

RINCE - Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de La
Universidad Nacional de la Matanza

Comunicación Científica

***El Estado como conductor en el proceso de construcción de políticas
públicas. El sistema de promoción y protección de derechos del niño
en el Partido de La Matanza***

Susana Battista y Nicolás Fusca¹

**1. Nombre de la Jornada, Seminario, Congreso u otro tipo de evento
científico**

Foro Regional de REDMUNI: La Agenda local del Bicentenario.

2. Nombre de la Institución que aceptó el trabajo

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Dirección de
Investigaciones; Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de
la Gestión en Gobiernos Locales.

3. Lugar y fecha de realización

Provincia de Salta, 12 y 13 de agosto de 2010.

¹Susana Battista: Lic. en Sociología. Universidad del Salvador. Profesora Asociada en
Psicosociología de las Organizaciones, Universidad Nacional de La Matanza. Investigadora
en políticas públicas y desarrollo local. Especialista en Desarrollo Local (DELNET/ OIT).
Consultora independiente en temas vinculados con el desarrollo local y desarrollo
organizacional. Doctoranda en Economía en la especialidad de Administración Pública,
Universidad Nacional de La Matanza. Correo de contacto: sbattista@unlam.edu.ar

Nicolás Fusca- Lic. Trabajo Social- Universidad Nacional de La Matanza. Director General de
Planificación Estratégica de la Jefatura de Gabinete del Municipio de La Matanza.- Docente
JTP del Taller de Producción y Registro de la Información. Carrera de Licenciatura Trabajo
Social de la Universidad Nacional de La Matanza. Correo de contacto:
nfusca@lamatanza.gov.ar

4. Link de acceso directo al evento y/o institución responsable de la publicación

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/paginas/foro_redmuni_2010.html

5. Resumen

Uno de los elementos característicos de las políticas de reforma del Estado que signaron la década del 90, fueron las estrategias de descentralización de competencias estatales hacia los niveles subnacionales del Estado. Los gobiernos municipales tuvieron que encarar la difícil tarea de responder a los nuevos desafíos que la gestión demandaba, al tiempo que desarrollaban instrumentos y aprendizajes para diseñar, ejecutar o implementar las políticas, entre los que se encontraban la planificación estratégica.

En el municipio de La Matanza, a fines del 2000, puede observarse una mudanza en la forma que el Estado municipal abordó las problemáticas sociales. Esto se expresó en formulación Plan de Desarrollo Estratégico Municipal basado en cuatro ejes, uno de los cuales, el Eje Socio-sanitario: pone atención en las necesidades de salud, nutrición y desarrollo social de la población más vulnerable del Partido.

En el año 2007 se conforma el Servicio Local de Derechos del Niño como un área de la Unidad de Coordinación Socio-Sanitaria.

En el año 2008 se produjo un nuevo avance del municipio en las políticas de niñez al crearse el Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. En función de esto último, en el año 2008 pasa a la esfera de la Dirección de Coordinación el Proyecto Local "Por Chicos con Menos Calle" destinado a dar respuesta a los requerimientos de la Ley desde una lógica de promoción y protección de los niños en situación de calle. En el Consejo Local se definieron protocolos de intervención ante situaciones de vulneración de derechos los cuales fueron aprobados por todos los integrantes del espacio: Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, las Asesorías de Incapaces, Defensoría, Centro de Referencia, Fiscalías de la Responsabilidad Penal Juvenil, Fueros de Familia, Juzgado de Garantías, Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Centro de Prevención de las Adicciones, Región Sanitaria XII, Hospital D. Paroissien, Htal. Equiza, Htal. Simplemente Evita.

Susana Battista y Nicolás Fusca

El Consejo Local ha elaborado un plan de acción para la promoción y protección de los derechos de los niños a partir de la concertación de acciones entre distintas dependencias gubernamentales, la realización de protocolos de intervención y la presentación de proyectos en el Ministerio de Desarrollo Social de Provincia y en la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia de Nación (SENNAF).

Con el fin de atender una problemática específica, en el año 2009 se creó el Programa para la Integración Comunitaria de la Infancia y Adolescencia en Riesgo (PROPICIAR). También dentro del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, comienza a funcionar el programa de Responsabilidad Social Compartida –ENVION de la Pcia. de Buenos Aires y el Programa de Orientación y Desarrollo Educativo Socio comunitario – PODES (Diseñado por el Municipio)

6. Palabras claves: Estado- municipio- políticas públicas- articulación- innovación

7. Desarrollo

Introducción

Reforma del Estado y rol de los municipios

Uno de los elementos característicos de las políticas de reforma del Estado que signaron la década del 90, fueron las estrategias de descentralización de competencias estatales hacia los niveles subnacionales del Estado, en un marco de ajuste fiscal que colocó a los gobiernos locales frente a un aumento creciente de responsabilidades sin un correlativo aumento de recursos, al tiempo que no fue previsto el desarrollo de capacidades estatales acordes con estas nuevas realidades.

Los gobiernos municipales tuvieron que encarar la difícil tarea de responder a los nuevos desafíos que la gestión demandaba, al tiempo que desarrollaban instrumentos y aprendizajes para diseñar, ejecutar o implementar las políticas. Bernazza cita a Reese para señalar que en los 90 la planificación estatal, ausente de los niveles nacionales, estaba restringida al nivel de los gobiernos locales. Las experiencias de planificación estratégica que se desarrollaron en dicha década,

Susana Battista y Nicolás Fusca

aparecen como una forma de gestión estatal novedosa para la que resulta indispensable la consideración del papel desempeñado y a desempeñar, por los diversos actores del territorio, antes que la apelación al seguimiento de lineamientos y normas emanadas de un poder centralizado. Bernazza cita a Reese cuando éste afirma que: "...los métodos de planificación tradicional, predominantemente tecnocráticos y centralizados, sufrieron una fuerte crítica, centrada en su incapacidad para promover los procesos de cambio social ". Desde esta perspectiva de análisis, la planificación desde los niveles locales, pareció ser un elemento innovador en tanto no era impuesta desde arriba hacia abajo, sino que aparecía como una decisión desde la política local.

Paulatinamente, en la medida que la dinámica signada por la urgencia cedía paso a la acción planificada, fue haciéndose notoria la necesidad de desarrollar y diseñar capacidades estatales de mayores niveles de complejidad. ¿Qué posibilidades tenía la institución estatal devaluada para desarrollar esas nuevas capacidades? (Alonso, 2007). El punto de partida exigía superar los condicionamientos surgidos de lo que podría ser descrito como una "devaluación "de las capacidades estatales. En lo referido a la implementación de políticas sociales, la recurrencia a los programas focalizados, lejos de simplificar la acción estatal por la especialización que demandaban, requirieron un mayor fortalecimiento de la capacidad de gestión e institucionalidad pública para cumplir con los objetivos de la política social respectiva, aun considerando los límites mismos de concepción y diseño de las políticas focalizadas. (Alonso, 2007)

Política y Gestión Pública. Las capacidades estatales.

Tomamos en este apartado las reflexiones aportadas por Homero Bibiloni y Claudia Bernazza(2008)² en las que los autores pretenden llamar la atención sobre las dificultades de los aparatos burocráticos estatales –nacional, provincial, municipal- para instrumentar ideas innovadoras, como consecuencia de una "debilidad a la hora de conducir procesos administrativos para alcanzar resultados

² Bernazza, Claudia / Bibiloni, Homero: " Política y gestión pública : Los fines y los medios para el proyecto nacional ". CABA, mayo de 2008. Publicado en la página web www.bernazza.com.ar

Susana Battista y Nicolás Fusca

en plazos razonables ". Obran como limitantes las reglamentaciones, los laberintos burocráticos que demoran la implementación de las decisiones, los trámites consiguientes.

Los expedientes, los formularios, las reglamentaciones frecuentemente contrapuestas entre dependencias de un mismo gobierno local, las distintas lógicas políticas-institucionales-organizacionales entre niveles de gobierno o dependencias ministeriales, dificultan el accionar de la conducción política y visibilizan las dificultades para el ejercicio de una gestión pública eficaz cuyo objetivo sea ser el instrumento para la conducción del Estado.

Le corresponde a la política la fijación de los objetivos, determinar las prioridades de la gestión y tener la aptitud para discutir las con la sociedad o bien su sostenimiento, frente a intereses contrapuestos a las líneas estratégicas establecidas. De allí la importancia de atender al tema del diseño y desarrollo de capacidades estatales de mayor complejidad. Este proceso requiere abordar la temática del Estado en su conjunto, a partir de su rol de articulador social, con responsabilidades y funciones múltiples en una dinámica que requiere continuidad y permanencia, pero a la vez flexibilidad de adaptación a demandas cambiantes. Desde una perspectiva sistémica, este conjunto de acciones técnicas y rutinarias no conforman necesariamente un sistema autónomo del contexto social y político sobre el que actúa, ni responden sólo a la urgencia de regular técnica y eficientemente los desajustes producidos en un sector social particular o entre subsectores diversos. (Battista, Campari, Mondino 2010)

En la actualidad el Estado no puede ni debe ser pensado como un todo homogéneo dado que desempeña una gran variedad de funciones y tareas en diversos contextos y arreglos institucionales - ya sea en el nivel nacional, provincial o local – cuya consecuencia es que las capacidades ejercidas no se encuentren distribuidas homogéneamente en su interior. Este hecho fue anteriormente advertido por Skocpol (1989), cuando propone que un elemento clave en la realización de estudios fructíferos sobre las capacidades estatales, se relaciona con la aptitud para focalizar en el análisis las áreas de actuación política concretas (Isuani, 2007). En el mismo sentido, Alonso (2007) señala que sólo mediante distintos estudios de caso, que diferencien ámbito de política y

agencias involucradas, podrá arribarse a un diagnóstico que pueda describir fortalezas y debilidades del aparato estatal en función de la realización de los objetivos planteados desde la política.

El abordaje de las capacidades estatales

Las definiciones sobre el concepto de capacidades estatales oscilan entre una caracterización asentada sobre lo instrumental y las habilidades de las agencias estatales para el desempeño de sus tareas en forma eficaz y eficiente, hasta autores que como Merilee Grindle (citada por Alonso, 2007: 18), que distingue cuatro dimensiones para el concepto de capacidades estatales, a partir de la diferenciación de las funciones que debe desempeñar el Estado. Una de las dimensiones corresponde a la *capacidad institucional*, al corresponder al Estado tanto el establecimiento como la garantía del cumplimiento efectivo de las reglas que rigen el conjunto de las interacciones políticas y económicas. La segunda dimensión está referida a la *capacidad técnica* y tiene que ver con la "habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general ". La tercera dimensión corresponde a la *capacidad administrativa*, referida a la competencia propia de los Estados para conducir el proceso de provisión de bienes y servicios. En cuarto lugar la autora distingue la *capacidad política* en tanto habilidad que el Estado posee para "procesar las demandas provenientes de la sociedad ".

Continuando con el tema de las dimensiones incluídas en el concepto de capacidades estatales Alonso (2007), entre otros autores, suscribe la postura de resumir en dos dimensiones a las capacidades estatales. Así entonces propone unificar las capacidades técnicas con las administrativas y las institucionales con las políticas. Este nuevo esquema presenta entonces dos dimensiones para abordar el tema de las capacidades estatales: las capacidades técnico-administrativas, y una dimensión relacional que se refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. La primera perspectiva requerirá el análisis de capacidades desde la consideración del funcionamiento propiamente dicho del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional comprende el abordaje de

Susana Battista y Nicolás Fusca

los nexos Estado-sociedad. En este sentido, la dimensión relacional aborda las distintas modalidades y ámbitos de relación de las agencias estatales con los territorios en los que ejercen su accionar. Esto incluye la consideración de las capacidades endógenas de dichos territorios y las configuraciones particulares de actores diversos diferenciados en recursos, intereses y poder.

En el caso de las capacidades institucionales y políticas, para la que se propone la denominación integradora de relacional, “se verifica una gran interpenetración entre los componentes institucionales y políticos. Las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses y demandas provenientes de la sociedad” (Alonso, 2007:19).

Desde cada una de las dimensiones, el análisis de las capacidades establece distintas prioridades. Mientras desde el análisis de capacidades desde la dimensión técnico-administrativa la atención se focalizará en el aparato estatal, en el caso de la dimensión relacional se privilegiará la atención sobre el nexo Estado- sociedad.

La brecha existente entre las necesidades sociales y las capacidades estatales, no puede encontrarse solamente en el interior de las estructuras estatales, sino sobre todo en los cambiantes equilibrios entre los recursos de poder que puedan movilizar en cada situación el estado y los actores privados. Esto exige para el análisis completo de la acción estatal en una determinada área, investigar también la organización y los intereses de los actores no estatales involucrados, así como detenerse en la observación del carácter conflictivo o cooperativo de las relaciones entre éstos y el estado (Skocpol, 1985).

Contextualización del Distrito de La Matanza

La Matanza es el municipio con mayor extensión territorial del Conurbano Bonaerense y cuenta con una población que asciende a 1.249.958³ según el

3 Según el propio INDEC el CENSO Nacional del 2001 no registró más de 40 mil viviendas en el partido de La Matanza.

Susana Battista y Nicolás Fusca

Censo Nacional del 2001⁴. Este distrito se caracteriza por presentar una fuerte segmentación espacial, que da como resultado una subdivisión en tres zonas⁵ que presentan grandes diferencias en cuanto a sus características socio-habitacionales, económicas y culturales, con un marcado contraste en sus indicadores de pobreza, empleo, educación, etc.

En el informe sobre las condiciones de vida en el Municipio de La Matanza de Noviembre de 2008⁶, se puede observar que en el 2008 para el total de La Matanza, el 15,2% de los Hogares presentaban al menos 1 indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-, correspondiendo al 21,9% de los individuos. En la Zona I el porcentaje de hogares con NBI es del 3,3%, en la zona II asciende al 21,8% y en la zona III al 23,5%. En relación al porcentaje de individuos con NBI van desde el 4,9% para la zona I, el 29,2% para la zona II, hasta alcanzar el 30,8% en la zona III.

En el mismo informe y, en relación a la Línea de Pobreza, encontramos que un 27,0% de las personas que viven en el distrito y un 20,1% de los hogares, tienen ingresos medios inferiores a los establecidos por la línea de pobreza, mientras que el promedio para los partidos del GBA es de 17,8% y 12,0% respectivamente⁷. A su vez, se puede observar diferencias sustanciales entre las 3 zonas de La Matanza ya que son Pobres por ingreso el 7,9% de los individuos y el 5,7% de los Hogares en la Zona 1; el 32,7% de los individuos y el 25,5% de los Hogares en la Zona 2; y el 38,5% de los individuos y el 31,7% de los hogares en la Zona 3.

La línea de indigencia asciende en el municipio a un 8,1% de los individuos y al 6,5% de los hogares. Este indicador también presenta una fuerte diferenciación territorial: en la zona I el 1,7% de los hogares se encuentra en situación de indigencia, la población es del 2,5%. En la zona II el 9,1% de los hogares se encuentra en situación de indigencia y el 10,5% de las personas. En la zona III se eleva al 9,8% de los hogares y al 11,0% de la población.

4 Según estimaciones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires la población ascendería a más de 1.850.000 habitantes.

5 La primera zona se extiende desde la Avenida General Paz hasta Camino de Cintura y presenta indicadores sociales con características similares a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No ocurre así con las dos zonas restantes, en las cuales a medida que se alejan de "el centro" comienzan a presentar indicadores notablemente diferenciados. La zona II abarca desde Camino de Cintura y llega hasta la Avenida Carlos Casares y la zona III se extiende desde la Avenida Carlos Casares hasta el límite oeste del municipio.

6 Encuesta de condiciones de vida en el Municipio de La Matanza. Informe Final. Municipalidad de La Matanza; 2008.

7 Según datos del segundo semestre de 2008 para los Partidos del GBA de la EPH Continua – INDEC.

El INDEC, para la misma fecha, determinó para el conjunto de los habitantes del conurbano bonaerense que la indigencia alcanzaba al 4,7% de las personas y al 3,6% de los hogares del GBA. Estos valores muestran la incidencia diferencial de la pobreza e indigencia de este distrito en relación al conjunto de los distritos del conurbano bonaerense, evidenciando así la crisis por la que transitan sus habitantes y el acceso diferencial a los bienes y servicios.

Según el informe de Condiciones de vida en el Municipio de La Matanza de Noviembre de 2006⁸ la pobreza e indigencia inciden en forma diferencial en niños, adolescentes y jóvenes, ya que el 50% de estos –de 0 a 18 años- se encuentra bajo la línea de pobreza e indigencia, manifestándose a su vez de forma diferencial según la franja etarea: de 0 a 5 años representa el 15% de los niños y asciende en la medida en que avanza la edad, siendo su incidencia entre los 6 a 13 años del 40%. La franja etarea comprendida entre los 13 a 24 años de edad, caracterizada como jóvenes, padece diferencialmente los indicadores de pobreza por ingresos, indigencia y pobreza por NBI. Esta desventaja a su vez, se traduce diferencialmente según las áreas antes mencionadas: mientras que en la zona I la pobreza por ingresos afecta al 28,9% de los jóvenes, la indigencia al 13,8% y la pobreza por NBI al 18,1%; en la zona II el 41,3%, el 11,4% y el 31,3%; y en la zona III 18,1%, 31,3% y el 49,4% respectivamente. Para el conjunto del distrito la pobreza por ingresos en jóvenes –según este informe del año 2006 – asciende al 41,4%, la indigencia al 13,8% y la pobreza por NBI al 36,1%.

El impacto social de las políticas implementadas en la década del 90, creó las condiciones para la irrupción en la sociedad de distintos movimientos cuyas acciones estaban orientadas a amortiguar los golpes que la desigualdad había impreso en la vida social. Surgieron así Organizaciones de Desocupados “piqueteros”, Asambleas Barriales, y cientos de ONG’s dedicadas básicamente a atender la supervivencia de una pequeña población de referencia.

En el año 1994, un conjunto de organizaciones conformaron un espacio de debate y análisis sobre problemáticas vinculadas a la niñez y la adolescencia, en el que el interlocutor estatal de las organizaciones fue la Provincia y no el

8 Encuestas sobre condiciones de vida en el Municipio de La Matanza. Informe Final. Municipalidad de La Matanza; 2006.

Susana Battista y Nicolás Fusca

municipio, que “poco” podía hacer al respecto. Recién a partir del año 1999 el municipio aparece como un interlocutor válido ante la problemática de los niños y jóvenes, en especial ante la posibilidad de participar en la formulación e implementación de políticas públicas. Incipientemente se comienza a hablar de la necesidad de la constitución de un Consejo de Niños, y ello se traduce en un instrumento de reivindicación de las Organizaciones. Esta relación entre OSC y Estado, tenía como horizonte influir en la legislación sobre niñez, para que, finalmente surgiera una reforma de la Ley 10.067 (Ley de Patronato).

Por su parte, el Estado municipal comenzó a cambiar la forma de pensar lo social. Como es suficientemente conocido, el empeoramiento de la cuestión social no tiene un impacto homogéneo en los grupos vulnerables y adquiere especial gravedad en la situación de los niños / as.

A fines del 2000 surge el marco legal que posibilitó transformar la idea del Consejo en una realidad. La Ley 12.607 que entró en vigencia en enero del 2001, fue tempranamente cuestionada y quedó en suspenso, aunque su influencia permitió al Estado (municipal en este caso) incorporar las demandas de las OSC y avanzar en el proceso de conformación de este espacio multiactoral, dado que la Ley establecía que la provincia de Buenos Aires iba a contar con un fuero especial para Menores y Consejos Municipales para la atención de los derechos de la niñez y la juventud.

El 18 de Julio de 2002 el Honorable Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza Municipal N° 12.183 de Creación del “Consejo Municipal del Niño y el Joven de La Matanza”. En los considerandos de la Ordenanza se establece que el Municipio tiene el objetivo de “promover y mediar en la creación de un espacio de debate permanente con los diversos sectores de la comunidad, buscando el consenso entre el Gobierno Municipal, el HCD y las ONG con un claro “sentido solidario para que los niños y jóvenes matanceros pertenecientes a las familias más humildes cuenten con la oportunidad de prepararse para un futuro mejor”. Se reconoce que los niños y jóvenes son “sujetos plenos de derechos”, sobre la base de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Al tiempo que se desarrollaba este proceso participativo, al interior del aparato estatal, también se dieron transformaciones que dan cuenta y constituyen antecedentes de la situación actual Institucional del Servicio Local.

Susana Battista y Nicolás Fusca

En el año 1999-2000 se firma un Convenio con Nación en el marco del Programa Multisectorial de Preinversión II, con préstamo del BID 925 OC-AR, que financiaba el estudio para la realización del Plan de Desarrollo Estratégico.

A los efectos de identificar, valorar, priorizar y atender las necesidades latentes y manifiestas de los vecinos del municipio de La Matanza, de acuerdo a criterios de justicia y equidad, es que se plantea la confección de un Plan de Desarrollo Estratégico Municipal basado en cuatro ejes.

Eje Urbano-territorial: analiza los aspectos relacionados con la organización y coordinación intramunicipal, relativos al uso del suelo, subdivisión y ocupación parcelaria, equipamientos comunitarios, infraestructura de servicios, circulación y transporte.

Eje Socio-sanitario: pone atención en las necesidades de salud, nutrición y desarrollo social de la población más vulnerable del Partido.

Eje Administrativo-institucional: estudia las posibilidades de mejora de los servicios municipales y la calidad de vida de los habitantes, incorporando la participación de la comunidad.

Eje Productivo: evalúa las opciones para el aumento del ingreso y de la demanda de empleo local teniendo en cuenta el mejoramiento de las empresas existentes, las empresas recuperadas y el impulso y creación de emprendimientos socio-productivos y aquellos de base tecnológica.

En el año 2004 también se crean con los Fondos de Fortalecimiento de Programas Sociales de la Provincia de Bs As (Ley 13163) , los “Equipos de Fortalecimiento Familiar” que posteriormente se transformarán en la base del Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de Niños de La Matanza (SLPPD).

En torno a las propuestas del Plan Estratégico, en el 2006 el municipio comienza un proceso de Descentralización Municipal y crea una Unidad de Coordinación de Desarrollo Socio-Sanitario, área en la cual se inscribe, en primera instancia, el SLPPD, garantizando así la articulación entre éste y las otras esferas del ámbito municipal. Desde esta unidad el SL avanza en una estrategia de conformación de espacios territoriales en los que se intenta poner en articulación a diversos actores en especial salud y desarrollo social y OSC (áreas programáticas). A partir de ello se trabajó en la conformación de 18

áreas programáticas (en la que existía en todos los casos, una Sala de Atención Primaria de la Salud con un trabajo comunitario previo y reconocido, una Delegación Municipal de la Secretaría de Desarrollo Social y Organizaciones de la Sociedad Civil)

En el año 2007 se levanta la medida cautelar que pesaba sobre la Ley 13.298 y se conforma el Servicio Local de Derechos del Niño como un área de la Unidad de Coordinación Socio-Sanitaria. Se conforman 3 sedes del SL por cada zona y una sede central que constituye la Unidad de Coordinación. Los Equipos Técnicos del Programa de Fortalecimiento Familiar pasan a conformar los equipos de cada una de las zonas en los que se encuentra operativamente dividido el distrito.

El 18 de mayo del año 2007 se realizó un primer encuentro entre varios organismos gubernamentales a fin de generar un espacio de intercambio en el marco de la, en ese momento, reciente ley 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Se lo denominó como Espacio de Articulación del Sistema de Promoción de los Derechos del Niño de La Matanza, institucionalizándose en la práctica, definiendo días de reunión mensuales, comisiones de trabajo y abriendo la participación a todos los actores que desarrollan tareas orientadas a la niñez y la infancia en el distrito.

En el 2008 con el cambio de gestión municipal, el SL pasó a conformarse como una Dirección dependiente directamente de la Jefatura de Gabinete, como consecuencia de la importancia dada a las políticas públicas de la niñez para el municipio y con ello poniendo a disposición de la protección y promoción de los derechos del niño todos los recursos existentes en cada Secretaría Municipal. El 3 Mayo del mismo año se crea, mediante el Convenio Marco de Cooperación suscripto con la Comisión Interministerial (Expediente N° 4074-12.312/07/INT.) y la Ordenanza Municipal 15.656, el Servicio Local de Protección de Derechos como una unidad técnico operativa. Se establecieron sesiones mensuales, coordinadas por un miembro representante de cada Comisión (Comisión de Salud, Comisión de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, y Comisión de Responsabilidad Penal Juvenil).

En el año 2008 se produjo un nuevo avance del municipio en las políticas de niñez al crearse el Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño a través del Decreto Municipal 1979/1-8-08. el cual es definido, en consonancia con el Art. 14, Ley 13.298, como un *“conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones en el ámbito municipal, destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños, así como establecer los medios a través de los cuales se asegure el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado Argentino”*. En el decreto Municipal se crea la Dirección de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos del Niño dependiente de la Jefatura de Gabinete. Según el texto del decreto, *“Los programas destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de los niños a cargo del resto de las Áreas Municipales deberán articular con la Dirección de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos de los Niños, a fin de garantizar los objetivos que la Ley 13.398 promueve”*. En función de esto último, en el año 2008 pasa a la esfera de la Dirección de Coordinación el Proyecto Local *“Por Chicos con Menos Calle”* destinado a dar respuesta a los requerimientos de la Ley desde una lógica de promoción y protección de los niños en situación de calle o semi-calle.

A partir de fines de 2009, el Espacio de Articulación fue aprobado por todos los integrantes como Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño conforme lo dicta la Ley (Art. 15 del Reglamento 300/05).

En el Consejo Local se definieron protocolos de intervención ante situaciones de vulneración de derechos los cuales fueron aprobados por todos los integrantes del espacio: Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, las Asesorías de Incapaces, Defensoría, Centro de Referencia, Fiscalías de la Responsabilidad Penal Juvenil, Fueros de Familia, Juzgado de Garantías, Servicio Zonal de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Centro de Prevención de las Adicciones, Región Sanitaria XII, Hospital D. Paroissien, Htal. Equiza, Htal. Simplemente Evita.

El Consejo Local ha elaborado un plan de acción para la promoción y protección de los derechos de los niños a partir de la concertación de acciones entre distintas dependencias gubernamentales, la realización de protocolos de intervención y la presentación de proyectos en el Ministerio de Desarrollo Social de Provincia y en la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia de Nación (SENNAF).

Con el fin de atender una problemática específica, en el año 2009 se creó el Programa para la Integración Comunitaria de la Infancia y Adolescencia en Riesgo (PROPICIAR). Dicho programa da respuesta a los avances Provinciales en materia de legislación penal para niños y jóvenes en el marco de las leyes 13.298 y 13.634 en la medida en que interviene en situaciones de conflicto con la Ley Penal. También dentro del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, comienza a funcionar el programa de Responsabilidad Social Compartida –ENVION de la Pcia. de Buenos Aires y el Programa de Orientación y Desarrollo Educativo Socio comunitario – PODES (Diseñado x el Municipio), en consonancia con la Ley Nacional de Educación N° 26.206

El Programa ENVION

Implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires en convenio con los Estados Locales (Municipio) se propone como estrategia fundamental profundizar los procesos de inclusión social de los jóvenes, entre 12 y 21 años, en condiciones de alta vulnerabilidad social, a través del fortalecimiento de sus vínculos con la educación, la salud y el mundo del trabajo. Generando mecanismos que permitan que los jóvenes desarrollen nuevas modalidades de relación con el medio social y se superen los condicionamientos socio – familiares de origen.

El Programa Enviñon desarrolla cuatro ejes de intervención : Educación (Terminalidad Educativa, Formación Socio Laboral) , Trabajo, Salud y Arte/Recreación y Deportes. Es por esto que la Unidad de Coordinación municipal del **Programa Enviñon**, se propone generar un espacio de participación, destinado a jóvenes, para que puedan acceder a diferentes instancias de

formación que fortalezcan sus actitudes y aptitudes para su desempeño en la vida escolar y laboral. Tratando además de fortalecer los vínculos comunitarios, familiares y afectivos que le permiten al joven desarrollarse y crecer, alejándose de los espacios y situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.

Las instituciones y organismos que integran el entramado de implementación del Programa ENVION para fortalecer el cumplimiento de sus objetivos de inclusión social, educativa y laboral, entre otros son:

- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.
- Municipio
- Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de los Niños
- Centros de Salud.
- Centros de Prevención de las Adicciones (CPA).
- Organizaciones de la Sociedad Civil.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires., se encuentran en etapa de articulación con:

- Dirección General de Escuelas
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo
- Poder Judicial

En la implementación del Programa se plantea:

1. Definición de Barrios y Espacios Físicos para las seis (6) Sedes de 1º Etapa:

Sede San Justo: Parroquia San Roque González- Obispado de San Justo

Sede Laferrere: Asociación Civil Grupo Filantrópico Iuvenelis

Sede Catán: Centro de Atención Integral El Colmenar

Sede Catán: Asociación Civil Caminito de Colores-Centro de Jóvenes y Adolescentes Ramón Carrillo

Sede Manzanares: Asociación Civil Amigos del Resero.

Sede Laferrere: Unión Vecinal 27 de diciembre.

2. Capacitación y Conformación del Equipo técnico profesional para cada sede.

3. Plan de Acción de cada Sede.

4. Convocatoria e inscripción de jóvenes (desde las Organizaciones y el Servicio Local de Promoción y Protección; Sistema de Responsabilidad Penal).

Cada Joven propuesto para la incorporación al Programa, es visitado por los miembros de los equipos técnicos junto a los tutores territoriales de cada sede y tendrán como finalidad el acercamiento e inscripción definitivo de los jóvenes al Programa

5. Selección de jóvenes tutores. Capacitación y evaluación según los criterios que establece el Programa, además de poder garantizar la articulación con otros programas existentes en el ámbito local.

Programa PODES

Las acciones del programa se orientarán a aumentar la permanencia de I@s jóvenes entre 13-17 años de esta población que se encuentren en situación de exclusión escolar reciente o presenten dificultades para mantener su regularidad. (Para ser incluidos en esta categoría deben haber cursado parcial o totalmente el año anterior o algún tramo del presente). En el 2007 la matrícula de alumnos inscriptos en el nivel secundario en escuelas de gestión pública de la Matanza fue de 92.315 alumnos.

La primera etapa de implementación se realizará en la zona delimitada por las arterias Camino de Cintura, Ruta 21, Cristianía y Peribebuy. (Barrios Almafuerte, Villegas, Puerta de Hierro, 17 de Marzo, San Petersburgo, San Alberto, 22 de Enero, BID, Los Complejos)

Las políticas y programas públicos en la actualidad no llegan a apoyar satisfactoriamente a este grupo de alta vulnerabilidad, especialmente en lo referido a asistencia para la terminalidad educativa y formación para el mundo del trabajo.

Para los jóvenes mayores de 17 años se encuentran disponibles localmente una serie de programas de capacitación e inserción laboral, que incluyen el

componente de terminalidad educativa y se implementan desde los distintos niveles de gobierno, por ejemplo “Más y Mejor Trabajo para Jóvenes” (Ministerio de Trabajo de la Nación), Programa de Empleo Juvenil (implementado por la Dirección de Juventud de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza).

Componentes y acciones del programa PODES

1) Sistema de detección y alerta de situaciones de exclusión escolar

El Programa realizará un relevamiento entre las escuelas secundarias de gestión pública de la Matanza inscriptas en el programa, con el fin de conformar una base de datos con información actualizada en forma mensual sobre las situaciones de abandono escolar reciente.

Es importante destacar que el **PODES** se orienta, por su metodología y estrategia de abordaje, al trabajo con jóvenes que han abandonado en forma reciente la escuela, intentando fortalecer ámbitos de contención en sus comunidades y espacios de apoyo en escuelas, de modo tal de facilitar el proceso de reingreso a las mismas.

Para la definición operativa de los casos que las escuelas podrán proponer para el trabajo con el programa se definen tres niveles de alerta:

2) Definición de los acuerdos de trabajo con las escuelas. (Acuerdo de Adhesión Escuelas)

3) Selección y Capacitación del equipo de Operadores Educativos

4) Articulación de los Operadores Educativos con I@s jóvenes beneficiarios junto a su familia

4.1) Contacto personal del Operador Educativo con la familia para la presentación del programa y recolección de datos básicos.

4.2) Contacto del Operador Educativo con el joven para indagación de intereses y opciones de ingreso al programa.

4.3) Reunión de los Operadores Educativos con el Referente Escolar para la coordinación del trabajo con la escuela.

4.4) Supervisión de casos con los referentes profesionales del programa.

4.5) Reunión del Operador Educativo con el/la joven y su familia para firma de Acta Compromiso de actividades a realizar y becas

4.6) Visita del Operador Educativo a la familia y el/la joven para el acompañamiento de su participación en las actividades comprometidas.

5) Capacitación y orientación para el retorno a la escuela

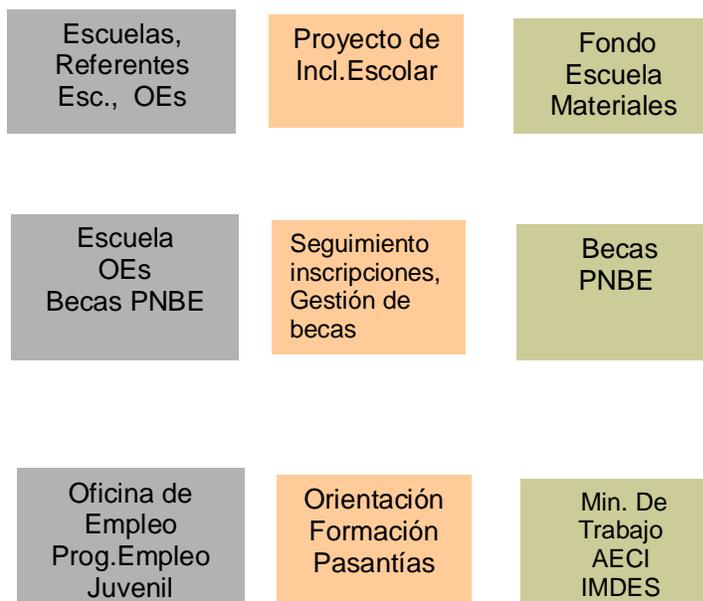
Dentro del esquema de actores del proyecto, el programa prevé el fortalecimiento de distintas actividades recreativas, de orientación y formativas a la que podrán asistir l@s jóvenes que participen en el **PODES**.

Estas actividades serán llevadas a cabo por organizaciones comunitarias y las mismas escuelas participantes y tienen como objetivo generar espacios abiertos de orientación y acompañamiento de los jóvenes por el período de tiempo en el que no asisten a la escuela. Estos talleres no serán reemplazo de la actividad escolar, sino que son pensados como actividades que promuevan y motiven a los jóvenes para su retorno al ámbito escolar, provean conocimientos y habilidades útiles para la inserción laboral futura de l@s jóvenes y aumenten el vínculo de los participantes con las organizaciones comunitarias en sus barrios.

6) Sistema de Becas de apoyo a la escolarización (BAE)

Síntesis del Programa

	Actores	Acciones	Recursos
1. Detección de casos de exclusión y vulnerabilidad educativa	Escuelas, Organizaciones comunitarias	Envío de alertas	Informes, Base de datos
2. Inicio contacto a través de los Operadores Educativos			
3. Inclusión en Talleres PODES (motivación y orientación)	Equipo OEs	Visitas a hogares	Capacitación OEs, honorarios
4. Acuerdo Plan de Actividades	Facilitadores PODES Oes	Talleres PODES	Docentes Materiales Sedes
5. Becas de Apoyo a la Escolarización			
6. Acompañamiento de la participación en talleres	OE Joven Familia	Firma Acta	Guía de Recursos,
7. Estrategias de reingreso escolar			
8. Retorno a la escuela	Programa	Seguimiento de asistencia	Fondo Becas
9. Articulación sector empleo	OEs Equipo Profesional	Encuentros semanales Informes	Docentes Materiales Sedes



Conclusiones

El análisis precedente, objeto de nuestra ponencia sobre el Sistema de Promoción y Protección de Derechos del Niño en el Partido de La Matanza, nos ha parecido por su riqueza una excelente oportunidad para abordar el tema más amplio de la conducción del Estado y de las capacidades estatales. Nos colocamos en una postura en la que el análisis de ambos tópicos debe realizarse en forma integrada, es decir las capacidades estatales no son meros instrumentos técnicos sino que deben traducirse en capacidades que aporten a la construcción y consolidación de un proyecto político que ponga en acción un modelo de sociedad inclusiva.

El corte temporal de nuestro análisis se corresponde con procesos históricos-económicos-sociales en las que la acción estatal ha pasado por instancias diversas : desde “retirada del Estado “, hasta su necesaria irrupción para contener los impactos devastadores de la crisis social hasta llegar a la actual “ vuelta del Estado “ a su función de conductor de la política⁹. Como señalan Oszlak y O’

⁹ Si bien no es el eje de este trabajo, queremos señalar que el Estado nunca estuvo fuera de la conducción de la política. En épocas de primacía del mercado como asignador de prioridades y recursos, esta orientación era habilitada desde la misma estructura del Estado

Donnell (1982), la acción estatal es parte de un proceso que se desarrolla en torno de las cuestiones que una sociedad y un Estado consideran decisivas para la reproducción del orden social.

El proceso de formación, definición y redefinición del Estado no es lineal, presenta múltiples contradicciones originadas en los cambios producidos en la sociedad, en la economía, en la política y están influenciados por el surgimiento de nuevas pautas culturales y el surgimiento de nuevas identidades, tanto a nivel individual como colectivo. De allí que para entender los elementos ejecutores de la conducción estatal: el entramado institucional y organizativo expresado en ministerios, direcciones, secretarías, etc , sea necesario comprender su inserción temporal e histórica.

Abordar el análisis de las políticas públicas como una forma de profundizar el conocimiento del Estado, tiene como base la idea de que " toda política estatal es, esencialmente, una toma de posición del Estado frente a una determinada ' cuestión ' socialmente problematizada " (Thwaites Rey/López, 2005) . La "cuestión socialmente problematizada ", se produce a partir de un determinado proceso social en el que actúan actores diversos y en el que los contenidos y sentido de las interacciones de los actores involucrados, ofrecen los elementos para comprender tanto el surgimiento de la política como su implementación e impacto.

Bibliografía

Alonso, Guillermo (editor). (2007): "Capacidades estatales, instituciones y política social ". Ed. Prometeo. Buenos Aires.

Battista, Susana/ Campari, Susana / Mondito, Silvana: "La brecha entre las necesidades sociales y las capacidades estatales. El empleo femenino". Ponencia presentada en las VI Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad. FCE, UBA. CEDES. CONICET. Buenos Aires, 9 al 11 de junio de 2010.

a través de leyes y políticas que favorecían sectores concentrados en detrimento de las mayorías y cuyos efectos sociales y económicos nos eximen de mayores comentarios.

Revista RINCE - Departamento de Ciencias Económicas – UNLaM – Bs. As. Argentina – FR2
*El Estado como conductor en el proceso de construcción de políticas públicas. El sistema de
promoción y protección de derechos del niño en el Partido de La Matanza*

Susana Battista y Nicolás Fusca

Bernazza, Claudia / Bibiloni, Homero (2008): "Política y gestión pública: Los fines y los medios para el proyecto nacional". CABA. Publicado en www.bernazza.com.ar

Bernazza, Claudia (2006): "El paradigma del desarrollo local".
www.gobernabilidad.cl

Isuani, Fernando (2006) "Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas"

<http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Isuani,%20Fernando.doc>

Oszlak, Oscar/ O' Donnell, Guillermo (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación ", en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N° 1, Caracas

Thwaites Rey, Mabel / López Andrea (2005) (editoras): "Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino". Ed. Prometeo. Buenos Aires