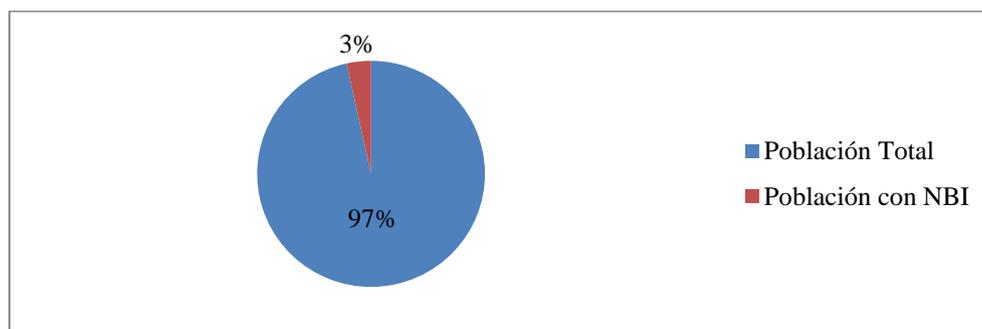
Tabla N° 3

Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2008

Total	Con NBI	%
7.200	257	3,60%

Fuente: Informe de situación socio – demográfica del Departamento de Marcos Juárez 2008

Gráfico N°3: Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2008



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída del Informe de situación socio – demográfica del Departamento de Marcos Juárez 2008

Por otro lado, la falta de información sobre la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño permanece desconocida y se basa en estimaciones. Por este motivo y dado que para el diseño de políticas públicas es pertinente contar con información completa y precisa que sirva de sustento, resulta de gran importancia realizar la presente investigación,

Por lo tanto, opino que la investigación excede el campo puramente académico, ya que los resultados obtenidos serán de gran utilidad para todos aquellos que se encuentran encargados de diseñar políticas públicas en materia de niñez (unidades estatales,

¹⁴ Informe de situación socio – demográfica del Departamento de Marcos Juárez. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Dirección General de Descentralización e Integración Regional. 2008.

profesionales, etc.) o para aquellas personas que acompañan actualmente, o acompañarán en un futuro, la gestión del Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”.

CAPÍTULO 3: OBJETIVOS E HIPÓTESIS

De acuerdo al problema planteado propongo como **objetivo general** de este trabajo:

- Analizar la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social, a través del Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella” en el período 2008 – 2013 en la localidad de Cruz Alta.

Para ahondar en este objetivo general, me planteo los siguientes **objetivos específicos**:

- Identificar las dimensiones que constituyen la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social entre los años 2008 – 2013 en la localidad de Cruz Alta.
- Analizar las dimensiones de la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño en el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella” para prestar servicios de asistencia a la niñez, entre los años 2008 – 2013 en la localidad de Cruz Alta.

De acuerdo al problema planteado propongo como **hipótesis** de este trabajo:

- La capacidad institucional del Estado Municipal para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social ha presentado potencialidades para su desarrollo entre los años 2008 – 2013 en la localidad de Cruz Alta. Esto se vería reflejado particularmente, pese a la existencia de múltiples dificultades, en la gestión del Centro de Asistencia “Carlos Tardella” para la prestación de servicios de asistencia a la niñez.

CAPÍTULO 4: MARCO METODOLÓGICO

¿Cómo abordar la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño?

En relación a la metodología que se utiliza en la presente investigación, se puede advertir que la misma será netamente de carácter cualitativo, ya que el objeto de estudio se vincula con el funcionamiento de la institución y aquellas cuestiones tanto internas como externas que influyen en cierta forma en su funcionamiento. Asimismo se relaciona con los actores involucrados en el Centro y en el Departamento de Acción Social y sus propias percepciones sobre la capacidad institucional del Estado Municipal en materia de niñez. En tal sentido las principales herramientas metodológicas a utilizar serán cualitativas como por ejemplo la observación directa y las entrevistas en profundidad con los diferentes actores intervinientes.

En el análisis de tipo cualitativo se recurrirá a herramientas, que nos permitirán conocer, con cierto grado de profundidad, las opiniones de los actores involucrados en la investigación, respecto a ciertos temas como: la gestión municipal en materia de niñez en situación de vulnerabilidad social, los servicios que se prestan desde el Centro de Asistencia a la Niñez, entre otras cuestiones. Tales herramientas nos permitirían arribar a ciertas conclusiones, las cuáles se transformarían en respuestas tentativas a los interrogantes planteados al comienzo del proceso, que a su vez serían útiles para cumplimentar los objetivos trazados.

Para ello, se realizarán seis entrevistas en profundidad a los actores más involucrados con el funcionamiento del CAN. La selección de los mismos, definitivamente no será aleatoria, sino que desde el principio se piensa en entrevistar a aquellos que hayan formado parte desde sus inicios del CAN o que se encuentren desde hace unos años involucrados con la institución a fin de poseer una perspectiva más completa y profunda del Centro. Por lo tanto, se entrevista a la Directora del Centro, quien se encuentra en el puesto desde hace más de 20 años y posee un conocimiento exhaustivo del funcionamiento y detalles de la institución. Luego se consulta a la Directora del Departamento de Acción Social, a la cual responde el Centro, quien posee información más ligada al aspecto formal, legal e institucional de la institución. Asimismo, se decide entrevistar a una de las fundadoras del Centro, para conocer los orígenes de la institución y a qué necesidades respondía a la hora de su creación.

Factibilidad

En cuanto a las fuentes para la realización de la investigación se cuenta, afortunadamente, con información obtenida de documentos normativos y de archivos publicados en páginas web.

Por otro lado, se cuenta con la entera disposición de la información que posee tanto el CAN como el Departamento de Acción Social. A esto nos referimos cuando hablamos de entrevistas, folletería, material informativo entregado en capacitaciones, documentos normativos internos, entre otras fuentes.

En relación a la búsqueda bibliográfica necesaria para la investigación, se cree que es abundante respecto a la temática en general, pero escasea a medida que se va acotando el objeto de estudio, sobre todo en lo que respecta al análisis del caso concreto del Centro.

CAPÍTULO 5: HACIA UN ESTADO DEL ARTE

Es bastante exhaustiva y detallada la literatura y estudios sociales vinculados a la asistencia a la niñez, precisamente por que dicha temática ha sido abordada desde diversas ópticas interpretativas, no siempre referidas a idénticas preocupaciones teóricas, políticas y sociales. Por ejemplo, una de las formulaciones más corrientes, sobre la que se basan los investigadores es la que coloca el foco de atención en las políticas públicas de infancia existentes y los servicios prestados así como de las que se encuentran pendientes de concretar.

Vale decir que, la niñez y las políticas públicas de infancia también han sido abordadas por organismos internacionales y gobiernos de todas las latitudes, de hecho en América Latina es un tema recurrente hace unas décadas en todos sus gobernantes.

Comenzaremos mencionando a Mariana Alonso y a Mónica Bifarello, quienes en el 2003, en el marco del 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, han presentado el trabajo de investigación “Políticas Públicas para la Infancia en Argentina: la deuda pendiente”¹⁵. Aquí las autoras plantean que en los últimos años se ha asistido a un desplazamiento de las tradicionales políticas asistenciales y correctivas para el menor, a políticas integrales, con el acento en la promoción y la prevención para todos los niños, entendiendo al niño como ciudadano. De esta manera definen dicho proceso como el pasaje de la consideración del menor como objeto de compasión y represión, al niño y adolescente como sujeto de derechos. Y es aquí donde la Convención de los Derechos del Niño y de la Niña juega un papel de bisagra entre esos dos modelos de intervención. Lo interesante de dicho trabajo de investigación es el hincapié hecho en el rol protagónico adquirido por los municipios, donde pensar la política social a escala local es uno de los nuevos desafíos que se ha incorporado en los gobiernos municipales. Desde este parámetro, y con relación a la infancia, muchos municipios argentinos se han abocado a la tarea de implantar acciones que involucran problemáticas convencionales de tipo asistencial, y también aquellas que comprenden una protección especial para los niños/as como es el maltrato infantil. Las autoras consideraban que aún faltaba colocar a los niños y niñas en la agenda gubernamental para generar respuestas políticas que, con el eje en la infancia, atraviesen

¹⁵ Alonso, Mariana y Bifarello, Mónica. “Políticas Públicas para la Infancia en Argentina: la deuda pendiente”. Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. 2003

todas las políticas públicas. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la investigación fue realizada y presentada en el 2003, por lo tanto la situación ha avanzado de alguna manera en este sentido.

María Elena Naddeo, en su obra “La situación actual de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Aportes para la discusión de las políticas públicas”¹⁶ propone -a partir de la exposición diagnóstica de la situación actual de la infancia y adolescencia en la República Argentina y en especial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- analizar en primer lugar, los procesos socioeconómicos y políticos que delinearon esa realidad, para luego señalar los postulados y acciones necesarias para la construcción de una infancia y juventud con mejor calidad de vida y acceso equitativo al goce pleno de sus derechos y necesidades. Es importante mencionar que se aborda el análisis de la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia desde un marco ideológico específico: el paradigma propuesto y consagrado por la Convención Internacional de los derechos del Niño, sancionada en Naciones Unidas en 1989, aprobada por ley en nuestro país en 1990 y luego incorporada a la Constitución Nacional junto con los demás tratados internacionales de derechos humanos en la Reforma de 1994. El mismo nos plantea una nueva concepción de la infancia: pensar a los chicos, a las chicas, a los adolescentes, como sujetos plenos de derechos y definir que la responsabilidad de los adultos todos: del estado, de las familias, de las instituciones tanto estatales como de la sociedad civil, es asegurar y garantizar el cumplimiento de esos derechos.

Soledad Larraín en su texto “De Objeto de Protección a Sujeto de Derecho” en Políticas Públicas para la Infancia¹⁷, nos ilustra sobre la evolución del concepto de niñez, especialmente a partir de la Convención de los Derechos del Niño, de Naciones Unidas, que pasó de considerar a la infancia como objeto de protección a ser considerada como sujeto de derecho. Ello significa, también, un cambio en el rol del estado, desde un estado tutelar a un estado garante de derechos y un cambio en las políticas públicas, desde un enfoque de carencias a un enfoque de derecho. Hace presente la falta de protagonismo que tiene la infancia en la agenda política y social, por lo cual resulta imperativo generar mecanismos de consulta y participación de los niños y niñas en las

¹⁶ Naddeo, María Elena. “La situación actual de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Aportes para la discusión de las políticas públicas”.

¹⁷ Larraín, Soledad. “De Objeto de Protección a Sujeto de Derecho”. Políticas Públicas para la Infancia. Ed. Felipe Cousiño Donoso y Ana María Foxley Rioseco. 2011

políticas que les afectan directamente, así como reforzar los mecanismos jurídicos que garanticen sus derechos.

En “La política de infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011 – 2021”¹⁸ se desarrolla la política pública sobre infancia y adolescencia en Bogotá y se plantean orientaciones para su implementación, esbozándose los indicadores para evaluar su futura ejecución.

Un documento a tener en cuenta es “Servicios de atención a niños y niñas de 45 días a 36 meses”¹⁹ expuesto por Unicef en el año 2011. Aquí se esbozan los resultados de la investigación Estado de situación de los servicios destinados a la atención de los niños y niñas de 45 días a 36 meses. Dichos resultados se relacionan con los siguientes ejes: Descripción y análisis de los diversos formatos y características de los servicios prestados; los lineamientos de la supervisión, incumbencias del rol, expectativas de los actores a cargo de los servicios, perspectivas y los avances en la formulación de una tipología que permite abordar la diversidad de servicios existentes. Asimismo, este documento ofrece algunas recomendaciones que fortalezcan las prácticas en curso, así como la definición de futuras políticas de atención a la primera infancia.

“Las Políticas Públicas y la Infancia en España: Evolución, Impactos y Percepciones. Propuestas para la reflexión”²⁰ de UNICEF ofrece un análisis sobre la cuestión de las políticas sociales y sus impactos sobre la infancia en España, desde el punto de vista de tres autoras expertas en distintas ramas relacionadas con políticas públicas e infancia. Por un lado, la socióloga Lourdes Gaitán describe y analiza los principales hitos relativos a la evolución de las políticas públicas en España, a través de un análisis histórico de aproximadamente cuarenta años en el cual distingue dos periodos separados por la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por España. Luego, la economista Olga Cantó, después de una breve descripción de la situación de la infancia en España, aborda más directamente la descripción de la extensión, las características y el impacto en la infancia de las políticas de ayudas y transferencias monetarias existentes en 2008. Finalmente, la antropóloga Begoña Leyra, recoge y analiza las percepciones, reflexiones y valoraciones de algunos niños y niñas que reciben diferentes tipos de prestaciones y ayudas públicas, así como aportes de algunos padres o tutores

¹⁸ “La política de infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011 – 2021”. Comité Operativo Distral de Infancia y Adolescencia (CODIA).

¹⁹ “Servicios de atención a niños y niñas de 45 días a 36 meses”. UNICEF. 2011

²⁰ “Las Políticas Públicas y la Infancia en España: Evolución, Impactos y Percepciones”. Propuestas para la reflexión. UNICEF. 2011

sobre los diferentes contextos en el que se reciben dichas ayudas y cómo estas inciden o impactan sobre su bienestar. Aquí se hace el foco en incorporar progresivamente las percepciones, opiniones y valoraciones de todos los actores claves implicados, como elemento destacado de la evaluación de las políticas públicas. Cabe destacar que uno de los principales aportes de esta obra es el hecho de plantear que si las políticas públicas de infancia no “escuchan” a los niños en todas sus fases desde la definición a la evaluación de sus resultados e impactos, no solo carecen de un apropiado enfoque de derechos, sino que pierden en coherencia y eficacia.

Luego otra experiencia de investigación que aborda la cuestión de la niñez es “Políticas Públicas de Infancia” - Una Mirada desde los Derechos de Carlos Eroles, Adriana Fazzio y Gabriel Scandizzo²¹. En la misma se realiza una descripción y análisis crítico de las políticas públicas de infancia en la Argentina, desde la nueva perspectiva, donde el niño es concebido como un ciudadano, un sujeto pleno de derecho. Además se abordan aspectos concretos de la intervención profesional en tema de familia; adolescentes en conflicto con la ley y chicos en situación de calle y en la prevención de la violencia social, institucional y familiar.

Otra obra de referencia es el diagnóstico participativo “A la Altura de los chicos - Situación de las infancias en el Distrito Oeste de la Ciudad de Rosario”²² pretende mostrar las condiciones de las infancias en el Distrito Oeste (DO) de la ciudad de Rosario desde una perspectiva participativa. Es decir involucrando, consultando, hablando y oyendo a los actores vinculados y comprometidos con el bienestar y defensa de los derechos de los niños y niñas del DO. Se enmarca en el Programa “A la Altura de los chicos” llevado adelante por la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario. El trabajo se centra en dos grandes cuestiones: la vulnerabilidad de los derechos de las infancias y las capacidades estatales para protegerlos y resguardarlos. Asimismo, las preguntas a las que se quiere dar respuesta son: en qué medida los niños/as afrontan violaciones de sus derechos y cómo el estado despliega sus capacidades, estrategias y mecanismos en defensa de las infancias.

²¹ Eroles, Carlos, Fazzio Adriana y Scandizzo Gabriel. “*Políticas Públicas de Infancia - Una Mirada desde los Derechos*”. 2005

²² “*A la Altura de los chicos*”. Situación de las infancias en el Distrito Oeste de la Ciudad de Rosario - Diagnóstico Participativo. (2012).

“Sistemas de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes – Recorridos y perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil” es una obra llevada a cabo por una serie de organismos (Universidad Nacional de Córdoba, Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Fundación Arcor y Fundación Holcim Argentina) producto de la realización del diseño e implementación del curso que lleva el mismo nombre que la mencionada obra. En la obra se presenta el enfoque de los derechos humanos y su aplicación a las políticas sociales, también se analiza la génesis de las políticas de protección a la infancia en la Argentina y se desarrolla el concepto de ejercicio de ciudadanía por parte de las niñas, niños y adolescentes, entre otras cuestiones.

Finalmente se encuentra el informe llevado a cabo por el Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia el pasado año, donde se recogen las lecciones aprendidas durante el primer año de trabajo del mencionado Observatorio.

Ahora bien, con respecto a la capacidad institucional del Estado Municipal para la atención de la niñez, y particularmente del Estado Municipal Cruzalteño para atender la niñez en situación de vulnerabilidad social no se ha encontrado investigación alguna. Respecto al CAN, existe solo un trabajo de investigación que si bien analiza brevemente su historia, la población que asiste y los servicios que presta, el enfoque está puesto en el rol del trabajador social en dicha institución.

PARTE II: MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 6: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE LO QUE HABLAMOS? DEFINIENDO CONCEPTOS

La primera clave de los supuestos teóricos que sustentan la investigación es aquella que define el término de *Política Pública con Enfoque de Derechos* y luego se abordará el concepto de *Capacidad Institucional* con sus respectivas dimensiones (institucional, organizacional, humana, recursos económicos y redes).

No obstante, previamente a desarrollar estos conceptos, es pertinente aclarar desde que paradigma me posiciono para llevar a cabo la presente investigación. En los últimos diez años se han vivido cambios significativos respecto a los paradigmas vinculados con la infancia, que han traído aparejadas transformaciones organizacionales e institucionales para poder responder al nuevo paradigma.

Así, en Argentina, durante 86 años (1919 – 2005) estuvo vigente la Ley 10.903 (conocida como “Ley Agote” o “del patronato de menores”) que imponía el régimen del “Patronato”, bajo el cual el Estado disponía judicialmente de las vidas de niños y niñas que consideraban en peligro. La situación de pobreza y los conflictos familiares complejos eran sinónimo de riesgo y eso constituía motivo suficiente para ser separados de sus familias, privados de sus derechos y alojados en institutos de menores. Esa institucionalización la decidían los jueces y era puesta en práctica por las áreas administrativas sociales. Los jueces de menores decidían si un menor se encontraba en estado de abandono y era preciso institucionalizarlo.

Con el tiempo, los avances en el reconocimiento de los Derechos Humanos provocaron cambios en las ideas predominantes sobre la infancia. Se revisaron los conceptos que justifican la Doctrina de la Situación Irregular y surgió a fines del Siglo XX un nuevo paradigma: la Protección Integral de los Derechos de la Infancia. En dicho paradigma, se concibe a la niñez como una sola y al niño o niña como sujeto de derechos que deben ser garantizados por el Estado, a través de políticas públicas. Se obtiene finalmente como resultado un instrumento jurídico internacional de Derechos Humanos, que contiene todos los postulados de esa protección integral: la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN). En nuestro país, el paradigma se expresa a través de la Ley 26.061, sancionada en el año 2005.

Por tanto, actualmente se observa el tránsito desde el antiguo Paradigma de la Situación Irregular o “Patronazgo” al Paradigma de la Protección Integral. No obstante, es sabido que los cambios se producen de manera progresiva, conviviendo entonces diferentes paradigmas en las diversas prácticas llevadas a cabo. Estos paradigmas son los que aportan una multiplicidad de concepciones a las prácticas conllevando una manera de actuar determinada.

La diferencia entre ambos paradigmas es fundante en cuanto a la concepción de los niños, niñas y adolescentes. A fin de lograr mayor claridad se esbozará un cuadro comparativo con ambos paradigmas.

DOCTRINA DE LA SITUACION IRREGULAR – LEY N° 10.903	DOCTRINA DE LA PROTECCION INTEGRAL – LEY N° 26.061
“Menores en riesgo”: Se configura la categoría de menor abandonado y delincuente, para lo cual se propone una solución a la situación crítica que lo pone en “situación de riesgo”, mediante una respuesta intervencionista como control social de la niñez y adolescencia.	Niñas, niños y adolescentes: Se entiende que la infancia es una sola y que es necesaria para su protección la formulación de políticas públicas universales para todos los niños.
Menor como objeto de cuidado: El menor no es titular de derechos, sino objeto de tutelaje por parte del Estado. Los adultos deciden sobre su bienestar.	Niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos: más allá de su realidad económica – social, se concibe a los niños como sujetos activos de derechos, y se garantiza el respeto y ejercicios de los mismos como ciudadanos.
Estado Rector: Interviene frente a las situaciones sociales de riesgo que atraviesa el menor y su familia, a través del “Patronato” judicial, sustentado en el poder del Estado.	Estado Promotor del bienestar de los niños: Interviene a través del diseño, definición y ejecución de políticas públicas promocionales (educación, salud, trabajo, etc.) con la participación de los niños y la comunidad.
Judicializar en miras de la protección: considera abandono la ausencia de padres, como también situaciones de riesgo material y moral de la familia, posibilitando la separación del menor de ese entorno familiar.	Preservar la convivencia familiar: considera que la situación económica nunca puede dar lugar a la separación del niño de su familia. Constituye sí, una alerta que induce a apoyarla y fortalecerla a través de la efectividad de programas de salud, vivienda, educación, etc.
Institucionalizar: se puede solicitar u ordenar la institucionalización del menor por tiempo indeterminado, que implica restringir sus derechos, aduciendo “peligro material o moral”	Garantizar el desarrollo armónico e integral del niño: ningún niño puede ser privado de su libertad, entendida como ubicación de la niña, niño o adolescente en un lugar de donde no pueda salir por su propia voluntad. Se le debe acompañar para su adecuada inclusión social, fortaleciendo su familia. Su privación debe realizarse de conformidad con la normativa vigente.
Sin la debida defensa: el menor que cometió un delito queda sujeto a la intervención judicial. No es oído y no tiene derecho a la defensa. Incluso cuando sea declarado inocente puede ser privado de su libertad.	Defensa y debido proceso: la justicia tiene la obligación de oír al niño y actuar conforme a un proceso legal.

Fuente: Elaboración Propia

La concepción de Política Pública con Enfoque de Derecho

El Centro de Asistencia a la Niñez se constituye como el actor que permite la implementación de políticas públicas vinculadas a la infancia, que se encuadran dentro de las conocidas políticas públicas con enfoque de derecho. Luego lo primordial es comenzar a describir el contenido teórico de la palabra “Política Pública con Enfoque de Derecho”.

No obstante, considero esencial primero hacer referencia a la concepción de Política Pública para después arribar específicamente a la de Política Pública con Enfoque de Derecho. Luego, tomando como referencia la concepción de Joan Subirats, diremos que una política pública comprende un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones desarrolladas en cierto período de tiempo. *“Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc.”*²³.

En una similar línea de pensamiento se encuentra Luis Aguilar Villanueva quien en su obra “La hechura de las políticas” plantea que la política

*“...se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de un campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos vinculante para todo los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos...”*²⁴.

De esta manera, las políticas públicas constituyen decisiones de gobierno que concentran la opinión y la participación, junto con la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Luego no son solo elecciones tomadas para dar respuesta a un problema, sino que detrás de ellas subyacen teorías y visiones particulares de carácter complejo. Se constituye entonces en *“una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de acciones de decisiones a*

²³ Subirats Joan. “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”, INAP. 1989. Págs. 9 – 46.

²⁴ Aguilar Villanueva Luis. “La hechura de las Políticas”. Estudio introductorio y edición. México, DF. 1992. Pág. 22.

adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores”²⁵. Cabe aclarar que para Aguilar Villanueva las políticas conforman una arena política, en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas.

No obstante, la política no es solo una decisión, sino también un conjunto de acciones. De esta manera, la política es un comportamiento propositivo, intencional y planeado, es decir una acción con sentido aun cuando es inacción. Luego la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, incorporándose así las múltiples y diversas decisiones de los actores participantes que han condicionado la decisión central. La política es por tanto un proceso, un curso de acción.

En adición a lo antes dicho, y siguiendo las palabras del autor, la definición podría tener un notorio carácter polisémico, ya que podría referirse a una política como etiqueta de un campo de actividad, como por ejemplo: política social, política exterior, etc.; también es posible hacer referencia al término para describir una propuesta general o una perspectiva deseada, como por ejemplo: una política progresista; o, finalmente, como conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en tal campo.

Ahora bien dado que es necesario interpretar el significado de la noción de las políticas en un contexto histórico, esto hace pensar que la función de las políticas cambia en la medida en que el Estado modifica su manera de legitimar el discurso. Por lo tanto, siguiendo a Wayne Parsons: *“Disponer de una política es tener razones o argumentos racionales que incluyen tanto la presunción de que se comprende un problema como de que se tiene una solución. Pone sobre la mesa el problema y las medidas que deben tomarse*”²⁶. Asimismo plantea que las políticas se ocupan de aquellas esferas consideradas como públicas y por lo tanto de la vida colectiva, a diferencia de aquellas esferas que se subsumen al ámbito privado. Por lo tanto se deduce que lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se considera que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.

Por otro lado se encuentran los autores Oscar Ozlack y Guillermo O’Donnell quienes entienden por política pública o estatal un conjunto de acciones y omisiones que

²⁵ Aguilar Villanueva Luis. IDEM. México, DF. 1992. Pág. 22.

²⁶ Parsons Wayne. *“Políticas públicas. Una instrucción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”*, MIÑO&DÁVILA, coeditado con FLACSO-México. 2007. cap. 131 – 115.

manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. Luego se trata de una toma de posición que intenta alguna forma de resolución de una cuestión, es decir de aquellos asuntos, necesidades o demandas, socialmente problematizadas²⁷.

Finalmente, la autora Cristina Díaz entiende a la política pública como un proceso social complejo donde se observa el comportamiento de los sectores ligados al aparato estatal y los sectores de la sociedad que dentro de formas institucionalizadas, en la adopción de sucesivas tomas de posición por parte de los mismos, y en su accionar al respecto, configuran relaciones sociales, transformando la realidad²⁸.

Luego de haber esbozado algunas posturas teóricas sobre qué es una política pública, se abordará particularmente, las **Políticas Públicas con Enfoque de Derechos**²⁹, quienes se encuentran mencionadas en el actual Paradigma de la Protección Integral. Estas incorporan una perspectiva de derechos en el diseño e implementación de políticas públicas universales e integrales, considerando a los destinatarios de ellas no como beneficiarios de la compasión estatal, sino como titulares de derechos que tienen el poder de exigir del Estado ciertos comportamientos.

Las políticas públicas con enfoque de derechos constituyen acciones y estrategias para promover y hacer efectivos los derechos, basadas en obligaciones que los Estados contrajeron en normas y tratados de derechos humanos. Implican, a su vez, la definición participativa de las principales necesidades por parte de la población. Estas políticas contemplan, tanto en su formulación como en la implementación y monitoreo, los siguientes principios: participación, equidad, sustentabilidad, inclusión y trabajo multisectorial. Asimismo, para completar el concepto se retoma los postulados expuestos por el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en la obra “¿Qué es un sistema de protección

²⁷ O'Donnell Guillermo y Oszlak, Oscar. “Estado y políticas estatales en América Latina”. CEDES, Buenos Aires, 1976.

²⁸ Díaz, Cristina. “El ciclo de las políticas públicas. Notas para su abordaje y reconstrucción”. Venesia, J. (comp), Políticas Públicas y desarrollo local, Instituto de Desarrollo Regional, I.D.R., Rosario, 1998, p. 78.

²⁹ UNICEF, Fundación Arcor, Secretaría de Extensión (UNC). “DERECHOS DE LA NIÑEZ E INVERSION SOCIAL: Profundizando compromisos de la UNC respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes”. Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/Derechos-ninez-inversion-social.pdf>

integral de derechos de niñas, niños y adolescentes?”³⁰. Aquí se define a las políticas públicas no solo como acciones sino también como omisiones que determinan cómo interviene el Estado nacional y provincial, cómo planifican y diseñan las líneas gruesas de políticas universales de niñez y adolescencia, los programas y los planes de promoción y protección de derechos. Las políticas abarcan todas las áreas: salud, hábitat, educación, cultura, recreación y participación ciudadana.

De este modo, el enfoque de los derechos humanos permite organizar desde una perspectiva diferente las políticas públicas de infancia, teniendo en cuenta los intereses de la niñez y su participación en la sociedad. Como sostiene el Dr. Emilio García Méndez, las políticas públicas de protección de los niños y niñas en el marco de la Convención se distribuyen en cuatro niveles. Estos se presentan en la forma de una pirámide cuya área disminuye cuanto más nos desplazamos desde la base hacia la cúspide. La sección más ancha está representada por políticas sociales básicas como educación y salud. En el segundo nivel encontramos las políticas de ayuda social, es decir, las medidas de protección en sentido estricto. Más arriba se hallan las políticas correccionales, las medidas de respuesta socio-educativas de respuesta a la delincuencia juvenil. Finalmente, en la cima, las políticas institucionales que se refieren a la organización administrativa y judicial, es decir, a los derechos procesales fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

Al hablar de políticas públicas de infancia es preciso entender la concepción de niñez. La legislación internacional establece al mismo tiempo que los niños son sujetos que deben contar con la protección y el cuidado de los adultos en todos los aspectos que hacen a su vida cotidiana. Por otro lado, deben contar con derechos esenciales tales como el derecho a la familia, a la educación, a la vivienda, a la alimentación y a la salud, siendo responsabilidad de los adultos velar por que estos derechos sean cumplidos.

La concepción de niñez entonces es un punto de partida para la comprensión de los lineamientos esenciales de las políticas públicas a implementar vinculadas a la niñez. Históricamente el concepto de niñez ha variado a lo largo del tiempo, así como también en los diferentes espacios socioculturales. No sólo ha variado los límites de edad por los

³⁰ Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. “¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes?”. 2008.

cuales se considera a un sujeto “niño”, si no que también se han transformado los derechos y las necesidades de tales individuos, así como también las responsabilidades del conjunto de la sociedad para con ellos.

Cabe aclarar que el concepto de niñez es una construcción cultural aún inacabada que, al igual que otras acciones sociales, no es natural sino que deviene de un largo proceso histórico de elaboración que lo ha ido configurando. Recién en el siglo XX se plantea, de una vez por todas, el cambio de mirada hacia la niñez. La preocupación por proporcionarles a los niños y niñas mejores condiciones, en cuanto a educación, salud, alimentación y protección jurídica, comenzaron a estar presentes en las agendas internacionales. Así comenzaron a crearse organismos y a ponerse en marcha programas específicos a favor de la niñez.

A los fines de la presente investigación y en relación con el enfoque de derechos, se mencionará brevemente a las Infancias vulnerables³¹, es decir aquellas que se desarrollan en un entorno donde existe un riesgo constante de ser lastimado, discriminado o influenciado negativamente por los actores con los que tiene contacto cotidiano.

De acuerdo a lo planteado por la Dirección General de Coordinación Operativa y Capacitación del Gobierno de la Provincia de Córdoba sobre la situación de vulnerabilidad social de la infancia y la adolescencia, no se refiere exclusivamente a la situación de pobreza como carencia de recursos materiales, sino también a la falta de capacidad y de organización necesaria para mejorar la calidad de vida y acceder a diferentes bienes y servicios. La situación de vulnerabilidad social se vincula con la precaria situación laboral, con la fragilidad institucional (a nivel de organismos intermedios y de acciones protectoras del Estado) y con el debilitamiento o ruptura de la red de relaciones familiares, comunitarias y sociales. De esta manera, la condición de vulnerabilidad determina que un sector de la población quede afuera del ejercicio de la ciudadanía (ciudadano es un sujeto portador de derechos) y de los beneficios sociales que hacen a la satisfacción de sus necesidades básicas. Asimismo, la vulnerabilidad social se asocia a otras cuestiones, como son la carencia, la desprotección y el abandono.

³¹ “*A la altura de los chicos*”. Situación de las infancias en el Distrito Oeste de la Ciudad de Rosario - Diagnóstico Participativo. (2012).

La concepción de Capacidad Institucional del Estado Municipal

De acuerdo a lo planteado por Oscar Oszlak en su obra *“Políticas Públicas y Capacidades Estatales”*, cualquiera sea el actor social que en cada momento asume la responsabilidad de la gestión, sea para producir bienes, fijar regulaciones o prestar servicios, la condición necesaria de un desempeño eficaz será, en todos los casos, disponer de capacidad institucional³². Así se entiende a la capacidad institucional como la posesión de una condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución.

Para abordar el concepto de capacidad institucional se retomará el texto “Dimensiones de capacidad institucional” de Rita Grandinetti y Cristina Díaz³³. Así una institución forma parte de una estructura social donde los diferentes actores sociales se encuentran cada vez más interconectados. En relación a las estructuras de poder, si bien se hallan más descentralizadas también se encontrarían más concentradas. De esta manera, esta estructura de relaciones posee una alta dinámica, signada por su complejidad creciente y su estabilidad decreciente.

Las autoras plantean que la capacidad institucional es gestionar exitosamente como actor en la nueva realidad, asumiendo exitosa y sustentable responsabilidades en un contexto complejo y cambiante, resultante de la particular combinación de las diferentes dimensiones que la integran en un momento histórico determinado. Siguiendo la obra de R. Grandinetti y C. Díaz se trabajarán las dimensiones a las que corresponden cinco niveles de análisis, en la construcción de capacidades³⁴.

1. Contexto Ambiental

2. Contexto institucional

³² Oszlak, Oscar. *“Políticas Públicas y Capacidades Estatales”*. Artículo próximo a ser publicado en la Revista del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

³³ Díaz Cristina y Grandinetti Rita, *“Dimensiones de capacidad institucional”*. Colección Cuadernos de Trabajo N° 2. Grupo Política y Gestión. Rosario, 2002. Disponible en: <http://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2012/08/u2-dc3adaz-c-nari-p-grandinetti-r-dimensiones-de-capacidad-institucional1.pdf>

³⁴ Las dimensiones son retomadas de las autoras Mary E. Hilderbrand y Merilee S. Grindle (1994).

3. Redes

4. La organización

5. El personal

A los fines de la presente investigación, considero fundamental complementar las dimensiones mencionadas anteriormente con las variables constitutivas del componente Gestión Municipal del Índice de Capacidades de Gestión para el Desarrollo (ICGD)³⁵, trabajado por Rita Grandinetti y Patricia Nari³⁶. Cabe aclarar que desde esta perspectiva, se hace referencia a la capacidad como factor facilitador, que colabora y aporta para que ocurran cosas. Dichas variables son:

1. Institucional
2. Organizacional
3. Recursos Económicos –financieros
4. Humana
5. Modernización

Por lo tanto, cada dimensión de la capacidad institucional se corresponde con una variable del componente Gestión Municipal. Así:

³⁵ El ICGD es un instrumento de diagnóstico cuya finalidad es relevar la capacidad de los gobiernos locales para promover procesos de desarrollo en el territorio. En este sentido, las políticas de desarrollo pueden abarcar diferentes temáticas: económicas, políticas, sociales, entre otras. Este instrumento aporta elementos para reconocer los niveles de capacidad de los municipios. Es un instrumento de diagnóstico cuanti-cualitativo cuya finalidad es evaluar la capacidad de los gobiernos locales para promover procesos de desarrollo en el Territorio. Se encuentra compuesto por tres componentes: Gestión Municipal, Redes y Visibilidad. A través de la Gestión Municipal se relevar los dispositivos y recursos del municipio. Mediante las Redes se relevar los vínculos de compromiso y responsabilidad para el desarrollo con actores de la sociedad civil y otras jurisdicciones estatales, mientras que a través de la Visibilidad se califican los resultados e impactos de las acciones de desarrollo en el territorio.

³⁶ Grandinetti, Rita y Nari, Patricia. *“Las Capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico: el ICGD”*.

- La dimensión Contexto Ambiental entendida como el entramado socio-político-económico en el que la institución está inserta. Hace referencia al medio económico, social y político en el cual lleva adelante sus actividades, y cuáles condiciones este contexto favorece o restringe.
- La dimensión Contexto institucional hace referencia a las normas, valores y reglas que estructuran los comportamientos institucionales. Incluye leyes y regulaciones que afectan la actividad propia. Esta dimensión se vincula con la variable Institucional, haciendo referencia no solo a las normas y valores sino también a la cultura que da soporte a la dinámica de la gestión. Dado que dicha dimensión abarca también el soporte presupuestario, puede vincularse con la variable Recursos Económicos –financieros, ya que aquí se trata de la disponibilidad de recursos económicos financieros y gestión de los mismos, abordando la autonomía financiera y la diversidad de fuentes de financiamiento.
- La dimensión Redes se trata de la particular articulación de vínculos con los actores con los que la institución interactúa y la coordinación de actividades para el desarrollo de determinadas tareas. Tanto la coordinación entre diferentes organizaciones de la sociedad civil, niveles o áreas de gobierno, como las articulaciones público- privadas, desde el simple intercambio hasta las modalidades de gestión mixta.
- La dimensión Organización es posible definirla como la particular combinación de estructuras, procesos, recursos y estilos de gestión que configuran el ámbito particular donde se ponen en juego los conocimientos, habilidades y destrezas para el desempeño de funciones. Esta dimensión cobra relevancia porque define metas, relaciones de autoridad, provee incentivos y desincentivos que favorecen determinados comportamientos para el desempeño de tareas. Asimismo define los circuitos de información y comunicación formal e informal y comportamientos que facilitan u obstruyen las acciones efectivas para el logro de los resultados. Esto forma el know how de las organizaciones: su modo de definir metas, sus rutinas, sus flujos de trabajo, su estilo de gestión y sus flujos de comunicación. Consideramos sumamente importante los aspectos informales

de estas estructuras, procesos, gestión, ya que se revelan quizás más valiosos que los formales a la hora de analizar capacidades. Esta dimensión se vincula con la variable Organizacional, la cual se relaciona con la configuración de la estructura y redes internas para la gestión. Por estructura se entiende la organización del trabajo y distribución de funciones, mientras que por red interna se entiende al entramado de relaciones internas para la gestión. Asimismo, la dimensión Organización puede vincularse con la variable Modernización, la cual hace referencia a la implementación de tecnologías de gestión y de las comunicaciones para la mejora de la gestión municipal. Al analizar las TICs se observa el grado de incorporación de herramientas informáticas para la conectividad interna y con los ciudadanos. Por otro lado, al abordar las tecnologías de gestión, se observa el grado de incorporación de herramientas para la mejora de la gestión interna y los servicios de los vecinos. Asimismo, en la variable modernización se visualiza el grado de apropiación de las tecnologías incorporadas por parte del personal municipal y los vecinos.

- La dimensión Personal es de particular significación ya que refiere al capital social de la organización, el componente humano, movilizador de las restantes dimensiones. Asimismo refiere a los procesos de incorporación, desarrollo, motivación, evaluación y compensación del personal. Esta dimensión se vincula con la variable Humana, aquí se trata del perfil cuanti – cualitativo de los recursos del municipio, observando su formación y aprovisionamiento (nivel de instrucción, diversidad y funciones).

Es dable destacar que las capacidades que se requieren para un estilo de gestión tradicional no son las mismas para uno innovador, como tampoco son las mismas para uno autoritario o para uno democrático ya que las finalidades que se pretenden no son las mismas. Como se ha visto en la presente investigación, las transformaciones ocurridas en la gestión local son fruto principalmente de la reforma del Estado en la década de los '90 y de la consolidación del proceso globalizador. De esta manera, se corre el eje de discusión del cumplimiento de normativas a la posibilidad de lograr objetivos en un contexto crecientemente complejo y de recursos escasos, es decir se sitúa el nudo de la discusión en las capacidades del Estado Local.

CAPÍTULO 7: ESTADO Y NIÑEZ – ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La crisis de los regímenes autoritarios, primero en Europa, entre finales de los años '40 y finales de los '70, y después en América Latina, a finales de los años '80, ha permitido, entre otras cosas, medir empíricamente la importancia del restablecimiento y del desarrollo del Estado democrático de derecho para el reconocimiento normativo y la real protección de los derechos de los niños y de los adolescentes, a nivel internacional y nacional³⁷.

Según Emilio García Méndez en su obra “Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia”³⁸, en América latina ha habido dos grandes etapas de reformas jurídicas en lo que se refiere al derecho de la infancia. Una primera etapa, de 1919 a 1990, que introduce la especificidad del derecho de menores y crea un nuevo tipo de institucionalidad: la justicia de menores y una segunda etapa, que comienza en 1990 y continúa abierta y en evolución hasta nuestros días.

Así, la década de los '80 para América Latina en general y su segunda mitad para Brasil en particular, coincide con la retirada, de las dictaduras militares instauradas en la década del 70. En América Latina, el complejo, difícil y contradictorio retorno a la democracia coincide con el surgimiento y difusión de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN). Por primera vez, un instrumento con la forma de ley capta la atención de los movimientos sociales, quienes se encontraban políticamente enfrentados, en general, a los gobiernos autoritarios. Sin embargo, la asimilación de este instrumento legal fue compleja y rodeada de críticas de distinto tipo.

En la América Latina de los '80, había una carencia de un derecho "razonablemente democrático" y una existencia de un derecho autoritario y antidemocrático. Esta situación era, particularmente, evidente en las áreas del (no) derecho constitucional y

³⁷ Baratta, Alessandro, “*Infancia y Democracia*”.

³⁸ El Dr. Emilio García Méndez es uno de los referentes más importantes de Argentina en la lucha por los derechos de la infancia. Ha sido Perito ante la Corte Interamericana de derechos Humanos, Consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Costa Rica; Consultor de Unicef de las Oficinas de Chile, Cuba, México, Uruguay, India y Angola, Pakistán. Además de ser Profesor Titular en, Facultad de Psicología, y Profesor Invitado Posgrado de la Facultad de Derecho, de la UBA. García Méndez, Emilio. “*Infancia, Ley y Democracia: Una cuestión de Justicia*”. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2007/ComRevNinAdo.nsf/34069c3bb71c123b05256f470062fea7/D68828366A7BCF2D05257460007F33D5/\\$FILE/ProteccionIntegralE-Garcia-MComparado3.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2007/ComRevNinAdo.nsf/34069c3bb71c123b05256f470062fea7/D68828366A7BCF2D05257460007F33D5/$FILE/ProteccionIntegralE-Garcia-MComparado3.pdf).

del derecho penal. El derecho de menores, basado en la doctrina de la situación irregular, puede decirse que no constituía, un sub-producto de las dictaduras militares de los '70, pero se adaptó a su proyecto "social".

Es por eso que si hoy el proyecto de construcción de ciudadanía de la infancia descansa en la constitucionalización de su derecho, el proyecto regresivo del autoritarismo, de los '70 y los '80, de convertir a ciudadanos en súbditos, descansaba en la "menorización" de todo el derecho, muy especialmente el penal y el constitucional. De las múltiples consecuencias negativas, producto de los autoritarismos de los años '70 y '80, una de ellas se refiere a su impacto negativo sobre la ya frágil cultura del derecho en América Latina.

Siguiendo con lo expuesto por García Méndez³⁹, el epicentro geográfico del movimiento de lucha por los derechos de la infancia en América Latina se encontraba en el Brasil de fines de la década del '80, algunos años antes de la mencionada Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Esto responde al hecho de que en Brasil se daba una coyuntura política que implicaba salir de una de las dictaduras más largas de América Latina, la cual duró casi 25 años. Aquí la lucha por la recuperación de los derechos cuajó en un movimiento para formar una nueva constitución. Este movimiento se denominaba "Niño Constituyente".

De esta nueva constitución, se destacó el artículo 227, el cual establecía a la infancia como prioridad absoluta. No obstante, este artículo constituía una síntesis de la futura Convención Internacional de los Derechos del Niño, que hasta ese entonces solo era un proyecto. Otro artículo decisivo de la Constitución fue el 204, el que, legitimando la articulación de esfuerzos coordinados entre gobierno y sociedad civil, colocaba las bases explícitamente jurídicas para la reformulación de una política pública, ya no más entendida como mero sinónimo de política gubernamental, sino como el resultado de una articulación entre gobierno y sociedad civil.

Es importante mencionar que el llamado "enfoque de necesidades" fue el sustento de las políticas sociales encaradas con anterioridad a la CIDN. Se basaba en la caridad privada y voluntaria, en la asistencia y beneficencia, en el trato de los síntomas y no de las

³⁹ De Mendiguren, M. Entrevista a Emilio García Méndez. INFEIES – RM, 3 (3). Entrevistas. Mayo 2014. Disponible en: <http://www.infeies.com.ar/bajar/E.Garc%C3%ADa%20Mendez.pdf>

causas, en el diagnóstico de la realidad a partir de las necesidades y debilidades de los “menores”, y de sus contextos familiares y comunitarios. Por tanto, generaba un tipo de política pública de carácter asistencial, compensatorio y limitado, centralizado y sectorial. La concepción de niño que orientó esta perspectiva fue la de “menor como objeto de protección”.

La Doctrina de la Situación Irregular, vigente en ese entonces, se caracterizó entonces por la ausencia de políticas públicas enfocadas en la niñez y adolescencia. Las intervenciones por parte del Estado eran aisladas y se basaban en cubrir necesidades, no en garantizar derechos. Esto, entre otras consecuencias, generó la judicialización de la mayoría de las situaciones de la niñez, ya que se depositaba en la figura del juez la potestad para decidir sobre todas las cuestiones relacionadas con la niñez, en una ambigüedad que no separaba lo penal, de lo social, de lo familiar⁴⁰.

Dicha doctrina, vinculada al Patronato de Menores fue también la expresión de un siglo caracterizado por la creación de dispositivos e instituciones de encierro y control, como las escuelas normales, los hogares de huérfanos y los “reformatorios”. Según Marta Martínez Muñoz⁴¹ se establecía una diferenciación entre las niñas y niños que vivían con su familia y asistían a la escuela, y las niñas y niños que se encontraban en “riesgo social” y eran alojados en hogares para su judicialización. Instituye el discurso de la infancia “normal” y la “anormal”, cuyo argumento de diferenciación es la pertenencia de clase; legitimando la intervención del Estado en los sectores sociales más pobres y la no intervención en los medios y altos.

La protección a la infancia estaba principalmente vinculada a la asistencia y la salud, y a cargo de instituciones religiosas, primero, y filantrópicas tradicionales años después. En los siglos XIX y XX, enmarcadas en las leyes de Patronato, estas instituciones tomarían la forma de “hogares de huérfanos” y desarrollarían intervenciones de tipo tutelares donde los niños eran “objeto de protección”, pero también concebidos bajo supuestos de peligrosidad que desdibujaron los límites entre la necesidad de asistencia y la penalización.

⁴⁰ Informe 2013. Observatorio de los derechos de la Niñez y la Adolescencia. Defensoría de niñas, niños y adolescentes. Provincia de Santa Fe. (2013)

⁴¹ Marta Martínez Muñoz es consultora independiente en evaluación e investigación desde un Enfoque de Derechos y evaluadora asociada en CSE, Consultoría Social y Educativa.

En Argentina es a mediados del siglo XX cuando el Estado comienza a implementar acciones destinadas a la protección de la infancia y la familia bajo un sistema organizado en términos de “política social”. Esta nueva realidad implicó también un cambio de perspectiva sobre la tradicional beneficencia, ya que vinculó la protección a la consagración de derechos.

No obstante, las intervenciones del Estado que tuvieron como destinatarias a la niñez y adolescencia se caracterizaron por su discontinuidad como consecuencia de vaivenes institucionales y diferentes concepciones éticas y políticas, en estrecha relación con la coyuntura política nacional.

En conclusión entonces, durante siete décadas (1919-1990), las leyes de menores fueron un instrumento determinante en el diseño y ejecución de la política social para la infancia en condiciones de pobreza. Las leyes de menores fueron un instrumento (legal) determinante para legitimar la alimentación coactiva de las políticas asistenciales.

Luego, en la década de los ‘90, comenzaron a darse cambios muy profundos en diferentes ámbitos. El proceso de globalización fue modificando radicalmente el compromiso histórico entre Estado y mercado; observándose una ruptura de la inserción en el mercado de trabajo como fundamento de la ciudadanía, base esta última del funcionamiento de la democracia moderna. Por lo tanto, al encontrarse las bases de la ciudadanía y la democracia en un proceso profundo de reformulación, la categoría infancia no se mantuvo como una variable independiente o pasiva respecto de dichas transformaciones.

Tanto en Europa como en América Latina, el nuevo discurso sobre los derechos humanos se extendió, durante la segunda mitad del siglo, hacia los derechos de los niños y de los adolescentes, en base a una línea de tendencia internacional que encontró expresión en la doctrina y en los documentos de las Naciones Unidas. En esta doctrina, ya no se ve al niño como objeto de protección- represión por parte del Estado y de la sociedad de adultos, sino como un sujeto de derechos originarios con respecto a esas instituciones.

No obstante, el discurso sobre derechos humanos en América Latina surgió como estrategia de lucha contra el autoritarismo ejercido por los Estados en las décadas del ‘70 y ‘80, para frenar los abusos de poder, construyéndose a partir de obligaciones

negativas de los Estados (obligaciones de no hacer). Pero en los últimos años, y especialmente con la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales, se fueron incorporando obligaciones positivas a los Estados. Es decir aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El paradigma de derechos⁴² implica, entonces, la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en las convenciones internacionales de derechos humanos y el concebir a los individuos como ciudadanos sujetos de derechos. Esta titularidad de derechos de los individuos de una comunidad los dota del poder para reclamar al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, a los fines de que aquellos derechos de los que son titulares se efectivicen.

Desde el enfoque de derechos la pobreza no está vinculada sólo a factores económicos sino que incorpora elementos sociales, culturales y políticos, y se traduce por ende en la carencia de libertades básicas. Por ello, las políticas de desarrollo destinadas a reducir la pobreza deben dirigirse a ampliar los contenidos concretos de ciudadanía, a partir de la viabilización del efectivo ejercicio de los derechos de los individuos.

La perspectiva de derechos no es un enfoque meramente formal, sino que implica el desafío de modificar las prácticas sociales en relación a los niños, niñas y adolescentes (NNA). La incorporación de este enfoque en las prácticas sociales orientadas a la niñez no es una opción, sino parte del cumplimiento de la obligación asumida internacionalmente por el Estado Argentino acerca del respeto y efectivización de los derechos humanos de los NNA. No atender a ello implica desconocerles a los niños su calidad de personas y de sujetos sociales.

Por lo tanto, durante el siglo XX se ha producido un largo, profundo y dinámico proceso de reconocimiento y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuya máxima expresión ha sido la aprobación por Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989.

⁴² UNICEF, Fundación Arcor, Secretaría de Extensión (UNC). *“DERECHOS DE LA NIÑEZ E INVERSION SOCIAL: Profundizando compromisos de la UNC respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes”*. Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/Derechos-ninez-inversion-social.pdf>

En ese sentido, la CIDN es un instrumento normativo que contiene un catálogo de derechos que se constituyen como guía de acción para la puesta en marcha de políticas públicas de niñez. A su vez, la Convención establece cómo el Estado Argentino es responsable de la efectivización de los derechos de los cuales los niños, niñas y adolescentes (NNA) son titulares. El ejercicio de esta responsabilidad se traduce en el cumplimiento de obligaciones positivas y/o negativas, exigibles por los ciudadanos.

Nuestro país, suscribe y ratifica la CIDN en 1990, incorporándose finalmente al texto de la Constitución Nacional en 1994. De esta manera, nuestro país ingresa al nuevo modelo legal de protección de derechos, conocido como “Protección Integral de Derechos” o “Doctrina de Naciones Unidas para la Protección de la Infancia”. Este enfoque implica la concepción de los niños y niñas como sujetos plenos de derecho, reconociéndoles una gama de derechos en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural hasta los 18 años.

La Doctrina de Protección Integral, que encontró su espacio en la Convención y en los documentos de Naciones Unidas que la han precedido, constituye también el resultado de un amplio movimiento social en favor de los derechos de los niños y de las reformas de los derechos de la infancia, que se han realizado y que se están realizando en América Latina y en Europa. Así, no sólo cambió profundamente el concepto y el rol de las principales instituciones públicas destinadas a la infancia, empezando por los tribunales de menores, sino que incluso se ha producido una revolución en el lenguaje, lo cual constituye una señal relevante de la transformación en el plano normativo.

La estrategia de la protección integral intenta restablecer la primacía de las políticas sociales básicas como aspecto fundamental y prioritario, buscando proporcionar los recursos necesarios para que los niños y niñas puedan gozar de una vida digna. Esto exige que el Estado regule el desarrollo económico tomando como eje el desarrollo humano y reconozca que la política social debe pensarse como un proyecto de expansión de la ciudadanía, en donde no se tomen en cuenta únicamente los derechos civiles y políticos, sino que se incluya la posibilidad de exigir y demandar los derechos sociales básicos, como el acceso a un mínimo de bienestar económico que permita vivir dignamente.

En este contexto se plantea la nueva relación entre el Estado y los niños, niñas y adolescentes, en la que se reconoce el derecho que tienen aquellos a la gestión de

aquellos servicios que les son dirigidos. Esta perspectiva se enmarca en considerar que hay valores, como los de ciudadanía y democracia, que deben ser reafirmados desde la niñez.

Estos son, brevemente, los antecedentes del proceso de reforma legislativa en América Latina en el contexto de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Como se observa, en diversos países latinoamericanos, el tema de la infancia ha sido en el transcurso de los últimos diez años, objeto y motor de una movilización de la sociedad civil y del proceso democrático. Es dable destacar que en este proceso democrático se han dado crisis y diversas coyunturas que trajeron aparejados cambios a nivel económico, político, social y cultural.

Estado Municipal Cruzalteño y Niñez – Antecedentes Históricos

Alrededor del año 1980 en la Municipalidad de Cruz Alta no existía el Departamento de Acción Social ni asistentes sociales encargados de atender las cuestiones sociales. El gobierno municipal de ese entonces era de facto y se encontraba a cargo del Intendente Carlos Fernando Falcone. Luego, eran algunos jóvenes empleados municipales interesados en estas cuestiones, quienes en horarios extra laborales colaboraban con aquellas personas más necesitadas.

Entro estos jóvenes, se encontraban María Ángela Sgro, Luis Pico y Nélide Machado quienes atentos a las necesidades y demandas de la población vulnerable, comenzaron a dar la merienda a los niños que vivían en situación de vulnerabilidad. Cabe destacar que como era una iniciativa por fuera de la Municipalidad, la merienda se daba en un local prestado por un privado, el Sr. Scarinchi, y con materia prima obtenida mediante donaciones. Luego con el tiempo, debieron trasladarse a las instalaciones del Club Newberton, hoy Club Newbery and Everton. En ese momento, la cantidad de niños que acudían era de aproximadamente 30, lo cual era bastante para los pocos recursos humanos que brindaban la merienda. En ese entonces este espacio y servicio brindado a la comunidad no poseía un nombre oficial, aunque con los años comenzó a denominárselo “Comedor”.

Ya en el año 1983 con el retorno de la democracia, el 10 de diciembre comenzó la gestión del Intendente Manuel Muñoz y allí la cuestión social empezó a cobrar

injerencia municipal. No obstante, no existía un registro ni organización, al ser una actividad tan incipiente, el Intendente se maneja con un fichero que sus propios empleados construían y ayudaba a quienes consideraba que lo necesitaban, no existía un estudio de la situación. No obstante, María Ángela Sgro y Nélide Machado, fuera de los horarios de trabajo, realizaron por única vez un relevamiento, yendo casa por casa y explicándole a la gente que es lo que ellas estaban haciendo. El relevamiento buscaba identificar la presencia de necesidades, aunque ya era hartamente conocida la existencia de las mismas.

Paralelamente, el Intendente comenzó a buscar un espacio físico para poder poner el comedor en funcionamiento formalmente. Comenzó a funcionar solo como merendero donde se encontraba la Biblioteca Pública, en la calle Silvio Agostini 971, el cual era un espacio municipal. Luego a medida que las necesidades se fueron complejizando, avanzó el grado de institucionalización de este espacio, constituyéndose como la Unidad de Apoyo Familiar donde los recursos materiales y financieros comenzaron a ser suministrados exclusivamente por la Municipalidad.

Cabe destacar que en ese momento la Municipalidad se estaba organizando, por lo tanto no había un marco legal donde se encuadre la institución, inclusive no había ni profesionales específicos para la misma. Con el pasar de los años y ya funcionando, el personal que la constituía comenzó a capacitarse para cumplir las diferentes funciones.

De esta manera, bajo esta política de gobierno se produjo el proceso de institucionalización de la Unidad conjuntamente con la aparición del Programa P.A.I.C.O.R a nivel provincial y la entrega de módulos alimentarios Caja P.A.N. Así, se ampliaban sus objetivos incorporando el comedor municipal y ampliando su función de carácter asistencial a la educativa, tratando de contener al niño el mayor tiempo posible dentro de la institución. Así, cambia la misión de la institución a *“brindar un espacio de atención a la niñez no solo en el área de la alimentación sino en el área educativa”*.

Los mismos empleados municipales que comenzaron a dar la merienda motivados por un deseo personal, comenzaron a recibir capacitación y recursos financieros municipales para continuar con su labor. Tal así que en 1984, estos empleados recibieron una capacitación en Río Segundo, organizada por la provincia, donde recibieron pautas sobre cómo debía ser un comedor. En sus inicios solo contaba con una

cocinera y estos empleados municipales que colaboraban en las actividades. Luego se unieron a la labor docentes que brindaban apoyo escolar y empezó a brindarse el desayuno y almuerzo, además de la merienda a los niños asistentes. También se organizaban algunos talleres de manualidades y actividades para el día del niño, navidad, etc.

Dado que el lugar funcionaba como una biblioteca no estaba preparado ediliciamente como comedor, era una habitación pequeña con un baño precario afuera. Al comenzar a observar que los niños tendrían que bañarse se construyó con el arquitecto municipal un baño con ducha. Durante esta época, el servicio funcionaba de lunes a viernes durante todo el año, aunque durante el verano la cantidad de niños asistentes disminuía notablemente ya que al encontrarse de vacaciones los niños tenían otro ritmo de vida.

De los 30 niños con los que comenzaron en un inicio, en un momento llegaron a tener 130 niños, lo cual era una cantidad bastante alta para lo que era la población cruzalteña. Esto se aducía al hecho de que Cruz Alta ha sido siempre una localidad con gran afluencia de migrantes internos.

Respecto al financiamiento de la institución, M. Ángela Sgro se encargaba de realizar los cálculos de los gastos pertinentes. Existía entonces una cuenta específica de los gastos de mantenimiento ya que los gastos de personal se encontraban incluidos en los gastos del plantel municipal por ser justamente todos empleados municipales.

Las edades de los niños asistentes era de 6 años hasta los 13 años aproximadamente. Muy excepcionalmente, asistía algún niño o niña con su madre, por ejemplo en caso de que era una madre soltera y la criatura era muy pequeña para asistir sola. Los niños dejaban de acudir al comedor cuando se encontraban en la escuela secundaria porque ya no iban sus compañeros y sentían vergüenza de asistir solos. No obstante, de acuerdo a lo testimoniados por el propio personal de esa época, a partir de los 12, 13 años los niños se volvían más rebeldes haciendo difícil la labor en el comedor.

Al estar en contacto día a día con los niños, el personal del comedor podía identificar diversas problemáticas en torno a aquellos, como ser violencia tanto entre ellos como familiar, falta de hábitos alimenticios, de higiene, horarios, entre otros.

En 1994, sufre un traslado hacia el nuevo edificio convergiendo dos entidades municipales, Hogar de Ancianos y Unidad de Apoyo Familiar. De esta manera, se

observaba una posibilidad para el desenvolvimiento de actividades tendientes a favorecer la relación del Niño – Abuelo. En cuanto al funcionamiento no hubo variación con la línea de trabajo que venía desarrollándose desde su fundación.

En 1996 el municipio comienza a gestionar el programa provincial P.A.I.C.O.R (Programa de Asistencia Integral de Córdoba)⁴³, quien ya se encontraba vigente en la provincia de Córdoba desde hacía 12 años, para poder obtener apoyo financiero en el funcionamiento del comedor. Cabe destacar que dicho programa está destinado a funcionar solo dentro del ámbito educativo. Hasta el momento, su espacio de cobertura se hallaba adscripto al ámbito perteneciente a la Escuela Arteaga, institución educativa situada en uno de los barrios que contiene la mayor cantidad de familias con necesidades básicas insatisfechas. Ante la demanda del municipio y las necesidades edilicias (el espacio donde se estaba desarrollando el comedor se encontraba en peligro de derrumbe) se concilian ambas necesidades, donde el gobierno local aporta el edificio y el programa P.A.I.C.O.R queda bajo la dirección y supervisión de la directora del colegio en cuestión. Sin embargo, dado que la estructura edilicia de la escuela no era adecuada y el espacio físico no era suficiente, el servicio alimenticio paso a brindarse en la Unidad de Apoyo Familiar, donde por otro lado asistía gran parte de los alumnos de la Escuela Arteaga.

En 1999 comienza la gestión passerinista y aparejados a los cambios políticos se producen cambios en la estructura institucional: cambio de edificio, de objetivos, de recursos humanos e incluso en una de sus aristas fundamentales tal como lo es su nombre a los efectos de inaugurar una nueva etapa institucional: la Unidad Municipal de Apoyo Familiar pasa a llamarse Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”. Cabe destacar que se produce el ingreso de profesionales específicos en trabajo social y

⁴³ El Programa P.A.I.COR fue creado el 16 de enero de 1984, durante la gestión del ex gobernador Eduardo Cesar Angelóz. bajo el decreto N° 124/84. Dicho programa de asistencia integral se convirtió en una política de estado de ejecución ininterrumpida en los 26 departamentos de Córdoba. El programa busca lograr la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo formal.

Dependiendo de la modalidad de jornada, la asistencia alimentaria se brinda a través de la copa de leche, el servicio de comedor o la colación simple y reforzada. De esta forma las cantinas escolares y copas de leche pasaron a denominarse Comedores Escolares P.A.I.Cor.

asistencia social (María del Carmen Sarich, Susana Nepi, Verónica Gaido, Paola Dedich y a Marisol Aragón) y comienzan a gestionarse diversos planes nacionales y provinciales.

Ese decir, que con el transcurrir del tiempo, la Municipalidad de Cruz Alta se fue aggiornando a las nuevas tendencias en gestión municipal y se fueron creando las diferentes áreas.

Después de dos años, a fines del 2000 y principios del 2001, se inaugura un nuevo espacio físico para el desempeño de la institución. El Centro quedó ubicado en la calle Malvinas Argentinas 1150, ubicación que mantiene en la actualidad. En esta nueva etapa se comienza a apuntar al niño como sujeto de derecho. No obstante, de acuerdo a lo postulado por la Directora de Acción Social, Susana Nepi, la labor del Centro:

“no se inicia con una planificación que contemple las líneas de acción y actividades que logren la construcción y el acercamiento al objetivo general, partiendo del reconocimiento de las necesidades de los beneficiarios como actores que conforman el espacio institucional como así tampoco del resto de los actores sociales que colaboran a su construcción”⁴⁴.

Luego, pese a haber cambiado de espacio físico, continúa desempeñando las mismas funciones que en su pasado: brindar alimentación y apoyo escolar.

En el año 2001, nuestro país se encontraba bajo los efectos de una política liberal y recesiva; una política de ajuste donde el Estado se encontraba en un proceso de reducción y descentralización de responsabilidades. De esta manera, quedaba en manos de los gobiernos locales la resolución de los conflictos sociales con un mínimo de recursos. Asimismo, en simultáneo con esta coyuntura política compleja, comenzaron a surgir nuevos modelos familiares, sociales y hasta institucionales⁴⁵. En el caso de la localidad de Cruz Alta, el CAN ya se encontraba funcionando, por tanto continuó desempeñando sus funciones como lo venía haciendo normalmente.

Vale aclarar que, de acuerdo al análisis de documentación y entrevistas a actores claves, la forma en que se brindaba la asistencia social durante las gestiones políticas anteriores desde el ámbito social era politizada, impidiendo así la generación de mecanismos formales de cooperación entre las organizaciones sociales que ejercen funciones de

⁴⁴ Nepi, Susana Beatriz. Tesina “El niño y la familia como sujeto de derecho – Analizando el rol profesional”– UNC, Diciembre 2001. Pág. 2

⁴⁵ Ídem 19. Pág. 5

asistencia y contención social. Luego las estructuras de cooperación que surgían lo hacían a partir del grado de afinidad política, funcional o personal que tuviese con el ejecutivo en función. De esta manera, se perpetuaba el esquema histórico de asistencia y contención social. Al mismo tiempo este tiempo de asistencia era cuanto menos cuestionado y al mismo tiempo sostenido, por quienes aportaban los productos que serían distribuidos, quienes los repartían y distribuían y quienes los recibían. De esta manera, el clientelismo político y el temor permanente de que la asistencia dejase de llegar si se cambiase el signo político de la administración local, genera una dependencia de los planes de asistencia por parte de los carenciados y desempleados y el vaciamiento de las palabras trabajo, progreso e independencia. Así, se minimizan los intentos de forjar políticas orientadas al progreso o la autonomía, la economía solidaria y el desarrollo social. Si bien con la actual gestión política se está intentando disminuir al menos el asistencialismo para generar otras formas de ayuda social, aún es un proceso complejo.

Desde que comenzó a funcionar, hasta la actualidad el Centro se ha manejado de la misma forma, con la variación de las actividades que organizan y con la realización de viajes anuales hasta la anterior gestión política. Pero en lo que respecta a políticas públicas de niñez, no se han observado nuevos debates ni la planificación de políticas de corto, mediano y/o largo plazo en materia de niñez en general y en condiciones de vulnerabilidad social en particular.

PARTE III: ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO MUNICIPAL CRUZALTEÑO PARA LA ATENCIÓN DE LA NIÑEZ EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL

CAPÍTULO 8: CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO MUNICIPAL CRUZALTEÑO PARA LA ATENCIÓN DE LA NIÑEZ EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL

Si el Estado puede comprenderse, al decir de Durkheim (2008) como un cerebro social, su función de regulador no puede ser puesta en duda y por el contrario, ésta tendrá mayores alcances en la medida de contar con capacidades concretas sostenibles en el tiempo. El Municipio es el primer referente que la ciudadanía busca para solucionar un inconveniente o poner en marcha un proyecto. Asimismo, dos cuestiones son fundamentales durante la gestión de un Estado Municipal: implementar políticas públicas de diversas índoles y contar con instituciones públicas que se encarguen de dicha implementación.

En este capítulo se tratará de analizar la capacidad institucional del Estado Municipal para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social a través del Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella” en el período 2008 – 2013. Cabe aclarar que la mayor parte de la información fue extraída del “*Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnóstico correspondiente a la Municipalidad de Cruz Alta, Pcia. de Cba.*”⁴⁶ realizado en el mes de marzo del año 2012 por lo tanto la información obtenida abarca los primeros años de la actual gestión y el último período de la anterior.

Por lo tanto, en este apartado se tratará de poder dar respuesta a los diferentes interrogantes planteados en el inicio de la presente investigación así como comprobar la hipótesis planteada anteriormente:

La capacidad institucional del Estado Municipal para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social ha presentado potencialidades para su desarrollo entre los años 2008 – 2013 en la localidad de Cruz Alta. Esto se vería reflejado

⁴⁶ Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnóstico correspondiente a la Municipalidad de Cruz Alta, Pcia. de Cba. Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Rosario. 2012.

particularmente, pese a la existencia de múltiples dificultades, en la gestión del Centro de Asistencia “Carlos Tardella” para la prestación de servicios de asistencia a la niñez.

Para ello se intentará verificar la hipótesis de trabajo mediante el análisis de las entrevistas realizadas a los actores claves vinculados con la Institución y se analizará el CAN, como la vía por la cual se visualiza la capacidad institucional del Estado Municipal para atender a la niñez en situación de vulnerabilidad social.

Como se mencionó en el marco teórico de la presente investigación, la capacidad institucional es la asunción exitosa y sustentable de responsabilidades en un contexto complejo y cambiante. En el siguiente apartado entonces, se pretenderá mostrar la capacidad institucional del Estado Municipal a través de sus dimensiones, interrelacionándolas con las variables retomadas del ICGD mencionado en el marco teórico.

1. Dimensión Contexto Ambiental

Aquí se abordará el medio socio – demográfico, político, económico y educacional en el cual lleva adelante sus actividades el CAN⁴⁷.

Siendo una de las poblaciones más antiguas de la provincia con más de 300 años de vida, Cruz Alta se encuentra posicionada en el sudeste de la Provincia de Córdoba, departamento de Marcos Juárez, en el límite con la provincia de Santa Fe al este. En relación al medio socio – demográfico, según el censo realizado en el 2010 posee 7.200 habitantes, de los cuales el 51.44 % lo constituyen mujeres y el 48.56 % restante hombres.

Si se observa la pirámide por sexo y edad de la población total de Cruz Alta, se observa que la población de los dos primeros grupos de edades, es decir, la población con edades comprendidas entre 0 y 19 años constituye el 28.08 % del total. Por otra parte,

⁴⁷ Los datos que se incluirán en el capítulo fueron extraídos de la página del Ministerio del Interior y Transporte de la Presidencia de la Nación. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/masinfo.php?municipio=CBA107&idName=municipios&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=&idNameSubMenuDerNivel2=&idNameSubMenuDerPrincipal=>

vemos que en la cúspide de la pirámide la población de los grupos de edades más avanzadas, de 65-94 y de 95 y más años de edad representan en conjunto el 16.04% de la población de todas las edades. Consecuentemente, el cuerpo central de la pirámide que comprende a la población joven y adulta de entre los 20 y 64 años de edad supera la mitad (55.87 %) de la población total de la ciudad.

Con respecto al medio político, la Municipalidad de Cruz Alta se rige por la Ley Orgánica de Municipios de Córdoba N° 8102⁴⁸. De acuerdo a la Constitución de la Provincia de Córdoba, Cruz Alta al ser una población con asentamiento estable de más de 2.000 habitantes es considerada Municipio, luego posee un régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Asimismo es independiente de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones y la competencia territorial comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales.

A los fines de la presente investigación y recordando que se analiza un período de tiempo acotado (2008 – 2013) se nombrará a las dos gestiones políticas incluidas en el período. Solo se indicará que el primer intendente de la localidad asumió sus funciones en el año 2011.

Las dos gestiones de interés para la presente investigación son:

Tabla N° 4
Intendentes de la localidad de Cruz Alta en el período 2007 – 2015

Período de Gobierno	2007-2011	2011-2015
Intendente	Passerini, Diego	Bizet, Marcos Raúl
Partido Político	Unión por Córdoba	Frente Cívico

Fuente: Elaboración Propia en base a datos extraídos del sitio web http://es.wikipedia.org/wiki/Cruz_Alta_%28C%C3%B3rdoba%29

⁴⁸ Ley Orgánica Municipal N° 8102. Disponible en: <http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/06/mcr-ley8102.pdf>

La gestión política de Diego Passerini, mencionada en la presente investigación es la segunda gestión de dicho político, ya que la primera fue del 2005 al 2007. Cabe aclarar que la tendencia política representada por D. Passerini se encontraba ejerciendo el poder político desde 1999, con su hermano Daniel Passerini. Ambos representaban entonces al partido político Unión por Córdoba. En ese entonces existía una coincidencia de tendencia política entre el gobierno local y el gobierno provincial ya que ambos gobernadores, Juan Manuel De la Sota (1999 -2007) y Juan Schiaretti (2007 – 2011), representaban al Partido Justicialista.

Esta coincidencia política se rompe cuando, luego de doce años de Gestión Passerinista ininterrumpida, asume el Gobierno Municipal Marcos R. Bizet quién respondía en ese entonces al Frente Cívico y es quien actualmente se encuentra a cargo de la Municipalidad. Como todo cambio, la nueva gestión trajo aparejada adhesiones y rechazos. El cambio de partido político implicó cambios a nivel operativo e institucional en las instituciones públicas. Si bien el Municipio no encuentra obstáculos políticos locales significativos para implementar políticas públicas, si encuentra obstáculos políticos a nivel provincial. Al no generarse buenas relaciones con el Gobierno Provincial, ni con el Ministerio de Desarrollo Social en particular, el cual es sin duda clave en el cumplimiento efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes se hizo imposible la construcción de vínculos políticos sólidos con otras instancias de gobierno que otorguen un marco de colaboración y cooperación. Luego en lo que corresponde a la presente investigación, este cambio de gestión política repercutió notablemente en la capacidad institucional del Estado Municipal para atender la niñez en situación de vulnerabilidad social y particularmente en el CAN, lo cual se expondrá más adelante en este trabajo.

En relación al medio económico, la localidad e Cruz Alta integra la “microrregión” sureste de la provincia de Córdoba y suroeste de la Provincia de Santa Fe, formando parte de la pampa húmeda argentina, con condiciones positivas para el desarrollo agropecuario. Así, la localidad posee una base económica agroindustrial, donde los productos de las diferentes empresas existentes se comercializan. Respecto al rubro industrial, las pequeñas industrias que se encuentran funcionando son principalmente agroindustrias, curtiembres y fábricas de elementos vinílicos. Asimismo, se encuentra la elaboración industrial de productos alimenticios a partir de la soja, el trigo, el girasol, y los lácteos y chacinados. Cabe aclarar que las agroindustrias se encuentran en un

momento de recesión, reduciendo la jornada laboral de sus empleados y con posibilidades de cesar las actividades de manera temporal.

Si bien gran parte de los jóvenes que se marchan a las grandes ciudades para estudiar carreras universitarias regresan a la localidad, lo cual sería una cuestión positiva tanto para el aspecto demográfico como por su aporte de profesionales capacitados a la comunidad, las posibilidades laborales y por tanto económicas son bajas o prácticamente nulas, generando dificultades para explotar su potencial, recurriendo a desarrollar tareas por debajo de su capacidad para poder formar parte del mercado laboral al menos. Es decir que si bien al Estado Municipal en general y al Centro en particular, esta afluencia de profesionales lo favorece considerablemente, la falta de presupuesto y cargos donde desempeñarse termina restringiéndolo.

Por otro lado, en los últimos años Cruz Alta ha recibido una afluencia de ciudadanos de otras localidades, mayormente población que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad social y se aleja de las ciudades con la esperanza de encontrar un nuevo lugar donde desarrollarse. No obstante, si bien existen pequeñas y medianas industrias y comercios, la coyuntura económica local, provincial y nacional no es favorable para una inserción laboral que permita un estándar de vida adecuado. Así, las agroindustrias se encuentran en un momento de recesión, reduciendo la jornada laboral de sus empleados y con posibilidades de cesar las actividades de manera temporal. En este sentido, resulta ser una condición del contexto que restringe, ya que al verse reducidas las oportunidades laborales, aquellas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social perpetúan esta situación. En el caso de la Gestión Municipal y particularmente del Centro de Asistencia a la Niñez, tiene un impacto notable ya que los niños que asisten provienen de familias justamente que viven en condiciones de vulnerabilidad, donde sus padres se encuentran desocupados o en situación de precarización laboral.

Finalmente, con respecto al medio educacional, el mismo se encuentra distribuido en varios establecimientos educativos: el Instituto Privado Diocesano "San Luis" (niveles inicial; primario y secundario); el Instituto "Santa Juana de Arco" (niveles inicial, primario, secundario y terciario) y la Escuela Particular Incorporada "San Martín" (niveles inicial y primario), todos estos de gestión privada; y el Instituto Provincial de Educación Técnica y Media N° 59 "25 de Mayo" (niveles secundario y terciario), el

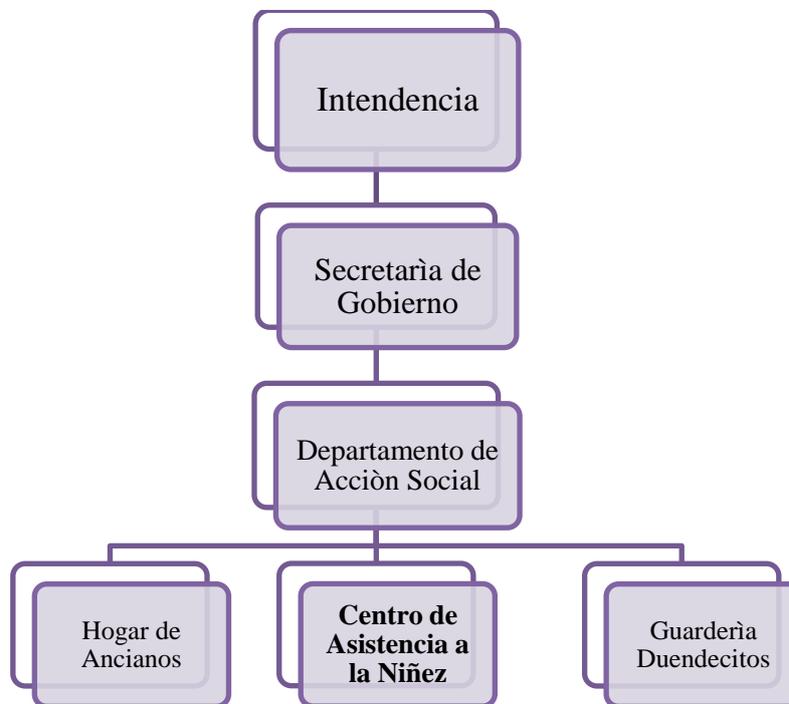
Instituto Provincial de Educación Media N° 276 "Dr. Ricardo L. Coloccini" (nivel secundario); la Escuela Fiscal "Arteaga"(nivel primario) y la Escuela Fiscal "Libertador Gral. San Martín" (nivel primario), la Escuela Especial "Enrique González" (nivel primario), el Jardín de Infantes "Libertador Gral. San Martín (nivel inicial) y el Jardín de Infantes "Posta de la Cruz Alta" (nivel inicial), de gestión estatal.

2. Dimensión Contexto institucional – Variable Institucional

Esta dimensión hace referencia a las normas, valores y reglas que estructuran los comportamientos del Centro, así como a las leyes y regulaciones que afectan su actividad propia. Asimismo, aborda la cuestión de los recursos económicos, es decir el soporte presupuestario. Dado que a la dimensión institucional es posible vincularla con la variable institucional, en este apartado también se abordará la cuestión de la modernización y de la cultura organizacional.

No obstante, antes de desarrollar la mencionada dimensión es preciso esbozar el marco institucional del CAN. Así se encuentra en primera instancia el Gobierno Municipal, de quien depende la Secretaría de Gobierno y dentro de ella se encuentra el Departamento de Acción Social. A Dicho departamento responde el Hogar de Ancianos, el Centro de Asistencia a la Niñez y la Guardería Duendecitos.

Gráfico N° 4: Marco Institucional del Centro de Asistencia a la Niñez



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de las entrevistas. El Hospital Municipal y el Hogar de Ancianos se encuentran descentralizados pero trabajan de manera coordinada.

En el siguiente apartado, se expondrá la normativa legal internacional, nacional, provincial y local que avalan en su conjunto la existencia y funcionamiento del Centro, como así también las instituciones a través de las cuales se ejecutan estas normativas en sus diferentes niveles.

Normativa Internacional

En el ámbito internacional se encuentra la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN)⁴⁹, aprobada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁴⁹ La Convención consagra para los menores de 18 años los principios elementales de la Declaración de Derechos Humanos incluida su universalidad y su indivisibilidad. Es decir que no existe un derecho más importante que otro y los derechos deben ser para todos los niños y niñas. Es profundamente respetuosa

La CIDN opera como ordenadora de las relaciones entre la infancia, el Estado, la familia y la escuela, que se estructuran a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos.

Siendo el primer tratado vinculante a nivel internacional que reúne en un único texto sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, el texto de la CIDN al que suscriben los Estados está compuesto por un conjunto de normas para la protección de la infancia y los derechos del niño. Esto quiere decir que los Estados que se adhieren a la convención se comprometen a cumplirla. En virtud de ello se comprometen a adecuar su marco normativo a los principios de la CIDN y a destinar todos los esfuerzos que sean necesarios para lograr que cada niño goce plenamente de sus derechos.

La CIDN es un compromiso asumido por los Estados parte a adoptar “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán estas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y cuando sea necesario dentro del marco de la cooperación internacional” (art. 4 CIDN).

Normativa Nacional

La elevación a rango constitucional de la CIDN en nuestro país en 1994, compromete al Estado a adecuar la legislación al nuevo Paradigma de la Infancia: el Paradigma de la Protección Integral.

de la relación niño-familia, enfatizando el papel de las políticas sociales básicas y de protección y limitando la intervención tutelar del Estado a una última instancia, cuando se supone que han fallado los esfuerzos de la familia y los programas generales.

Dicho tratado internacional de las Naciones Unidas enfatiza que los niños tienen los mismos derechos que los adultos y subraya aquellos derechos que se desprenden de su especial condición de seres humanos, es decir que por no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental requieren de protección especial.

La Ley Nacional N° 26.061⁵⁰, ley de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, promulgada en 2005 inaugura la doctrina de la protección integral de la niñez y la adolescencia en Argentina. La Ley establece que el Estado, en todos sus niveles, es responsable de garantizar el disfrute pleno de sus derechos a niños, niñas y adolescentes, constituyendo así un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Dicho sistema

“está formado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan intersectorialmente las políticas públicas de gestión estatal o privada – en todas las instancias: nacional, provincial y municipal – destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.”⁵¹

En este sistema de protección integral, a la familia, al Estado y a la sociedad se les reconoce y exige nuevas responsabilidades. La familia es donde las niñas, niños y adolescentes deben desarrollarse, siendo además la responsable primera de asegurar que puedan ejercer sus derechos. Mientras que el Estado es quien debe garantizar la protección y asistencia necesaria para que la familia dentro de su comunidad pueda asumir plenamente esa responsabilidad.

Así, el sistema está integrado por:

- a) organismos administrativos, judiciales y de control
- b) los distintos niveles de gobierno nacional, provincial y municipal

En tanto sistema, interviene a través de políticas, planes y programas de promoción y protección de derechos, para lo cual utiliza un procedimiento marco conformado en tres instancias:

⁵⁰ Ley Nacional N° 26.061. Disponible en:

<http://www.social.mendoza.gov.ar/discapacidad/Leyes/Ley%2026061%20Ley%20Nacional%20de%20Ni%C3%B1ez.pdf>

⁵¹Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *¿Qué es un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes?*. 2008.

Disponible en: http://www.casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope_old/adjuntos/Casacidn-Cuadernillo.pdf. Ver Anexo N° 2 pág. 130

- a) las políticas públicas básicas (universales e integrales)
- b) las medidas de protección de derechos
- c) las medidas excepcionales de protección

Normativa Provincial

La provincia de Córdoba adhirió a la Ley Nacional 26.061, en primera instancia en el año 2007 a través de la Ley 9396 y luego en el 2011, completó esta adhesión mediante la Ley 9944⁵².

No obstante, antes de realizar un relato de este proceso de adhesión⁵³, creo pertinente mencionar la creación del Programa Permanente de Atención a la Niñez y la Familia, ya que es un hecho que tiene precedencia histórica pero que continúa ejecutándose en la actualidad. Así, en la Provincia de Córdoba, en 1984 se sancionó la Ley 7078 creándose el Programa Permanente de Atención a la Niñez y la Familia⁵⁴. Dicho programa fortalece el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el escenario familiar y comunitario impulsando oportunidades de acceso a espacios que

⁵² Ley N° 9944 de Promoción y Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Córdoba. 2011. Disponible en: <http://senaf.cba.gov.ar/wp-content/uploads/Ley-9944.pdf>. Ver anexo N° 4 pág. 135.

⁵³ Previa la sanción de la Ley 9944 en la provincia de Córdoba, se han sancionado diversas leyes en materia de niñez. Ver anexo N°3 pág. 133.

⁵⁴ En 1986, mediante la Ley 7525 se sustituyen los arts. 1°, 2°, 3°, 7°, 8°, 12, 14 y 15 de la Ley 7078. Disponible en: <http://www.mapalegislativo.org.ar/index.php/legislacion/por-territorio/cordoba/220-familia-y-ninez/403-ley-7525-programa-permanente-de-atencion-a-la-ninez-y-la-familia-modificacion-de-la-ley-7078>.

En lineamiento con la CIDN y las normativas nacionales, el Programa de apoyo al desarrollo de espacios comunitarios se enmarca en el reconocimiento de la autonomía y protagonismo de la familia en el proceso de crianza de las niñas y niños, propiciando relaciones de apoyo y colaboración mutua entre estos espacios y las familias de la comunidad. A su vez, el Programa alienta la consolidación del trabajo en Red con las organizaciones locales que contribuya a la promoción, asistencia, y reparación de derechos de niñas, niños y adolescentes⁵⁴.

promueven su desarrollo integral. Cabe aclarar que este programa se encuentra vigente en la actualidad.

Desde una perspectiva de gestión asociada, el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, respalda a las Unidades de Apoyo al Niño y la Familia de Organizaciones No Gubernamentales (unidades a través de las cuales opera el Programa Permanente de Atención a la Niñez y la Familia) municipales o comunales, a través de asistencia financiera, asesoramiento, monitoreo técnico profesional y capacitación, priorizando los proyectos que intervienen en poblaciones con situación de vulnerabilidad social. Es decir que dichas unidades no deben tomar al apoyo escolar como actividad exclusiva, sino que deben impulsar la conformación de talleres recreativos y de desarrollo de habilidades y aprendizaje. El Programa es de coparticipación y aporte de fondos para la capacitación al personal que trabaja en los dos espacios que permiten su funcionamiento: Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil y los Centros Socio-Educativos.

- **Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil (CCDI):** son espacios destinados a la atención integral de la primera infancia -niñas y niños de 0 a 4 años-, y realización de acciones para instalar en los ámbitos familiar y comunitario capacidades para la promoción y protección de los derechos de las chicas y chicos.

- **Centros Socio-Educativos (CSE):** son ámbitos abiertos a niñas, niños y adolescentes a partir de los 4 años hasta finalizar el ciclo escolar, que desarrollen actividades educativas, recreativas, culturales, deportivas con un enfoque de promoción de ejercicio de ciudadanía. Su propósito incluye promover la permanencia escolar, la contención comunitaria, la participación y apropiación de espacios locales y el desarrollo de habilidades expresivas y deportivas.

Como se mencionó anteriormente, en junio de 2011 se sancionó la Ley 9944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Córdoba, implementándose así el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en consonancia con los lineamientos establecidos por la ya mencionada Ley Nacional 26.061 al igual que las demás normativas provinciales.

La Secretaría Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (SeNAF) es el órgano de aplicación de la Ley 9944 y tiene por finalidad “*conducir, promover y fortalecer un sistema provincial de Protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes a través de políticas públicas integrales de prevención, promoción y que permitan una oportuna restitución y reinserción social, con un enfoque intersectorial, territorial y de calidad*”⁵⁵. Dicha Secretaría realiza acciones para instalar y fortalecer el funcionamiento del sistema de protección integral de derechos en el territorio provincial. Por ello, a nivel regional promueve la creación de Servicios Locales de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en municipios y comunas, y descentraliza su accionar en las y mencionadas Unidades de Desarrollo Regional (UDER) localizadas a lo largo de la provincia⁵⁶, para facilitar la coordinación provincia-municipios y gestionar próxima a las realidades locales.

Asimismo, en este marco funciona la Comisión Interministerial en la que participan los ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social, Gobierno e Industria, Comercio y Trabajo, quienes coordinados por la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia buscan optimizar las políticas públicas y acciones específicas destinadas a la niñez en el territorio provincial.

A su vez, para promover la gestión articulada y la concertación entre los diferentes organismos de Estado y las organizaciones de la sociedad civil, la SeNAF preside el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, e impulsa reuniones interministeriales para gestionar desde el Estado acciones y políticas de manera integral que protejan el goce derechos de parte de niñas, niños y adolescentes⁵⁷.

⁵⁵ Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia. “*Un cambio de concepción de la infancia: de objeto de cuidado a sujetos de derechos*”. Proyecto de Ley de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Córdoba. Gobierno de la Provincia de Córdoba. Pág. 9.

⁵⁶ Los UDER han sido creados para encargarse junto con las instituciones y gobiernos regionales de la protección de la mujer, la niñez, la adolescencia y la familia, trabajando en la promoción de sus derechos, el fortalecimiento familiar y comunitario y la atención de situaciones de vulnerabilidad social. Si bien poseen una función de asesoramiento y seguimiento de los casos de riesgo, es cada comunidad quien debe encontrar las estrategias de trabajo con cada niño, primeramente con la familia y las instituciones locales y si esto no es posible, con la familia extensa o familias de la comunidad. La UDER sólo actúa frente a la necesidad de una medida excepcional la cual tiene lugar en los casos de abuso sexual o violencia.

En la provincia de Córdoba existen doce Unidades de Desarrollo Regional (Río Cuarto, Casquín, Bell Ville, La Carlota, Deán Funes, Villa Nueva, San Francisco, Laboulaye, San Francisco, Villa Dolores, Cruz del Eje, Alta Gracia y Río Segundo).

⁵⁷ Sitio Web del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://senaf.cba.gov.ar/index.php/2014/04/14/fortalecimiento-del-sistema-de-proteccion-integral-de-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes/index.html>

La Ley 9944 insta a la conformación de los órganos de aplicación, además de la SENAF a órganos locales. Así se insta a la conformación de las Áreas Locales de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes⁵⁸ en municipios y comunas y las Unidades de Desarrollo Regional (UDER). Es decir, que ambas operan coordinadamente.

Normativa Local

Finalmente a nivel local, cada municipio posee sus propias ordenanzas que responderían a las leyes nacionales y provinciales pertinentes. En lo que respecta a las áreas de intervención, de acuerdo a la normativa provincial y con el fin de garantizar la protección a través de un trabajo articulado de distintos organismos e instituciones en todo el territorio provincial, se encuentran: los Consejos Locales de Infancia, las Áreas Locales de promoción y protección de las niñas, niños y adolescentes en los distintos municipios y comunas de la provincia y los Foros de Participación de Niñas, Niños y Adolescentes.

Mientras que las Áreas Locales de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, son espacios donde se articulan acciones gubernamentales y no gubernamentales y desde las cuales se genera un plan de acción para la infancia y adolescencia en el ámbito local, los Consejos Locales de Infancia⁵⁹, conformados por personas de la localidad y representantes de instituciones, se unen para trabajar en las necesidades y problemáticas que afectan a la niñez promoviendo la participación y actuación de diferentes actores sociales. Por último, los Foros de Participación de Niñas, Niños y Adolescentes constituyen un espacio de participación en el que niños, niñas y adolescentes tienen la oportunidad de hacer oír su voz en instancias de alto nivel en materia de niñez y adolescencia.

⁵⁸ En algunos casos, estas unidades operativas se instituyen como nuevo órgano de gobierno y en otros cada Municipio o Comuna acuerda la forma de brindar este servicio, optimizando o reorganizando áreas cuyas prácticas y modalidades de intervención necesitan ser encuadradas en el paradigma de la protección integral. Actualmente, en la provincia de Córdoba existen 13 Áreas Locales: Córdoba, Marcos Juárez, Despeñaderos, Villa Allende, La Calera, Las Perdices, Malagueño, Noetinger, Villa María, Etruria, Uchaca, Altos de Chipión y San Esteban. Sitio Web del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://senaf.cba.gov.ar/index.php/2012/11/05/areas-locales-de-proteccion-integral-de-derechos-de-ninas-ninos-y-adolescentes/index.html>

⁵⁹ Sitio Web del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://senaf.cba.gov.ar/index.php/2010/08/14/consejos-locales-de-ninez-y-adolescencia/index.html>

En el caso particular de la localidad de Cruz Alta, a nivel regional pertenece a la UDER de Bell Ville, la cual constituye un espacio de asesoramiento para la Protección Integral de Derechos de Niños Niñas y Adolescentes. Para el seguimiento de los casos de riesgo es cada comunidad quien debe encontrar las estrategias de trabajo con el/la niño/a.

En el caso cruzalteño, no se observan Áreas Locales de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Consejos Locales de Infancia ni Foros de Participación de Niñas, Niños y Adolescentes. No obstante, la gestión municipal adhiere al Programa Permanente de Atención a la Niñez y la Familia, el cual como se vio con anterioridad funciona a través de los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil y los Centros Socio-Educativos. Luego al adherir al Programa, Cruz Alta cuenta con un Centro de Cuidado y Desarrollo Infantil (Guardería Duendecitos) y un Centro Socio-Educativo (CAN). Hasta el año 2012, se mantuvo la metodología con que opera dicho programa: presentación de un proyecto de trabajo a cambio de fondos para solventar dicho proyecto y/o capacitaciones para el personal que trabaja en dichos centros. Sin embargo, desde hace dos años y sin ninguna explicación dejaron de percibirse los fondos correspondientes pese a haber enviado los proyectos correspondientes.

Por otro lado, se observa una inexistencia y/o desconocimiento de normas específicas y procedimientos en la gestión del Estado Municipal en líneas generales y particularmente en lo que respecta a niñez. Así, a nivel local, se sabe que la Municipalidad no posee carta orgánica ya que Cruz Alta es un Municipio y no una ciudad, por lo tanto se rige por la Ley Orgánica de Municipios de Córdoba N° 8102.

Al no existir normas específicas y procedimientos, la gestión municipal en sus tareas administrativas y de gestión se maneja en base a usos y costumbres con aplicación de principios básicos de administración. De esta manera, prevalecen los usos y costumbres que se transmiten de los más experimentados a los más nuevos, habiendo casos donde ni siquiera esto se produce. Asimismo, dicha falta de normas y procedimientos trae aparejada el hecho de que cualquier cambio producido no se instrumente formalmente.

En lo que respecta a la normativa vinculada a la niñez, se desconoce la existencia específica de la misma. Particularmente en lo que implica la creación del Centro de Asistencia a la Niñez, es decir desde la normativa que avala su fundación hasta los supuestos lineamientos que debe seguir para su funcionamiento, se desconoce si existen decretos u ordenanzas que enmarquen estos procedimientos. De acuerdo a lo expuesto

por la propia Directora de la Institución, no habría normativa ni reglas claras y definidas en cuanto al funcionamiento de la misma.

Dado que la dimensión institucional también abarca el soporte presupuestario, se mencionará la cuestión de recursos económicos⁶⁰. En este sentido el Municipio, posee un grado de autonomía financiera medio, ya que la cantidad de recursos financieros propios del municipio son menores en relación a los recursos totales del municipio. La mayor parte de los recursos proviene de la coparticipación.

Por otro lado, la actual gestión municipal posee dificultades de presupuesto que responden tanto a la escasez propia de muchos municipios sino a gestiones políticas precedentes que han malversado fondos incesantemente.

Claramente esto impacta en el Dpto. de Acción Social en primera instancia y luego en el Centro de Asistencia a la Niñez ya que los fondos destinados desde la Gestión Municipal son insuficientes. En efecto, respecto a la gestión presupuestaria en relación a la niñez de acuerdo al Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnóstico mencionado con anterioridad, en el 2012 el fondo fijo asignado al Departamento de Acción Social era de \$300 aunque de acuerdo a los contadores que realizaron dicho informe se debía evaluar entregar un monto mayor. Cabe destacar que cuando se habla de los recursos económicos y financieros en materia de niñez, se hace referencia a la

⁶⁰ De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Córdoba, Ley N° 8102, son recursos municipales los provenientes de:

- Las contribuciones, derechos, tasas, aranceles, tarifas y precios públicos, por la prestación de sus servicios;
- La participación sobre el producido del impuesto a los automotores que le asigne anualmente la Ley Impositiva Provincial;
- La coparticipación impositiva que le acuerden las Leyes provinciales;
- Las tasas percibidas por la expedición de guías de hacienda
- Las subvenciones y subsidios que le acuerden las Municipalidades, la Provincia o el Gobierno Nacional y las donaciones y legados;
- El producido por eventos sociales, recreativos y similares;
- El producido de multas aplicadas en virtud de las disposiciones vigentes;
- El uso del crédito de entidades oficiales;
- El producido de las ventas de bienes del dominio privado;
- Todo otro recurso que derive de acuerdos o convenios con otros órganos públicos.

Inversión Social, es decir de las asignaciones presupuestarias que se destinan al cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes⁶¹.

De acuerdo al Informe mencionado con anterioridad, los programas provinciales y nacionales vinculados a la niñez que se encontrarían vigentes son:

- Tarjeta Social Módulo Alimentario del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba: \$52 por mes para la compra de mercadería en comercios adheridos.
- Materno Infantil y Anticonceptivo de la Provincia de Córdoba.
- Atención del niño y la familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba: para los niños que no pueden concurrir a la guardería, se le prepara una vianda semanal que los padres retiran en la Institución. Se renueva anualmente la nómina de beneficiarios.
- Trabajo por mi futuro de la Provincia de Córdoba: \$500 por mes por 4 hs de capacitación
- Programa de Asistencia Integral de Córdoba (P.A.I.C.O.R)
- CONIN⁶²: Cooperadora de la Nutrición Infantil. En el caso de la localidad de Cruz Alta, se comenzó con la metodología de asistencia y docencia con una representante que brindaba asesoramiento, pero pasado un tiempo el actual Intendente decidió prescindir de los servicios de dicha representante y con el dinero que se utilizaba para pagar su sueldo se comenzó a comprar mercadería para entregar a las madres beneficiarias del Programa a cambio de la asistencia a una clase de cocina semanal brindada por la Directora de Cultura y algunas voluntarias de la localidad. No obstante, es escasa la cantidad de beneficiarias que asisten a dichas clases.
- Asignación Universal por Hijo (AUH)

⁶¹ Curcio Javier, Goldschmit Ariela y Robba Manuela. “Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10461.pdf>

⁶² Existe la red de Centros CONIN en diferentes provincias del país, donde cada localidad adopta la metodología CONIN. Existe en CONIN la labor de asistir a los beneficiarios a través de diversos programas para satisfacer sus necesidades, promoviendo fundamentalmente el ejercicio de esfuerzos mancomunados, tanto de las familias como de la Institución, sin caer en el asistencialismo simplista.

Como se ha mencionado en anteriores oportunidades, los niños que asisten al Centro provienen de familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que por lo tanto también reciben asistencia por parte del Estado en sus distintos niveles. No obstante, de acuerdo al Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnóstico, si bien se observaban subsidios y compensaciones, los decretos carecían de la firma del en ese entonces Intendente D. Passerini o aparece su firma estando en goce de licencia. Es decir que no ha existido un control y seguimiento de los subsidios y compensaciones entregadas, generando nuevamente dificultades de planificación y organización.

Particularmente el Centro, no posee recursos que provengan de sus propias cuentas sino que los mismos se originan en otras fuentes. Si bien no existe un presupuesto municipal asignado para el Centro y éste no maneja dinero, desde la Municipalidad se pagan los servicios y sueldos correspondientes y se provee de los recursos materiales necesarios.

De esta manera, su funcionamiento se financia a través de dos fuentes:

- En primer lugar se encuentra la Municipalidad, quien provee al Centro de productos alimenticios y de limpieza, paga los servicios básicos de la institución y los sueldos de los profesionales empleados en el Centro. Cada mes se hace una lista con los productos y se la envía a la encargada de compras. Durante la anterior gestión, el Centro se manejaban con órdenes de compra.
- Luego se encuentran los fondos enviados por el Programa Provincial P.A.I.C.O.R para brindar el almuerzo a los niños.

Si bien se hallaría el aporte del Slot Casino de la localidad de Cruz Alta (cada dos meses entrega un monto aproximado de \$2000), este dinero no es entregado al Centro, sino a todas las escuelas de Cruz Alta. De alguna manera, los niños que asisten al CAN se verían beneficiados ya que se encuentran escolarizados en dichas instituciones educativas beneficiadas.

También en la cuestión de los recursos económicos y financieros se observa la influencia de las ya mencionadas diferencias políticas existentes entre la actual gestión municipal y la gestión provincial. Así hasta el 2012 se enviaba al Área de Minoridad de la Pcia. de Córdoba, todo lo hecho durante el año por el Centro de Asistencia y se

programaban las actividades para el próximo año. De acuerdo a lo aprobado por dicho Área, se entregaban becas al Centro. Actualmente, esto ya no funciona, careciendo de explicaciones que justifiquen tal decisión política claramente y limitando el funcionamiento del Centro ya que se trataba de otra importante fuente de ingreso.

Por otro lado, en relación a la modernización, se comienza a observar cierta incorporación de TICs, es decir herramientas informáticas para la conectividad interna y con los ciudadanos. En relación a la conectividad interna no se observa la existencia de Sistemas de Información integrados y flexibles que permitan su adaptación a la velocidad de cambios que exige la dinámica actual. No existe entonces un sistema de información formal que provea de información estratégica, así como tampoco una red de información formal. De esta manera, la escasa informatización de la información lleva al desconocimiento por parte de las áreas sobre las funciones que le corresponden. En relación a la incorporación de tecnologías de gestión, es decir de herramientas para la mejora de la gestión interna y los servicios de los vecinos no se observa la incorporación de ninguna tecnología de gestión a lo largo de las diferentes gestiones. De esta manera, la escasa informatización de la información lleva al desconocimiento por parte de las áreas sobre las funciones que le corresponden. Esta cuestión, no escapa al Departamento de Acción Social y menos al Centro de Asistencia a la Niñez. Este último no solo no cuenta con una sitio web particular o una página en las redes sociales, sino que tampoco cuenta con una dirección de correo electrónico, lo cual dificulta y/o impide la búsqueda de información y la comunicación con otras instituciones, fomentando así el aislamiento y la desinformación.

De esta manera, el Centro tiene dificultades para poder trasladar al exterior, es decir a la comunidad en general, su funcionamiento, las actividades y servicios que presta, entre otras, ya que la difusión del funcionamiento del Centro, así como de sus servicios, actividades, talleres, etc. Por lo tanto, esta cuestión constituiría una debilidad para la Gestión Municipal Cruzalteña en materia de niñez, ya que además de las dificultades para conectarse con otras instituciones y obtener información pertinente para el funcionamiento, la escasa difusión de lo que se realiza por parte de la Gestión Municipal y específicamente desde el CAN conlleva una concepción peyorativa por gran parte de la comunidad. En este sentido, de acuerdo a lo expuesto por la propia Directora del Centro, la mayor parte de la comunidad cruzalteña a priori consideraría

de mala manera lo que se hace desde la institución. Es dable destacar que la escasa difusión escasa se debería a que la demanda cotidiana es muy alta. Es decir que el trabajo diario impide dedicar tiempo a realizar tareas de difusión hacia la comunidad.

Finalmente, respecto a la cultura que da soporte a la dinámica de la gestión municipal se observa una cultura jerárquica donde el énfasis se pone en la estabilidad, control, centralización y orden. Asimismo, si bien se han introducido cambios respecto a la gestión anterior, la innovación vista como una herramienta importante de la administración municipal aún no se encuentra instalada.

Respecto a los empleados municipales, en muchos casos se observa falta de involucramiento y el mínimo esfuerzo. Sin embargo, en relación al personal vinculado específicamente con la niñez (Dpto. de Acción Social y Centro de Asistencia a la Niñez) ocurre todo lo contrario, viéndose un gran compromiso en ambas gestiones dado que la mayor parte de los miembros del Dpto. de Acción Social y del Centro vienen trabajando y ocupándose de la niñez en situación de vulnerabilidad desde hace años. En efecto, es posible identificar un sentido de identidad entre la mayoría de los miembros que constituyen el CAN, observándose un compromiso que supera el interés personal de los mismos. Por lo tanto existe estabilidad dentro del Centro. Al existir satisfacción en el trabajo de los miembros de la institución e identificación hacia la misma, existe una comunicación organizacional abierta, con mensajes claros y consistentes. Esto es producto entonces de la buena productividad y la satisfacción de los empleados. Esta comunicación también se traduce hacia afuera con el Departamento de Acción Social. Asimismo, dentro de la organización se observa integración e interacción entre sus miembros. En cuanto a la Dirección y al personal docente, se identifica una alta participación y capacidad resolutive y operativa ante situaciones problemáticas que ocurren diariamente en el Centro.

3. Dimensión Redes

Esta dimensión hace referencia a la coordinación de actividades para el desarrollo de determinadas tareas, entre distintas organizaciones, diferentes niveles o áreas de gobierno como articulaciones público- privada. Considero necesario entonces establecer

el entramado de relaciones internas para la gestión municipal en cuestiones de niñez, es decir la red interna. Así se encuentran:

- Municipalidad: si bien se trata de un conjunto de instituciones, se analizará la relación existente entre la Secretaría de Gobierno y el Departamento de Acción Social ya que particularmente aquí se aborda a la cuestión de la niñez en situación de vulnerabilidad social. En este sentido, de acuerdo al Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnóstico y a las entrevistas llevadas a cabo con los diferentes actores se puede decir que se observa una relación netamente económica, es decir de rendición de cuentas y no de debate, discusión y planeamiento de políticas públicas de niñez.

Dada la escala de la localidad, la mayoría de las cuestiones sociales se encuentran identificadas desde el Dpto. de Acción Social. Sin embargo, no existe una planificación entre las áreas involucradas en la cuestión de la niñez, tal así que en el caso de los subsidios entregados a familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, no existe una reglamentación específica para su otorgamiento. En algunos casos se entrega un informe socioeconómico y en otros no. El grado de control respecto a cuestiones particulares como son: quienes son los beneficiarios de ayuda social y un seguimiento de los mismos, es prácticamente nulo. La decisión final se encuentra a cargo de la Directora del Dpto. de Acción Social, pero si el monto a entregar lo amerita o si el subsidio debe ser mantenido en el tiempo se consulta con el Secretario de Gobierno. No existe entonces, un circuito programado para la prestación de apoyo económico, las actuales subsidios se dan de manera informal.

También se observan falencias en cuanto a la realización de presupuestos de compras que suelen ser habituales y mensuales. No obstante, actualmente las compras se encuentran autorizadas por la Directora del Dpto. de Acción Social y por el Secretario de Gobierno mientras que durante la gestión anterior no todas contaban con la aprobación del ejecutivo.

En el caso particular del CAN, el mismo responde al Departamento de Acción Social y finalmente al Ejecutivo de la Municipalidad, luego existe cierta

coordinación, pero que de acuerdo a los miembros del Centro, y particularmente su Directora no sería suficiente. Aquí, volvería a observarse lo mencionado anteriormente sobre una relación exclusivamente económica ya que el financiamiento es mayormente local, a excepción de los fondos recibidos de la provincia. Por lo tanto, si bien desde la Municipalidad se organizan para ocasiones puntuales actividades lúdicas y en menor medida culturales, a las cuales los niños asisten desde sus escuelas, no existen actividades sistematizadas organizadas. Es más, de acuerdo a lo expresado por Silvana Tissot, con la actual gestión de M. Bizet aquella comunicación directa existente entre el Centro y el Gobierno Municipal de la anterior gestión se habría perdido, lo cual se tradujo en dificultades para la institución. Al carecer de un “ida y vuelta” fluido entre ambas instituciones, se desconocen las situaciones reales de ambas y peor aún sus necesidades y demandas más concretas.

Por consiguiente, el CAN podría decirse que actúa en red con el Dpto. de Acción Social y con el EPAEM (Equipo de Profesionales de Apoyo Escolar Municipal). Este último, está integrado por una psicopedagoga, una maestra integradora, una psicóloga, una fonoaudióloga y una trabajadora social. Si bien funciona solo una vez por semana, posee una conexión importante con el Centro, ya que se trabaja de manera integrada aportando cada uno su función específica, el EPAEM terapéutica y el Centro sistemática.

Por otro lado, es posible reconocer una nueva forma de vincularse desde el Poder Ejecutivo Municipal con el Departamento de Acción Social y en consecuencia con el CAN. Según la Directora y profesionales del Centro, habría un intento de cambiar la tradición asistencialista de los anteriores gobiernos municipales. Cabe aclarar que son cambios que llevan mucho tiempo ya que muchas de las problemáticas que existen en los hogares de los niños que asisten al Centro se encuentran naturalizadas y por lo tanto es difícil lograr modificaciones significativas. Es por ello que actualmente desde el Estado Municipal se intenta que las madres y/o padres de aquellos niños que se encuentren en situación de vulnerabilidad social realicen alguna actividad o

prestación a cambio de la ayuda brindada, es decir “no es dar por el mero hecho de dar”⁶³.

- Establecimientos Educativos: en la localidad de Cruz Alta existen diez establecimientos educativos de carácter privado y público. Es posible identificar la coordinación existente entre el Centro y algunos de estos establecimientos educativos, siendo la Escuela Especial “Enrique González” con quien articula en mayor medida y mantiene una actividad de manera sostenida. Luego ha realizado actividades coordinadamente con el Instituto Privado Diocesano "San Luis" realizó el taller de elaboración de alimentos a base de soja y con el IPETYM realizó actividades para el día del niño y colecta de útiles. Con las escuelas donde se encuentran escolarizados los niños que asisten al Centro mantiene un nexo desde el aspecto pedagógico. En este sentido, si bien existe una vinculación con todas estas escuelas, esta no es igual en todos los casos. Se observan situaciones en donde en escuelas primarias se avanza con el dictado de las clases y hay niños que se encuentran cursando 3º grado sin saber leer aun. Por lo tanto, aquí entra en juego el Centro, enseñándoles a leer y complementando los conocimientos impartidos en las escuelas. La conexión es con los directivos de cada escuela específicamente. Luego los directores plantean sus inquietudes y desde el Centro se decide con la maestra integradora qué hacer y si ese alumno/a deberá asistir al Equipo de Profesionales de Apoyo Escolar Municipal (EPAEM). En caso de que esto suceda, se trabaja de manera integrada entre la escuela en cuestión, el Centro y el EPAEM.
- Hospital Municipal “Dr. René Favalaro”: esta institución no es de autogestión y cuenta con una diversidad de especialidades médicas. Además de brindar atención médica, cuenta con un sector de Asistencia Social que provee dinero para personas que deben realizarse estudios o recibir atención en otra jurisdicción y no poseen los medios económicos suficientes para el traslado o los propios estudios. Esta asistencia social y atención médica se brinda tanto a niños en situación de vulnerabilidad social como a sus familias. Es posible

⁶³ Entrevista a Silvana Tissot, Directora del Centro de Asistencia a la Niñez. Ver Anexo N° 1. Pág. 107.

observar una articulación con el Departamento de Acción Social, el cual se encarga en mayor medida de las cuestiones sanitarias.

- Clubes deportivos: en la localidad de Cruz Alta existen dos clubes deportivos: Club Unión y Club Newbery and Everton. Si bien cuentan con espacios verdes, canchas de fútbol, vóley, baños y vestuarios y pileta de natación para el público en general no existe una articulación significativa con los mismos.

Con el Club Unión, durante la gestión de Diego Passerini, se daban clases de Educación Física. Luego, durante el receso escolar se planteó la creación de una Colonia de Vacaciones para los chicos (Colonia de Vacaciones Sol de Verano) donde los niños del Centro eran becados por la provincia y se les brindaba el desayuno y el abono de la colonia y los demás niños pagaban. Asistían de 9:00 a 12:00 todos los días (Lunes a Viernes). El Club Unión brindaba el espacio físico y los profesionales los sugería la profesora de Educación Física que ya se encontraba desempeñando sus funciones. Del dinero de la provincia se destinaba a desayuno, sueldos, mantenimiento de la pileta y compra de toallones y mallas. A fin de temporada se realizaba un viaje a Santa María de Punilla, también pago por la provincia. Esto funcionó hasta el 2008.

Por otro lado, durante el primer año de gestión de M. Bizet, se planteó que a cambio de mantenimiento de ambos Clubes Locales se beque a los niños del Centro para que puedan asistir a los mismos a realizar diferentes actividades a cambio del mantenimiento del Clubes. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó y particularmente en el Club Newbery, de acuerdo a lo testimoniado por la Directora del Centro se discriminaba a los niños de su Institución.

- Asociación Bomberos Voluntarios: organizan año a año actividades para el día del niño, de las cuales participan los niños que asisten al Centro, pero no implica esta cuestión que la asociación y el Centro trabajen de manera coordinada.

4. Dimensión Organización – Variable Organizacional y Modernización

La Municipalidad de la localidad de Cruz Alta cuenta con una organización pública tradicional, burocrática y con escaso presupuesto. Es una estructura simple, con una mínima diferenciación entre sus unidades y si bien posee una estructura piramidal en niveles y jerarquías, no se formaliza la relación funcional entre los mismos. Al no existir un organigrama funcional formalizado del municipio, los niveles jerárquicos no aparecen claramente definidos. Tal así que existen funcionarios de los que no se sabe objetivamente el rol que desempeñan y otros que surgen como aparentes hacedores de prácticamente todas las cuestiones administrativas. Tal así que durante la gestión política anterior, en muchos casos los que dirigían lo hacían en virtud de la antigüedad que tenían en determinadas funciones o por conocimiento de sectores específicos. Esto generó que inmediatamente de asumir, la gestión de M. Bizet debiese generar cargos para dirigir las distintas áreas que conforman la Administración Municipal.

Por otro lado, no existen niveles de autoridad formalizados así como tampoco procedimientos formales u otros que así lo planteen. La comunicación no escapa a dicha modalidad y fluye informalmente en su estructura. La informalidad se visualiza en otras cuestiones, como ser el hecho de que se haga uso mínimo del planeamiento y la capacitación. Se observa asimismo una estructura centralizada, es decir que todo el poder de toma de decisiones descansa en un solo punto de la organización, en este caso en la figura del Intendente. Por tanto, la delegación de responsabilidades no se realiza o se diluye en varias personas.

En el caso particular del Centro de Asistencia a la Niñez, al ser una Institución Municipal, depende en última instancia del Gobierno Municipal y por lo tanto se ve afectado por la lógica organizacional del mismo. Como se mencionó con anterioridad, el Centro responde al Dpto. de Acción Social, quien si bien se encuentra clara su posición en el Organigrama Municipal así como sus funciones y alcances, existe una marcada dependencia directa del Departamento Ejecutivo Municipal, es decir con su directo control. Esto puede hacerse visible a través de la centralización de toma de decisiones, el hecho de que el Centro no tenga noción de cuánto dinero se destina para su funcionamiento, entre otras cuestiones. De esta manera, el CAN tiene cierta autonomía de trabajo ya que posee su propio modo de desempeñarse pero siempre dentro de los lineamientos marcados desde la gestión municipal.

Respecto a la organización del trabajo dentro del Centro, es pertinente mencionar la población objetivo con la cual trabaja día a día. De esta manera, el CAN recibe a niños y niñas de 5 a 18 años, es decir aquellos niños que se encuentran en la etapa escolar; mientras que hasta los 5 años los niños asisten a la Guardería Municipal.

Hace varios años, beneficia a una población de aproximadamente 100 niños. Actualmente, la cantidad de niños es 111 de los cuales:

- 36 niños que tienen entre 13 y 18 años: asisten a la escuela secundaria. Solo almuerzan en el CAN pero no participan de ninguna actividad organizada por el CAN.
- 35 niños que tienen entre 5 y 8 años: asisten a la escuela primaria, almuerzan y participan de las actividades organizadas por el CAN.
- 30 niños que tienen entre 9 y 12 años: asisten a la escuela primaria, almuerzan y participan de las actividades organizadas por el CAN.
- 10 niños que asisten a apoyo escolar pero no almuerzan.

Cabe aclarar que la cantidad de niños que acude a almorzar se mantuvo constante con los años, mientras que el aumento se produjo en la cantidad niños que asiste para realizar actividades. Lamentablemente, en reiteradas ocasiones desde el Centro se les debe decir que no a muchos niños que quieren y necesitan asistir a la institución por falta de espacio y personal docente. No obstante, a medida que es posible su inclusión tanto por capacidad edilicia como por recursos humanos y materiales se incorporan más niños a la institución.

Cabe aclarar que existe una franja etaria con la cual se observan dificultades para trabajar. Para hablar de esta franja etaria se retomará el concepto de “Edad bisagra”, utilizado en el Informe realizado en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario, para hacer referencia a aquellos niños que tienen de 11/12 a los 14/15 años. Es una edad compleja, ya que en vez de continuar en la escuela, generar vínculos y proyectarse positivamente, gran parte de ellos dejan de ser objeto del cuidado de sus padres para emprender tareas de más responsabilidad, como ser el cuidado de sus hermanos, la atención del hogar, etc. En algunos casos comienzan a ayudar a sus padres en tareas relacionadas a su actividad laboral, mientras que otros emprenden por ellos mismos la búsqueda de un

empleo. Esto influye directamente en su permanencia en la escuela. Ante las nuevas actividades que comienzan a emprender, la educación se ve progresivamente postergada para –en muchos casos- terminar siendo desacreditada. En relación a esta cuestión, la Directora del Centro de Asistencia a la Niñez identifica que la edad conflictiva es de los 12 a 15/16 años, ya que la población adolescente es la más compleja, sobre todo las chicas. A partir de los 17 años comenzarían a dejar esta etapa de edad bisagra, siendo más fácil poder realizar actividades con ellos pero como comienzan a trabajar para poder subsistir su asistencia al CAN es sumamente escasa. En conclusión, de acuerdo a lo testimoniado por la Directora del Centro, las dificultades para sostener actividades se dan con la población adolescente que acude a la institución. A raíz de ello, se ha decidido realizar talleres solo con los niños.

Asimismo, es necesario abordar la distribución de funciones en el CAN a fin de tener mayor precisión sobre su estructura. Así, si bien se trabaja en equipo prestando los servicios y desarrollando las diferentes actividades no se observa delegación de tareas. De esta manera, se desaprovechan en cierta manera los recursos humanos potencialmente utilizables en otros aspectos más relacionados con las Administración específicamente.

No obstante, se planifican las actividades que se realizan, los talleres que se dan y del apoyo escolar brindado, siempre atendiendo a las necesidades de los niños. Los mismos se organizan a principio, a mediados y a final del año pero también se manejan día a día. En relación a los servicios que actualmente presta la institución y las actividades que allí se realizan se encuentran: apoyo escolar y talleres de teatro, dibujo, pintura, cocina y títeres. En el caso del apoyo escolar, los reciben los niños desde los 6 hasta los 12,13 años aproximadamente y a los adolescentes cuando tienen que rendir alguna materia.

Los talleres se encuentran divididos por la edad de los niños, así para los niños de 5 a 8,9 años se brinda talleres de títeres, dibujo y pintura, mientras que para los niños de 8,9 a 12 años se brinda talleres de pintura, teatro y cocina. Sin embargo, existen talleres que ya no se llevan a cabo en el Centro por diversos motivos, como ser el taller de elaboración de productos de soja y la huerta. Ésta última dejó de realizarse ya que en dicho espacio se comenzó a edificar el Centro Integrador Comunitario, el cual no fue terminado como se vio con anterioridad. Otro de los talleres que ya no se lleva a cabo es el de panificación, el cual funcionó entre los años 2011 y 2012 y donde participaron los

adolescentes que asisten al Centro. Aquí se apuntaba mayormente a varones para una posterior salida laboral.

Finalmente, otra de las actividades organizadas con los niños que asisten al CAN, era un viaje a Santa María de Punilla y Alta Gracia para los niños de 8 a 11 años otorgado desde el Gobierno Provincial. No obstante, a partir del 2012 con la nueva Gestión Municipal los viajes se implementaron en las escuelas primarias públicas, luego no solo se beneficiaba a los niños del Centro que se encuentran escolarizados sino también a todos los niños que asisten a dichas escuelas, incluyendo a niños que tienen las posibilidades económicas de costear un viaje de ese estilo.

También se encontraba el grupo JEURACE (Jóvenes Estudiantes Unidas por la Responsabilidad, el Amor, el Compromiso y el Esfuerzo). Este grupo estaba constituido solo por chicas de 12 a 15 años y era organizado por la Directora del Centro (Silvana Tissot), la maestra integradora (Belén Baleani) y la Directora de Acción Social (Susana Nepi). JEURACE surgió por una necesidad de las propias chicas que luego lo constituyeron. Luego se creó el grupo y hasta se eligió un logo para identificarse. Cada semana tenían una actividad diferente y se planteaban distintos temas, según sus propias curiosidades y necesidades. Este grupo solo funcionó en el 2012, ya que en el 2013 cuando se comenzó la planificación y se le planteó al grupo qué hacer, no se obtuvo la misma recepción y participación que el año anterior y por lo tanto la actividad debió ser abandonada.

Por otro lado, se intentó brindar servicios adicionales desde el Centro para los padres de los niños asistentes. Se comenzó con charlas dadas por psicólogos y nutricionistas sobre temáticas propuestas por ellos mismos. Asimismo cuando se les repartía las cajas de mercadería enviadas desde la Provincia se les explicaba que hacer con los productos. También se realizaron talleres de manualidades. Pero las actividades no prosperaron y cada año fueron viniendo cada vez menos padres. De acuerdo a lo expresado por S. Tissot fue muy productivo en sus comienzos, pero después los padres comenzarían a cansarse de los horarios, de tener que asistir al Centro y “prefieren ir a tomar mates”. Se observaría entonces la dificultad de trabajar con las familias debido a la falta de compromiso. Aquí, se identificarían dos cuestiones: por un lado los problemas diarios y la escasez de recursos humanos que impiden la realización de actividades de acercamiento con dichas familias, no existiendo instancias para achicar la brecha entre

las mismas y el Centro y por otro lado el escaso acercamiento de las familias por su propia voluntad debido a la falta de valoración hacia la institución.

Por lo tanto, en lo que respecta a la atención de niños en situación de vulnerabilidad social y la realización de diferentes actividades para los mismos, la Gestión Municipal no encuentra obstáculos políticos locales significativos, con la salvedad de la escasez de recursos prácticamente constata.

Sin embargo, en cuanto a la relación que es posible llamar de tipo horizontal, es decir, con otras administraciones municipales o comunales, es prácticamente inexistente, salvo en cuestiones puntuales que se plantea en términos de cooperación o de coordinación. Esta situación se ha mantenido en ambas gestiones municipales.

Respecto a la relación con instancias superiores, es decir una relación de tipo vertical, como se ha ido viendo a lo largo de la presente investigación, se observan diferencias considerables entre las gestiones de Passerini y Bizet. En el caso de la primera, se encontraba en el poder una figura política que se encontraba acompañada de buenas relaciones con sectores políticos de la estructura política provincial. En el caso de la gestión de Bizet, no se han generado buenas relaciones con el Gobierno Provincial en general, ni con el Ministerio de Desarrollo Social en particular debido a dos cuestiones, por un lado ser opositora política de la Gestión Provincial y por otro lado que el actual gobierno no se encuentra conformado por personas que formasen parte de la escena política. De esta manera, no se construyen vínculos políticos sólidos con otras instancias de gobierno que otorguen un marco de colaboración y cooperación. Las diferencias se notan con aquellas localidades aún orientadas al partido gobernante en la provincia, las cuales reciben la ayuda mayoritaria en planes, proyectos y obras provenientes de la centralidad política provincial. Así la dificultosa relación entre el Gobierno Local y el Gobierno Provincial, así como también las dificultades entre el Gobierno Provincial y Nacional, traen aparejadas dificultades que impactan en la ejecución de políticas públicas locales. En el caso de los servicios de niñez y particularmente del Centro de Asistencia a la Niñez esto se hace realmente notable.

Así por ejemplo se encuentra la fallida construcción del Centro Integrador Comunitario (CIC). En el año 2008, comenzaron a ejecutarse las obras del Centro Integrador

Comunitario (CIC)⁶⁴. Cabe aclarar que los CICs constituyen una instancia de articulación entre el Gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil, de la cual también participan los ministerios nacionales que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Son espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo con el objetivo de promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

De acuerdo a lo expuesto en el Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnóstico correspondiente a la Municipalidad de Cruz Alta⁶⁵, para el CIC cruzalteño, el Plan de la Provincia asignaba un monto total de \$780.000, integrados en una primera cuota de \$246.000 y cuotas sucesivas de \$228.000 hasta cubrir el total. La obra señalada se comenzó a construir en el mismo predio donde se encuentra el CAN. No obstante, en la actualidad las obras están en estado de abandono, solo construidos algunos pisos, techos

⁶⁴ Los CIC, ubicados en las zonas más vulnerables del país, son construidos por cooperativas especialmente conformadas por familias y vecinos de la comunidad. Esta estrategia representa un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de atención primaria de la salud y desarrollo social en un ámbito físico común de escala municipal. Además los CIC incorporan instalaciones destinadas a actividades deportivas y recreativas.

Existen en el país más de 640 centros y son construidos por cooperativas de trabajo. No obstante, no todos los centros se encuentran en funcionamiento, algunos de ellos solo poseen las obras en proceso de construcción. Este es el caso de Cruz Alta, donde solo existe una parte de las instalaciones, dado que las obras se detuvieron en el último tiempo. Esto se debe a que los fondos enviados desde el Gobierno Nacional no fueron utilizados en la construcción del CIC y por lo tanto se decidió no enviar más fondos para tal fin, quedando las obras inconclusas.

Dentro de cada CIC funciona una Mesa de Gestión Local desde donde dichos actores impulsan y desarrollan, de manera conjunta, las siguientes acciones:

- Coordinación de políticas de desarrollo social y atención primaria de la salud (prevención, promoción y asistencia sociosanitaria)
- Integración de instituciones y organizaciones comunitarias que favorezcan el trabajo en red.
- Promoción de actividades culturales, recreativas y de educación popular.

⁶⁵ Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnostico correspondiente a la Municipalidad de Cruz Alta – Provincia de Córdoba. Dr. CP Sergio Federico Ruiz y Dr. CP Jesús Abel Santiso. Pág. 22

y paredes de ladrillo, sin revoque y a expensas de ser ocupado por terceras personas. Incluso para los niños que asisten al Centro conlleva riesgos debido a la precariedad del estado de la obra. De acuerdo a lo expuesto por el arquitecto Román Anelo, era imposible llevar a cabo dicha obra con el presupuesto asignado y por tanto, se abandonó cuando culminó la provisión de fondos.

No obstante, las obras fueron detenidas ya que los fondos enviados durante la gestión anterior no fueron utilizados en la obra y por lo tanto desde el Gobierno Nacional se decidió no enviar, más fondos para continuar el proceso. Es decir, en este caso, más allá de las diferencias políticas existentes entre el Gobierno Nacional y Provincial, que repercute lógicamente en el plano local, se observa una malversación de fondos públicos que impidió la concreción de una institución que resultaría de vanguardia en la localidad y alrededores. Asimismo, de acuerdo al informe mencionado anteriormente, no se realizaron inspecciones que colaborasen en el relevamiento de las obras y refacciones que se llevaban a cabo. Es decir que no existió ninguna fiscalización de parte del Municipio.

5. Dimensión Personal – Variable Humanos

Respecto al personal de la Municipalidad, la nomina esta compuesta por cuatro tipos de empleados: ejecutivos, planta permanente, jornalizados y contratados con aportes. El total de miembros es de 138 donde el 62% lo constituye planta permanente, el 25 % jornalizados, el 7% contratados y el 7% restante a ejecutivos. Particularmente en lo que respecta al Departamento de Acción Social, se encuentran ocupadas 4 personas, tres de las cuales forman parte de planta permanente y la restante es contratada. En relación al Centro de Asistencia a la Niñez se encuentran ocupadas 5 personas, una persona de planta permanente, tres jornalizadas y una contratada. Es decir que la provisión, porcentaje de recursos humanos cuya competencia es la cuestión de la niñez sobre el total de la planta municipal es de 6.52 %.

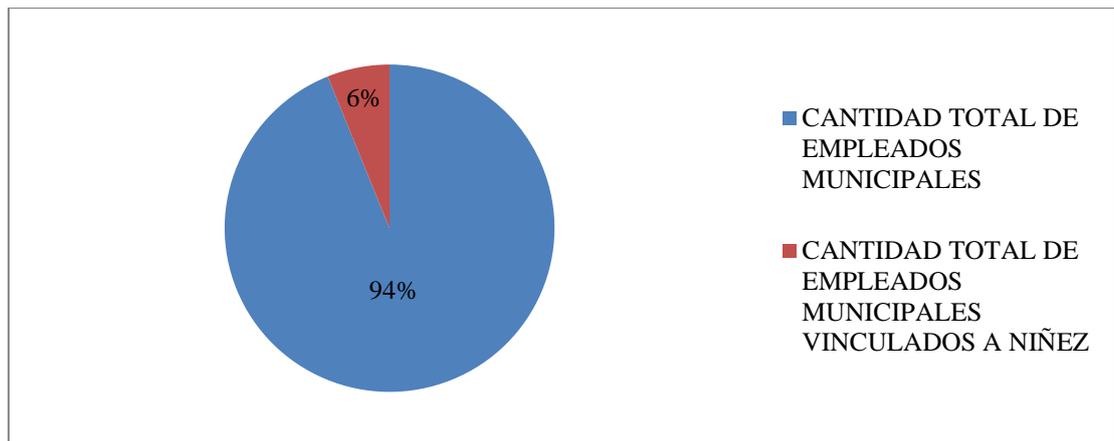
Tabla N°5

Cantidad de empleados municipales vinculados a niñez en relación a cantidad total de empleados municipales.

CANTIDAD TOTAL DE EMPLEADOS MUNICIPALES	CANTIDAD TOTAL DE EMPLEADOS MUNICIPALES VINCULADOS A NIÑEZ	PORCENTAJE
138	9	6.52 %

Fuente: Elaboración propia en base a información extraída del Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnóstico

Gráfico N° 5: Cantidad de empleados municipales vinculados a niñez en relación a cantidad total de empleados municipales.



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída del Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnóstico

Cabe aclarar que la actual gestión comenzó con un entorno interno mayormente hostil (con una planta de personal suspicaz y desinformada, poco motivada y que en la mayoría de los casos solo era movilizaba por la búsqueda constante de recategorizaciones y mejoramiento en las asignaciones salariales). Si bien no hubo un cambio total de esta situación, se observa una mejoría. Por otro lado, el empleado municipal promedio no entiende los procedimientos ni está al tanto de las disposiciones y actualizaciones en el marco procedimental de la labor administrativa. No existen instancias de discusión, capacitación y comunicación de las mismas.

Respecto al personal de la gestión municipal vinculado a la niñez, la formación de las personas que se encuentran trabajando en el Departamento de Acción Social y en el Centro de Asistencia a la Niñez son profesionales en Trabajo Social, en Asistencia Social y en Docencia. El resto de personal se encuentra ligado a tareas de carácter administrativo, limpieza o cocina. En relación a la cantidad de profesionales con que cuenta la Institución, se observan sectores críticos con escasos recursos humanos y aquí es donde nuevamente influye la escasez de recursos municipales para proveer al Centro, ya que se plantea que durante la mañana sería necesaria alguna persona que contenga a los niños, mientras las docentes están brindando apoyo escolar a los demás niños.

Particularmente, el Centro de Asistencia a la Niñez, en cuanto al componente humano y sus procesos de incorporación, retención, capacitación, motivación y evaluación del personal posee algunas fortalezas y debilidades. Retomando lo expuesto anteriormente, el Centro cuenta con tres docentes, dos personas que se encargan de la limpieza y cocina y un ayudante. En relación a las docentes, se encuentra la propia Directora del Centro, la maestra integradora de la institución y la Directora del Dpto. de Acción Social, la cual si bien es Asistente Social, por las tardes desempeña el rol de docente de apoyo y participa en la organización de los talleres en el Centro. Respecto a la docente integradora, la misma cumple el rol de psicopedagoga y además se encarga especialmente de aquellos niños que tienen dificultades de aprendizaje. Cabe aclarar que la Srta. Baleani años anteriores desempeñaba sus funciones en el colegio secundario donde asisten los adolescentes que acuden al Centro, luego de esta manera ella actuaba como un nexo entre el Centro y la Escuela. Hasta hace dos años, la institución contaba con un psicólogo, pero el mismo fue enviado al Hospital Municipal para desempeñar allí sus funciones. Asimismo, si bien la directora del Centro y la Directora del Dpto. de Acción Social son empleadas de planta permanente, la maestra integradora de la institución se encuentra contratada, renovando su contrato año a año pero con la posibilidad de dejar el espacio si encuentra una mejor posibilidad laboral.

A diferencia de otras áreas, entre el CAN y el Dpto. de Acción Social existen constantes instancias de discusión y comunicación. No obstante, respecto a las capacitaciones que poseen estas personas en el tema de niñez y particularmente en situación de vulnerabilidad social, la cuestión es diferente entre las dos gestiones analizadas lo cual se debe nuevamente a las diferencias políticas entre el Gobierno Local y el Gobierno Provincial. De hecho, de acuerdo a lo expuesto en una de las entrevistas, la Directora

del Centro, plantea que a lo largo de la actual gestión, el personal municipal vinculado a niñez no ha recibido capacitaciones ni cursos que le permitan mantenerse actualizados así como conocer las nuevas directrices en relación a prácticas, programas, proyectos, actividades y talleres a realizar, entre otras. Así, hasta el año 2012 el personal vinculado a niñez asistía a capacitaciones mensuales en la ciudad de Bell Ville y Marcos Juárez y encuentros organizados desde el Gobierno Provincial, pero desde el 2013 no han recibido más ninguna invitación. Este hecho realmente perjudica a la Institución, ya que estos encuentros constituían una instancia de intercambio de experiencias realmente fructífera para el Centro. En palabras de la propia directora del CAN: “Se notan diferencias entre los municipios que adhieren a la gestión provincial”⁶⁶. De esta manera, los miembros del Centro ven obstaculizadas sus posibilidades de mantenerse actualizados así como conocer las nuevas directrices en relación a prácticas, programas, proyectos, actividades y talleres a realizar, entre otras.

Si bien el trabajo en equipo es una cuestión que aún no se encuentra instalada en la Gestión Municipal, en el CAN se observan los intentos de trabajar en equipo, pese a las dificultades ya que una parte del personal del Centro se encuentra compuesto por empleados enviados de otra área, cubriendo de esa manera los puestos vacantes independientemente si se adecuen o no al perfil solicitado. Es decir no se constituiría como un equipo organizado, “es como un rejunte” ya que una parte del personal del Centro se encuentra compuesto por empleados enviados de otra área, cubriendo de esa manera los puestos vacantes independientemente si se adecuen o no al perfil solicitado.

Finalmente, en cuanto a la Dirección y al personal docente, se identifica una alta participación y capacidad resolutive y operativa ante situaciones problemáticas que ocurren diariamente en el Centro. De hecho es posible identificar entre sus miembros una motivación de carácter interno o intrínseco, ya que no existe una recompensa externa, sino que la acción es un fin en sí mismo, relacionada con la autorrealización. En este sentido, podría decirse que la falta de atención, coordinación y ese “ida y vuelta” mencionado con anterioridad, generó un efecto inverso en la institución, provocando en lugar de apatía, un sentimiento de empatía y compromiso diario desde hace años independientemente de la gestión política que se encuentre en el poder.

⁶⁶ Entrevista a Silvana Tissot. Directora del CAN. Ver anexo N°1 pág. 107.

CONCLUSIONES

En esta investigación el interés estuvo puesto en el análisis de la capacidad institucional del Estado Municipal Cruzalteño para atender la niñez en situación de vulnerabilidad social, a través de su principal institución dedicada a ello: el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”. Para ello, se hizo un recorrido por la capacidad institucional del Estado Cruzalteño teniendo en cuenta las dimensiones: Contexto ambiental, Institucional, Organizacional, Redes y Personal, interrelacionándolas con las variables institucional, organizacional, modernización, recursos económicos y financieros y humanos del ICGD. También se analizó el Centro de Asistencia a la Niñez teniendo en cuenta su historia, población objetivo y servicios de asistencia a la niñez prestados.

Los espacios de gestión locales se han ido conformando históricamente para la gestión de servicios simples. Asumir la gestión del desarrollo territorial, implica para éstos gobiernos locales la necesidad de construir nuevas capacidades que les permitan gestionar lo multidimensional y complejo. Como plantea Rita Grandinetti, la capacidad de gestión es más que disponibilidad de recursos, dispositivos y mecanismos, requiere poner en juego competencias distintivas y requiere, entre otras cosas, de equipos de gestión involucrados y capaces.

En este sentido, a lo largo de la presente investigación ha sido posible comprobar la hipótesis planteada inicialmente y afirmar entonces que la capacidad institucional del Estado Municipal para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social ha presentado potencialidades para su desarrollo entre los años 2008 – 2013 en la localidad de Cruz Alta. Esto se vería reflejado particularmente, pese a la existencia de múltiples dificultades, en la gestión del Centro de Asistencia “Carlos Tardella” para la prestación de servicios de asistencia a la niñez.

Así se observa que, respecto a la dimensión Contexto Ambiental, las diferencias políticas entre ambas gestiones afecta negativamente las posibilidades de desarrollar la capacidad institucional del Estado Municipal. Esto se visualiza en los obstáculos para continuar con obras públicas, implementar proyectos, programas, asistir a capacitaciones para el personal vinculado a niñez, entre otras cuestiones, que ocurren desde el cambio de gestión política local en el 2012. Por lo tanto, si bien el Municipio

no encuentra obstáculos políticos locales significativos, sí encuentra obstáculos políticos a nivel provincial que dificultan la construcción de vínculos políticos sólidos con otras instancias de gobierno que otorguen un marco de colaboración y cooperación. De esta manera, la dificultosa relación entre el Gobierno Local y otras administraciones municipales o comunales y con el Gobierno Provincial, así como también las dificultades entre el Gobierno Provincial y Nacional, traen aparejadas dificultades que impactan en la ejecución de políticas públicas locales. En el caso de los servicios de niñez y particularmente del Centro de Asistencia a la Niñez esto se hace realmente notable.

Asimismo, la coyuntura económica local no favorece la inserción laboral de la afluencia de ciudadanos de otras localidades que se han instalado en la localidad en los últimos años buscando la posibilidad de desarrollarse y progresar. De esta manera, se perpetúa la situación de vulnerabilidad social de estas familias, lo cual impacta en el CAN porque sus hijos asisten allí.

Puede decirse entonces, que la actual Gestión Municipal tiene prioridades distintas, muchas veces no programadas, generadas por urgencias en la solución de problemas cotidianos relacionados con aspectos sociales, económicos y financieros. Esto lleva a la incapacidad para tomar decisiones y plantear metas y objetivos de mediano y largo plazo. En el caso de la agenda pública municipal de la localidad de Cruz Alta, es interesante retomar a Enrique Cabrero Mendoza, citado en Armando Zavariz Vidaña, quien plantea que en el ámbito municipal la agenda de políticas públicas es prácticamente un ejercicio inexistente, pues tradicionalmente el órgano de gobierno concreta sus acciones casi sólo por inercia en la prestación de servicios públicos como el alumbrado, la pavimentación, la recolección de residuos, entre otros. El cumplimiento de estas obligaciones se produce en relación a los recursos existentes en cada Municipio, así como a las demandas que presentan mayor urgencia, y en el peor de los casos a ocurrencias y criterios más emocionales que racionales⁶⁷. Luego podría decirse que en la Gestión Municipal Cruzalteña, la agenda política local y particularmente en relación a niñez “se encuentra en pañales” trayendo a colación la cuestión de la infancia.

Zavariz Vidaña, Armando. “La comunicación gubernamental en los ayuntamientos de Veracruz, Período 2008 – 2010”. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/introduccion.html>

Sin embargo, pese a las dificultades en torno a la coyuntura política y económica, aquí es donde se ve la capacidad institucional del Centro. Así, pese a dejar de contar con el apoyo político y económico de la provincia a partir de la actual gestión, ha seguido brindando asistencia a los niños en situación de vulnerabilidad social, sorteando las dificultades propias de una Gestión Municipal al que le han soltado la mano, por así decirlo. Asimismo, como se ha visto el Centro continúa logrando la inclusión e incorporando a estos niños, cuyas situación de precariedad se acentúa en lugar de amenguar.

En relación a la dimensión Contexto Institucional, contar con normativa internacional (Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN)), nacional (Ley Nacional N° 26.061) y provincial (Ley 9944) contribuye como potencialidad para el desarrollo de la capacidad institucional ya que implica un debate e investigaciones previas donde se puso en el tapete la cuestión de la niñez, sobre todo a fin de proteger aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad social. Sin embargo, a nivel local se observa la inexistencia y/o desconocimiento de normas específicas y procedimientos en la gestión del Estado Municipal en lo que respecta a niñez y particularmente los vinculados con la creación del CAN, es decir desde la normativa que avala su fundación hasta los supuestos lineamientos que debe seguir para su funcionamiento. Dicha falta de normas y procedimientos trae aparejada el hecho de que cualquier cambio producido no se instrumente formalmente, lo cual también dificulta la posibilidad de desarrollo de la capacidad institucional. No obstante, dada la cantidad de años que la institución lleva desempeñando sus funciones trae consigo una aprehensión de la modalidad de trabajo por parte de sus miembros, que si bien no se encuentra establecida de manera formal se ha ido constituyendo con el paso de los años y que en definitiva conlleva al desarrollo de la capacidad institucional de la Gestión Municipal.

También en relación a la dimensión Contexto Institucional, se encuentran las dificultades de presupuesto que responden tanto a la escasez propia de la mayoría de los municipios como a gestiones políticas precedentes que han malversado fondos incesantemente. Esto impacta en el Dpto. de Acción Social en primera instancia y luego en el Centro de Asistencia a la Niñez ya que los fondos otorgados son insuficientes. Sumado a la escasez de recursos económicos propia del Estado Municipal, se suma el

hecho de que durante la Gestión de Passerini, no existió un control y seguimiento de los subsidios y compensaciones entregadas, generando dificultades de planificación y organización para la actual gestión. Sin embargo, pese a la notable escasez de recursos económicos y materiales, se ha podido continuar brindando los servicios y organizando diferentes actividades para los niños, aprovechando al máximo los recursos recibidos. Esto demuestra nuevamente las potencialidades para el desarrollo de la capacidad institucional de la Gestión Municipal en materia de niñez.

Asimismo, la dimensión Contexto Institucional incluye la cuestión de la modernización, que en este caso actúa como un obstáculo para el desarrollo de la capacidad institucional, ya que ni el Dpto. de Acción Social ni el CAN cuentan con una sitio web particular, una página en las redes sociales y/o una dirección de correo electrónico, lo cual dificulta y/o impide la búsqueda de información y la comunicación con otras instituciones, fomentando así el aislamiento, la desinformación y el desconocimiento por parte de la comunidad.

Finalmente en lo que respecta a la dimensión Contexto Institucional, es preciso hacer referencia a la cultura organizacional, quien potencia considerablemente el desarrollo de la capacidad institucional del Estado Municipal. Esto es posible identificarlo en el personal vinculado específicamente con la niñez (Dpto. de Acción Social y Centro de Asistencia a la Niñez). Aquí se ve el compromiso que supera el interés personal y el sentido de identidad que conllevan estabilidad, buena productividad y satisfacción de los empleados. Asimismo, se identifican una alta participación y capacidad resolutoria y operativa ante situaciones problemáticas que ocurren diariamente en cuestiones de niñez en situación de vulnerabilidad.

Respecto a la dimensión Redes, se identifica que entre la Secretaría de Gobierno y el Departamento de Acción Social existe una relación netamente económica, es decir de rendición de cuentas y no de debate, discusión y planeamiento de políticas públicas de niñez. De hecho, no existe una planificación ni un circuito programado para la prestación de apoyo económico y los actuales subsidios se dan de manera informal. Si bien desde la Municipalidad se organizan para ocasiones puntuales actividades lúdicas y en menor medida culturales, a las cuales los niños asisten desde sus escuelas, no existen actividades sistematizadas organizadas. Particularmente, con la actual gestión de M.

Bizet la comunicación directa existente entre el Centro y el Gobierno Municipal de la anterior gestión se ha perdido, lo cual se tradujo en dificultades para la institución. Al carecer de un “ida y vuelta” fluido entre ambas instituciones, se desconocen las situaciones reales de ambas y peor aún sus necesidades y demandas más concretas. No obstante, se observa que desde la actual gestión habría un intento de cambiar la tradición asistencialista de los anteriores gobiernos municipales, generando así un tipo de vínculo diferente con la institución.

Sin embargo, el CAN actúa en red con el Dpto. de Acción Social y con el EPAEM (Equipo de Profesionales de Apoyo Escolar Municipal), trabajando de manera integrada aportando cada uno su función específica, el EPAEM terapéutica y el Centro sistemática. La relación con las escuelas de la localidad es mayormente positiva y aquí se observa un trabajo en red. De esta manera, los directivos de las escuelas plantean sus inquietudes y desde el CAN se decide con la maestra integradora qué hacer y si ese alumno/a deberá asistir al EPAEM. En caso de que esto suceda, se trabaja de manera integrada entre la escuela en cuestión, el Centro y el EPAEM. En el caso del Hospital Municipal “Dr. René Favalaro” es posible observar una articulación con el Departamento de Acción Social, el cual se encarga en mayor medida de las cuestiones sanitarias. Finalmente en relación con los clubes deportivos en general no existe una articulación significativa con los mismos.

En conclusión, se observa un incipiente trabajo en red y coordinación para el desarrollo de determinadas actividades, entre distintas organizaciones, diferentes niveles o áreas de gobierno. Cabe aclarar que en el año 2001 Susana Nepi, actual Directora del Dpto. de Acción Social, planteaba que no existían en la localidad redes institucionales y que las respuestas a las problemáticas sociales provenían en todos los casos desde el ámbito público e instituciones municipales. Es decir que es una problemática que viene de larga data en nuestra localidad y que aún no ha podido desarrollarse y funcionar correctamente, pero que empieza a incorporarse y a ser tenida en cuenta por las instituciones ligadas a la niñez.

Por otro lado, en relación a la dimensión Organización se observa una organización pública tradicional, burocrática y con escaso presupuesto, con una estructura centralizada donde el poder de toma de decisiones descansa en un solo punto de la

organización, en este caso en la figura del Intendente. Es una estructura simple, con una mínima diferenciación entre sus unidades y si bien posee una estructura piramidal en niveles y jerarquías, no se formaliza la relación funcional entre los mismos. La comunicación también fluye informalmente en su estructura. La informalidad se visualiza en otras cuestiones, como ser el hecho de que se haga uso mínimo del planeamiento y la capacitación.

Por otro lado, se observa una inexistencia de políticas públicas municipales destinadas a la niñez y menos aún de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Desde el gobierno municipal se ayuda pagando alquileres, brindando materiales como para la construcción pero no se gestionan políticas públicas. Esto también podría considerarse como característico de los Gobiernos Municipales particularmente de localidades pequeñas, ya que la gestión se concreta mediante acciones puntuales y obras públicas específicas y rara vez mediante políticas públicas de infancia. Luego si bien la mayoría de las cuestiones sociales se encuentran identificadas desde el Dpto. de Acción Social, no existe el debate político ni la planificación estratégica respecto a la cuestión y por lo tanto no forma parte de la agenda política local.

En el caso particular del CAN, existen ciertas dificultades para constituirse como un equipo organizado ya que una parte del personal del Centro se encuentra compuesto por empleados enviados de otra área, cubriendo de esa manera los puestos vacantes independientemente si se adecuen o no al perfil solicitado. Sin embargo, se trata de trabajar en equipo prestando los diversos servicios y desarrollando las diferentes actividades.

Por otro lado, existe una planificación de las actividades que se realizan, los talleres que se dan y del apoyo escolar brindado siempre atendiendo a las necesidades de los niños. Los mismos se organizan a principio, a mediados y a final del año pero también dada la demanda diaria la Institución se maneja día a día. En este sentido siempre se cuenta con el apoyo institucional del Gobierno Municipal pero con la salvedad de la escasez de recursos prácticamente constate.

Dentro de las dificultades con las que debe sortear el CAN, no se encuentran solamente las vinculadas con las diferencias políticas con la Gestión Provincial, sino que se encuentran también aquellas adversidades producto de las problemáticas sociales que aquejan tanto a los niños que asisten como a sus familias. En este sentido, se observa las

dificultades para trabajar con los niños que tienen 11 años en adelante ya que pese a planificar y organizar actividades que les puedan resultar de interés, no se logra una buena recepción y participación por parte de los mismo, con lo cual todos los intentos de llevar a cabo actividades para los mismos se van abandonando. Lo más preocupante aun es que el desinterés y desmotivación de estos niños ha ido aumentando en este último tiempo. Ahora bien, estos niños pertenecen a familias que tampoco se interesan por acercarse al CAN y participar de las actividades organizadas para ellos. Desde la Institución se ha intentado lograr un acercamiento con las familias y achicar la brecha, pero no se ha logrado mayormente por una falta de compromiso y valoración por parte de las mismas.

Finalmente respecto a la dimensión Personal con que cuenta el CAN, se observan sectores críticos con escasos recursos humanos y aquí es donde nuevamente influye la escasez de recursos municipales para proveer al Centro. Asimismo debido a la baja remuneración de los mismos, exista la constante posibilidad que dejen el CAN si encuentran una mejor posibilidad laboral. Sumado a ello, desde el 2012, es decir desde la actual gestión el personal municipal vinculado a niñez no ha recibido capacitaciones ni cursos. Este hecho realmente perjudica a la Institución, ya que estos encuentros constituían una instancia de intercambio de experiencias realmente fructífera para el Centro.

Sin embargo, en cuanto a la Dirección y al personal docente del CAN así como a algunos miembros del Dpto. de Acción Social, se identifica una alta participación y capacidad resolutoria y operativa ante situaciones problemáticas que ocurren diariamente. Además existen constantes instancias de discusión y comunicación entre el Dpto. de Acción Social y el CAN. Es posible identificar entre sus miembros una motivación de carácter interno o intrínseco, ya que no existe una recompensa externa, sino que la acción es un fin en sí mismo, relacionada con la autorrealización. En este sentido, podría decirse que la falta de atención, coordinación y ese “ida y vuelta” mencionado con anterioridad, generó un efecto inverso en la institución, provocando en lugar de apatía, un sentimiento de empatía y compromiso diario desde hace años independientemente de la gestión política que se encuentre en el poder.

Finalmente puede decirse que pese a algunas adversidades en torno al personal vinculado con niñez así como a la falta de capacitación derivada de las diferencias

políticas con instancias superiores, en la dimensión personal se observan importantes potencialidades para el desarrollo de la capacidad institucional de la gestión municipal.

Si bien se ha visto que son variadas las razones de esta dificultad para desarrollar la capacidad institucional, las rencillas políticas particularmente, es decir las diferencias políticas entre el gobierno local y provincial, constituyen la principal fuente de dificultad. Estas diferencias superan el plano de la diversidad ideológica y llegan a niveles de manipulación y demagogia considerables. Bien sabido es, que la diversidad ideológica y de opinión es sumamente importante en un gobierno democrático, me atrevería a decir que es su razón de ser. Sin embargo, cuando estas diferencias se traducen en impedir y obstaculizar el normal desempeño de las instituciones públicas y por tanto impedir la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, se constituye en una práctica nefasta que deshonra los principios democráticos. Sin embargo, el desempeño sostenido e inquebrantable del Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella” en la prestación de sus servicios de asistencia a la niñez ha permitido demostrar que el Estado Municipal Cruzalteño ha presentado potencialidades para el desarrollo de su capacidad institucional para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social años entre los 2008 – 2013 en la localidad de Cruz Alta.

RECOMENDACIONES

Ahora bien, es posible decir que del análisis de la capacidad institucional de la Gestión Municipal para la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social, es en fin un proceso de aprendizaje ya que a partir de lo trabajado es posible identificar futuras líneas de investigación, es decir, nuevos temas o áreas de estudio que podrían profundizarse a partir de los hallazgos obtenidos.

Cabe aclarar que en toda investigación es preciso realizar un recorte del objeto de estudio, en el caso particular de la presente investigación ha sido la niñez en situación de vulnerabilidad social. Por ello, se propone algunas líneas de acción diferentes que permitirían avanzar en campos no investigados aún. En este sentido, una de las primeras líneas que me parece interesante abordar es la niñez en situación de vulnerabilidad social que tiene entre 0 y 4 años de edad, que son aquellos que reciben asistencia en un espacio institucional distinto al trabajado aquí. Asimismo considero interesante retomar

una cuestión abordada en la investigación y profundizarla por la complejidad que se ha visualizado en torno a la misma y es la niñez en situación de vulnerabilidad social que abarca desde los 11 a 18 años. Aquí sería preciso analizar en profundidad la multiplicidad de problemáticas que estos atraviesan. Luego, sería de vital importancia tomar como línea de acción el análisis de la población en general que se encuentra en situación de vulnerabilidad social en la localidad, observando la existencia o no de políticas públicas que traten este tema así como la presencia y/o debate de la misma en la agenda política local. Finalmente, considero elemental retomar la cuestión de la niñez en la localidad de Cruz Alta, analizando efectivamente su situación y de que manera el Estad Municipal se encarga de la misma, a través de investigación y observación de la niñez cruzalteña, la ejecución de políticas públicas y la inversión social destinada a la misma.

Por otro lado, teniendo en cuenta los puntos de tensión identificados en el apartado anterior, se elaboran una serie de recomendaciones para la gestión a tener en cuenta para que futuras propuestas puedan volverse cada vez más perfectibles.

En primer lugar, sería preciso que se comience a debatir y planificar sobre una agenda política local, particularmente en materia de niñez donde se pongan en cuestión políticas públicas de diversa índole, no solo asistenciales sino sobre todo de prevención y promoción. En esta misma línea, si bien es sabida la escasez de recursos económicos y financieros sería pertinente la creación de un Área de la Niñez a fin de poder tratar con mayor especificidad un sector poblacional tan importante como la niñez.

Estas orientaciones requieren de un nuevo rol del Estado con la población infantil, que se centre en una perspectiva de derechos, con una mirada integral y multisectorial y posicionándose en el lugar principal de la escena política. Para esto debe desarrollar capacidades distintivas, en muchos casos no desarrolladas hasta la actualidad que les posibiliten ser y actuar estratégicamente en materia de niñez.

En el caso particular del CAN es pertinente que cobre mayor importancia en la escena local, sobre todo por la importante función que cumple con la niñez en situación de vulnerabilidad social. Asimismo sería de gran utilidad percibir más recursos financieros y materiales para poder prestar sus servicios y realizar otra sus actividades que por escasez de recursos no se concretan.

Finalmente, se recomienda constituir un observatorio de los derechos de la niñez cruzalteña ya que los conocimientos e información son necesarios para ser sustento de políticas públicas de niñez. Contar con un sistema de información que permita poseer un completo y preciso estado de situación, donde además se incluya la voz de niños/as y adolescentes, sería de gran importancia ya que se constituiría en un espacio de rendición de cuenta hacia la ciudadanía, promoviendo la protección y garantía de los derechos de los niños.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *“La hechura de las Políticas”*. Estudio introductorio y edición. México, DF. Año 1992.
- ALONSO, Mariana y BIFARELLO, Mónica. *“Políticas Públicas para la Infancia en Argentina: la deuda pendiente”*. Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Año 2003.
- *“A la Altura de los chicos”*. Situación de las infancias en el Distrito Oeste de la Ciudad de Rosario - Diagnóstico Participativo. Año 2012.
- BARATTA, Alessandro, *“Infancia y Democracia”*.
- BORSOTTI, Carlos A. *“Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas”*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- CURCIO, Javier, GOLDSCHMIT, Ariela y ROBBA Manuela. *“Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo”* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Año 2012. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10461.pdf>
- DÁVILA Oscar, GHIARDO Felipe, HATIBOVIC Fuad y OYARZÚN Astrid. *“¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia”*. Servicio Nacional de Menores (SENAME) y Ediciones CIDPA.
- DE MIGUEL, Eduardo y SALVIOLO, Cielo. *“¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes?”*. Buenos Aires, Año 2008.
- *“Derechos de la Niñez e Inversión Social: Profundizando compromisos de la UNC respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes”*. UNICEF, Fundación Arcor, Secretaría de Extensión (UNC). Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/Derechos-ninez-inversion-social.pdf>
- DÍAZ, Cristina. *“El ciclo de las políticas públicas. Notas para su abordaje y reconstrucción”*. Venesia, J. (comp), Políticas Públicas y desarrollo local, Instituto de Desarrollo Regional, I.D.R., Rosario, Año 1998.

- DÍAZ, Cristina y GRANDINETTI, Rita. “*Dimensiones de capacidad institucional*”. Colección Cuadernos de Trabajo N° 2. Grupo Política y Gestión. Rosario, Año 2002. Disponible en: <http://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2012/08/u2-dc3adaz-c-nari-p-grandinetti-r-dimensiones-de-capacidad-institucional1.pdf>
- DE MENDIGUREN, M. Entrevista a Emilio García Méndez. INFEIES – RM, 3 (3). Entrevistas. Año 2014. Disponible en: <http://www.infeies.com.ar/bajar/E.Garc%C3%ADa%20Mendez.pdf>.
- EROLES, Carlos, FAZZIO Adriana y SCANDIZZO Gabriel. “*Políticas Públicas de Infancia - Una Mirada desde los Derechos*”. Año 2005.
- FELCMAN, Isidoro Luis. “*La Importancia de la Cultura y el Liderazgo Después del Big Bang Paradigmático en Nuevos Modelos de Gestión Pública*”. Año 2009.
- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. “*Infancia, Ley y Democracia: Una cuestión de Justicia*”. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2007/ComRevNinAdo.nsf/34069c3bb71c123b05256f470062fea7/D68828366A7BCF2D05257460007F33D5/\\$FILE/ProteccionIntegralE-Garcia-MComparado3.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2007/ComRevNinAdo.nsf/34069c3bb71c123b05256f470062fea7/D68828366A7BCF2D05257460007F33D5/$FILE/ProteccionIntegralE-Garcia-MComparado3.pdf).
- GRANDINETTI, Rita y NARI, Patricia. “*Las Capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico: el ICGD*”.
- IBARRA, Hernán. “*Descentralización del estado y poder local: presupuestos teórico analíticos*”. Año 2000.
- Informe de situación socio – demográfica del Departamento de Marcos Juárez. Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Dirección General de Descentralización e Integración Regional. Año 2008.
- Informe 2013. Observatorio de los derechos de la Niñez y la Adolescencia. Defensoría de niñas, niños y adolescentes. Provincia de Santa Fe, Año 2013.
- Informe sobre la Evaluación de Controles y Diagnóstico correspondiente a la Municipalidad de Cruz Alta, Pcia. de Cba. Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Rosario. Año 2012.
- “*Las Políticas Públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones. Propuestas para la reflexión*”. UNICEF España. Año 2011.
- “*La política de infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011 – 2021*”. Comité Operativo Distral de Infancia y Adolescencia (CODIA).

- LARRAÍN, Soledad. *“De Objeto de Protección a Sujeto de Derecho”*. Políticas Públicas para la Infancia. Ed. Felipe Cousiño Donoso y Ana María Foxley Rioseco. Año 2011.
- LATTUADA Mario y NOGUEIRA María Elena. *“Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”*.
- NADDEO, María Elena. *“La situación actual de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Aportes para la discusión de las políticas públicas”*.
- NEPI, Susana Beatriz. *“El niño y la familia como sujeto de derecho – Analizando el rol profesional”*– UNC, Cruz Alta, Año 2001.
- NUCCI, Nelly, CROSETTO, Rossana y BILAVCIK, Claudia. *“Giros y controversias en los procesos de institucionalización de políticas vinculadas a familias”*. XX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social- Asamblea General de ALAEITS y XX Encuentro Académico Nacional de la Federación Argentina de Unidades de Trabajo Social. Desafíos del Contexto Latinoamericano al Trabajo Social. Año 2012. Disponible en: http://200.16.30.67/~valeria/xxseminario/datos/1/1arCrosetto_stamp.pdf
- O’DONNELL Guillermo y OSZLAK, Oscar. *“Estado y políticas estatales en América Latina”*. CEDES, Buenos Aires, Año 1976.
- OSZLAK, Oscar. *“Políticas Públicas y Capacidades Estatales”*. Artículo próximo a ser publicado en la Revista del Banco de la Provincia de Buenos sistema de protección integral Aires.
- PARSONS, Wayne. *“Políticas públicas. Una instrucción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”*, MIÑO&DÁVILA, coeditado con FLACSO-México, Año 2007.
- REPETTO, Fabián. *“Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Año 2003.
- *“Servicios de atención a niños y niñas de 45 días a 36 meses”*. UNICEF. 2011
- *“Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional y propuestas para la promoción y el fortalecimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria”*. Ministerio de Desarrollo Social y Unicef. Año 2007.
- SUBIRATS, Joan. *“Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”*, INAP. Año 1989.

- “Un cambio de concepción de la infancia: de objeto de cuidado a sujetos de derechos”. Proyecto de Ley de Promoción y Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en la Provincia de Córdoba. Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia. Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- ZAVARIZ VIDAÑA, Armando. “La comunicación gubernamental en los ayuntamientos de Veracruz, Período 2008 – 2010”. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/introduccion.html>

NORMATIVA

- Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Córdoba N° 8102.
- Ley Nacional N° 26.061
- Ley N° 9944 de Promoción y Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Córdoba
- Ley Provincial N° 9.053 de Protección Judicial del Niño y el Adolescente.
- Ley Provincial N° 9.396.
- Ley N° 9591 del Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y Familia.
- Decreto N°1153/09 de Implementación del Sistema Provincial de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes.

ANEXO

ANEXO N° 1: ENTREVISTAS DESGRABADAS

Guía de entrevista

Entrevista 1

Fecha: 9 de diciembre de 2013

Hora: 10: 00 hs.

Lugar (ciudad y sitio específico): Centro de Asistencia a la Niñez, Cruz Alta, Córdoba

Entrevistadora: Martiñena Luisina

Entrevistado: Tissot Silvana- Directora del Centro de Asistencia a la Niñez, Cruz Alta, Córdoba

Duración de la entrevista: 2 Hs

Entrevistadora: ¿En qué año fue creada la institución? ¿Con que gestión municipal?

Entrevistada: En 1983 en lo que era el Hotel Roma comenzaron a dar la merienda.

Entrevistadora: ¿Por qué fue creado? ¿Cuál era su nombre? ¿Qué servicios prestaba en sus orígenes?

Entrevistada: Fue creado para dar respuestas a necesidades y que los niños tengan contención a la tarde y después todo el tiempo: tener un lugar de contención y alimentación. Se llamaba Unidad de Apoyo Familiar cuando estaba en la calle Silvio Agostini 971. Allí, comenzó a darse además de la merienda el desayuno y el almuerzo. Además se comenzó a dar apoyo escolar. Había pocos talleres, eran de manualidades. Luego se trasladaron al Hogar de Ancianos.

Entrevistadora: ¿Cómo se financiaba?

Entrevistada: El presupuesto era totalmente municipal. Se comienza a gestionar con la provincia para que el alimento lo de P.A.I.C.O.R. Se aprueba y al principio solo funcionaba con la Escuela Arteaga, donde el espacio era chico. El programa P.A.I.C.O.R. solo regula el almuerzo. El desayuno y la merienda son municipales.

Entrevistadora: ¿Cuáles son los otros nombres que tuvo la institución?

Entrevistada: A fines del 2000, principios del 2001 se compra el predio donde se encuentra actualmente y se crea el Centro de Asistencia a la Niñez “Carlos Tardella”.

Entrevistadora: ¿Qué servicios presta? ¿Dejó de prestar alguno?

Entrevistada: Se brinda apoyo escolar y talleres (teatro, dibujo, pintura, cocina y títeres). Para los niños de 5 a 8/9 años se brinda talleres de títeres, dibujo y pintura. Para los niños de 8/9 a 12 años se brinda talleres de pintura, teatro y cocina. El apoyo escolar es desde los 6 hasta los 12/13 años aproximadamente y a los adolescentes cuando tienen que rendir alguna materia.

Durante la gestión de Passerini, en el verano, existía una colonia de vacaciones en el Club Unión. Los niños eran becados por la provincia y se les daba el desayuno y el abono de la colonia. A fin de temporada se realizaba un viaje a Santa María de Punilla. Esto duró durante tres años (2003/04 – 2005/06 – 2007/08). Después el presupuesto provincial no dio más y solo le daban el viaje a niños de 8 a 11 años a Santa María de Punilla y Alta Gracia.

Con la gestión de Bizet, se becaron a chicos para asistir a las piletas de Newbery y Unión (en el verano). El apoyo escolar continua, incorporándose una maestra integradora (para chicos con dificultades de aprendizaje) que viene tres veces por semana.

Los servicios que ya no presta son el taller de elaboración de productos de soja y la huerta. Ésta última dejó de realizarse porque en dicho espacio se comenzó a edificar el CIC.

Entre los años 2011 y 2012 funcionó el taller de panificación, donde participaban adolescentes y se apuntaba mayormente a varones para una posterior salida laboral. También se encontraba el grupo JEURACE (Jóvenes Estudiantes Unidos por la Responsabilidad, el Amor, el Compromiso y el Esfuerzo). Este grupo estaba constituido solo por chicas de 12 a 15 años y era organizado por mí, la maestra integradora (Belén Baleani) y la trabajadora social (Susana Nepi). Este grupo surge por una necesidad de las chicas y se planteaban distintos temas. Se creó el grupo y se eligió el logo. Cada semana tenían una actividad diferente, según las curiosidades de ellas y sus necesidades. Este grupo solo funciono en el 2012. Si bien, en el 2013 cuando se comenzó la

planificación, se les planteó a las niñas que hacer y ellas escogieron macramé, luego de adquirir los materiales, las niñas dejaron de venir y la actividad se decidió abandonarla.

Entrevistadora: ¿La cantidad de niños aumentó, disminuyó o se mantuvo? ¿A qué se debería? ¿Con cuántos niños cuenta actualmente?

Entrevistada: La cantidad de niños que vienen a almorzar con los años se mantuvo, lo que sí aumentó fue la cantidad niños que vienen a realizar actividades. Asisten 80 chicos para almorzar, el cupo es limitado porque lo establece el P.A.I.C.O.R. Luego hay 20 chicos que solo vienen a realizar actividades. La edad reglamentaria de ingreso es de 5 años. Hasta los 5 años van a la guardería municipal y la edad máxima es 17, 18 años. En los talleres se trabaja con los niños de 8 y 9 años hasta 12 años.

A medida que se puede se incorporan chicos. Se les tiene que decir que no a muchos chicos por falta de espacio y personal docente.

Entrevistadora: ¿Cuál es el marco legal que los ampara?

Entrevistada: La entrevistada desconoce si existe algún tipo de normativa que ampara el funcionamiento del Centro, luego no responde la pregunta.

Entrevistadora: ¿Con qué instituciones se vinculan?

Entrevistada: Con los Bomberos Voluntarios se realizaron actividades para el día del niño y también se realizaron actividades con la guardería del Departamento de Acción Social.

Con el Instituto Comercial realizó el taller de soja y con el IPETYM realizó actividades para el día del niño y colecta de útiles.

Entrevistadora: ¿Cómo se integra con el sistema educativo local?

Entrevistada: Nos manejamos con los directores de las escuelas donde asisten los chicos. Los directores plantean sus inquietudes y desde el Centro se decide con la maestra integradora que hacer y si debe asistir al EPAEM. El EPAEM es el Equipo de Profesionales de Apoyo Escolar Municipal y está integrado por una psicopedagoga, una maestra integradora, una psicóloga, una fonoaudióloga y una trabajadora social. Funciona en Acción Social todos los jueves. Tiene una conexión importante con el

Centro. Comenzó el año pasado, pero formalmente funciona este año. Es una iniciativa local.

Entrevistadora: ¿Qué programas provinciales y nacionales la atraviesan? ¿Qué programas se encuentran vigentes y cuáles no? ¿Por qué dejaron de hacerlo?

Entrevistada: Hasta el 2012 se enviaba todo lo hecho durante el año al Área de Minoridad y se programaban las actividades para el próximo año. De acuerdo a lo aprobado se daban las becas. Este año, ya no funciona. P.A.I.C.O.R sigue vigente y desde Nación nunca se envió nada. P.A.I.C.O.R debe funcionar en las escuelas pero como ninguna cuenta con la estructura edilicia se aplica en el comedor.

Desde la gestión de Passerini, aproximadamente en el 2008, se gestiona con Nación la creación del CIC hasta el 2010 aproximadamente. Luego las obras se frenaron. El CIC es una institución que existe a nivel nacional. Quien dirigía la obra era un arquitecto local y cinco capacitadores de albañilería para dar trabajo a la gente local.

Actualmente no se gestiona programas ni nacionales ni provinciales relacionados con los niños.

Entrevistadora: ¿Cómo se financia el Centro? ¿Cuál es el presupuesto municipal para el Centro? ¿Ha variado con los años? ¿A qué se debe?

Entrevistada: El Centro se financia con dinero municipal, con P.A.I.C.O.R para el almuerzo y con un aporte del casino (cada dos meses entrega un monto aproximado de \$2000). Pero no existe un presupuesto municipal asignado.

Se compran los productos alimenticios y de limpieza. Cada mes se hace una lista con los productos y se la envía a la encargada de compras. Los servicios básicos los paga la Municipalidad; desde el Centro no se sabe cuánto se consume porque nunca llegaron las facturas. La institución nunca manejó dinero. Los sueldos de los docentes también son pagados desde la Municipalidad.

Entrevistadora: ¿Con qué profesionales cuenta? ¿Qué función cumple cada uno?

Entrevistada: El Centro cuenta con tres docentes, dos personas que limpian y cocinan y un ayudante. La maestra integradora cumple el rol de psicopedagoga. Antes desempeñaba esas funciones en el Colegio Nacional donde asisten los chicos que van al

Centro, entonces ella era el nexo. Pero este año dejó sus funciones en el Colegio. Contábamos con un psicólogo pero lo enviaron al hospital hace dos años.

Entrevistadora: ¿Cuáles son las edades críticas de los niños que asisten?

Entrevistada: La edad conflictiva es de los 12 a 15/16 años. La población adolescente es la más compleja, sobre todo las chicas. A partir de los 17 años ya se calman pero como trabajan es difícil coordinar horarios.

Entrevistadora: ¿Qué problemáticas sociales identifican en los niños?

Entrevistada: Hay una falta de atención de los padres total en higiene personal, y alimentación, violencia familiar (en los más chicos), agresión verbal y física entre ellos y para con el personal, deserción escolar y desinterés de los padres. La agresión verbal y física entre ellos y para con el personal se da mayormente en los niños que tienen entre 12 y 15/16 años.

Entrevistadora: ¿Qué proyectos se proponen del Centro?

Entrevistada: Los proyectos que se proponen son a base de talleres, atendiendo a las necesidades de los chicos. Por ej. el taller de carpintería se encuentra pendiente. Hasta el 2012 el personal asistía a encuentros donde se compartían experiencias. Pero desde el 2013 no recibieron más ninguna invitación. Se notan diferencias entre los municipios que adhieren a la gestión provincial.

Entrevistadora: ¿En el organigrama de quién depende?

Entrevistada: Depende de Acción Social y finalmente de la Municipalidad.

Entrevistadora: ¿Qué es un Centro de Asistencia a la Niñez?

Entrevistada: Es una institución donde se trabaja la integración del niño. Es la única que atiende desde los cinco años hasta la adolescencia, con actividades durante todo el día.

Entrevistadora: ¿Cuáles son sus funciones?

Entrevistada: Sus funciones son educativas, recreativas, alimenticias y sanitarias (físicas y mentales).

Guía de entrevista

Entrevista 2

Fecha: 13 de junio de 2014

Hora: 17: 30 hs.

Lugar (ciudad y sitio específico): Cruz Alta, Córdoba

Entrevistadora: Martiñena Luisina

Entrevistado: Sgro María Ángela, ex empleada municipal y miembro del grupo creador del Centro de Asistencia a la Niñez

Duración de la entrevista: 1 Hs 30 minutos

Entrevistadora: ¿Cómo nació el Centro de Asistencia a la Niñez?

Entrevistada: En la Municipalidad no había Acción Social, no existía directamente. No había departamento ni asistentes sociales. Hubo mucho después, muchos años después. Entonces cuando aparecía algo, digamos algún empleado que le interesaba, lo hacíamos afuera, a la tarde. Íbamos a limpiar casas, a colaborar, dos o tres a los que en realidad nos interesaba. Aparte éramos jóvenes y vos tenes esas ideas...

Esto empezamos con Luis Pico y Nélide Machado a dar un mate cocido y lo hacíamos frente de la Iglesia, en un local que nos prestaba Scarinchi. Nos prestaba el lugar y las mesitas. Dábamos mate cocido con pan o lo que conseguíamos porque la Municipalidad no colaboraba.

Entrevistadora: ¿O sea que fue iniciativa personal?

Entrevistada: Salió de la Municipalidad porque éramos empleados municipales pero era la época de los militares y para eso no había nada. Entonces la leche la recibíamos de gente que ordeñaba, la yerba por ejemplo, el Dr. Bisquert que estaba en el Rotary nos sabía conseguir a través de otro rotario bolsas de yerba y así hacíamos el mate cocido. Te digo que trabajábamos como locos y se iba con el boca a boca. Era solo a la tarde, después como el dueño del local decidió alquilar fuimos al Club Newberton, pero seguíamos haciendo lo mismo. Y había muchos chicos.

Entrevistadora: ¿Te acordas más o menos la cantidad?

Entrevistada: Y habrán ido 30 chicos, era mucho para lo que hacíamos nosotros. Esto fue en el año '82. No había nada en esa época, éramos nosotros solos. También sabía ayudar el hijo de Nélide, otro chico, todos empleados municipales que colaboraban.

Entrevistadora: ¿Y quién era el Intendente en esta época?

Entrevistada: Falcone. Después cuando entro Muñoz, que entró el 10 de diciembre del 83, me mandó en marzo del 84 a realizar un curso en Río Segundo, donde nos dieron pautas. Eran charlas que organizaba la provincia, nos mostraron un comedor como modelo, que ya funcionaba desde antes, muy organizado. Apuntaban a que si podíamos salvar aunque sea a un chico, estaba bien. Cuando yo vuelvo de ese curso, Manuel empieza a buscar algo para ya ponerlo en funcionamiento. Se inicio donde antes era la Biblioteca Pública, ese era un local municipal. Mientras tanto ese verano con Nélide hicimos todo un relevamiento, fuera de los horarios de trabajo, casa por casa. Íbamos las dos pero ella conocía más el barrio. Le explicábamos a la gente para que lo hacíamos. Y bueno ahí empezamos a funcionar...Nélide empezó a trabajar como cocinera y funcionamos ahí un montón de tiempo. Ya después fueron apareciendo otras necesidades, empezaron a trabajar maestras y ahí ya comenzó a funcionar como comedor, porque se les daba el almuerzo.

Entrevistadora: ¿Y los relevamientos los siguieron haciendo?

Entrevistada: No, no. Lo hicimos una vez para ver que necesidades, si había necesidades aunque sabíamos que sí.

Entrevistadora: ¿Y los fondos para el almuerzo del Comedor?

Entrevistada: A partir del gobierno de Muñoz ya salieron de la Municipalidad. El lugar funcionaba como biblioteca así que no estaba preparado ediliciamente como comedor, era una piecita con un bañito afuera. Y ahí empezamos a ver las necesidades que tendrían que bañarse y se hizo con el arquitecto municipal un baño con ducha.

Entrevistadora: ¿A nivel organizacional empieza a surgir algún área en la Municipalidad?

Entrevistada: Con el gobierno de Falcone no había acción social, no se le daba nada a nadie por más que pidiese. Los mismos empleados nos hemos cruzado a la farmacia y comprado con nuestra plata.

Entrevistadora: Tal vez no era una costumbre de los gobiernos de la época... ¿pero necesidades había siempre?

Entrevistada: Sí y con la democracia, que por ahí debe venir la cosa, por los votos, digamos por todo lo que es la democracia se empezó a hacer acción social. La hacia el Intendente con un fichero que se lo acomodábamos nosotros, le daba a quien le parecía sin ningún estudio de nada. Esas cosas hay que sentirlas, tenes que caminar la calle.

Entrevistadora: A nivel local tampoco hay datos y en las grandes ciudades tampoco, pasa que deje en evidencia las problemáticas.

Entrevistada: Una vez recibimos un chiquito con la boca golpeada y fuimos con Susana Nepi al hospital y nos querían dar los papeles para hacer la denuncia, después el padrastro estuvo un tiempo preso. Y de prostitución infantil teníamos sospecha entonces había llamado a unas monjas de Morrison que se dedicaba al tema y ellas aseguraron que si había prostitución infantil, siempre la madre era cómplice y las mandaba...pero lamentablemente eso después quedó en la nada. Si quieres hacer, hay muchísimo para hacer pero tenes muchísimas trabas: legales, de que la gente no se quiere meter. Pero dicen que el gobierno de Córdoba al tema de la violencia familiar le da prioridad.

Entrevistadora: Sí actualmente hay más difusión, no es que haya más casos...

Entrevistada: Sí porque se tiende a tapar...

Entrevistadora: Por eso te digo que no hay un dato numérico, son casos difíciles de identificar. Volviendo al comedor, ¿cuánto tiempo funciono en este lugar?

Entrevistada: Después cuando se inauguró el Hospital Municipal, el Comedor se traslada al hogar de Ancianos.

Entrevistadora: ¿Ya existía Acción Social en ese entonces?

Entrevistada: Sí, sí.

Entrevistadora: O sea que paralelamente la Municipalidad se fue aggiornando y se fueron creando las diferentes áreas.

Entrevistada: En realidad se terminó de organizar con Daniel, ahí entró María del Carmen Sarich que era asistente social y ahí puso además de a Susana quien ya estaba a cargo de todo a Verónica Gaido, Paola Dedich y a Marisol Aragón que eran asistentes sociales. Ahí ya estaba bastante más organizado, comenzaron a trabajar con planes. Tenían fichas, controlaban las vacunaciones.

Entrevistadora: ¿O sea si tenemos que poner un año de fundación, cual sería?

Entrevistada: Sería 84.

Entrevistadora: ¿Fue creado más por una iniciativa personal?

Entrevistada: Sí, el Intendente en ese momento nos felicitaba por nuestra labor. El era verdaderamente un administrador, estuvo solo tres años pero dejó una Municipalidad con un

montón de plazos fijos, recursos, repuestos. Invertía y pagaba los sueldos. La agarró hecha un desastre la Municipalidad.

Entrevistadora: ¿Entonces en un inicio los fondos los conseguían ustedes?

Entrevistada: En realidad pedíamos cosas, nos regalaban los comercios que querían, la gente que ordeñaba. No recibíamos nada oficial. Después cuando empezó la democracia los fondos empezaron a salir de la Municipalidad.

Entrevistadora: ¿Ustedes le pusieron un nombre al Comedor?

Entrevistada: No, después se lo llamo Comedor pero al principio no tenía ningún nombre.

Entrevistadora: ¿Los servicios que Uds. prestaban eran solo de alimentación, no hacían la tarea?

Entrevistada: Hasta el '84 si, después como los chicos venían más a pasar el rato algunos empezaron a hacer la tarea. También ahí, aunque no fuese tan organizado se le empezó a organizar para el día del niño, para navidad...era otra cosa más que llenarle la pancita. Lo que si teníamos y eso lo habíamos conseguido de la provincia era como una dieta digamos.

Entrevistadora: ¿Cuándo empezaron a dar de comer la cantidad de niños aumentó?

Entrevistada: Sí. Mermaba en el verano.

Entrevistadora: ¿Uds. en el verano continuaban?

Entrevistada: Sí, lo único que no se daba era sábado y domingo. Pero en el verano mermaba mucho el comedor, los chicos iban cazar, al río, hacían otra vida.

Entrevistadora: ¿Considerás que la población fue aumentando porque el contexto económico no favorecía o por el hecho que incorporar el almuerzo hacia que vengan más chicos?

Entrevistada: Yo creo que era por necesidades.

Entrevistadora: ¿El pueblo en esa época estaba peor económicamente que cuando empezaron Uds. con la merienda?

Entrevistada: No, más o menos. Pasa que después a Cruz Alta vino un montón de gente de afuera. Llegaron a tener como 130 chicos, que es muchísimo para Cruz Alta.

Entrevistadora: ¿Había instituciones con las cuales Uds. se vinculaban para trabajar coordinadamente?

Entrevistada: No.

Entrevistadora: Respecto a los fondos, ¿había un cálculo estimativo o era a medida q se necesitaba?

Entrevistada: Al principio no, pero después si. Lo hacía yo. Había una cuenta específica de los gastos que eran de mantenimiento, porque la parte de personal siempre fue directamente del plantel municipal como ahora.

Entrevistadora: Dijimos que al principio solo era cocineras y después se fueron incorporando docentes y trabajadoras sociales. ¿Eso fue en la época de Passerini?

Entrevistada: No, antes, en la época de Manuel.

Entrevistadora: ¿Qué franja etaria cubrían Uds.?

Entrevistada: Los muy chiquititos no, o sea desde 1º grado más o menos. Muy excepcionalmente, venia algún nene con la mama, por ejemplo en caso de que era una madre soltera. Pero si venían desde que más o menos se manejaban solitos hasta 13 años más o menos. Ya cuando iban al secundario no porque aparte nos volvían locas.

Entrevistadora: ¿Por qué, a esa altura ya eran medio problemáticos?

Entrevistada: Y si, eran rebeldes, se peleaban entre ellos. Eran dos turnos y cuando estábamos en el centro por ahí el problema también era la calle.

Entrevistadora: ¿Ustedes les decían o ellos dejaban de venir por ejemplo cuando ellos ya tenían 14, 15?

Entrevistada: Ellos mismos, porque si ya no tenían ningún compañerito como que les daba vergüenza.

Entrevistadora: ¿En ese período que problemáticas sociales vos identificabas?

Entrevistada: Mira violencia entre ellos...no tenían costumbres, hábitos de lavarse las manos, de los horarios, de la escuela. Y las nenas cuando tenían 12, 13 años se sacaban los trapitos al sol cuando peleaban. Les daba lo mismo ir a la escuela que no ir, incluso los hábitos alimenticios.

Entrevistadora: Respecto a la escuela, ¿se veía ya la deserción escolar?

Entrevistada: No tanto como ahora.

Guía de entrevista

Entrevista 3

Fecha: 30 de julio de 2014

Hora: 12: 15 hs.

Lugar (ciudad y sitio específico): Departamento de Acción Social, Cruz Alta, Córdoba

Entrevistadora: Martiñena Luisina

Entrevistada: Nepi Susana – Directora del Departamento de Acción Social

Duración de la entrevista: 45 minutos

Entrevistadora: De la población beneficiaria ¿cuántas familias conforman?

Entrevistada: Aproximadamente son 30 familias.

Entrevistadora: ¿Cuáles son las características familiares: como es la jefatura (masculina, femenina o compartida) y cuántos hijos tienen?

Entrevistada: La jefatura es mayormente femenina y tienen cuatro o cinco hijos cada familia.

Entrevistadora: ¿Cómo son las características educativas? ¿Cuál es el nivel educativo máximo alcanzado por los niños y por sus padres? ¿Se observa deserción escolar?

Entrevistada: El nivel educativo máximo alcanzado por los padres es primario completo. Los niños que asisten al CAN se encuentran en la escuela primaria algunos y otros en la secundaria. La deserción comienza a notarse en el secundario, primer año es el quiebre.

Entrevistadora: ¿Cómo son las características laborales? ¿Se encuentran desocupados, con empleo estable o inestable?

Entrevistada: La mayoría son changarines o jornalizados del sindicato.

Entrevistadora: ¿Cómo son las características habitacionales? ¿Viven en viviendas precarias o buenas?

Entrevistada: Existe una problemática de la vivienda: por ser precarias o por vivir en viviendas prestadas que luego deben devolver. Viven en condiciones de hacinamiento con dificultades para mantener los servicios por no poseer un empleo estable.

Entrevistadora: ¿Cuáles han sido los principales logros alcanzados por el CAN?

Entrevistada: Que el niño pueda sostenerse en el sistema educativo, que adquiera hábitos y herramientas socioculturales diferentes a las que provee la educación formal. El CAN va más allá del apoyo escolar.

Entrevistadora: ¿Considera que ha logrado la inclusión de los niños que asisten día a día?

Entrevistada: Ha logrado la inclusión de algunos niños y de otros no. Hasta el primer año del secundario se logra la inclusión, allí es cuando se produce el quiebre.

Entrevistadora: ¿Cuáles han sido las principales dificultades con las que se enfrento el CAN? ¿A qué cree que se deben? ¿De qué manera piensa que impactan en la prestación del servicio?

Entrevistada: La imposibilidad de trabajar con la familia...la falta de compromiso. Se necesita fortalecer espacios de inclusión diferentes a la educación formal. Los problemas diarios y la escasez de recursos humanos impiden la realización de actividades de acercamiento, es decir no existen instancias de achicar la brecha entre la familia y el Centro. Y por otro lado, las familias tampoco se acercan por su propia voluntad, no valoran la institución. Todo esto desgasta, disminuye las ganas de innovar pero se reformulan y sortean las dificultades para sostenerse en el tiempo.

Entrevistadora: ¿Cómo considera que es la expansión del CAN en el período analizado? ¿Qué cuestiones considera que le faltan para poder expandirse aun más?

Entrevistada: El CAN se sostiene y la población beneficiaria aumenta pero no se ha expandido ni insertado en la comunidad de manera visible. Falta un trabajo de inserción e integración comunitaria, un ida y vuelta: que la institución se abra y la comunidad también.

Entrevistadora: ¿Cómo cree que es la presencia del Estado Municipal? ¿Se mantiene estable o tiene momentos de inestabilidad? ¿A qué cree que se deben?

Entrevistada: Se mantiene estable con el objetivo de que la institución siga funcionando, pero falta ser tomada más en cuenta, que sea incluida en las políticas públicas. En la agenda municipal cada cosa se sostiene por su lado. Hay dificultad para trabajar de manera coordinada, con un equipo ampliado de búsqueda.

Entrevistadora: ¿Influye la presencia del Estado Municipal en la prestación de servicios del CAN? ¿De qué manera influye la baja o alta presencia del Estado en el CAN?

Entrevistada: Es importante contar con la presencia y el apoyo del Estado Municipal porque depende de éste, es quien permite desenvolverse porque con la voluntad de la gente no alcanza.

Entrevistadora: ¿Qué problemáticas visualiza en torno a los niños que asisten al CAN?

Entrevistada: Desorganización familiar, trayectorias familiares y cuestiones culturales que influyen en la crianza de los niños. Falta la inclusión familiar en la sociedad, viven marginados. Las políticas asistenciales no bastan. Las políticas de prevención y promoción son más importantes.

Entrevistadora: ¿Existe una integración entre el CAN y las otras instituciones públicas/privadas ligadas a la niñez?

Entrevistada: La integración se da entre el CAN y las escuelas e instituciones municipales, pero no con actores privados.

Entrevistadora: ¿Existe alguna vinculación con las escuelas donde asisten estos niños? ¿De qué tipo?

Entrevistada: Sí existe vinculación con todas las escuelas donde asisten los niños.

Entrevistadora: ¿Los servicios y actividades realizadas contemplan los intereses de los niños?

Entrevistada: Se trata de contemplar los intereses pero también depende de los recursos disponibles.

Entrevistadora: ¿Existe planificación desde el Centro respecto a las actividades que realiza y servicios que presta?

Entrevistada: Existe una planificación de las actividades, los talleres que se dan y del apoyo escolar brindado.

Guía de entrevista

Entrevista 4

Fecha: 30 de julio de 2014

Hora: 10: 00 hs.

Lugar (ciudad y sitio específico): Centro de Asistencia a la Niñez, Cruz Alta, Córdoba

Entrevistadora: Martiñena Luisina

Entrevistadas: Tissot Silvana- Directora del Centro de Asistencia a la Niñez y Baleani Belén – Docente Integradora del Centro

Duración de la entrevista: 1 Hs 30 minutos

Entrevistadora: De la población beneficiaria ¿cuántas familias conforman?

Entrevistada: Son 20 familias las que asisten.

Entrevistadora: ¿Cuáles son las características familiares: como es la jefatura (masculina, femenina o compartida) y cuántos hijos tienen?

Entrevistada: Mayormente la jefatura es maternal o de algún/a abuelo/a. En la mayoría de los casos se observa la ausencia del padre. Las familias son numerosas, la familia tipo es a partir de cuatro hijos pero de distinto padre.

Entrevistadora: ¿Cómo son las características educativas? ¿Cuál es el nivel educativo máximo alcanzado por los niños y por sus padres? ¿Se observa deserción escolar?

Entrevistada: Los padres alcanzaron la primaria completa como nivel máximo. De los niños que asisten se encuentran 36 en el secundario y 65 en el primario. Se observa deserción escolar en las escuelas secundarias (a partir del 1° año), no así en el primario. Esta problemática se agudizó entre el 2013 – 2014.

Entrevistadora: ¿Cómo son las características laborales? ¿Se encuentran desocupados, con empleo estable o inestable?

Entrevistada: Poseen empleos inestables, changarines en su mayoría (son peones de albañil, algunas madres limpian casas, etc.)

Entrevistadora: ¿Cómo son las características habitacionales? ¿Viven en viviendas precarias o buenas?

Entrevistada: Las viviendas son precarias mayormente.

Entrevistadora: ¿Cuáles han sido los principales logros alcanzados por el CAN?

Entrevistadas: El reconocimiento de los niños hacia el lugar, los talleres brindados que permiten la expansión del CAN, la interacción con otras instituciones como ser la Escuela Especial.

Entrevistadora: ¿Considera que ha logrado la inclusión de los niños que asisten día a día?

Entrevistadas: La inclusión se ha logrado ya que los niños asisten a la escuela y a las actividades realizadas desde la Municipalidad con más frecuencia. Las necesidades de los niños se han ido diversificando, por lo que se ha reestructurado la institución a fin de responder a las diferentes demandas.

Entrevistadora: ¿Cuáles han sido las principales dificultades con las que se enfrento el CAN? ¿A qué cree que se deben? ¿De qué manera piensa que impactan en la prestación del servicio?

Entrevistadas: Las principales dificultades son familiares, el acercamiento de los familiares a la institución es escaso. De 20 familias, solo tres se acercan. Esto se debería a los embarazos precoces, los padres son jóvenes y repiten sus historias en sus hijos, también la droga influye. Ha aumentado con los años su consumo.

La situación de abandono no es solo de parte de las familias, también las escuelas avanzan con aquellos alumnos que tienen más facilidades. Luego aquellas cuestiones que no se realizan en las escuelas, como alfabetizar a todos los niños, queda en manos del CAN.

También se observa la falta de sentimiento de pertenencia hacia los objetos, útiles escolares por parte de los niños ya que todo lo que poseen se le es dado, no se genera una conciencia de pertenencia. Ahora se está logrando la apropiación hacia la institución, hacia el espacio.

El CAN trabaja en equipo buscando solucionar los problemas. Tiene autonomía de trabajo. Se sortean las dificultades pero con mucha insistencia.

Entrevistadora: ¿Cómo considera que es la expansión del CAN en el período analizado? ¿Qué cuestiones considera que le faltan para poder expandirse aun más?

Entrevistada: Se observa una expansión del CAN a través de las actividades realizadas con las instituciones educativas y los bomberos voluntarios. El problema es que la mayoría de la comunidad considera de mala manera lo que se hace desde la institución. La difusión de lo que se hace es baja porque la demanda cotidiana es muy alta. Pero por otro lado, promocionar los logros de la institución tal vez implique más demanda y en este momento no se podría responder a la misma.

Entrevistadora: ¿Cómo cree que es la presencia del Estado Municipal? ¿Se mantiene estable o tiene momentos de inestabilidad? ¿A qué cree que se deben?

Entrevistada: La presencia del Estado Municipal, es inestable, prácticamente nula. Las diferencias se notan, antes era más fácil porque había una comunicación más directa y por la bajada de programas provinciales. Hoy la conexión se perdió.

Hay un intento de cambiar la tradición de asistencia pero son cambios que llevan mucho tiempo ya que muchos problemas que existen en los hogares de los niños que asisten se encuentran naturalizados. Actualmente desde el Estado Municipal se intenta que las madres/ padres de los niños realicen una actividad, prestación a cambio de la ayuda, no es dar por el mero hecho de dar.

Entrevistadora: ¿Influye la presencia del Estado Municipal en la prestación de servicios del CAN? ¿De qué manera influye la baja o alta presencia del Estado en el CAN?

Entrevistada: La inestable presencia del Estado afecta más de todo en cuanto a la provisión de los materiales.

Entrevistadora: ¿Qué problemáticas visualiza en torno a los niños que asisten al CAN?

Entrevistada: Se observa maltrato infantil, problemas psicológicos, de higiene, alimenticios, de abandono generalizado en la mayoría de los casos. También hay una

falta de atención con las actividades escolares de los niños. Además hay mucha deserción escolar.

Entrevistadora: ¿Existe una integración entre el CAN y las otras instituciones públicas/privadas ligadas a la niñez?

Entrevistada: La interacción con instituciones privadas no existe, solo se da con las escuelas. Cuando se trabaja de manera integrada, trabajan las escuelas, el Centro y el EPAEM y se logran buenos resultados. El EPAEM realiza un trabajo terapéutico mientras que el CAN realiza un trabajo sistemático.

Entrevistadora: ¿Existe alguna vinculación con las escuelas donde asisten estos niños?
¿De qué tipo?

Entrevistada: Existe una vinculación con las escuelas, algunas mejor que otras. Algunas avanzan con las clases y hay niños que están en tercer grado sin saber leer. Aprenden a leer en dos meses en el Centro.

Entrevistadora: ¿Los servicios y actividades realizadas contemplan los intereses de los niños?

Entrevistada: Sí. Se hace una planilla con las actividades a realizar para que los chicos se anoten. Los niños plantean sus intereses. Pero con los chicos que están en la secundaria, es difícil porque abandonan las actividades. Un 25%, 30 % se ausenta. Esto se agudizó a partir del año pasado y se debe a la ausencia de sus familias, a un bajo nivel en el sistema educativo primario, a problemas de conducta, al trabajo infantil.

Entrevistadora: ¿Existe planificación desde el Centro respecto a las actividades que realiza y servicios que presta?

Entrevistada: Se planifican las actividades y se organizan a principio, a mediano y a final del año pero también se manejan día a día.

Guía de entrevista

Entrevista 5

Fecha: 13 de septiembre de 2014

Hora: 17: 00 hs.

Lugar (ciudad y sitio específico): Cruz Alta, Córdoba

Entrevistadora: Martiñena Luisina

Entrevistado: Tissot Silvana - Directora del Centro de Asistencia a la Niñez

Duración de la entrevista: 2 Hs 15 minutos

Entrevistadora: ¿Respecto al financiamiento del CAN considera que la inversión municipal aumentó, disminuyó o se mantuvo constante? ¿A qué cree que se debe? ¿Cuál es el presupuesto municipal asignado para el CAN?

Entrevistada: Nunca hubo un presupuesto asignado. Se llama a la encargada de compras. Antes, con la anterior gestión se manejaban con órdenes de compra. De acuerdo a las necesidades se invierte dinero. No se sabe si aumentó o disminuyó la inversión.

Entrevistadora: ¿Existen políticas públicas destinadas a la niñez?

Entrevistada: Conin es lo único que hay actualmente. Se atienden las necesidades de familias.

Entrevistadora: ¿Considera que la niñez ocupa un lugar en la agenda política municipal? ¿Por qué?

Entrevistada: Sí. Existe una preocupación, no tal vez como nosotros quisiéramos.

Entrevistadora: ¿Alguna vez se realizó o pensó en brindarse servicios adicionales para los padres/familias de los niños? ¿Cómo funciona o como creen que funcionaría? ¿Consideran que ayudaría de alguna manera?

Entrevistada: Lo hicieron, empezaron con charlas con psicólogos y nutricionistas. Cuando se les repartía las cajas de mercadería se les explicaba que hacer con los productos. Las cajas de mercadería venían de la provincia pero ya no vienen más. También hicieron talleres de manualidades y charlas. Pero cada año fueron viniendo

cada vez menos. Fue muy productivo al principio. Pero después se cansan de los horarios, de levantarse. Prefieren ir a tomar mates.

Entrevistadora: ¿Existen políticas públicas municipales destinadas a la población que vive en condiciones de vulnerabilidad social?

Entrevistada: No existen políticas públicas municipales. Se ayuda con alquileres, chapas, etc.

Entrevistadora: Cruz Alta es el primer municipio en aplicar la metodología de la ONG Conin, ¿esto de alguna manera impacta en el Centro? ¿Existe algún tipo de vinculación o articulación?

Entrevistada: No hay vinculación con Conin, no impacta.

Entrevistadora: ¿JEURASE aun existe? ¿Por qué?

Entrevistada: JEURASE existió desde mayo a noviembre en el 2012. De un año a otro se cansaron y no quisieron más asistir. No tienen responsabilidad. Decidí dedicarme solo a los chicos.

Entrevistadora: ¿Pensás que existe coordinación tanto interna como externa?

Entrevistada: Existe una coordinación con otras instituciones, particularmente con la Escuela Especial. Con las demás escuelas el nexo es con la parte pedagógica. Con todas las escuelas hay buena relación menos con el San Martín. Con la Municipalidad la coordinación es poca. Con el hospital no hay coordinación porque de eso se encarga Acción Social.

Entrevistadora: ¿Considerás que el equipo de profesionales se encuentra capacitado o necesitaría capacitarse? ¿La cantidad de recursos humanos es suficiente?

Entrevistada: Está capacitado, trabajan en red. A mí me encanta como trabaja el EPAEM, pero solo trabajan una vez por semana. La demanda es alta y hay chicos que quedan afuera. A la mañana es el problema, a la tarde si estaríamos cubiertos. Me faltaría alguien que los contenga en otro tipo de cosas, mientras algunos hacen las tareas.

Entrevistadora: ¿Conoces el trabajo en red de instituciones? ¿Consideras que podría servir al CAN?

Entrevistada: Al Centro le falta un poco aún para trabajar en red, se intenta pero no es fácil, tienes que tener todo el equipo. Pero le serviría. No es un equipo organizado, es como un rejunte. Mandan gente de otra área, van cubriendo los lugares pero no es el perfil que uno necesitaría.

Entrevistadora: ¿Existe coordinación entre los diferentes niveles de gobierno?

Entrevistada: Creo que nación está coordinada con municipio pero con provincia no.

Entrevistadora: ¿Consideras que existe una oferta educativa que posibilite la inclusión real de los niños en las escuelas?

Entrevistada: Hay una preocupación por parte de las escuelas para incluirlos pero cuando el chico y los padres dicen que deja, deja. Se les perdona cuando tienen mala conducta. De parte de los colegios, acción social y la Municipalidad hacen lo imposible.

Entrevistadora: ¿Consideras que existe normativa y reglas claras sobre el funcionamiento de la institución?

Entrevistada: No existe normativa, estaría bueno para unificar criterios.

Entrevistadora: ¿Consideras que cuentan con apoyo institucional cuando desde el Centro presenta proyectos?

Entrevistada: Tenemos apoyo institucional pero aclaran siempre que no hay recursos.

Entrevistadora: ¿Consideras que el Centro posee inserción territorial?

Entrevistada: Hay una diferencia entre quienes asisten y la comunidad. Los que asisten tienen sentido de pertenencia y se sienten en el cariño de los chicos. La comunidad piensa que son vagos y que les cuidan los chicos.

Entrevistadora: ¿Consideras que la gestión es vertical o hay rasgos de horizontalidad?

Entrevistada: Hay una gestión más horizontal.

Entrevistadora: ¿Consideras que los recursos económicos son suficientes?

Entrevistada: No, ese es el único problema.

Guía de entrevista

Entrevista 6

Fecha: 14 de noviembre de 2014

Hora: 10: 30 hs.

Lugar (ciudad y sitio específico): Centro de Asistencia a la Niñez, Cruz Alta, Córdoba

Entrevistadora: Martiñena Luisina

Entrevistado: Tissot Silvana- Directora del Centro de Asistencia a la Niñez, Cruz Alta, Córdoba

Duración de la entrevista: 2 Hs

Entrevistadora: ¿Consideras que el personal puede explotar su potencial y desarrollar tareas acordes a su capacidad?

Entrevistada: La parte docente (Susana Nepi, Silvana Tissot y Belén Baleani) tratan de hacer todo lo que esté a su alcance. Pero el resto del personal (no docente) debería dedicarse un poco más. Se necesitaría otra docente bien paga que se quede. Al ser una formalidad no formal, uno esta sujeto a las actividades de las escuelas. Estamos condicionadas a las actividades escolares de los niños.

Entrevistadora: ¿Cuántos años permanecen los miembros del Centro de Asistencia en sus funciones?

Entrevistada: Depende, si sos empleado municipal es hasta que te jubiles. Cuando funcionaba el Plan Jefe y Jefas de Hogar es solo un año. Ambos gobiernan manejan la misma modalidad, de empleados con planes. Las dos únicas que somos empleadas municipales somos Susana y yo y dos empleadas de limpieza. Belén es monotributista.

Entrevistadora: ¿Considera que este tiempo es suficiente para su profesionalización y buen desempeño?

Entrevistada: Debería ser más. En el caso de la docente ella ya tiene su profesionalización.

Entrevistadora: ¿Asisten a jornadas de capacitación en forma sistematizada y a cursos?

Entrevistada: Con la anterior gestión, había dos capacitaciones coordinadas por la provincia de Cba. al mes. Se hacían en Bell Ville, Marcos Juárez y cada uno exponía. Hicimos cursos de discapacidad. El Centro se encontraba muy bien. Con la actual gestión no recibimos ni la invitación o son pocas las invitaciones.

Entrevistadora: ¿En relación a la infraestructura y equipos con los que cuenta poseen un mantenimiento programado periódico?

Entrevistada: No, nunca tuvieron mantenimiento. Es solo cuando se rompe algo puntual. Se prevé para el receso una refacción.

Entrevistadora: ¿En relación a los clubes deportivos, que actividades hicieron con ellos?

Entrevistada: Con el Club Unión se daban clases de Educación Física. Luego se planteó la creación de una Colonia de Vacaciones para los chicos (Colonia de Vacaciones Sol de Verano). Los chicos del Centro eran becados por la provincia y los demás niños pagaban. Asistían de 9:00 a 12:00 todos los días (Lunes a Viernes) y desayunaban. El Club Unión ponía el espacio físico y los profesionales los ponía Silvia Diez. Del dinero de la provincia se destinaba a desayuno, sueldos, mantenimiento de la pileta y compra de toallones y mallas. Se hizo durante dos años y culminaba con un viaje a Santa María de Punilla, también pago por la provincia.

Actualmente los viajes se implementan en las escuelas primarias públicas, desde hace dos años. El primer año de gestión de Marcos Bizet se planteó que a cambio de mantenimiento del Club se beque a los chicos en ambos clubes locales (Club Unión y Club Newbery and Everton). Pero en el Club Newbery se los discriminaba.

Desde el Club Unión, Unión Solidario, trajo una vez mercadería, la primera vez que hizo beneficencia. Hace beneficencia con diferentes instituciones.

Entrevistadora: ¿En relación a las actividades que se organizan desde la Municipalidad, cuales son? ¿Se realizan actividades lúdicas? ¿Las propuestas de la Municipalidad se enfocan a aspectos educativos, culturales, de capacitación y formación? ¿Cuál es el más importante? ¿Con que frecuencia?

Entrevistada: No hay actividades sistematizadas organizadas desde la Municipalidad. Se priorizan las actividades lúdicas y las actividades culturales que se organizan, los niños asisten con sus escuelas.

Entrevistadora: ¿Cuántos son los profesionales? ¿Hay tres docentes?

Entrevistada: Somos tres, Belén, Susana Nepi y yo. Susana cumpliría las funciones de maestra de apoyo y organizadora de los talleres.

Entrevistadora: ¿Susana Nepi cuando comenzó que puesto tenía?

Entrevistada: Susana comenzó aproximadamente en el 2001 y no se encontraba como Directora de Acción Social.

ANEXO N° 2: SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL



En la base de este sistema se encuentran el conjunto de políticas públicas básicas, universales e integrales, necesarias para su pleno desarrollo: educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana; y la garantía estatal para el pleno acceso a las mismas, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento. Esta primera instancia está garantizada por la administración nacional y provincial. Cada jurisdicción diseña y ejecuta sus respectivas políticas públicas y programas de atención directa e indirecta de los niños a través de los servicios provinciales y municipales. El área de la administración que corresponda (salud, educación, desarrollo humano, etc.) es quien en primer lugar tiene la obligación de promover el acceso y permanencia a la política pública a través del programa correspondiente.

La segunda instancia son las llamadas medidas de protección integral. Son aquellas que se prevén en respuesta a las situaciones en que, por ausencia u omisión de políticas públicas, se vulnera o haya una omisión del derecho en el ámbito público (por ej. el derecho a la salud de un niño vulnerado por problemas de su hábitat, de su vivienda). También, dicha vulneración puede producirse en el ámbito privado, es decir en su grupo

familiar (derecho a la salud: falta de suministro de una medicina, la falta de control médico ante una situación de enfermedad).

En aquellas situaciones en que la vulneración es consecuencia de la falta de acceso a una política pública o la vulneración en el ámbito del grupo familiar del niño, debe intervenir en forma inmediata el programa correspondiente del ministerio competente (escuela, centro de salud, servicio social) para garantizar el ejercicio del derecho. Es decir que todas las áreas del administrativo son responsables de adoptar las medidas de protección integral para garantizar el acceso a la política específica. Los dispositivos de protección de derechos locales –conformados por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, articuladas en redes que actúan en los municipios– activarán también los mecanismos de inclusión de los niños a la política correspondiente o a las acciones comunitarias que garanticen el ejercicio del derecho (apoyo escolar, talleres de capacitación, etc.).

La tercera instancia sólo está prevista para aquellos casos considerados excepcionales, cuando se evalúa necesaria la separación del niño de su familia. Es importante haber agotado las instancias anteriores (el derecho a la salud: la negativa de que el niño realice un tratamiento médico para las adicciones y haya una negativa de su familia, o también habiendo adoptado una medida de protección integral para que el grupo familiar realice el control médico de un niño que padece una enfermedad crónica, es decir, cuando el derecho sigue siendo vulnerado).

Niveles de Intervención

A NIVEL DEL GOBIERNO NACIONAL

- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación (SeNNAF)
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

A NIVEL FEDERAL

- Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia: Integrado por titular de SeNNAF y referentes de los Organismos de Infancia de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Consejo Federal es el espacio donde Nación y provincias debaten y acuerdan prioridades. Luego, cada jurisdicción

diseña y ejecuta sus políticas públicas universales y sus programas de atención directa e indirecta, a través de servicios provinciales, municipales o locales.

ANEXO N° 3: NORMATIVA PROVINCIAL PRECEDENTE A LA LEY 9944

Previamente a la adhesión a la ley nacional 26.061 en la Provincia de Córdoba se encontraba vigente la Ley Provincial N° 9.053⁶⁸. Ésta representaba al paradigma del Patronato de Menores o tutelaje, con gran protagonismo del Poder Judicial y cuyo órgano de Aplicación lo constituían los Jueces de Menores.

El inicio en el cambio de paradigma se produce a partir de la sanción de la Ley provincial N° 9396⁶⁹ en junio de 2007. A partir de aquí, la provincia de Córdoba se adhirió a la ley nacional 26.061, completándose la adecuación del marco jurídico a la CIDN. Mediante esta ley fue creada la figura del Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Luego, en diciembre del 2008 se creó el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia mediante la Ley N° 9591⁷⁰, el cual constituye un cuerpo colegiado, deliberativo, pluridisciplinario, intersectorial y de carácter consultivo para la concertación en la formulación de propuestas de políticas públicas básicas y universales de protección integral de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias.

Posteriormente, a través del decreto N° 1153/09⁷¹ se dispuso en 2009 la implementación del Sistema Provincial de Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes, a los efectos de establecer en el ámbito provincial, los mecanismos a través de los cuales se asegure a los niñas, niños y adolescentes el goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado Argentino y el ordenamiento jurídico nacional, a partir de la vigencia de la Ley N° 26.061, en concertación con los Municipios y Comunas, y en coordinación con el ámbito nacional. Asimismo, se designó a la, en ese entonces,

⁶⁸ Ley Provincial N° 9.053 de Protección Judicial del Niño y el Adolescente. Disponible en: <http://www.asapmi.org.ar/publicaciones/legislacion/articulo.asp?id=171>

⁶⁹ Ley Provincial N° 9.396. 2007. Disponible en: <http://senaf.cba.gov.ar/wp-content/uploads/4-Ley-9.396-Adhesion-de-la-Provincia-de-Cordoba-a-la-Ley-Nacional-26.061.pdf>

⁷⁰ Ley N° 9591 del Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y Familia. Disponible en: <http://senaf.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2-Ley-9.591-Creacion-del-Consejo-Provincial-de-la-Ninez-Adolescencia-y-Familia.pdf>

⁷¹ Decreto N°1153/09 de Implementación del Sistema Provincial de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Disponible en: <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/b94c9d5086c039cd03257662006c7d59?OpenDocument>

Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia como Autoridad de Aplicación del Sistema Provincial de Protección de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. En el decreto también se dispuso que en el interior de la Provincia de Córdoba, funcionen en calidad de Delegaciones de la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia, Unidades de Desarrollo Regional (UDER), cuyo número y distribución eran determinados por la referida Secretaría, debiendo las mismas ser coordinadas de manera conjunta por el Organismo de Protección de Derechos (OPD) y por la Subsecretaría de Integración, ambos de su dependencia.

Finalmente en el 2011 se sancionó la Ley N° 9.944, no obstante hasta su implementación definitiva se encontraba vigente la ley provincial N° 9.396 (por la cual Córdoba adhiere a la ley Nacional N° 26.601), coexistiendo en forma simultánea ambas leyes y por ende, ambos paradigmas. Esta confrontación entre paradigmas, miradas y enfoques ha provocado en su institucionalidad una disputa de poder entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y sus correspondientes órganos de aplicación; los cuales se encuentran en un mismo nivel en cuanto posiciones y jerarquías.

ANEXO N°4: SISTEMA PROVINCIAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

El Sistema Provincial de Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes prevé tres niveles de intervención en materia de políticas estatales hacia la infancia y adolescencia:

- 1- Medidas de promoción de derechos y prevención de su vulneración
- 2- Medidas de protección de derechos
- 3- Medidas de protección excepcionales

El Área Local interviene centralmente en los dos primeros niveles, mientras que en relación a las medidas de protección excepcionales se trabaja de manera conjunta: la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia – como órgano del Gobierno Provincial – es la única encargada de definir y aplicar una medida excepcional. Una vez definida la medida, ésta será ejecutada por el Municipio o Comuna ya que es el organismo del Sistema de Protección más cercano al niño, niña o adolescente. No obstante, en este proceso, el Área Local puede proponer a la SeNAF la adopción de medidas de protección excepcional cuando las situaciones lo requieran.

Luego:

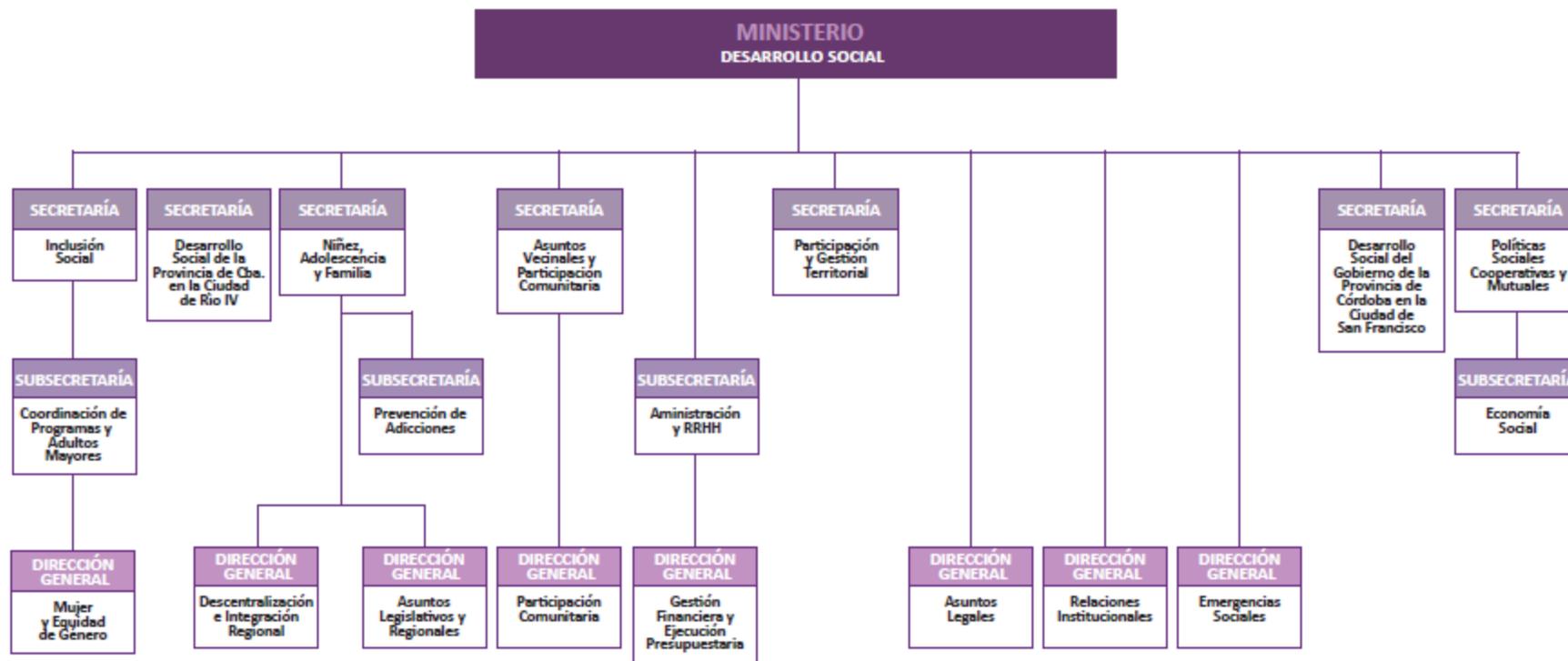
A NIVEL DEL GOBIERNO PROVINCIAL

- Secretaría Provincial de Niñez , Adolescencia y Familia (SeNAF)
- Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia (Ley 9591)
- Comisión Interministerial Provincial (Decreto 1153/09)
- Defensoría de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

A NIVEL REGIONAL

- Unidades de Desarrollo Regional (UDER) (Decreto 1153/09)

ANEXO N° 5: MARCO INSTITUCIONAL PROVINCIAL



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída del sitio web del Ministerio de Desarrollo Social.