

SISTEMA PROTECC INTEGR

SP
PI

La adecuación del
Sistema de Protección Integral
en instancias locales en las provincias
de Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán

INDICE GENERAL

- 1 Resumen ejecutivo.
- 2 Introducción.
- 2 Proyecto “Infancias en sus contextos. Abordaje territorial para la protección de derechos”.
- 3 **Sección A.** Derechos humanos y políticas públicas. Hacia la construcción de una matriz de análisis propia.
- 3 1. Derechos humanos y políticas públicas.
- 4 2. Criterios para la construcción de Indicadores y una matriz propia en materia de niñez.
- 5 2.1. Que abarquen una de las cuatro áreas temáticas principales de la CDN (supervivencia, desarrollo, participación y protección): el derecho de NNyA a medidas de protección de derechos.
- 7 2.2. Que permitan dar seguimiento a las metas de las conferencias internacionales.
- 7 2.3. Que permitan dar seguimiento a los objetivos de la política y programas nacionales sobre niñez. Plan Nacional de Acción sobre niñez de Argentina.
- 7 2.4. Que abarquen todas las etapas del ciclo de vida de NNyA.
- 7 2.5. Que respondan a los principios de derechos humanos de NNyA.
- 8 2.6. Que se inserten en la estructura del sistema de indicadores de derechos humanos de las Naciones Unidas 2006. Indicadores Estructurales, de Proceso y de Resultado.
- 9 2.7. Que tomen los aportes del Sistema Interamericano en materia de indicadores.
- 11 2.8. Que se organicen en función de la estructura de los documentos de las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño realiza con motivo de la evaluación de los informes periódicos realizados por los mismos Estados. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a la Argentina.
- 11 3. La construcción de una matriz de análisis propia en materia de derechos de NNyA.
- 12 Matriz de análisis política pública en materia del derecho del niño a la protección. Derecho a acceder a procedimientos administrativos eficaces en caso de vulneración de derechos de NNA: derecho a medidas de protección de derechos.
- 13 **Sección B.** Indicadores construidos y aplicación de la matriz de análisis diseñada a las provincias y municipios elegidos: Jujuy (San Pedro de Jujuy), Santiago del Estero (Guampacha) y Tucumán (Las Talitas).
- 13 1. Principio del Interés superior del niño.
- 20 1.1. La recepción en el derecho del interés superior del niño.
- 35 1.2. El contexto financiero del interés superior del niño.
- 43 1.3. La capacidad estatal y el interés superior del niño.
- 67 1.4. Conclusiones sobre el Interés Superior.
- 70 2. Principio de igualdad y no discriminación.
- 74 2.1. La recepción en el derecho del principio de igualdad y no discriminación.
- 80 2.2. El contexto financiero del principio de igualdad y no discriminación.
- 82 2.3. La capacidad estatal y el principio de igualdad y no discriminación.
- 93 2.4. Conclusiones sobre el principio de igualdad y no discriminación.
- 94 3. Principio de participación de NNyA.
- 96 3.1. La recepción en el derecho del principio de la participación de NNyA.
- 100 3.2. El contexto financiero del principio de la participación de NNyA.

101	3.3. La capacidad estatal y el principio de la participación de NNyA.
107	3.4. Conclusiones sobre el principio de participación protagónica de NNyA.
108	4. Principio de acceso a la información y participación de OSC.
110	4.1. La recepción en el derecho del principio de acceso a la información y participación de OSC.
115	4.2. El contexto financiero del principio de acceso a la información y participación de OSC.
117	4.3. La capacidad estatal y el principio de acceso a la información y participación de OSC.
131	4.4. Conclusiones sobre el acceso a la información y la participación de las OSC.
134	Sección C. Grupo Vulnerable.
134	La noción de Grupo Vulnerable.
135	1. Provincia de Jujuy. La niñez de San Pedro de Jujuy.
136	1.1. Grupo especialmente vulnerable.
136	1.2. Problemáticas específicas del grupo.
137	1.3. Respuestas específica.
138	1.4. Dificultades del SPI para responder ante determinadas problemáticas.
139	2. Provincia de Santiago del Estero. La niñez de Guampacha.
139	2.1. Grupo especialmente vulnerable.
140	2.2. Problemáticas específicas del grupo.
141	2.3. Respuestas específicas
141	2.4. Dificultades del SPI para responder ante determinadas problemáticas.
141	3. Provincia de Tucumán. La niñez de Las Talitas.
142	3.1. Grupo especialmente vulnerable.
142	3.2. Problemáticas específicas del Grupo.
145	3.3. Respuestas específicas.
147	3.4. Dificultades del SPI para responder ante determinadas problemáticas.
149	Sección D. Conclusiones Generales.
152	Bibliografía.
155	Anexo 1. Introducción a las Provincias.
15	Anexo 2. Introducción a las Instancias Locales seleccionadas.
1587	Anexo 3. Matriz e Indicadores integrados.

“Esta publicación es producto de la cooperación de UNICEF con ANDHES, quien financió su realización y brindó asesoramiento técnico al documento.

Las opiniones de los/as autores/as expresadas en este libro no representan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones.”

ANDHES:

Ana Laura Lobo Stegmayer

Directora Ejecutiva

José Roberto Gabriel Pereira

Directora Adjunto

Mariana Paterlini

Coordinadora Institucional Oficina Tucumán

Elena del Rosario Chaves

Coordinadora Institucional Oficina Jujuy

Investigación y documento a cargo de María Florencia Vallino Moyano

La investigación que se presenta se llevó adelante en el marco del proyecto Infancias en sus contextos. Abordaje territorial para la protección de derechos. El mismo contó con las siguientes colaboraciones.

ANDHES (Abogados y abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales): Fernanda Alvarado, Cristina Heredia, Verónica Carrizo, Emilia Cueli, Hernán Navarro, Roberto Aragón, Elena del Rosario Chaves, Cecilia Cazón, Josefina Doz Costa, Ana Laura Lobo Stegmayer, Mariana Paterlini, José Roberto Gabriel Pereira.

PRADE (Práctica Alternativa del Derecho): Marcela Blanco y Jorgelina Canllo Trejo

ANDHES 2016.

Pje. Tiburcio Padilla 160 // San Miguel de Tucumán // Argentina.

Tel. +54 9 381 6408250

Impreso en Stilo Gráfico

Perú 2340

Diseñado por Mariana Plesa – Área de Comunicación de ANDHES

“Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin el previo permiso escrito del editor”.

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto “Infancias en sus contextos. Abordaje territorial para la protección de derechos” se desarrolló en el período 2013/2014 por Andhes en asociación con PRADE, con el apoyo de UNICEF Argentina. Ha sido ejecutado en San Pedro de Jujuy (Provincia de Jujuy), Guampacha (Santiago del Estero), y Las Talitas (Tucumán). El mismo tenía entre sus objetivos el fortalecimiento de agentes estatales y no estatales vinculados al sistema de protección integral de niñez y el desarrollo de un estudio regional que buscaba conocer las percepciones de agentes estatales y referentes de organizaciones de la sociedad civil sobre las infancias más vulnerables en dichos municipios; y tener una aproximación sobre el funcionamiento y la adecuación del sistema de protección integral en las instancias locales.

En el marco del estudio regional reseñado, se ha construido una herramienta de análisis desde una perspectiva de derechos humanos que incorpora indicadores desarrollados por el Sistema Universal de Derechos Humanos, y por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, destinados a medir el avance de los Estados en la concreción de las obligaciones internacionales asumidas. Esta matriz se ha aplicado en las provincias y los municipios señalados, en dos niveles de análisis, provincial y local. Se han realizado una serie de entrevistas a diferentes agentes estatales y no estatales identificados como claves para la implementación de la matriz. A partir de esta primera experiencia, se ha testeado la herramienta desarrollada y se espera poder aplicarla en otras provincias.

INTRODUCCIÓN

Proyecto “Infancias en sus contextos. Abordaje territorial para la protección de derechos”

El Proyecto “Infancias en sus contextos. Abordaje territorial para la protección de derechos” ha sido implementado durante 2013 y 2014 por Andhes (oficinas de Tucumán y Jujuy) en alianza con PRADE (provincia de Santiago del Estero) en San Pedro de Jujuy (provincia de Jujuy), Guampacha (Santiago del Estero), y Las Talitas (Tucumán). El Proyecto ha contado con el apoyo de UNICEF, y ha desarrollado una serie de actividades que tenían por objetivos en primer lugar, difundir la experiencia de abordaje comunitario y fortalecimiento territorial desarrollada en Amaicha del Valle, Tucumán por Andhes y Unicef; en segundo lugar el fortalecimiento a los agentes estatales y referentes de organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) del sistema de protección integral (en adelante SPI) en las instancias locales. En un tercer lugar, el proyecto buscó desarrollar un estudio regional que permitiera:

Conocer las percepciones de agentes estatales del SPI y referentes de OSC sobre las infancias más vulnerables en los municipios de Guampacha (Santiago del Estero), San Pedro de Jujuy (Jujuy) y Las Talitas (Tucumán).

Alcanzar una aproximación sobre el funcionamiento y la adecuación del SPI en las instancias locales en los municipios de Guampacha (Santiago del Estero), San Pedro de Jujuy (Jujuy) y Las Talitas (Tucumán).

Con el fin de alcanzar dichos objetivos se trabajó desde una perspectiva de derechos humanos. En este sentido, en la aproximación al funcionamiento y la adecuación del SPI en las instancias locales se asumió el desafío de construir y aplicar una herramienta que permita dar seguimiento a estándares en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes (en adelante NNyA). Los resultados de dicho estudio se sistematizan en esta presentación.

Este documento se organiza en dos grandes secciones. La primera, Sección A “Derechos humanos y políticas públicas. Hacia la construcción de una matriz de análisis propia” desarrolla las consideraciones que hemos tenido presente en el proceso de construcción de la herramienta de referencia. En este sentido, profundiza en algunos conceptos en materia de derechos humanos y políticas públicas, y luego en los criterios elegidos para la construcción de indicadores. La segunda, Sección B “Indicadores construidos y aplicación de la matriz de análisis diseñada a las provincias y municipios elegidos: Jujuy (San Pedro de Jujuy), Santiago del Estero (Guampacha) y Tucumán (Las Talitas)” presenta los indicadores construidos y da cuenta de los resultados arribados en la aplicación de dicha matriz en las provincias y municipios elegidos.

SECCIÓN A

Derechos humanos y políticas públicas. Hacia la construcción de una matriz de análisis propia

En esta primera sección, Sección A, desarrollamos aquellos fundamentos teóricos que hemos tenido especialmente presentes al momento de pensar la herramienta de monitoreo y seguimiento de la política pública en materia de niñez desde una perspectiva de derechos humanos, que proponemos. Así, en primer lugar, desarrollamos aquellos conceptos que nos parecen fundamentales como punto de partida, para luego avanzar sobre cada uno de los criterios contemplados al momento de construir la herramienta.

1. Derechos humanos y políticas públicas.

En relación a aquellas consideraciones que nos parecen esenciales para la construcción de una matriz de análisis de la política pública en materia de niñez, desde una perspectiva de derechos humanos, en primer lugar, nos parece ineludible empezar por las implicancias del derecho internacional de los derechos humanos. En este punto, autorizada doctrina en la materia, ha señalado que el derecho internacional de los derechos humanos brinda un marco normativo explícito e imperativo que guía u orienta la formulación de políticas públicas y estrategias nacionales para la consecución de tales derechos. El reconocimiento de derechos limita de alguna manera el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado, porque define en cierta medida, y en sentido amplio, lo que el obligado puede y no puede hacer. Por lo tanto, el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas públicas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define¹. En consecuencia, resulta fundamental darle seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado Argentino en materia de derechos humanos de NNYA desde esta perspectiva, es decir, teniendo presente que dichos estándares sirven de marco de la política pública de niñez de las diferentes instancias, nacional, provincial, local o municipal.

En materia de niñez, la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN), sienta las bases del paradigma de la protección integral. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha dicho que al interpretar un tratado no sólo se toma en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste, sino también el sistema dentro del cual se inscribe. Esta orientación tiene particular importancia para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que ha avanzado sustancialmente mediante la interpretación

¹ Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. V. Abramovich. Revista de la CEPAL 88. Abril 2006.

evolutiva de los instrumentos internacionales de protección. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados consagradas en la Convención de Viena de 1969. Tanto la Corte IDH, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales². Por lo tanto, en el desarrollo de los estándares en materia de niñez, se tendrán en cuenta especialmente, además de la letra de la CDN, las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño, y los insumos generados por los Sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos.

Sobre el cruce de estas dos consideraciones, el sistema internacional de los derechos humanos como marco de la política pública y la interpretación evolutiva de su contenido, se asienta la herramienta de monitoreo y seguimiento de la política pública de niñez que proponemos.

2. Criterios para la construcción de Indicadores y una matriz propia en materia de niñez.

Ahora bien, sobre los criterios que hemos tenido en cuenta para la construcción de la herramienta, partimos de la base de que diferentes órganos del Sistema Internacional de Derechos Humanos han identificado la necesidad de construir indicadores que permitan dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados en materia de Derechos Humanos. En este punto se han generado diferentes propuestas o alternativas para encarar esta tarea. En el presente estudio proponemos una matriz cuya elaboración se nutre de los criterios propuestos por el Instituto Interamericano del Niño, con ciertas modificaciones que hemos considerado pertinentes cuyos fundamentos se detallan en la nota al pie de página³. No buscamos en esta instancia del desarrollo de la

²Cfr. Corte IDH. Caso Villagrán Morales y otros (Niños de la Calle) Vs. Guatemala, (Fondo) Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No 63, Párr. 192, 193. Convención de Viena de los Tratados 1969, art. 31 Incs. 2 y 3.

³ El Instituto Interamericano del Niño de la OEA propone que en un sistema de monitoreo de los derechos de NNA, "Sistemas de monitoreo de Derechos de la infancia: estado de situación en la región, menú de indicadores y propuesta para su implementación. Elaborado por la Consultora Dra. María Marta Santillán. Instituto Interamericano del Niño, Organización de los Estados Americanos 2012", los indicadores se estructuren de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Que abarquen las cuatro áreas temáticas principales de la CDN: supervivencia, desarrollo, participación y protección. (En este punto, dada las limitaciones de nuestro estudio, hemos decidido mirar sólo un área temática de la CDN, la protección, en particular el derecho de NNyA a medidas de protección de derechos con los alcances que se desarrollarán)
2. Que permitan dar seguimiento a las metas de las conferencias internacionales. De manera que se priorizan indicadores propuestos en ellas y validados internacionalmente.
3. Que permitan dar seguimiento a los objetivos de la política y programas nacionales sobre niñez. Lo cual, al igual que el aspecto anterior, requiere de la medición en distintos momentos de tiempo para evaluar tendencias.
4. Que abarque todas las etapas del ciclo de vida de los niños.
5. Que respondan a los principios del enfoque basado en Derechos Humanos. En este sentido, además del principio de rendición de cuenta y transparencia, al que da respuesta el sistema de indicadores en sí, se prioriza los principios de: Igualdad y no discriminación; Avance y no

herramienta, ejecutarla en diferentes Estados, sin perjuicio de que ello sea posible parcialmente. A continuación se desarrollan brevemente los criterios utilizados, posteriormente se presentan los cruces que proponemos.

2.1. Que abarquen una de las cuatro áreas temáticas principales de la CDN (supervivencia, desarrollo, participación y protección): el derecho de NNyA a medidas de protección de derechos.

De todas las áreas temáticas y los derechos que reconoce la CDN, elegimos mirar en esta oportunidad al derecho de NNyA a medidas de protección de derechos. Al respecto, la estructura del SPI reconoce, según distintos autores, tres instancias integradas pero diferenciadas entre sí⁴.

En la base del mismo se encuentran un conjunto de políticas públicas básicas y universales definidas como necesarias para el pleno desarrollo del NNyA: educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación y participación. Así mismo, se plantea la garantía estatal para el pleno acceso a las mismas, la gratuidad, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento.

En la segunda instancia se define un conjunto de políticas específicas, que conforman las medidas de protección de derechos. Las mismas están dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias por acción u omisión del Estado, la sociedad o la familia o bien por la propia conducta del NNyA. La protección integral abarca medidas dirigidas al NNyA o al grupo familiar tales como el otorgamiento de una ayuda económica, la inclusión en una institución educativa, el

retroceso, por lo que es necesario contar con diferentes mediciones a lo largo del tiempo para evaluar tendencias. (En este punto, en vez de tomar los principios generales de derechos humanos, entendemos se ajusta mejor a nuestro objetivo, tomar los principios específicos en materia de niñez para analizar las medidas de protección de derechos de NNyA)

6. Que se inserten en la estructura del sistema de indicadores de derechos humanos de las Naciones Unidas 2006. (Nosotros tomamos también los aportes del Sistema Interamericano al respecto)

7. Que permitan la comparación entre Estados, por lo que se propone que la definición de los indicadores respondan a propuestas principalmente de organismos internacionales. (Dado el alcance de nuestra investigación, este criterio no se tiene en cuenta, sin perjuicio de que la herramienta pueda aplicarse en parte a otros Estados)

8. Que se construyan – al menos inicialmente -con información que los estados “hoy” estén generando. (En este punto, dado el objeto de estudio centrado en el acceso de NNyA a Medidas de Protección de derechos, como se verá más adelante, hemos utilizado información que hemos podido recolectar a partir de la serie de entrevistas a agentes estatales y no estatales)

9. Que refieran al ejercicio de los derechos del niño, de manera que se clasifican, en la estructura propuesta por las Naciones Unidas (vide supra), como indicadores de “resultado”.

10. Que se organicen en función de la estructura de los documentos de las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño realiza con motivo de la evaluación de los informes periódicos realizados por los mismos Estados.

⁴ Hacia un Sistema de Información Integrado sobre la situación de la Niñez y Adolescencia. La experiencia de la implementación del REUNA en la Provincia de Buenos Aires. UNICEF; Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos, Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires; Grupos Pharos Centro Interdisciplinario para el Desarrollo. Agosto de 2013.

cumplimiento de un tratamiento médico o la permanencia en un programa de fortalecimiento de la familia.

En última instancia del sistema, las medidas especiales y excepcionales. Son aquellas que deben adoptarse cuando agotadas todas las posibilidades de implementar medidas de protección integral y por razones vinculadas al interés superior del niño, éste debe separarse temporal o permanentemente de su grupo familiar primario o de convivencia.

Hemos decidido poner el énfasis de nuestra investigación en la segunda instancia dentro del SPI, en particular en el acceso a las medidas de protección a través de procedimientos administrativos frente a organismos específicos en materia de niñez, sin entrar a profundizar sobre otros aspectos como la calidad de la intervención, o su efectividad, en virtud de las limitaciones propias de nuestra investigación. Decidimos poner el énfasis en las medidas de protección de derechos, porque entendemos que tienen una importancia fundamental en cuanto reparan una situación de vulneración de derechos de NNyA al tiempo que previenen o evitan medidas excepcionales. De modo que el análisis que proponemos consiste en pensar la adecuación del SPI en las instancias locales, a través del acceso a medidas de protección de derechos en dichas instancias.



2.2. Que permitan dar seguimiento a las metas de las conferencias internacionales.

En relación a las conferencias internacionales vinculadas a la materia, interesan la Declaración de Pucón, adoptada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) y la Declaración de Buenos Aires de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (2010), porque contienen compromisos asumidos por el Estado Argentino vinculados al objeto de estudio de nuestra investigación. Sus resultados se van a desarrollar más adelante, al momento de realizar los cruces con los resultados por provincia⁵.

2.3. Que permitan dar seguimiento a los objetivos de la política y programas nacionales sobre niñez. Plan Nacional de Acción sobre niñez de Argentina.

El Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2012-2015⁶ de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante SENNAF) establece los objetivos y las metas prioritarias del Estado nacional en materia de infancia para el período de referencia. Tiene por objetivo general "Generar condiciones para el cumplimiento efectivo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su calidad de ciudadanos, a través del desarrollo de políticas públicas integrales, implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial". Interesa resaltar algunos objetivos de este Plan Nacional los cuales serán puestos de resalto al momento de realizar los cruces con los resultados por provincia.

2.4. Que abarquen todas las etapas del ciclo de vida de NNyA.

Al respecto, al momento de mirar las medidas de protección de derechos, no realizamos ninguna distinción etárea, con lo cual, abordamos todo el colectivo de NNyA de las instancias de referencia sin distinción.

2.5. Que respondan a los principios de derechos humanos de NNyA.

El Comité de los Derechos del Niño, órgano creado por la CDN con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados partes⁷, ha señalado en su Observación General No 5 que la adopción de una perspectiva basada en los derechos del niño, es necesaria para la aplicación efectiva de toda la Convención, particularmente habida cuenta de los siguientes artículos de la CDN identificados como principios generales⁸, los mismos resultan transversales al análisis de cualquier cuestión en materia de niñez. A continuación se desarrollan brevemente, su análisis en profundidad lo hacemos más adelante al momento de realizar los cruces por provincia.

⁵ Declaración de Buenos Aires de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (2010) Punto No 2, 6, 7.

⁶ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PNA%202012-2015%20aprobado.pdf>

⁷ Convención de los Derechos del Niño. Art. 43.

⁸ OG No 5/03 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 5 (2003) Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44). Párr. 12.

2.5.1. Interés Superior del Niño. (1º Categoría)

El Art. 3 de la CDN refiere a que todas las medidas que tomen "las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos" tendrán como consideración primordial el interés superior del niño.

2.5.2. No Discriminación. (2º Categoría)

El Art. 2 de la CDN reza la obligación de los Estados de respetar los derechos enunciados en la Convención y de asegurar su aplicación a cada NNYA sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna.

2.5.3. Supervivencia y Desarrollo.

El Art. 6 de la CDN remarca el derecho intrínseco del NNYA a la vida y la obligación de los Estados Partes de garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del NNYA. Este principio en materia de niñez no va a ser tenido como una nueva y diferente categoría, en cuanto su análisis va implícito en la razón de ser misma de las medidas de protección, objeto de análisis.

2.5.4. Derecho del Niño a expresar su opinión. Participación. (3º Categoría)

El Art. 12 de la CDN refiere al derecho del NNYA a expresar su opinión libremente en "todos los asuntos que afectan al niño" y a que se tengan debidamente en cuenta esas opiniones.

2.6. Que se inserten en la estructura del sistema de indicadores de derechos humanos de las Naciones Unidas 2006. Indicadores Estructurales, de Proceso y de Resultado.

Las Naciones Unidas proponen un sistema de indicadores de derechos humanos que se organiza en tres niveles (Naciones Unidas, 2006):

2.6.1. Indicadores Estructurales

Los Indicadores Estructurales relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir sus obligaciones⁹.

2.6.2. Indicadores de Proceso

Los Indicadores de Proceso deben reflejar los esfuerzos de las distintas estructuras e instancias al interior del Estado por alcanzar el resultado deseado o progresar en

⁹ Organización de Estados Americanos CIDH 2008, Lineamientos Para La Elaboración De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales. Ref. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, Párr. 30.

lograrlo¹⁰. Describen mejor la realización progresiva del derecho o los esfuerzos de los Estados partes para proteger los derechos¹¹.

2.6.3. Indicadores de resultados

Los indicadores de resultados describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto¹².

2.7. Que tomen los aportes del Sistema Interamericano en materia de indicadores.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA propone incorporar al interior de cada nivel tres categorías conceptuales. A fin de mejorar la posibilidad de análisis y organizar de manera más ajustada la información relevada en el proceso, la CIDH sugiere clasificarla en tres categorías: i) recepción del derecho; ii) contexto financiero y compromiso presupuestario; iii) capacidades estatales. Estas categorías, según la CIDH permiten operativizar la realización de los derechos y van a ser monitoreadas a partir de los indicadores (estructurales, de proceso, de resultados y señales de progreso cualitativas)¹³.

2.7.1. La recepción del derecho (1º Subcategoría)

La primera categoría corresponde a la recepción del derecho en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas¹⁴.

2.7.2. El contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios. (2º Subcategoría)

Esta categoría refiere a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, su distribución medida de la manera usual (porcentaje del Producto Bruto Interno para cada sector social) o por otros indicadores y los compromisos presupuestarios que permiten evaluar la importancia que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión¹⁵.

2.7.3. Capacidades estatales o institucionales. (3º Subcategoría)

Esta categoría busca describir un aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal. Es decir, implica revisar de qué manera y bajo qué parámetros el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Particularmente cómo definen sus metas y estrategias de desarrollo y bajo qué parámetros se inscribe el proceso de

¹⁰ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 34.

¹¹ Naciones Unidas 2008, Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos. Ref. HRI/MC/2008/3; ACNUDH. Párr. 19.

¹² Naciones Unidas 2008, Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos. Ref. HRI/MC/2008/3; ACNUDH. Párr.21.

¹³ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 36.

¹⁴ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 37.

¹⁵ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 39.

implementación de derechos. Implica analizar las reglas de juego al interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, la división de tareas, la capacidad financiera y las habilidades del recurso humano que tiene que llevar adelante las tareas definidas¹⁶.

Los estudios identifican cuatro tipos de capacidades estatales:

- I. **capacidad administrativa:** habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios;
- II. **capacidad técnica:** habilidad de los Estados para analizar e implementar políticas públicas;
- III. **capacidad política:** habilidad de los Estados para responder a demandas sociales, permitir la canalización de los intereses sociales incorporando la participación ciudadana en la toma de decisiones y la resolución de conflictos;
- IV. **capacidad institucional:** identifica la habilidad de los Estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica¹⁷.

La CIDH identifica una serie de principios transversales que complementan el análisis: i) igualdad y no discriminación; ii) acceso a la justicia y iii) acceso a la información y participación política. De entre ellos, el principio de igualdad y no discriminación ha sido analizado entre los principios específicos en materia de niñez (en el punto 2.5.2, arriba desarrollado). En relación al acceso a la justicia, entendemos que el derecho de NNyA a acceder a medidas de protección de derechos, en el marco de los procedimientos administrativos ante órganos específicos determinados en cada provincia e instancia local, son una especie dentro del género del acceso a la justicia en un sentido amplio, con lo cual, entendemos que nuestra propuesta aborda parcialmente a través de su objeto mismo este principio transversal. Resta decir que el tercer principio transversal que propone la CIDH va a ser abordado como otra categoría de análisis:

2.7.4. Acceso a la información y a la participación de la sociedad civil. (4º Categoría)

El adecuado acceso a información pública es una herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también en relación con la responsabilidad horizontal y vertical (accountability) y de las instancias de rendición de cuentas en las políticas públicas. Es necesario contar con un caudal de información disponible que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de esas políticas y decisiones que los afectan directamente¹⁸.

¹⁶ Organización de Estados Americanos CIDH 2008, Lineamientos Para La Elaboración De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales. Ref. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, Párr. 38.

¹⁷ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 40.

¹⁸ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 54.

2.8. Que se organicen en función de la estructura de los documentos de las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño realiza con motivo de la evaluación de los informes periódicos realizados por los mismos Estados. Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a la Argentina.

En el año 2010, el Comité de los Derechos del Niño conforme lo previsto en el Art. 44 de la CDN, realizó una serie de recomendaciones a la Argentina. A los fines del estudio desarrollado abordamos sólo aquellas recomendaciones que corresponden a las “Medidas generales de aplicación”¹⁹ en cuanto se vinculan con el derecho de los NNyA a medidas de protección de derechos.

3. La construcción de una matriz de análisis propia en materia de derechos de NNyA.

A partir de los criterios desarrollados proponemos los siguientes cruces que se representan en el cuadro que sigue. De todas las aristas que conforman un SPI de niñez, decidimos aproximarnos a cómo ha resultado su adecuación en los contextos locales, analizando el acceso de NNyA a medidas de protección de derechos ante organismos específicos de niñez. Consideramos entonces, el derecho de NNyA a medidas de protección de derechos, a la luz de los principios rectores en materia de niñez. Tomamos los principios de interés superior del niño, no discriminación, participación de NNyA, acceso a la información y participación de OSC, como 4 grandes categorías para pensar el derecho de los NNyA a medidas de protección de derechos. Teniendo en cuenta especialmente lo que señalábamos antes, a decir, el sistema internacional de derechos humanos como marco de la política pública a que se obligan los Estados y la interpretación evolutiva de su contenido. Así teniendo presente las implicancias de cada uno de estos principios, hemos construido una serie de indicadores que intentan reflejarlas. Esta construcción se ha complejizado teniendo presente hacia dentro de cada principio en materia de niñez (categoría) sub-categorías de indicadores: recepción del derecho, contexto financiero, y capacidad estatal institucional. Finalmente, los indicadores de estructura, proceso y resultado, son ejes transversales a todas las categorías y subcategorías planteadas. El desarrollo de cada principio en materia de niñez elegido, y de los indicadores construidos se presenta en la sección siguiente, junto con los resultados de la aplicación de la Matriz en cada provincia.

¹⁹ Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Argentina. Comité de los Derechos del Niño, 54º período de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010. Párr. 7 y subsiguientes.

Matriz de análisis política pública en materia del derecho del niño a la protección. Derecho a acceder a procedimientos administrativos eficaces en caso de vulneración de derechos de NNA: derecho a medidas de protección de derechos.

La política pública en materia del derecho de NNA a la protección. Derecho a acceder a procedimientos administrativos eficaces en caso de vulneración de derechos de NNA.				
Categorías	Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
Interés Superior del Niño	i) Recepción del derecho;			
	ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;			
	iii) Capacidades institucionales o estatales. - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional			
No discriminación	i) Recepción del derecho;			
	ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;			
	iii) Capacidades institucionales o estatales . - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional			
Participación de NNA.	i) Recepción del derecho;			
	ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;			
	iii) Capacidades institucionales o estatales . - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional			
	Acceso a la información y a la participación de la sociedad civil	i) Recepción del derecho;		
ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;				
iii) Capacidades institucionales o estatales . - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional				

SECCIÓN B

Indicadores contruidos y aplicación de la matriz de análisis diseñada a las provincias y municipios elegidos: Jujuy (San Pedro de Jujuy), Santiago del Estero (Guampacha) y Tucumán (Las Talitas).

En esta sección profundizamos en el contenido de la matriz diseñada, los indicadores contruidos, y se presentan los resultados arribados producto de su aplicación comparando las instancias provinciales de Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y las instancias locales de San Pedro de Jujuy, Guampacha y Las Talitas.

Por un lado se sondean las implicancias de cada principio seleccionado en materia de niñez en relación al derecho de NNyA a medidas de protección de derechos, por el otro se desarrollan los indicadores contruidos teniendo presente los criterios reseñados en la sección anterior, para luego analizar lo observado en cada provincia y municipio, buscando generar algunas conclusiones parciales. Además incorporamos en esta sección aquellos compromisos asumidos por el Estado Argentino, como las Metas de las conferencias internacionales en la materia, el Plan Nacional de Acción sobre Niñez de Argentina y las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al país. Con esta estructura se pretende explorar el estándar existente en la materia, para luego contrastarlo con las realidades locales en la práctica. Acompañamos algunas breves descripciones de ciertas características de las provincias y los municipios donde se ha aplicado la herramienta, que nos parecían importantes para poder contextualizar los resultados, y que a los fines de la exposición nos parece más ordenado que consten como anexo. (Ver Anexo 1. Introducción a las Provincias. Y Anexo 2. Introducción a las Instancias Locales seleccionadas.)

1. Principio del Interés superior del niño.

En este punto, profundizaremos sobre el primer principio en materia de niñez seleccionado, el interés superior del niño. Analizaremos su contenido, con especial énfasis en lo que entendemos es pertinente en relación al derecho de NNyA a medidas de protección. Luego pasaremos a presentar los indicadores contruidos en materia del interés superior del niño a la luz de las subcategorías propuestas, recepción del derecho, contexto financiero y capacidad Estatal. Cada subcategoría será analizada teniendo en cuenta los ejes transversales de indicadores de estructura, proceso y resultado. En cada indicador desarrollaremos los resultados arribados en las instancias provinciales, seguidas por las instancias locales, buscando finalmente arribar a

conclusiones parciales sobre cada eje, luego cada subcategoría y finalmente por toda la categoría.

En primer lugar, teniendo en cuenta al derecho internacional de los derechos humanos como marco de la política pública, y a la interpretación evolutiva que nutre ese marco, nos parece ineludible partir de la interpretación que realiza el Comité de los Derechos del Niño, sobre el interés superior del niño. Al respecto, el Comité plantea, se trata de un concepto triple. Por un lado, el interés superior del niño es un derecho sustantivo. El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. Por otro lado, el interés superior del niño es también un principio jurídico interpretativo fundamental. Si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Por último, es una norma de procedimiento. Siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el NNyA interesados²⁰.

El Comité también señala que el interés superior del niño es un concepto complejo, su contenido debe determinarse caso por caso, con lo cual es flexible y adaptable. Al respecto, exige la adopción de medidas activas por los diferentes poderes del Estado y el objetivo de dicho concepto es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la CDN y el desarrollo holístico del niño²¹. El legislador, el juez o la autoridad administrativa, podrá aclarar ese concepto y ponerlo en práctica de manera concreta. Aunque advierte el Comité que “también puede dejar margen para la manipulación: el concepto de interés superior del niño ha sido utilizado abusivamente por gobiernos y otras autoridades estatales para justificar políticas racistas”²². Luego puntualiza, que el concepto debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales²³. En cuanto a las decisiones colectivas, considera que se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en general

²⁰ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 6.

²¹ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 4. El Comité espera que los Estados interpreten el término “desarrollo” como “concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño” (Observación general N° 5, párr. 12).

²² OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 34.

²³ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 32.

atendiendo a las circunstancias del grupo concreto o los niños en general²⁴. El Comité reconoce, se trata de un concepto dinámico que abarca diversos temas en constante evolución²⁵. Nos interesa en función del objeto de nuestra investigación, poner de resalto especialmente –siguiendo lo señalado por el Comité– las implicancias del interés superior del niño en la elaboración de todas las medidas de aplicación de la CDN adoptadas por los gobiernos²⁶. En este punto, al Estado le cabe la obligación, entre otras, de “velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión”²⁷. La consideración del interés superior del niño como algo “primordial” requiere tomar conciencia de la importancia que deben tener sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate²⁸.

El Comité afirma que “todos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente²⁹”. Así, corresponde a todas las medidas adoptadas por un Estado que afecten de una manera u otra a NNyA, tener en cuenta estas consideraciones, sin embargo, ello no significa que cada medida que tome el Estado deba prever un proceso completo y oficial para evaluar y determinar el interés superior del niño. No obstante, cuando una decisión vaya a tener repercusiones importantes en uno o varios niños, el Comité remarca que es preciso adoptar un mayor nivel de protección y procedimientos detallados para tener en cuenta su interés superior³⁰. Durante el examen de los informes del Art. 44 de la CDN de los Estados Partes, el Comité de los Derechos del Niño ha considerado casi invariablemente necesario alentar una mayor coordinación de los poderes públicos con miras a garantizar la aplicación efectiva: coordinación entre los

²⁴ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 32.

²⁵ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 11.

²⁶ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 12.

²⁷ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 14.

²⁸ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 40.

²⁹ OG No 5/03 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 5 [2003] Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44). Párr. 12.

³⁰ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 [2013] Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 1

departamentos de la administración central, entre las diferentes provincias y regiones, entre la administración central y otros niveles de la administración y entre los poderes públicos y la sociedad civil³¹. Justamente, en este mismo sentido el Comité ha recomendado en el año 2010 a la Argentina “que mejore la coordinación en los ámbitos provincial y municipal y que los gobiernos provinciales atiendan debidamente la necesidad de especificidad de la política y los programas y recursos humanos y financieros en la esfera de la infancia, evitando la duplicación y las lagunas”³². Por su parte, UNICEF frente al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas ha afirmado que la Argentina “necesita más coordinación intersectorial para la realización de los derechos del niño”, y resaltó “el importante papel de los gobernadores de las provincias al promocionar esta coordinación”³³. Sin entrar a conocer el contenido de todas las políticas públicas en materia de niñez que se ejecutan en cada provincia, el análisis que proponemos profundiza en relación a cuáles son aquellos espacios de diseño, elaboración de la política pública en relación al derecho de NNyA a medidas de protección de derechos y a cómo está pensado este proceso. Teniendo como postulado que éstos son espacios propicios también para meritar cómo las políticas públicas en materia de niñez tienen presente una consideración primordial por el interés superior del niño.

En segundo lugar, además de las consideraciones del Comité desarrolladas, nos interesa resaltar que sobre el particular, el Estado Argentino se ha comprometido en la IX Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) a “reafirmar, como principios rectores de los sistemas de protección de derechos, el “interés superior del niño” como ordenador de todas las decisiones, y la “autonomía progresiva del niño” como eje de las acciones a desarrollar en materia de niñez y adolescencia³⁴; a “...promover, impulsar y fortalecer la implementación de sistemas de protección integral, sustentados en la promoción de la construcción de ciudadanía en el nivel regional y local como parte de una progresiva descentralización, en vistas de facilitar, el acceso de niños, niñas y adolescentes a los diversos servicios ofrecidos para su desarrollo en su medio territorial más cercano procurando la adecuación de estos servicios a las particularidades de cada territorio³⁵”.

³¹ OG No 5/03 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 5 (2003) Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44). Párr. 37.

³² Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Argentina. Comité de los Derechos del Niño, 54^o período de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010. Párr. 16.

³³ Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. “Resúmenes de los exámenes de mitad de período de los programas por países Región de América Latina y el Caribe. Resumen regional del examen de mitad de período de los programas de la Argentina, el Ecuador y Guatemala (2012) en cumplimiento de la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1)” realizado por Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Segundo período ordinario de sesiones de 2013. Párr. 27.

³⁴ Declaración de Pucón, adoptada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) Punto No 1.

³⁵ Declaración de Pucón, adoptada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) Punto No 8.

En Declaración de Buenos Aires de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (2010) el Estado Argentino ha reconocido que “los sistemas de protección integral de la infancia y la adolescencia requieren de una institucionalidad fuertemente articulada y coordinada por entes suficientemente facultados, y de presupuestos públicos que contemplen una inversión en la niñez que de manera efectiva y plena garantice sus derechos”³⁶.

En tercer lugar nos parece importante profundizar también en cómo se ha pensado el diseño de la política pública en materia de niñez desde la instancia Nacional. En este sentido, la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, ha establecido cuatro líneas de acción estratégicas, aprobadas por resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación³⁷ y seguidas –en parte- por las provincias para la organización propia de la política pública en materia de Niñez. El rol del Consejo Federal en este punto, ha sido fundamental al momento de generar los acuerdos necesarios, en cuanto órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el país. Las líneas de acción estratégicas “expresan la direccionalidad general de las políticas públicas dirigidas a la Niñez, Adolescencia, y sus Familias”. Establecen “ejes comunes para la orientación de las acciones, brindan un marco analítico que facilita la definición y priorización de las problemáticas y un marco metodológico ordenador de las mismas bajo el objeto de lograr una mayor integralidad en la gestión, la mirada y el abordaje”. Esta definición ha permitido generar un diálogo nacional y regional entre las diferentes provincias, lo que incluye las provincias de Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán, cuyas organizaciones políticas en general eran disímiles, y además ha permitido identificar algunos puntos dónde poner el énfasis en cada una de ellas.

De las cuatro líneas estratégicas, nos interesa especialmente la primera línea de fortalecimiento y/o creación de nueva institucionalidad³⁸, que según las fuentes oficiales

³⁶ Declaración de Buenos Aires de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (2010).

³⁷ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Nueva%20Institucionalidad%20para%20un%20pa%C3%ADs%20m%C3%A1s%20justo%20e%20inclusivo.pdf>

³⁸ La segunda línea estratégica es de fortalecimiento familiar y comunitario. Nuclea al conjunto de acciones orientadas a afianzar tanto el rol de la familia como el de la comunidad y sus organizaciones en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de NNyA. La tercera línea estratégica, es de restitución de derechos, cuidados en el ámbito familiar alternativo o institucional. Incluye acciones tendientes a garantizar que los NNyA con sus derechos o garantías amenazados o vulnerados puedan acceder al reconocimiento, goce y disfrute de los mismos, privilegiando el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios. Dicho marco plantea el diseño e implementación de dispositivos que faciliten el acceso a NNyA con derechos amenazados o vulnerados y a sus familias a los programas y recursos gubernamentales y no gubernamentales vigentes en cada comunidad, fomentando la articulación y corresponsabilidad de las distintas áreas del Estado. La cuarta líneas, es de acciones destinadas a adolescentes infractores de la ley penal. Agrupa aquellas acciones desarrolladas tanto en dispositivos que implican la privación de la libertad (establecimientos de régimen cerrado), como en dispositivos de restricción de la libertad (establecimientos de régimen semi cerrado y programas de acompañamiento y supervisión en territorio), en ambos

de referencia, citadas en el párrafo anterior, agrupa aquellas acciones que tienden a consolidar la nueva institucionalidad, ampliando y descentralizando el ámbito de aplicación de las políticas públicas dirigidas a la niñez y la adolescencia, fortaleciendo el enfoque de equidad y derechos e incrementando la capacidad de gestión y abordaje en el territorio por parte de las distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Esta primera línea nos parece fundamental en relación al derecho de NNyA a medidas de protección de derechos, en cuanto, la presencia en los territorios de las oficinas locales del SPI tiene la potencialidad de canalizar de manera más rápida las demandas y de generar por lo tanto respuestas más oportunas. Además entendemos que también dicha proximidad con la comunidad, puede permitir la adecuación de las respuestas a los contextos específicos donde se sitúan, generando respuestas más eficaces. Atento ello, el presente estudio, pondrá especial énfasis en cómo se ha avanzado en la construcción de esta nueva institucionalidad, y la posibilidad de acceder a través de ella a los diferentes dispositivos que conforman su oferta institucional: la posibilidad de acceder a medidas de protección de derechos frente a órganos especializados. Esto implica analizar algunos aspectos del proceso administrativo si se quiere, más que el contenido concreto de las medidas de protección. Por ello, entre los primeros indicadores construidos figuran las instancias locales del SPI y su institucionalidad, tal como desarrollamos más adelante.

En cuarto lugar, además de estas líneas estratégicas, nos parece importante agregar que Argentina cuenta con un plan nacional de acción por los derechos de los NNyA 2012-2015, que define algunos objetivos que se esperan alcanzar en materia de niñez durante el período de referencia. Este plan, reconoce como antecedentes el plan nacional de acción por los derechos de los NNyA 2008-2011³⁹, las recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño al país en 2002⁴⁰, la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU “Un mundo apropiado para los Niños”⁴¹. En relación al objetivo general del presente estudio nos interesa resaltar el núcleo No I de fortalecimiento institucional del plan nacional 2012-2015, cuyo contenido reza en su

casos asegurando la plena garantía de derechos dirigidas a adolescentes en conflicto con la Ley Penal.

³⁹ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20por%20los%20Derechos%20de%20Ni%C3%B1as,%20Ni%C3%B1os%20y%20Adolescentes.pdf>

⁴⁰ Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Argentina. Comité de los Derechos del Niño, 31º período de sesiones, 9 de octubre de 2002. Párr. 18. “El Comité reitera su recomendación anterior (ibíd.) de que el Estado Parte adopte un criterio amplio para aplicar la Convención, en particular:

- a) Mejorando la coordinación entre los diversos mecanismos e instituciones que se ocupan de promover y proteger los derechos del niño;
- b) Afianzando su política en materia de derechos del niño y elaborando un plan de acción nacional para aplicar la Convención que se debería preparar mediante un proceso abierto, consultivo y participativo.

⁴¹ “Un mundo apropiado para los niños” Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 6ª sesión plenaria, 10 de mayo de 2002, Párr. 31. “Nosotros, los gobiernos que participamos en el período extraordinario de sesiones, nos comprometemos a aplicar el Plan de Acción considerando la posibilidad de adoptar medidas como las siguientes:

- a) Poner en práctica, según proceda, leyes, políticas y planes de acción nacionales eficaces y asignar recursos para realizar y proteger los derechos de los niños y asegurar su bienestar”.

punto 1 “Consolidar los Sistemas de Protección de Derechos a nivel nacional, provincial y municipal. Considerando entre las acciones indispensables: la adecuación del 100% de las normas provinciales a los “principios de la protección integral”; el incremento de los Servicios Locales de protección de derechos considerados al nivel territorial más próximo a la población; la construcción de protocolos, instrumentos, u otras metodologías que den efectividad a la aplicación de los Sistemas”. Y en su punto 2 “Elaborar e implementar planes provinciales de acción en todas las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, articulados con el plan nacional como parte de una estrategia de fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos⁴²”.

A través de este recorrido por las consideraciones del Comité de los Derechos de Niños sobre el interés superior del niño, las conferencias internacionales donde el Estado se ha comprometido, las líneas de acción estratégicas definidas a nivel nacional para el diseño de la política pública en materia de niñez y finalmente el plan nacional de acción, pretendemos introducirnos al marco de la política pública en materia del derecho de NNyA a medidas de protección de derechos. A continuación se presentan los indicadores construidos para la categoría del interés superior del niño, luego el análisis y los resultados producto de su aplicación se organiza en función de las subcategorías de recepción del derecho, contexto financiero y capacidad estatal, hacia dentro de las cuales se analizan los ejes transversales de indicadores de estructura, proceso y resultado, aplicados a la doble instancia provincial (Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán) y municipal (San Pedro de Jujuy, Guampacha y Las Talitas).

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
i) Recepción del derecho;	Ley provincial de SPI; Reglamentación de la Ley.	Cantidad de instancias locales del SPI funcionando, con o sin ordenanza;	Instancias locales del SPI s/ cantidad de municipios: % Cubierto. Instancias locales del SPI cada XKM2. Instancias locales del SPI cada X Cantidad de NNA en la Provincia.
	Ordenanza municipal que crea la Instancia local del SPI.	Políticas Públicas que ejecuta.	NNyAs efectivamente acceden a medidas de protección de derechos en las instancias locales.
ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Prescripciones normativas sobre la administración financiera.	Gasto Público Social dirigido a la Niñez por jurisdicción provincial en términos nominales en millones de pesos. Gasto Público Social dirigido a la Niñez por niño en la jurisdicción provincial en términos nominales en pesos.	Relación del GPSdN con el Gasto Social en la jurisdicción provincial. Relación del Gasto Social con el Gasto Total en la jurisdicción provincial.

⁴² <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PNA%202012-2015%20aprobado.pdf>

	Presupuesto por ordenanza que corresponde al órgano de protección.	Gasto Público Social dirigido a la Niñez por jurisdicción municipal en términos nominales en millones de pesos. Gasto Público Social dirigido a la Niñez por niño en la jurisdicción municipal en términos nominales en pesos.	Relación del GPSdN con el Gasto Social en la jurisdicción municipal. Relación del Gasto Social con el Gasto Total en la jurisdicción municipal.
iii) Capacidades institucionales o estatales. - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional	Coordinación y Articulación. Existencia de Instancias Intersectoriales de diseño y coordinación de la Política Pública en materia de Niñez: Consejos Provinciales. Participación de Servicios Locales. Existencia de Instancias de Planificación de la Política Pública en materia de Niñez. Contralor: Existencia de instancias de monitoreo, seguimiento, evaluación de de la Política Pública en materia de Niñez.	Protocolos vigentes.	Cantidad de reuniones del Consejo Provincial durante el 2014. Acciones desarrolladas por el Consejo Provincial durante el 2014.
	Funciones y Facultades de la Oficina de Protección Local. Articulación: - Participación de la Oficina de Protección Local en Instancias Intersectoriales de articulación de la Política Pública en materia de Niñez. Consejo/Mesa Local. Contralor: - Participación de la Oficina de Protección Local en Instancias de monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política Pública en materia de Niñez que ejecuta. - Participación en instancias de diseño de la Política Pública en materia de Niñez que ejecuta.	Protocolos vigentes.	Cantidad de reuniones del Consejo Local durante el 2014. Acciones desarrolladas por el Consejo Local durante el 2014.

1.1. La recepción en el derecho del interés superior del niño.

La recepción en el derecho es la primera subcategoría que tomamos para analizar el interés superior del niño. En este punto, antes de avanzar, nos parece importante profundizar en qué implica esta subcategoría, aporte que tomamos del Sistema

Interamericano de Derechos Humanos, que será utilizada al momento de analizar cada una de las restantes categorías, para luego retomar los indicadores construidos y analizarlos a partir de cada eje transversal.

Así el Grupo de Trabajo creado por la Asamblea de la OEA (en adelante GT) con el mandato de elaborar indicadores de progreso, propone como categoría (propuesta que nosotros teniendo en cuenta los cruces que expusimos en nuestra matriz reformulamos como subcategoría) la recepción del derecho en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas. Señala el GT que con ello se procura alcanzar información relevante sobre la forma en que un derecho se encuentra incorporado en el sistema normativo doméstico y en las políticas públicas. Por un lado, afirma el GT, se busca relevar el nivel, las normas que lo reconocen, así como la operatividad y la jerarquía normativa. También se procura obtener información sobre el alcance de ese reconocimiento, esto es el grado de precisión con que se definen las obligaciones básicas del Estado o los estándares mínimos exigibles, al mismo tiempo que se solicita la indicación de quienes son los titulares individuales o colectivos de ese derecho y las condiciones para su ejercicio. Por último, las garantías o vías de reclamo disponibles (tanto administrativas como judiciales) en caso de incumplimiento de las obligaciones respectivas. El GT remarca que “un aspecto importante es conocer qué tipo de políticas o servicios sociales el Estado ha definido como las medidas o vías de implementación y/o realización de los derechos contenidos en el Protocolo” – que en el cruce que proponemos se trata de aquellos derechos contenidos en la CDN. El GT advierte que en ocasiones los programas o servicios crean beneficios de índole asistencial y no reconocen la existencia de derechos. En concordancia, el GT afirma que “es importante que los Estados manifiesten en qué medida el derecho es incorporado en la lógica y el sentido de las políticas públicas”⁴³.

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
i) Recepción del derecho;	Ley provincial de SPI; Reglamentación de la Ley.	Cantidad de instancias locales del SPI funcionando, con o sin ordenanza;	Instancias locales del SPI s/ cantidad de municipios: % Cubierto. Instancias locales del SPI cada XKM2. Instancias locales del SPI cada X cantidad de NNyA en la provincia.
	Ordenanza municipal que crea la Instancia local del SPI.	Políticas Públicas que ejecuta. (Descentralización 1)	NNyAs que efectivamente acceden a medidas de protección de derechos en las instancias locales

⁴³ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 37 y 38.

1.1.1. Indicadores de estructura en la recepción del derecho.

Hacia dentro de la subcategoría de la recepción en el derecho del interés superior del niño, el primer eje de análisis corresponde a los indicadores estructurales. Antes de avanzar sobre dichos indicadores, resulta oportuno ahondar en qué implican estos indicadores, aporte que tomamos del Sistema Universal de Derechos Humanos, como hacíamos referencia en la sección anterior.

Según el Informe sobre indicadores (Naciones Unidas 2008) los indicadores estructurales reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. Reflejan el compromiso o la intención del Estado de adoptar medidas para hacer efectivo ese derecho. Los indicadores estructurales deben, conforme señala dicho informe, centrarse en la naturaleza de las leyes nacionales aplicables al derecho de que se trate -es decir, indicar si han incorporado las normas internacionales- y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. Los indicadores estructurales deben también reflejar las políticas y las estrategias del Estado pertinentes a ese derecho. Esto es particularmente importante en la perspectiva de los derechos humanos. Una política nacional declarada sobre determinado tema suele ser un instrumento en el que un gobierno define objetivos, un marco normativo, una estrategia y/o un plan de acción concreto para atender los problemas que conlleva el tema en cuestión. Al ser indicativa de la voluntad del gobierno de ocuparse del tema en cuestión, la política declarada puede ofrecer además los parámetros para que el gobierno rinda cuenta de sus acciones u omisiones con respecto a ese tema. Además, una política declarada es un medio para traducir las obligaciones de un Estado parte en materia de derechos humanos en un programa de acción viable que contribuya a la realización de los derechos humanos⁴⁴. En otros términos, los indicadores estructurales relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir sus obligaciones⁴⁵. A continuación los indicadores construidos y sus respectivos resultados para cada instancia.

1.1.1.1. Indicadores estructurales provinciales.

Proponemos como indicadores estructurales de la recepción en el derecho del interés superior del niño la existencia de leyes provinciales de SPI, y su respectiva reglamentación, para indagar en cada una de las provincias de referencia.

En la Provincia de Jujuy, en el año 1983 la Ley No 3982 crea la Dirección Provincial de Minoridad y Familia dependiente de la Secretaría de Estado de Asuntos Sociales del Ministerio de Bienestar Social⁴⁶ como “organismo técnico administrativo proteccional”

⁴⁴ Naciones Unidas 2008, Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos. Ref. HRI/MC/2008/3; ACNUDH. Párr. 18.

⁴⁵ Organización de Estados Americanos CIDH 2008, Lineamientos Para La Elaboración De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales. Ref. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, Párr. 30.

⁴⁶ <http://www.justiciajujuy.gov.ar:802/legpro/3982.pdf>

en el marco del patronato de la infancia en la provincia. En 1993 adhiere expresamente a la Ley Nacional No 23.849 que aprueba la CDN⁴⁷, que “complementa las normas que regulan el funcionamiento de la Dirección General de Minoridad y Familia y las correspondientes al ámbito judicial” aunque sin abandonar el modelo del Patronato de la infancia. En el año 2002 la Ley No 5288 de Protección Integral de la Niñez, Adolescencia y Familia⁴⁸ sienta las bases del modelo de protección integral en la provincia, y en el año 2006 se jerarquiza el organismo competente específico en Secretaria Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia⁴⁹, con dos Direcciones a cargo, Adultos Mayores y de Niñez, Adolescencia y Familia, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. La Ley de Protección Integral (en adelante LPI) crea el Consejo Provincial de la Niñez, la Adolescencia y la Familia, definiendo sus funciones, su integración, la forma de designar y remover sus miembros, su funcionamiento. Prescribe expresamente que el Estado Provincial garantizará el interés superior de NNyA sin discriminación⁵⁰. Sin embargo, a 13 años de la sanción de esta ley, no ha sido reglamentada.

En la Provincia de Santiago del Estero, en el año 2008 la Ley No 691551 elevó el rango de la Dirección del Niño creada por decreto, a Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante SubNaf) dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno de la provincia, órgano que “tendrá a su cargo la planificación, coordinación general y el monitoreo de la aplicación de las políticas públicas del Estado Provincial en la temática de la niñez y la adolescencia”⁵². La ley define expresamente al interés superior del niño⁵³ y reza que para su aplicación e interpretación, y de las normas y las medidas que en consecuencia se adopten, debe considerarse en forma primordial el

⁴⁷ <http://www.justiciajujuy.gov.ar:802/legpro/4722.pdf>

⁴⁸ <http://www.justiciajujuy.gov.ar:802/legpro/5288.pdf>

⁴⁹ Decreto N° 5813 Anexo II

⁵⁰ Art. 1 Ley No 5288.

⁵¹ <http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/Normativa/leyminoridad.php>

⁵² Art. 23 Ley No 6915.

⁵³ Art. 2. Ley No 8293. INTERES SUPERIOR. A los efectos de la presente Ley, se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta Ley.

Debiéndose respetar:

1. Su condición de sujeto de derecho;
2. El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta;
3. El respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural;
4. Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales;
5. El equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común;
6. Su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia. Este principio rige en materia de patria potestad, pautas a las que se ajustará el ejercicio de las mismas, filiación, restitución de la niña, niño o el adolescente, adopción, emancipación y todas las circunstancias vinculadas a las anteriores, cualquiera sea el ámbito donde deba desempeñarse. Toda acción estatal debe estar orientada a la satisfacción de los derechos que la presente Ley establece.

Cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros.

interés superior de NNyA⁵⁴. A 7 años de su sanción, esta ley tampoco ha sido reglamentada.

En la Provincia de Tucumán, en el año 2003 la Ley No 7329 crea la Dirección de Familia, Niñez, Adolescencia y Adultos Mayores, dependiente jerárquicamente de la Secretaría de Estado de Desarrollo Social⁵⁵, que en 2007 con la Ley No 7939 adquieren el nivel de Ministerio de Desarrollo Social y Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia⁵⁶. Recién en el año 2010 se sanciona la Ley No 8293 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes⁵⁷, que define como autoridad de aplicación de la ley a la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia; y como organismo local de protección y ejecución de las medidas de protección y promoción a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante DINAF). La ley provincial fue vetada por el poder ejecutivo en dos oportunidades 28/12/2005⁵⁸ y 12/07/2007⁵⁹. En ambos vetos, el Poder Ejecutivo se pronunciaba en contra de la creación del Consejo Provincial, y del cargo de Defensor de los Derechos de las NNyA dentro del ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Provincia, con jerarquía de Defensor Adjunto⁶⁰. Finalmente, la Ley promulgada incluye la creación del Consejo Provincial definiendo sus funciones y sus miembros. Define expresamente al interés superior del niño⁶¹ y reza que toda acción

⁵⁴ Art. 2 y 3 Ley No 6915.

⁵⁵ La ley reza en su Art. No 1 “como organismo encargado de planificar, organizar y ejecutar la política proteccional de la familia, niñez, adolescencia y adultos mayores, atendiendo en forma integral el desarrollo de planes y programas sociales orientados hacia esos sectores”.

⁵⁶ <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/consolidadas/L-7939-consolidada.pdf>

⁵⁷ <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/L-8293-02062010.pdf>

⁵⁸ Decreto No 87/4 – SGPS.-EXPEDIENTE NRO. 42/110-L-2006, <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-87-4-SGPS-17012006.pdf>

⁵⁹ Decreto No 3036/4 – SGPS.-EXPEDIENTE NRO. 2412/110-L-2007, <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-3036-4-SGPS-06082007.pdf>

⁶⁰ Ello motivado en que la creación del Consejo y las funciones que se le asignaban producían un “conflicto de competencias con esa Dirección, que generaría además serias dificultades operativas y presupuestarias en la asignación y manejo de fondos destinados a programas específicos que se implementan en esa área”, “no encontrándose fundamentos para la generación del gasto que implicaría esta nueva estructura” <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-87-4-SGPS-17012006.pdf>

⁶¹ Art. 2. Ley 8293. INTERES SUPERIOR. A los efectos de la presente Ley, se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta Ley.

Debiéndose respetar:

1. Su condición de sujeto de derecho;
2. El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta;
3. El respeto al pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural;
4. Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales;
5. El equilibrio entre los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes y las exigencias del bien común;
6. Su centro de vida. Se entiende por centro de vida el lugar donde las niñas, niños y adolescentes hubiesen transcurrido en condiciones legítimas la mayor parte de su existencia. Este principio rige en materia de patria potestad, pautas a las que se ajustará el ejercicio de las mismas, filiación, restitución de la niña, niño o el adolescente, adopción, emancipación y todas las circunstancias vinculadas a las anteriores, cualquiera sea el ámbito donde deba desempeñarse. Toda acción estatal debe estar orientada a la satisfacción de los derechos que la presente Ley establece.

estatal debe estar orientada a la satisfacción de los derechos que la presente ley establece. El 15 junio de 2015, la LPI de la provincia ha sido reglamentada por decreto⁶². Según agentes estatales provinciales entrevistados, dicha reglamentación ha sido diseñada por un equipo de trabajo conformado por referentes de SENNAF Nación y de la propia DINAF y recepta procedimientos y protocolos que ya venían desarrollándose e implementándose por parte del organismo de aplicación en la provincia. Según plantean agentes estatales provinciales, la reglamentación consolida normativamente una práctica institucional ya instalada.

Concluimos sobre este punto, que la recepción en el derecho del principio del interés superior del niño en las provincias analizadas de la región del NOA es parcial, en detrimento de la implementación del SPI en las instancias provinciales, porque todavía hay provincias que no cuentan con su reglamentación de la ley provincial de protección integral. La falta de reglamentación, entendemos, ha sido utilizada discrecionalmente por los gobiernos de turno como excusa para evitar asumir ciertos compromisos que las respectivas leyes prescribían. En este sentido, a pesar de que este principio ha sido reconocido en la Constitución Nacional, en la Ley Nacional 26061 y en las mismas leyes provinciales, si miramos las condiciones para su ejercicio, nos encontramos con que la falta de reglamentación ha generado que ciertos aspectos –que a continuación se profundizarán– fundamentales para la efectiva concreción de las implicancias del interés superior del niño, no sean operativos. Entendemos que esta circunstancia es indicativa también de la falta de voluntad de los gobiernos provinciales de ocuparse del tema, y deja los aspectos de referencia librados a la voluntad discrecional del gobierno de turno.

En general, los órganos de protección provinciales se han jerarquizado en la región, aspecto que entendemos importante y celebramos; aunque más adelante profundizaremos en el impacto en la articulación y coordinación de la política pública en materia de niñez.

1.1.1.2. Indicadores estructurales locales.

Para las instancias locales como indicadores estructurales de la recepción en el derecho del interés superior del niño proponemos mirar la existencia de ordenanzas municipales que creen o regulen las instancias locales del SPI.

En el municipio de San Pedro de Jujuy, existe un CAINAF. Este órgano de protección local, depende conforme lo manifiestan las agentes estatales locales, administrativa y financieramente de la Dirección de Niñez. Así, no sólo la intervención ante un caso en concreto sino también la contratación de los recursos humanos, los recursos tecnológicos con que cuenta la oficina, y los medios de movilidad de que disponen las operadoras, depende directamente de la Dirección de Niñez. Según lo plantean agentes

Cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros.

⁶² <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-1615-4-SENAYF-15062015.pdf> .

estatales locales, este CAINAF es uno de los pocos que no cuenta con un convenio entre el municipio y la Provincia que es el caso de otros, en los cuales los recursos para sostener el CAINAF, se transfieren por convenio desde la provincia al gobierno local.

En la Comisión Municipal de Guampacha en cambio, directamente no existe una oficina local de niñez. Algunos referentes de OSC de la instancia local perciben que el Estado está ausente en el territorio, e interpretan esto como una falta de contención de las temáticas vinculadas a la niñez campesina. Señalan que la ausencia de respuestas en la instancia local, obliga a salir. A ello se suma, según refieren, un desconocimiento generalizado de la comunidad sobre el rol y las funciones de SubNaf, con lo cual no se identifica con claridad a dónde debe dirigirse un reclamo o una denuncia ante un caso de vulneración de derechos de NNyA. Se agregan a esto, otros factores que se remarcan desde algunas OSC, la falta de conocimiento, de capacitación y de sensibilización en materia de niñez por parte de muchos agentes estatales. Esto implica en la práctica, según manifiestan referentes de OSC, que la persona que quiere denunciar una situación, pase de una oficina a otra, sin llegar a la adecuada e incluso elija acudir directamente a la Parroquia de Frías. La policía, plantean, no siempre recibe las denuncias, hay que ir directamente al juzgado de Frías, a la Fiscalía de Frías para que tomen una denuncia. Tampoco se identifica desde los referentes entrevistados de la comunidad, que exista una estrategia de abordaje a la niñez campesina. Por su parte, los referentes del Estado provincial refieren que existe un área específica de la SubNaf, la “Coordinación de Centros Zonales del Interior Provincial” que interviene en los casos de situaciones de vulneración de derechos de NNA en el interior de la provincia, y que existe una estrategia pensada para la niñez campesina, cuyo contenido se profundiza más adelante.

En el municipio de Las Talitas, existe un Servicio Local de niñez. El proceso de conformación de la nueva institucionalidad desarrollado en la Provincia de Tucumán, según agentes estatales también se llevó adelante en el municipio de Las Talitas. Los Programas Centros Locales y Consejos Locales (más adelante se profundiza en su contenido) se desarrollaron dentro de la Dirección de Acción Social del municipio, con las mismas referentes de lo que en ese momento se denominaba Programa de Prevención de Adicciones. El proceso de fortalecimiento y conformación de un área específica de niñez, se asentó sobre el Programa de Prevención de Adicciones, realizando ambas funciones en forma simultánea y paralela, sin que durante ese proceso existiera una delimitación clara de funciones y figuras. Según referentes de OSC, esta confusión de funciones persiste aún hoy, sin que se identifique con claridad según OSC si todavía se desarrollan estrategias de prevención de adicciones desde el área. Desde el año 2013 las referentes del Servicio Local plantean que empiece a funcionar el área con mayor autonomía en relación a las referentes de la DINAF que acompañaban a los Servicios, pero recién desde principios de 2014 el área se autoreferencia con mayor claridad en cuanto a nombre del área y funciones. Según agentes estatales locales, el Servicio depende financieramente del municipio, los recursos humanos y materiales son cubiertos por el gobierno local. Mientras que la DINAF en cuanto órgano coordinador del SPI en la provincia monitorea las acciones

pertinentes en relación a sus funciones. El Servicio no cuenta aún con una ordenanza municipal, con lo cual todavía no ha concluido el proceso de conformación y reconocimiento formal del área.

Observamos dos situaciones bien diferenciadas. Por un lado, aquellos municipios que cuentan con instancias locales del SPI, las cuales efectivamente existen pero no tienen un reconocimiento normativo del área. Esto denota cierta informalidad en la conformación de las áreas, que como más adelante se analizará genera una serie de implicancias en la práctica en detrimento del derecho de NNyA a Medidas de Protección de Derechos. Identificamos como principal causa de esta circunstancia la falta de voluntad política de los gobiernos locales de priorizar dentro de sus agendas públicas a la infancia. Por otro lado, la otra situación corresponde a una de las localidades de referencia, donde directamente no existe una instancia local del SPI, y la demanda debe dirigirse directamente al órgano provincial, con una serie de consecuencias que esto implica. En este caso, la situación descrita responde a una serie de causas, ligadas tal vez en mayor medida a un Estado provincial que recién ha empezado su adecuación institucional. Pero además, la situación descrita se complejiza si tenemos presente el desconocimiento generalizado en los agentes públicos que señalan los referentes de la sociedad civil. Los factores señalados nos remiten a un punto que profundizaremos más adelante sobre la discrecionalidad con que cada provincia ha diseñado su modelo institucional y las diferencias en los respectivos avances.

1.1.1.3. Conclusión sobre los indicadores de estructura en la recepción del derecho.

La recepción en el derecho del interés superior del niño en su aspecto estructural nos muestra ciertas debilidades tanto en las instancias provinciales como locales de análisis, conformadas por la falta de reglamentación de algunas leyes provinciales (Casos de Jujuy y Santiago del Estero), la falta de conformación de instancias locales del SPI (Caso Guampacha) o la falta de institucionalidad de las instancias locales existentes (Caso de San Pedro de Jujuy y Guampacha). Entendemos que estas situaciones están atravesadas por múltiples factores, de entre los cuales nos parece el principal está ligado a la falta de voluntad política los respectivos gobiernos de priorizar dentro de sus agendas públicas a la infancia.

1.1.1.4. Indicadores de proceso en la recepción del derecho.

Dentro de la subcategoría de la recepción en el derecho del interés superior del niño, el segundo eje de análisis corresponde a los indicadores procesales. Antes de avanzar sobre dichos indicadores, nos parece importante también aquí introducirnos en qué implican estos indicadores, aporte que tomamos del Sistema Universal de Derechos Humanos.

Según el Informe sobre indicadores (Naciones Unidas 2008) los indicadores de proceso relacionan los instrumentos de política de los Estados con objetivos intermedios que acumulados se convierten en indicadores de resultados, los cuales a su vez pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos. Los instrumentos de la política de Estado, según dicho informe, son todas las medidas

(programas públicos e intervenciones concretas) que un Estado está dispuesto a adoptar para materializar su intención o su compromiso de alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Conforme el citado informe, los indicadores de proceso son más sensibles a los cambios que los indicadores de resultados y por tanto describen mejor la realización progresiva del derecho o los esfuerzos de los Estados partes para proteger los derechos⁶³. A continuación los indicadores construidos y su respectivos resultados para cada instancia.

1.1.1.5. Indicadores procesales provinciales.

Proponemos como indicador procesal de la recepción en el derecho del interés superior del niño en las instancias provinciales, mirar la cantidad de instancias locales del SPI funcionando, con o sin ordenanza en cada instancia provincial.

En la Provincia de Jujuy, en el año 2006 aproximadamente, se inicia un proceso de creación de la nueva institucionalidad, que los agentes estatales provinciales entrevistados definen como de “descentralización del SPI”, buscando que los municipios se comprometan a conformar áreas específicas abocadas a la Niñez. En la estructura diseñada esto se traducía en la creación en las diferentes instancias locales de CAINAFs, Centros de Atención Integral a la Niñez, Adolescencia y Familia y de COMUNAFs, Consejos Municipales de Niñez Adolescencia y Familia. Los CAINAFs son oficinas locales específicas de Niñez, que intervienen ante casos de vulneración de derechos de NNyA y los COMUNAFs son entes interministeriales, intersectoriales cuya función es el diseño de la Política Pública local en materia de infancia. Actualmente, según plantean los agentes estatales provinciales hay cinco CAINAFs ubicados en distintos barrios de la capital jujeña⁶⁴, y luego 27 CAINAFs⁶⁵ en diferentes municipios de la provincia. Por su parte la conformación de COMUNAF no ha tenido el mismo éxito, tal lo reconocen los mismos agentes estatales, y actualmente funcionan sólo unos pocos en toda la provincia, según algunos agentes entrevistados, sólo funcionan 3 COMUNAFs

En Santiago del Estero, hay consenso entre agentes estatales y de la sociedad civil en que el Estado ha estado históricamente ausente en gran parte del territorio⁶⁶. En este contexto, una organización estadual todavía en construcción, alrededor del año 2005 se inicia un proceso de descentralización administrativa del Estado en general, según plantean los agentes estatales provinciales, en este punto gran cantidad de comisiones municipales fueron reconocidas en este último período. En materia de niñez, la LPI provincial reconoce expresamente a las Oficinas Locales de Protección de NNyA como “Centros Locales de protección integral de los derechos de las NNyA” y define sus

⁶³ Naciones Unidas 2008, Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos. Ref. HRI/MC/2008/3; ACNUDH. Párr. 19.

⁶⁴ <http://cpm.mdsjujuy.gov.ar/recurso-humano-cainaf-capital-e-interior/>

⁶⁵ Un total de 32 CAINAF en toda la provincia. “Informe General del Estado de la Administración Pública 2015” Tomo II, pag 202.

http://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/informe_2015_tomo_2.pdf

⁶⁶ Sociedad Civil y agentes estatales coinciden también en que incluso la Iglesia ha tenido más presencia en algunas instancias locales que la propia estructura estatal. Todavía sucede esto en algunos casos, mientras que en otros la presencia del Estado es muy precaria.

funciones⁶⁷, desde el año 2008 hasta el presente se han establecido 9 Oficinas en distintas localidades del interior de la provincia⁶⁸. A esta estructura se suman, 6 Centros de Promoción de Derechos dependientes de SUBNAF ubicados en distintos barrios de Santiago Capital y La Banda. Desde el año 2013, el gobierno provincial, plantea que se pensaron dos estrategias diferenciadas de abordaje: una dirigida a la niñez urbana y otra dirigida a la niñez campesina. En relación a la niñez urbana, se ha desarrollado desde entonces, el proyecto “Huahuas Purispa”⁶⁹ con el objetivo general de fortalecer el SPI y conformar, nutrir el Consejo Provincial de Niñez; el ámbito institucional de impacto fueron los Centros Locales reseñados. Luego, entre los objetivos específicos por un lado refuncionalizar las oficinas locales de protección de NNyA en lo que ha pasado a denominarse “Centros Zonales de niñez y adolescencia”. Por el otro, formar, comenzando por los municipios de primera –para luego avanzar en aquellos municipios donde era mayor la demanda según manifiestan agentes estatales–, espacios intersectoriales de niñez llamados Mesas de Trabajo Local o Mesas Locales de Gestión, (en adelante Mesas Locales de Niñez). Son espacios que además del fortalecimiento de los Centros Zonales, ponen el énfasis en el principio de corresponsabilidad y la consolidación de redes de articulación, involucrando especialmente a los gobiernos locales y las demás instituciones presentes en los territorios, se espera que sean los referentes elegidos en estos espacios quienes se sumen al Consejo Provincial. Actualmente existen, según el gobierno provincial, 7 Mesas Locales de Niñez⁷⁰. En relación a la niñez campesina, según el gobierno provincial, la estrategia implica generar redes con las OSC, las organizaciones campesinas, presentes en los territorios, y las comisiones municipales, y pensar juntos la niñez campesina. Se reconoce desde el gobierno provincial que en esta articulación sólo se ha avanzado muy incipientemente, mientras que por parte de las OSC entrevistadas, directamente se percibe que no existe una estrategia en relación a la Niñez campesina.

En el caso tucumano, en el año 2005 aproximadamente, se inicia el proceso de creación de la nueva institucionalidad del SPI. En este punto, desde el gobierno provincial se pone énfasis en resaltar que este proceso ha buscado una descentralización real del SPI, y no una desconcentración, que señalan, ha sucedido en las otras provincias de la región. El proceso, según refieren, busca consolidar la autonomía de los gobiernos locales en materia de niñez, que ellos asuman la temática dentro de la agenda propia. En los espacios locales se llevaron adelante una serie de proyectos tendientes a avanzar en este objetivo. Así los programas Centros Locales de

⁶⁷ Art. 25 y 26 Ley No 6915, “son unidades técnico operativas descentralizadas territorialmente de la Subsecretaría que tiene como función desarrollar un sistema articulado de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Deben ejecutar las políticas públicas específicas de la niñez y adolescencia, mediante acciones con criterios interdisciplinarios y participación de los actores sociales”.

⁶⁸ Ubicados en Los Telares, La Cañada, Monte Quemado, Quimili, Ojo de Agua, Añatuya, Frías, Pinto, Las Termas.

⁶⁹ “Informe sobre Programas y Proyectos”, de la Subsecretaría de Niñez Adolescencia y Familia, 05 de enero de 2015.

⁷⁰ Ubicadas en Termas, Añatuya, Frías, Santiago capital, Ojo de Agua, Monte Quemado y Quimili.

atención de NAF⁷¹ 2009-2011, y Consejos Locales⁷² 2011-2013 estuvieron destinados a promover y acompañar el proceso de conformación de los espacios específicos de niñez en los ámbitos locales. En la instancia actual de este proceso de consolidación, junto al Ministerio del Interior, y a los Intendentes de los diferentes municipios, se acordó un modelo de ordenanza municipal, que unifica el nombre y clarifica las funciones de las oficinas locales de protección, iniciando una última etapa en la conformación de las áreas, consistente en dar curso a esas ordenanzas a través de los Consejos Deliberantes municipales. Así mismo, la reglamentación de la LPI provincial, reconoce las funciones que deben realizar los Servicios Locales, y prescribe que “los municipios deberán crear áreas para la atención de la niñez y la adolescencia, las cuales serán denominadas Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos, y tendrán radicación y actuación en cada municipio, siendo garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en su órbita territorial. Los mismos deberán entrar en funciones dentro de los 180 días de la entrada en vigencia de la presente reglamentación”⁷³. Al momento (junio de 2015), 6 de los 18 municipios del interior de la Provincia (sin contar la capital) han concluido con la conformación efectiva del “Servicio Local de Protección y Promoción de Derechos de NNA” –cuentan con una ordenanza⁷⁴ que reconoce formalmente el área- sin perjuicio de que existen 7 Servicios Locales funcionando en otros municipios⁷⁵, que han asumido sus funciones específicas, pero todavía no cuentan con la ordenanza municipal que formalmente reconoce el Área.

Sobre este punto, llegamos a la conclusión de que el proceso de consolidación de una nueva institucionalidad en las provincias del NOA no ha concluido. La discrecionalidad con que cada provincia ha definido su política pública en materia de niñez ha conducido a dispares avances en la adecuación del SPI especialmente en las instancias territoriales, a ellos se suma que cada una ha iniciado este proceso en distintos momentos.

1.1.1.6. Indicadores procesales locales.

Proponemos como indicador procesal de la recepción en el derecho del interés superior del niño en las instancias locales, indagar sobre todas aquellas políticas públicas que se ejecutan desde la instancia local del SPI. Sin embargo, dadas las características de nuestra investigación no hemos podido desarrollar este punto, que

⁷¹ Los Centros Locales de NAF o CELNAF. Uno de los objetivos específicos era generar dentro de la estructura Municipal un área específica de atención de la NAF. Un equipo técnico, profesional de provincia acompañaba a cada municipio para sostener las intervenciones.

⁷² Los Consejos Locales de NAF. Se modifica en cuanto busca dejar capacidad instalada en el municipio, para que quienes asuman esa atención de las Oficinas Locales sean los agentes municipales, fortalecer a los agentes locales definidos por los municipios como referentes para las áreas. Ante la dificultad de garantizar profesionales se decide que no sea un requisito que sean profesionales, sí que vengán desarrollando esa tarea, conozcan la problemática local.

⁷³ Art. 28 Reglamentación LPI 8293 - <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-1615-4-SENAyF-15062015.pdf>

⁷⁴ Correspondiente a los municipios de Aguilares, Bella Vista, Burruyacu, Monteros, Famaila, Lules.

⁷⁵ Se trata de los municipios de Las Talitas, Banda del Río Salí, Trancas, Tafí del Valle, Concepción, Simoca, Alberdi

demanda un nivel de profundización hacia dentro de las políticas públicas que se desempeñan desde las instancias locales, que nos parece importante remarcar como posible indicador, para desarrollar en el futuro.

1.1.1.7. Conclusión sobre los indicadores de proceso en la recepción del derecho.

La recepción en el derecho del interés superior del niño, plantea en su aspecto procesal, diferencias entre las provincias, atravesadas por diferentes diseños institucionales, procesos de adecuación institucional iniciados en diferentes momentos y la discrecionalidad con que cada provincia ha definido su política pública en materia de niñez. Estas circunstancias conducen a dispares avances en la adecuación del SPI en las instancias territoriales. El proceso de consolidación de una nueva institucionalidad en las provincias del NOA no ha concluido. Queda planteada para el futuro, como otra línea de investigación a profundizar aquellas políticas públicas que se llevan adelante desde las instancias locales.

1.1.2. Indicadores de resultado en la recepción del derecho.

Resta analizar en relación a la subcategoría de la recepción en el derecho del interés superior del niño, el tercer eje de análisis que corresponde a los indicadores de resultado. También sobre este punto nos parece importante introducirnos en qué implican estos indicadores, aporte que tomamos del Sistema Universal de Derechos Humanos.

Según el Informe sobre indicadores (Naciones Unidas 2008) los indicadores de resultados describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. Plantea el informe, que no se trata sólo de una medida más directa de la realización del derecho humano sino también de la importancia de esa medida para apreciar el disfrute del derecho. Señala además que un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso⁷⁶. A continuación se desarrollan los indicadores que proponemos y sus resultados.

1.1.3. Indicadores de resultado provinciales.

El incremento de las oficinas de protección local es parte del Plan Nacional de Acción 2012-2015, como señalábamos antes, y constituye un importante avance en relación al derecho de NNyA a medidas de protección de derechos, en cuanto la presencia territorial de estos servicios posibilita el acceso efectivo a estas medidas. Ante la dificultad de poder reflejar efectivamente estos logros, proponemos como indicadores de resultado de la recepción en el derecho del interés superior del niño en las instancias provinciales, establecer las siguientes relaciones entre la cantidad de oficinas, su distribución en el territorio, y en relación a la cantidad de NNA de la provincia.

⁷⁶ Naciones Unidas 2008, Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos Humanos. Ref. HRI/MC/2008/3; ACNUDH. Párr.21.

En la provincia de Jujuy encontramos por un lado 5 CAINAFs en capital y luego una relación de 27 CAINAFs repartidos en los 20 municipios restantes (sin contar la capital). Recuérdese en este punto que Jujuy no clasifica en categorías sus municipios. Se plantea entonces, al interior de la provincia una relación de un promedio de 1,35 servicios por municipio. La provincia tiene 267.157 NNYA, a razón de 8.348 NNYA por cada servicio, si dividimos la cantidad de NNYA en los 32 servicios identificados. Luego, si tenemos presente la cantidad de territorio, los 32 CAINAFs, en relación a los 53.219 Km² de territorio, a razón de 1 CAINAF cada 1.663 Km².

En Santiago del Estero encontramos entonces, por un lado 6 Centros de Promoción de derechos dependientes de SubNaf ubicados en distintos barrios de Santiago Capital y La Banda y luego una relación de 9 Centros Zonales de niñez y adolescencias repartidos en los 26 Municipios restantes (sin contar Santiago capital ni Banda). Recuérdese en este punto que Santiago del Estero clasifica en categorías sus municipios. De esa clasificación se desprende en primer lugar que todos los municipios de primera cuentan con una oficina de SubNaf en la instancia local -entre los Centros de Promoción y los Centros Zonales- alcanzando un promedio de 1,8 oficinas de SubNaf por cada Municipio de Primera. Luego, dos de los cinco municipios de segunda cuenta con un Centro Zonal, lo que arroja un promedio de 0,4 servicios por municipios de segunda. Finalmente, entre los 18 municipios de tercera categoría, sólo 4 cuentan con un Centro Zonal, un promedio de 0,2 servicios por municipios de tercera. La provincia tiene 367.016 NNYA, si dividimos la cantidad de NNYA en los 15 servicios identificados, a razón de 24.467 NNYA por cada servicio. Sin embargo, en este punto es importante remarcar que los municipios de primera concentran -según uno de los agentes estatales provinciales- alrededor del 60% de los NNYA de la provincia, y que además corresponde a un contexto de niñez urbana, que como veíamos antes, tiene acceso a los Centros Zonales. El restante 40% que corresponde a la niñez campesina se ubica entre los Municipios de segunda y tercera, los que en suma, cuentan con 6 Centros Zonales. En el caso de la niñez campesina la relación que se presenta es de alrededor de 24.467 NNYA por oficina⁷⁷; esta relación se repite en el caso de la Niñez Urbana, que también es alrededor de 24.467⁷⁸. En este punto, cabe agregar que aunque la proporción de NNYA por oficina, se repite en los contextos rural y urbano, el factor determinante es el territorio, y la accesibilidad a dichas oficinas, nótese la enorme porción de territorio hacia noreste del Río Salado, que sólo cuenta con dos oficinas. Por otro lado, si tenemos en cuenta la cantidad de territorio, los 15 dispositivos en función de los 136.351 Km² de territorio, tenemos a razón de una oficina cada 9.090 Km².

En la Provincia de Tucumán, existen un total de 13 servicios locales repartidos en los 18 municipios del interior de la provincia, un promedio de 0,72 servicios por municipio. La provincia tiene un total de 548.848 NNYA, a razón de 42.219 NNYA por cada servicio. Sin embargo, en este punto debe señalarse, que la ciudad capital de Tucumán concentra

⁷⁷ El 40% de todos los NNYA de la provincia equivale a 146806 NNYA, con acceso a 6 Centros Zonales.

⁷⁸ El 60% de todos los NNYA de la provincia equivale a 220209 NNYA, con acceso a 9 Centros Zonales.

cerca del 38% de la población de NNyA⁷⁹ que tiene acceso directo a la DINAf, con lo cual, en relación al restante 62% de los NNyA, funcionan los 13 Servicios Locales. Esta apreciación modifica la relación, de donde al interior de la provincia, hay un promedio de 25331 NNyA por cada Servicio Local⁸⁰. Luego en relación al territorio, los 13 servicios se distribuyen en los 22.524 Km² de territorio, a razón de un servicio cada 1732 Km².

Sobre el primer indicador de resultado propuesto, relación entre los servicios locales de niñez y los municipios, observamos situaciones diferentes en relación al proceso de construcción de la institucionalidad específica del SPI que a los fines analíticos proponemos clasificar en tres grados: muy avanzado, avanzado, no tan avanzado. Notamos que dicho proceso es muy avanzado en el Caso de Jujuy, en cuanto en cada municipio existen oficinas locales de protección; mientras que dicho proceso ha avanzado en el caso de Tucumán alcanzando al 70% de los municipios de la provincia. Luego en el caso de Santiago del Estero, si bien existen oficinas de niñez en todos los municipios de primera, sólo se ha tomado hasta ahora el 40% de los municipios de segunda, y el 20% de los municipios de tercera.

Sobre el segundo indicador de resultado propuesto, que relaciona la cantidad de NNyAs por servicios encontramos 8.348 NNyAs por servicio (Caso Jujuy), 24.467 NNyAs por servicio (Caso Santiago del Estero, relación que se repite tanto en la niñez campesina como urbana) y 25.331 NNyAs por servicio (Caso Tucumán).

Sobre el tercer indicador de resultado propuesto, que relaciona la cantidad de servicios con el territorio, encontramos a razón de una oficina cada 1.663 Km² (Caso Jujuy), un servicio cada 1.732 Km² (Caso Tucumán) y finalmente una oficina cada 9.090 Km² (Caso de Santiago del Estero).

1.1.3.1. Indicadores de resultado locales.

Proponemos como indicadores de resultado de la recepción en el derecho del interés superior del niño para las instancias locales, mirar cuántos NNyAs efectivamente acceden a medidas de protección de derechos en las instancias locales, aunque por las características de nuestra investigación y sus limitaciones no hemos podido profundizar en dicho punto, queda propuesto para indagar en el futuro.

1.1.3.2. Conclusión sobre los indicadores de resultado en la recepción del derecho.

Los indicadores de resultado de la recepción en el derecho del interés superior del niño nos muestran entre los logros de los estados provinciales en el proceso de construcción de la institucionalidad específica del SPI distintos grados de avances en las provincias de referencia que van desde la constitución de oficina específicas de niñez en todos los municipios, o en gran parte de los municipios, a estrategias escalonadas, donde se ha decidido empezar por municipios de primera para luego pasar a los de segunda y tercera categoría. Estas circunstancias se cruzan también con poblaciones

⁷⁹ http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P4-P_tucuman.pdf

⁸⁰ El 60% de todos los NNyA de la provincia equivale a 329308 NNyA, con acceso a 13 Servicios Locales.

de NNyAs diferentes en cantidad y en sus características específicas, con territorios con particularidades disímiles, con diseños institucionales propios en cada provincia. A pesar de esa diversidad podemos concluir que el proceso de construcción de la nueva institucionalidad del SPI no ha concluido en todas las provincias, mostrando distintos grados de avance, desde muy avanzado en el Caso de Jujuy, en cuanto en cada municipio existen oficinas locales de protección; avanzado en el caso de Tucumán alcanzando al 70% de los municipios de la provincia; no tan avanzado en el caso de Santiago del Estero, donde si bien existen oficinas de niñez en todos los municipios de primera, sólo se ha tomado hasta ahora el 40% de los municipios de segunda, y el 20% de los municipios de tercera. Cuando sumamos al análisis el cruce con la cantidad de NNyAs en cada provincia, encontramos diferencias desde 8.348 NNyAs por servicio (Caso Jujuy), 24.467 NNyAs por servicio (Caso Santiago del Estero, relación que se repite tanto en la niñez campesina como urbana) y 25.331 NNyAs por servicio (Caso Tucumán); aunque sabemos que estas diferencias no tienen una relación necesaria con la calidad de la intervención, ni la garantía en el acceso. Luego, cuando cruzamos estas variables con el territorio, encontramos a razón de una oficina cada 1.663 Km² (Caso Jujuy), un servicio cada 1.732 Km² (Caso Tucumán) y finalmente una oficina cada 9.090 Km² (Caso de Santiago del Estero). Si bien Tucumán y Santiago del Estero presentan en las cantidades de NNyAs números aproximados, cuando se incorpora la variable del territorio, se evidencian las diferencias.

Queda planteada para el futuro, como otra línea de investigación a profundizar mirar cuántos NNyAs efectivamente acceden a medidas de protección de derechos en las instancias locales.

1.1.3.3. Conclusión sobre la recepción en el derecho del interés superior del niño.

La recepción en el derecho del interés superior del niño en su aspecto estructural nos muestra ciertas debilidades en ambas instancias de análisis, conformadas por la falta de reglamentación de leyes provinciales (Casos de Jujuy y Santiago del Estero), la falta de conformación de instancias locales del SPI (Caso Guampacha) o la falta de institucionalidad de las instancias locales existentes (Caso de San Pedro de Jujuy y Guampacha). En su aspecto procesal vinculado a la adecuación institucional observamos diferencias entre las provincias, quienes iniciaron estos procesos en diferentes momentos, a partir de diferentes diseños institucionales, alcanzando dispares avances en la adecuación del SPI en las instancias territoriales. Los indicadores de resultado complementan este cuadro y reflejando los distintos grados de avances en las provincias de referencia que van desde la constitución de oficina específicas de niñez en todos los municipios (Caso de Jujuy), o en gran parte de los municipios (Caso de Tucumán), a estrategias escalonadas, donde se ha decidido empezar por municipios de primera para luego pasar a los de segunda y tercera categoría (Caso de Santiago del Estero). Estas circunstancias se cruzan también con poblaciones de NNyAs diferentes en cantidad y en sus características específicas, con territorios con particularidades disímiles. A pesar de esa diversidad podemos concluir que el proceso de construcción de la nueva institucionalidad del SPI no ha concluido mostrando distintos grados de avance, desde muy avanzado en el Caso de Jujuy, avanzado en el caso de Tucumán alcanzando al 70%

de los municipios de la provincia; no tan avanzado en el caso de Santiago del Estero, donde si bien existen oficinas de niñez en todos los municipios de primera, sólo se ha tomado hasta ahora el 40% de los municipios de segunda, y el 20% de los municipios de tercera. Cuando sumamos al análisis la cantidad de NNYAs en cada provincia, encontramos diferencias desde 8.348 NNYAs por servicio (Caso Jujuy), 24.467 NNYAs por servicio (Caso Santiago del Estero) y 25.331 NNYAs por servicio (Caso Tucumán). Luego, cuando cruzamos estas variables con el territorio, encontramos a razón de una oficina cada 1.663 Km² (Caso Jujuy), un servicio cada 1.732 Km² (Caso Tucumán) y finalmente una oficina cada 9.090 Km² (Caso de Santiago del Estero). En el cruce de variables propuestas, entendemos que estas situaciones están atravesadas por múltiples factores, nos parece el principal está ligado a la falta de voluntad política los respectivos gobiernos de priorizar dentro de sus agendas públicas a la infancia y la discrecionalidad con que cada provincia ha definido su política pública en materia de niñez.

Queda planteada para el futuro, como otras líneas de investigación a profundizar aquellas políticas públicas que se llevan delante desde las instancias locales, cuántos NNYAs efectivamente acceden a medidas de protección de derechos en las instancias locales.

1.2. El contexto financiero del interés superior del niño.

El contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios es la segunda subcategoría que tomamos para analizar el interés superior del niño. Nos parece importante partir de qué implica esta subcategoría, aporte que tomamos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que al igual en la recepción en el derecho, será utilizada al momento de analizar cada una de las restantes categorías. Luego analizamos los indicadores contruidos a partir de cada eje transversal.

Como señalábamos antes, el GT de la OEA que elabora los indicadores de progreso, propone como categoría (propuesta que nosotros reformulamos como subcategoría) el contexto financiero o el compromiso presupuestario. Señala el GT que con ello se procura alcanzar información relevante sobre la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social, su distribución medida de la manera usual (porcentaje del Producto Bruto Interno para cada sector social) o por otros indicadores y los compromisos presupuestarios que permiten evaluar la importancia que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión. La importancia de la medición de esta categoría según el GT, radica en el hecho que “si un Estado aplica una política de gasto público que implica la reducción de la infraestructura social (por ejemplo, en atención de la salud o la privatización de áreas o servicios estratégicos) tienen como efecto, además de actuar como medida regresiva, la transferencia de los costos de esa atención directamente a las familias y dentro de las familias, a las mujeres”. De allí la importancia de identificar con el mayor grado de precisión las responsabilidades financieras del

Estado⁸¹. En el cuadro que sigue, retomamos los indicadores propuestos para pasar luego a analizarlos en función de cada eje transversal, en cada instancia.

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Prescripciones normativas sobre la administración financiera.	Gasto Público Social dirigido a la Niñez por jurisdicción provincial en términos nominales en millones de pesos. Gasto Público Social dirigido a la Niñez por niño en la jurisdicción provincial en términos nominales en pesos.	Relación del GPSdN con el Gasto Social en la jurisdicción provincial. Relación del Gasto Social con el Gasto Total en la jurisdicción provincial.
	Presupuesto por ordenanza que corresponde al órgano de protección.	Gasto Público Social dirigido a la Niñez por jurisdicción municipal en términos nominales en millones de pesos. Gasto Público Social dirigido a la Niñez por niño en la jurisdicción municipal en términos nominales en pesos.	Relación del GPSdN con el Gasto Social en la jurisdicción municipal. Relación del Gasto Social con el Gasto Total en la jurisdicción municipal.

1.2.1. Indicadores de estructura del contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios.

1.2.1.1. Indicadores estructurales provinciales.

Proponemos como indicador estructural del contexto financiero del interés superior del niño en las provincias indagar sobre las prescripciones normativas sobre la administración financiera, especialmente aquellas que comprometen a los Estados provinciales a destinar los recursos necesarios para garantizar el efectivo acceso a medidas de protección de derechos de NNyA.

En el caso de la Provincia de Jujuy, la LPI señala que el “Estado provincial deberá asignar prioritariamente sus recursos humanos, materiales y financieros, en cantidad y calidad suficientes, con el fin de alcanzar los objetivos de la presente ley”, para esos fines deberá también garantizar “la preferencia en la formulación y ejecución de las políticas sociales y la asignación privilegiada de recursos públicos que las garanticen”⁸². La LPI prevé entre las funciones de la Dirección Provincial de la Niñez y la Adolescencia la de “elaborar su presupuesto de gastos y cálculo de recursos y elevarlo a consideración del Poder Ejecutivo Provincial”, “disponer de los recursos presupuestarios asignados y los previstos por leyes especiales, pudiendo recibir legados y donaciones” y “autorizar la venta de los productos generados en ámbito de la Dirección y la distribución de su producción entre la Dirección y los niños y adolescentes que hayan participado en la producción, correspondiendo el setenta por ciento (70%) a los mismos

⁸¹ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 39.

⁸² A. 4 LPI No 5288/2002.

y el treinta por ciento (30%) a la Dirección, debiendo depositarse los importes correspondientes a aquéllos en caja de ahorro y a su orden y el remanente a una cuenta especial”⁸³. Por otro lado, la ley crea el Fondo de la Dirección Provincial de la Niñez y la Adolescencia⁸⁴ y reza que estará integrado por las partidas fijadas en la Ley General de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Pública Provincial; por los recursos recaudados de conformidad con la LPI; los provenientes de leyes y/o subsidios nacionales; los intereses, reintegros y otros ingresos que resultaren de la administración de sus recursos; y los recursos que reciba por legados, donaciones, contribuciones y aportes de personas de existencia visible o ideal, públicas o privadas, estatales o no, nacionales, provinciales, municipales e internacionales. La ley provincial también define a qué se destinará ese fondo⁸⁵, así los gastos que demande el funcionamiento de la Dirección; subsidios a organizaciones no gubernamentales relacionadas con la niñez y adolescencia; becas a niños y adolescentes; subsidios a familias, tutores o guardadores de NNA y capacitaciones al personal. Prescribe expresamente que el remanente anual del Fondo integrará los recursos previstos para el siguiente ejercicio, sin ninguna restricción⁸⁶.

En el caso de Santiago del Estero, la LPI define entre los Derechos y Garantías de los NNyA, la Garantía de Prioridad en la “asignación de los recursos públicos en la formulación y ejecución de las políticas públicas en miras a la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”⁸⁷ a cargo del Estado Provincial. Entre las funciones de la SubNaf, se encuentra la de “gestionar la obtención de recursos financieros provinciales, nacionales e internacionales para la efectivización de las políticas públicas de niñez y adolescencia”⁸⁸ y administrarlos⁸⁹. La ley dispone que el Gobierno Provincial debe establecer el presupuesto para garantizar el efectivo cumplimiento de las disposiciones que se encuentran en la ley, y especifica que la partida presupuestaria estará incluida en el presupuesto anual. Luego, señala expresamente que “la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores. Los fondos destinados en el presupuesto provincial a la ejecución de programas dirigidos a la infancia y la adolescencia serán intangibles”⁹⁰.

En el caso Tucumán, la LPI provincial reza que las políticas públicas del Estado Provincial, deben garantizar con absoluta prioridad los derechos de NNyA. La prioridad absoluta implicará la preferencia de atención en los servicios esenciales, otorgándose diligenciamiento prioritario en los Organismos que requiera un tratamiento adecuado e integral de los sujetos de la presente Ley – aunque no refiere expresamente la

⁸³ Art. 50 Ley No 5288.

⁸⁴ Art. 51 Ley No 5288.

⁸⁵ Art. 52 Ley No 5288.

⁸⁶ Art. 54 Ley No 5288.

⁸⁷ Art. 7 Ley No 6915.

⁸⁸ Art. 24 Ley No 6915.

⁸⁹ Art. 51 Ley No 6915.

⁹⁰ Art. 50 Ley No 6915.

asignación privilegiada de recursos⁹¹. La LPI provincial crea un Fondo Especial para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, dentro del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social, afectado exclusivamente al cumplimiento de la ley. Al respecto define que estará integrado por los siguientes recursos: partidas establecidas anualmente por el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Pública Provincial; recursos provenientes de leyes o subsidios nacionales; legados, donaciones, contribuciones y aportes de personas de existencia visible o ideal, públicas o privadas, municipales, provinciales, nacionales e internacionales; ingresos que resultaren de la administración de sus recursos. Dispone expresamente también la intangibilidad de los fondos destinados a la niñez adolescencia y familia, establecidos en el presupuesto provincial⁹².

Observamos que en general en todas las leyes provinciales hay referencias a la asignación prioritaria de recursos financieros en materia de niñez y adolescencias. Identificamos tres variables que se cruzan en las leyes de análisis. La primera variable corresponde a la expresa referencia a la asignación prioritaria de recursos financieros (Casos de Jujuy y Santiago del Estero). Así se plantea la "asignación prioritaria de recursos humanos, materiales y financieros, en cantidad y calidad suficientes" (Caso de Jujuy) y en términos de "garantía de prioridad" en la "asignación de los recursos públicos en la formulación y ejecución de las políticas públicas en miras a la protección de los Derechos de NNyA" (Caso de Santiago del Estero). En el caso de Tucumán no hay una referencia directa, pero entendemos que sí en términos indirectos en cuanto plantea que las políticas públicas del Estado Provincial, deben garantizar con absoluta prioridad los derechos de NNyA. La segunda variable implica la creación de fondos especiales (Casos de Jujuy y Tucumán) afectado al cumplimiento de la ley (Caso de Tucumán); o destinado a financiar una serie de gastos que la ley específica (Caso de Jujuy). La tercera variable que identificamos es la prescripción explícita de la intangibilidad de los fondos (Casos de Santiago del Estero y Tucumán). Por último nos parece importante resaltar que la norma santiagueña agrega que la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores, haciendo explícito el principio de no regresión aplicado a la materia.

1.2.1.2. Indicadores estructurales locales.

Proponemos como indicador estructural del contexto financiero del interés superior del niño mirar en las instancias locales si existen prescripciones normativas en materia del compromiso presupuestario de los gobiernos locales con las áreas locales de protección.

Como veíamos en el punto 1.1.1.2. en relación a los indicadores estructurales locales de la recepción en el derecho del interés superior del niño, en el caso de Guampacha no existe un área local de niñez, mientras que en los casos de San Pedro de Jujuy y Las

⁹¹ A. 4 LPI No 8293/2010.

⁹² Art. 52 Ley No 8293.

Talitas, existe efectivamente el área pero no cuentan con un marco normativo específico de la instancia local.

Nos encontramos entonces, al momento de buscar si existen prescripciones normativas en materia del compromiso presupuestario de los gobiernos locales con las oficinas locales de niñez, con que directamente no existen estos marcos locales de referencia.

1.2.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura del contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios.

Los indicadores estructurales del contexto financiero del interés superior del niño nos muestran aspectos positivos en las instancias provinciales que no se reflejan en las instancias locales de análisis. Así en general en todas las leyes provinciales hay referencias a la asignación prioritaria de recursos financieros en materia de niñez y adolescencias, matizadas por el cruce de tres variables de análisis identificadas: la expresa referencia a la asignación prioritaria de recursos financieros (Casos de Jujuy y Santiago del Estero), la creación de fondos especiales (Casos de Jujuy y Tucumán), la prescripción explícita de la intangibilidad de los fondos (Casos de Santiago del Estero y Tucumán) – con el importante agregado de la LPI santiagueña que hace explícito el principio de no regresión aplicado a la materia. Ninguno de estos aspectos se refleja en las instancias locales, donde por el contrario no existen marcos normativos específicos sobre la materia.

1.2.2. Indicadores de proceso del contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios.

1.2.2.1. Indicadores procesales provinciales.

Antes de presentar los indicadores que tomamos en este punto, nos parece importante señalar que mirar cómo los Estados provinciales invierten en materia de niñez, constituye información de muy difícil acceso para nosotros, que además demanda una metodología específica que permita calcular efectivamente el gasto que se realiza en este sentido, especialmente teniendo en cuenta que es un gasto que no figura desagregado. Es por ello, que atento las limitaciones de esta investigación, decidimos remitirnos en este tema a lo ya desarrollado por Unicef sobre esta materia, y tomar indicadores por ellos construidos para analizar el contexto financiero del interés superior del niño en sus aspectos procesales en este punto, y de resultado en el siguiente. Así proponemos como indicador procesal del contexto financiero del interés superior del niño de las provincias el gasto público social dirigido a la niñez por jurisdicción provincial en términos nominales en millones de pesos y el gasto público social dirigido a la niñez por niño en la jurisdicción provincial en términos nominales en pesos.

La Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) – dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Económica, de la Secretaría de Política

Económica, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación - y Unicef realizaron un trabajo conjunto cuyo objetivo fue definir los aspectos metodológicos para cuantificar el Gasto Público Social dirigido a la Niñez (GPSdN)⁹³. Los Observatorios de Unicef aplican dicha metodología en algunas de las provincias en donde están presentes. Atento que los datos disponibles en las tres provincias sólo llegan hasta el 2009, vamos a tomar ese año como referencia. Todos los datos pertenecen al Observatorio de la Situación Social de la Niñez y la Adolescencia, el link que se adjunta en el pie de página nos remite al sitio web donde se puede acceder directamente a las fuentes a las que estamos haciendo referencia⁹⁴. Nótese en este punto, que en el caso de Tucumán se cuentan con datos más actualizados.

Datos correspondientes al año 2009. Fuente http://onat.tucuman.gov.ar/inversion_cuadros.php	Jujuy	Santiago del Estero	Tucumán
Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez. Millones de Pesos corrientes. Total.	1.311,10	1.079,10	2.350,40
Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez por niño en la jurisdicción provincial en términos nominales en pesos.	5206,6 al año.	3431 al año.	4.642,50 al año.
	Promedio en el NOA: 4777,06 ⁹⁵ . Promedio Nacional: 7100,70		

Notamos en primer lugar que si miramos el gasto público social provincial dirigido a la niñez, en principio entre las tres provincias, Tucumán registra la mayor inversión. Ahora bien, cuando cruzamos esta variable con la cantidad de NNyAs en cada provincia, podemos observar que es Jujuy la provincia que en términos comparativos muestra mayor inversión por cada NNyA. En este punto, Jujuy se ubica por encima del promedio en la región del NOA del GPSdN por cada NNyA, mientras Tucumán y Santiago del Estero, se ubican por debajo de ese promedio. Santiago del Estero ocupa el último lugar entre las tres provincias de análisis representando alrededor del 46% del gasto público social provincial dirigido a la niñez que realiza Tucumán, y el 82% del gasto público social provincial dirigido a la niñez que realiza Jujuy. Cuando cruzamos esta variable con la cantidad de NNyAs por provincia, Santiago del Estero invierte por NNyA alrededor del 66% de lo que invierte Jujuy, alrededor del 74% de lo que invierte

⁹³ "Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007". Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF

⁹⁴ http://onat.tucuman.gov.ar/inversion_cuadros.php.

⁹⁵ A partir de los resultados que muestra el ONAT hemos calculado el promedio del GPSdN por Niño en la Región del NOA y el nacional. Para el correspondiente a la región del NOA sumamos los valores construidos por el ONAT de las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán para el rubro "Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez por niño en la jurisdicción provincial en términos nominales en pesos" (lo que suma 23885,3) total que fue dividido en 5, generando el cociente de 4777,06. Para el promedio nacional, hemos tomado los valores correspondientes a cada una de las 24 jurisdicciones del país -23 provincias y CABA- (lo que suma 170417) y hemos dividido esta cantidad en 24, lo que arroja el promedio nacional de 7100,70.

Tucumán, y alrededor del 72% del promedio general en la región. Todas las provincias de la región se encuentran por debajo del promedio nacional del GPSdN por NNyA.

1.2.2.2. Indicadores procesales locales.

En relación a las instancias locales entendemos que lo ideal sería poder utilizar la misma metodología que para provincia e identificar el gasto público social local dirigido a la niñez total, y luego por cada NNyA. Sin embargo, la investigación de Unicef a la que citábamos arriba, no toma instancias locales, con lo cual no contamos con información sobre el punto.

1.2.2.3. Conclusión sobre indicadores de proceso del contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios.

Los indicadores procesales del contexto financiero del interés superior del niño son tomados de una investigación desarrollada por Unicef, debido a la dificultad de acceder a esta información y la necesidad de una metodología particular para calcular estos gastos, ya que no figuran desagregados en los presupuestos. Los datos disponibles corresponden al año 2009 y nos muestran en relación a las instancias provinciales los esfuerzos de los estados en ese momento, en la materia, aspecto que no pudimos conocer en relación a las instancias locales sobre las cuales no hay datos accesibles y específicos sobre el punto. Del cruce entre el gasto público social provincial dirigido a la niñez (donde Tucumán registra la mayor inversión) con la cantidad de NNyAs en cada provincia, podemos observar que es Jujuy la provincia que en términos comparativos muestra mayor inversión por cada NNyA, ubicándose por encima del promedio en la región del NOA en GPSdN por cada NNyA. Tucumán y Santiago del Estero se ubican por debajo de ese promedio, esta última representa alrededor del 66% de lo que invierte Jujuy, y alrededor del 74% de lo que invierte Tucumán y alrededor del 72% del promedio general en la región. Finalmente todas las provincias de la región se encuentran por debajo del promedio nacional del GPSdN por NNyA.

1.2.2. Indicadores de resultado del contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios.

1.2.3.1. Indicadores de resultado provinciales.

Como indicadores de resultado del contexto financiero del interés superior del niño de las instancias provinciales, tomamos indicadores de la investigación de Unicef a que hacíamos referencia en el punto anterior. Proponemos mirar la relación del GPSdN con el gasto público social y la relación del GPSdN con el gasto público total en cada jurisdicción provincial.

Datos correspondientes al año 2009. Fuente http://oniat.tucuman.gov.ar/inversion_cuadros.php	Jujuy	Santiago del Estero	Tucumán
Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez como porcentaje del Gasto Público Social Provincial.	64,1%	45,7%	60,8%
	Promedio en el NOA 60,22%		
	Promedio Nacional 61,92%		
	34%	25,8%	35,8%

Gasto Público Social Provincial dirigido a la Niñez como porcentaje del Gasto Público Provincial Total	Promedio en el NOA 32,42% Promedio Nacional 34,63%
--	---

Cuando relacionamos el GPSdN con el gasto público social provincial, notamos que el mayor porcentaje se presenta en la provincia de Jujuy, seguida de Tucumán: ambas superan la media en la región del NOA, y en el caso de Jujuy, también la media nacional. Luego, cuando se cruza el GPSdN con el gasto público provincial total, el mayor porcentaje corresponde a Tucumán (superando incluso el promedio nacional) y junto con Jujuy, sobrepasan la media en la región. En ambos casos, Santiago del Estero se ubica por debajo del promedio en el NOA.

1.2.3.2. Indicadores de resultado locales.

Como indicadores de resultado del contexto financiero del interés superior del niño en las instancias locales, proponemos como indicador aplicar el mismo de la instancia provincial a la local, a decir mirar la relación entre el GPSdN y el gasto público social y el gasto público total en cada jurisdicción local. Al respecto, no contamos con datos específicos sobre el punto.

1.2.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado del contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios.

Los indicadores de resultado del contexto financiero del interés superior del niño, nos permiten apreciar ciertos logros en las instancias provinciales, aunque ello no se ha podido constatar en las instancias locales, de las cuales no contamos con la información necesaria. Los indicadores propuestos son tomados de una investigación de Unicef sobre la materia, corresponden a información de difícil acceso y construida a partir de la aplicación de una metodología en particular que sólo se ha aplicado hasta ahora en las jurisdicciones provinciales. Al respecto, tomando los datos que señalábamos y relacionamos el GPSdN con el gasto público social provincial, notamos que los porcentajes de Jujuy y Tucumán superan la media en la región del NOA, y en el caso de Jujuy, también la media nacional. Luego, cuando se cruza el GPSdN con el gasto público provincial total, el mayor porcentaje corresponde a Tucumán (superando incluso el promedio nacional) y junto con Jujuy, sobrepasan la media en la región. En ambos casos, Santiago del Estero se ubica por debajo del promedio en el NOA.

1.2.3. Conclusión sobre el contexto financiero del interés superior del niño.

El contexto financiero del interés superior del niño nos muestra en su aspecto estructural que en general en todas las leyes provinciales hay referencias a la asignación prioritaria de recursos financieros en materia de niñez y adolescencias, con expresa referencia a la asignación prioritaria de recursos financieros (Casos de Jujuy y Santiago del Estero), con la creación de fondos especiales (Casos de Jujuy y Tucumán), con la prescripción explícita de la intangibilidad de los fondos (Casos de Santiago del Estero y Tucumán) – con el importante agregado de la LPI santiagueña que hace explícito el principio de no regresión aplicado a la materia. En su aspecto procesal, los datos disponibles corresponden al año 2009 y nos muestran los esfuerzos de los estados provinciales en ese momento, en la materia. Del cruce entre el GPSdN con la cantidad

de NNyAs en cada provincia, podemos observar que es Jujuy la provincia que en términos comparativos muestra mayor inversión en GPSdN por cada NNyA, ubicándose por encima del promedio en la región del NOA. Tucumán y Santiago del Estero se ubican por debajo de ese promedio, Santiago del Estero representa alrededor del 66% de lo que invierte Jujuy, alrededor del 74% de lo que invierte Tucumán y alrededor del 72% del promedio general en la región. Finalmente todas las provincias de la región se encuentran por debajo del promedio nacional del GPSdN por NNyA. En términos de resultado, relacionamos el GPSdN con el gasto público social provincial, notamos que los porcentajes de Jujuy y Tucumán superan la media en la región del NOA, y en el caso de Jujuy, también la media nacional. Luego, cuando se cruza el GPSdN con el gasto público provincial total, el mayor porcentaje corresponde a Tucumán (superando incluso el promedio nacional) y junto con Jujuy, sobrepasan la media en la región. En ambos casos, Santiago del Estero se ubica por debajo del promedio en el NOA. En relación a las instancias locales, en su aspecto estructural, no existen marcos normativos específicos sobre la materia, en su aspecto procesal y en términos de resultados no contamos con la información necesaria.

1.3. La capacidad estatal y el interés superior del niño.

La capacidad estatal es la tercera y última subcategoría que tomamos para analizar el interés superior del niño. Antes de continuar, vamos a introducirnos en qué implica esta subcategoría, aporte que tomamos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que será utilizada luego para analizar cada una de las restantes categorías. Luego presentamos los indicadores construidos y los resultados de su aplicación.

El GT de la OEA, al que hacíamos referencia en los puntos anteriores, propone como categoría (propuesta que nosotros reformulamos como subcategoría) a las capacidades estatales o institucionales. Con ella el GT busca describir un “aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal. Es decir, implica revisar de qué manera y bajo qué parámetros el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas”. El GT señala que esta subcategoría “implica analizar la posibilidad que tienen las instancias de gobierno de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas, que en este caso, refieren a cómo logra la satisfacción de los derechos previstos por el PSS [Protocolo de San Salvador]” y que nosotros proponemos vincularlos en esta investigación a los derechos previstos en la CDN. El GT afirma que resulta necesario identificar las relaciones interinstitucionales, la división de tareas y recursos, las habilidades que el recurso humano tiene para llevar adelante las tareas definidas, y propone cuatro tipos de capacidades estatales que toma de otros estudios⁹⁶. “i) capacidad administrativa que se entiende la habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; ii) capacidad técnica: interpreta la habilidad de los Estados para analizar e implementar políticas económicas y sociales que satisfagan los DESC [que en el marco de esta investigación corresponderá a los derechos de la CDN]; iii) capacidad política: refiere a la habilidad de los Estados para

⁹⁶ Grindle, M.(1996) Challenging the State, Cambridge University Press, Inglaterra.

responder a demandas sociales, permitir la canalización de los intereses sociales incorporando la participación ciudadana en la toma de decisiones y la resolución de conflictos; iv) la capacidad institucional: identifica la habilidad de los Estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica”⁹⁷. El GT sostiene que la inclusión de las capacidades estatales busca recuperar aspectos centrales que den cuenta de la materialización de la voluntad política y técnica de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones. “También busca verificar si están dadas las condiciones efectivas para implementar a través de políticas públicas, o de otras instancias apropiadas, una perspectiva de derechos en el marco de la estructura estatal vigente. La introducción de esta categoría persigue además como objetivo evaluar con mayor complejidad los problemas que enfrenta el Estado para cumplir con sus obligaciones, facilitando en el examen la identificación de aquellos problemas o brechas que refieren a la toma de decisión política o aquellos inconvenientes técnico-administrativos y su diferenciación de los problemas relativos a la gestión pública”⁹⁸. El GT comparte algunos ejemplos de indicadores de esta categoría y remarca especialmente la importancia de la existencia de organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y servicios sociales dentro de la estructura estatal, la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social. Agrega que también se busca captar información relativa a la accesibilidad de los servicios y programas, considerando por ejemplo el acceso físico, la publicidad de los servicios y la pertinencia cultural. Señala también que “la fragmentación entre los distintos niveles de la administración del Estado y entre los diferentes servicios sociales organizados, en muchos casos debido a deficiencias en la coordinación y falta de comunicación entre las agencias o por ausencia de políticas integrales y registros adecuados es un indicador de debilidad de capacidades estatales. Por ende, la inclusión de esta categoría busca identificar estos déficits y contribuir a su superación”. El GT puntualiza que los procesos de descentralización de las políticas y servicios sociales pueden permitir mayor flexibilidad y adaptación a las realidades regionales y a las necesidades locales, pero también conllevan en ocasiones numerosos problemas de coordinación. “Las dificultades se presentan ante la falta de claridad en la definición y distribución de competencias y responsabilidades entre distintas instancias de gobierno y en ocasiones entre diferentes gobiernos, nacionales, regionales o provinciales y locales”⁹⁹. A continuación compartimos los indicadores construidos, para luego pasar a analizarlos en relación a cada eje transversal.

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
---------------	------------	---------	-----------

⁹⁷ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 40.

⁹⁸ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 41.

⁹⁹ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 42.

iii) Capacidades institucionales o estatales. - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional	Coordinación y Articulación. Existencia de Instancias Intersectoriales de diseño y coordinación de la Política Pública en materia de Niñez: Consejos Provinciales. Participación de Servicios Locales. Existencia de Instancias de Planificación de la Política Pública en materia de Niñez. Contralor: Existencia de instancias de monitoreo, seguimiento, evaluación de de la Política Pública en materia de Niñez.	Protocolos vigentes.	Cantidad de reuniones del Consejo Provincial durante el 2014. Acciones desarrolladas por el Consejo Provincial durante el 2014.
	Funciones y Facultades de la Oficina de Protección Local. Articulación: - Participación de la Oficina de Protección Local en Instancias Intersectoriales de articulación de la Política Pública en materia de Niñez. Consejo/Mesa Local. Contralor: - Participación de la Oficina de Protección Local en Instancias de monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política Pública en materia de Niñez que ejecuta. Participación en instancias de diseño de la Política Pública en materia de Niñez que ejecuta.	Protocolos vigentes.	Cantidad de reuniones del Consejo Local durante el 2014. Acciones desarrolladas por el Consejo Local durante el 2014.

1.3.1. Indicadores de estructura de la capacidad estatal.

1.3.1.1. Indicadores estructurales provinciales.

Proponemos como indicadores estructurales de la capacidad estatal del interés superior del niño en las instancias provinciales analizar en primer lugar la existencia de instancias intersectoriales de diseño y coordinación de la política pública en materia de niñez, que en el diseño institucional corresponde a los consejos provinciales de niñez. Nos parece importante mirar estas instancias en cuanto espacios de coordinación y articulación, y analizar también la participación de los servicios u oficinas locales de niñez, hacia dentro de estas instancias intersectoriales. En segundo lugar proponemos mirar la existencia de instancias de planificación de la política pública en materia de niñez y en tercer lugar, la existencia de instancias de monitoreo, seguimiento, evaluación de la política pública en materia de niñez.

Vamos a analizar el primer indicador y el tercer indicador propuestos de manera conjunta, en cuanto las tres provincias coinciden en identificar una misma estructura institucional para desarrollar el diseño y la coordinación de la política pública por un lado, y el monitoreo, seguimiento y evaluación por el otro. Así en la Provincia de Jujuy, la LPI crea en 2002 el Consejo Provincial de la Niñez, la Adolescencia y la Familia; órgano intersectorial e interministerial cuyo objetivo es desarrollar políticas públicas para la promoción y protección integral de los derechos del niño; del adolescente y su familia¹⁰⁰. La ley prescribe que el Consejo estará integrado entre otros, por dos representantes por

¹⁰⁰ Art. 36 Ley No 5288.

las OSC; cuatro representantes de los Municipios, no incorpora al espacio a NNyA¹⁰¹. Entre sus funciones conforme las define la ley, interesa resaltar las de asesorar, diseñar y proponer políticas públicas en materia de niñez; articular las políticas públicas de todas las áreas de gobierno en los aspectos vinculados con la infancia, coordinar acciones entre las distintas áreas del Estado Provincial y la Sociedad Civil para hacer efectivo el SPI, “realizar la evaluación anual de lo actuado y arbitrar los medios de seguimiento y control sobre los organismos del Estado Provincial y las organizaciones no gubernamentales involucradas en la ejecución de las políticas públicas”¹⁰². El Estado nacional informó al Comité de los Derechos del Niño que en el año 2005 se conformó el Consejo Provincial, convocado por la Coordinación de Niñez y Adolescencia que existía en ese tiempo¹⁰³ y que con ello se iniciaron las reuniones correspondientes. Sin embargo, se reconoce desde los funcionarios del mismo gobierno provincial entrevistados que en la práctica de los últimos 7 años, el funcionamiento del Consejo Provincial ha dependido de la voluntad discrecional del funcionario de turno, e incluso se plantea por parte de agentes estatales locales que en los últimos 4 años no se ha reunido, aún cuando la ley reza expresamente que el Consejo “se reunirá en sesiones ordinarias una (1) vez al mes; como mínimo, y en las extraordinarias todas las veces que los soliciten al menos cinco (5) de sus miembros”¹⁰⁴. Funcionarios del gobierno provincial señalaron también, que cuando el Consejo funcionaba, una de las dificultades que se identificaban es que los referentes de otros ministerios que participaban no tenían poder de decisión, porque no tenían un rango alto, a pesar de que la ley prevé que los representantes de los Ministerios o áreas gubernamentales; su rango no será inferior a Director¹⁰⁵. Resulta importante remarcar, que es el Presidente del Consejo, quien tiene la función de convocar a las reuniones¹⁰⁶.

En el caso de la Provincia de Santiago del Estero, la LPI crea un Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia como “órgano consultivo y de asesoramiento en la planificación

¹⁰¹ Art 38. Ley No 5288. “El Consejo estará integrado: a) Un (1) Presidente; b) El Director de la Dirección Provincial de la Niñez y la Adolescencia; c) Dos (2) representantes por las organizaciones no gubernamentales (O.N.G.) con asiento en la Provincia e injerencia en el tema; d) Un (1) representante de la Iglesia Católica que opere en organizaciones comunitarias – sociales para la niñez y la adolescencia; e) Un (1) representante de las organizaciones empresariales de la Provincia; f) Un (1) representante por los trabajadores, elegidos entre los miembros de la asociación gremial de tercer grado más representativa de la Provincia; g) Un (1) representante por la Secretaría de Desarrollo Social de la Provincia; h) Un (1) representante por la Secretaría de Salud Pública de la Provincia; i) Un (1) representante por el Ministerio de Educación de la Provincia; j) Dos (2) representantes por el Poder Judicial, uno por la Magistratura y otro por el Ministerio Pupilar; k) Un (1) representante por la Comisión de Asuntos Sociales del Poder Legislativo de la Provincia; l) Un (1) representante por cada Universidad con asiento en la Provincia; con injerencia en el tema; m) Un (1) representante de la Sociedad Argentina de Pediatría – Filial Jujuy; n) Cuatro (4) representantes de los Municipios.

¹⁰² Art. 37 Ley No 5288.

¹⁰³ “Lista de Cuestiones Relacionadas al Examen del Tercer Informe Periódico” presentadas por la República Argentina, en el año 2010, ante el Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/ARG/Q/3-4/Add.1)

¹⁰⁴ Art. 43 Ley No 5288.

¹⁰⁵ Art. 39 Ley 5288.

¹⁰⁶ Art. 44 Ley No 5288.

de políticas públicas de protección integral de derechos de NNA, para fortalecer la participación institucional de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en las temáticas de la niñez y adolescencia”¹⁰⁷. Las funciones del órgano son, entre otras “proponer, debatir, acordar y coordinar las políticas públicas en el área de la niñez y adolescencia en todo el ámbito provincial, articulando transversalmente la acción de gobierno” y “promover en coordinación con la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”¹⁰⁸. La Subsecretaría de Niñez Adolescencia y Familia preside el espacio que además debe componerse –entre otros- por representantes de OSC de todo el territorio que se encuentren debidamente registradas; NNA mayores de doce años -la reglamentación determinará el mecanismo de designación- y representantes de los centros locales de protección integral de los derechos de NNA¹⁰⁹. La primera reunión del Consejo Provincial se ha realizado en octubre 2014, a pesar de la falta de reglamentación de la LPI, con lo cual podemos inferir se trata de una clara decisión política de impulsar el espacio. Según agentes estatales, este primer encuentro ha buscado instalar el consejo, y discutir un posible reglamento interno. Desde el gobierno provincial se evalúa que en la conformación del SPI en la provincia, falta ajustar la práctica concreta, cuesta hablar el mismo lenguaje, y compartir el norte en la acción. Todo ello demanda, según el referente provincial entrevistado, una construcción cotidiana, con los diferentes actores involucrados. Agrega que el objetivo indirecto del consejo es fortalecer el trabajo de las Mesas Locales de Niñez, que participan a través de sus representantes, retroalimentando así ambos espacios. Remarca especialmente, el respeto desde el gobierno provincial por los procesos locales, la apuesta a que sean genuinos. Afirma el agente la necesidad de nutrir el Consejo Provincial con aportes generados desde las instancias locales, como fundamento de la existencia misma del Consejo, y como particularidad esencial para el diseño de una política pública adecuada al territorio. Sin embargo, por su parte, las OSC entrevistadas plantean por un lado que no han sido convocadas y por el otro, que este espacio no tuvo presente la necesidad de incorporar referentes de comunidades campesinas, que representen las particularidades propias y diferenciadas que caracterizan a la Niñez campesina, y puedan aportar desde esta perspectiva.

¹⁰⁷ Art. 27 Ley No 6915.

¹⁰⁸ Art. 29 Ley No 6915.

¹⁰⁹ Art. 28 Ley No 6915. Composición. El Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia estará compuesto por: a) La máxima autoridad sobre la temática representando al Poder Ejecutivo de la Provincia, quien lo presidirá; b) Representantes del Poder Legislativo y del Poder Judicial de la Provincia; c) La Defensoría del Pueblos de la Provincia a través del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; d) Representantes de organizaciones no gubernamentales (O.N.G.) de todo el territorio provincial, que desarrollen sus actividades en favor de la niñez y adolescencia, que se encuentren debidamente registradas; e) Las niñas, niños y adolescentes, quienes deberán tener doce (12) años como mínimo y tener residencia en la Provincia. La reglamentación determinará el mecanismo de designación; f) Representantes de los centros locales de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La LPI de Tucumán, crea un Consejo Provincial de Niñez¹¹⁰, cuyas funciones son, entre otras, “concertar y diseñar políticas de protección integral de los derechos de NNyA y sus familias”; “favorecer la coordinación de acciones entre las distintas áreas del Gobierno Provincial, así como con los municipios y con organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención de NNyA”; promover el desarrollo de Programas “dando activa participación en el planeamiento de dichas acciones, a los municipios y organizaciones no gubernamentales”, “proponer mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección integral de los derechos de NNyA”¹¹¹. La Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia preside el Consejo Provincial, que además se integra –entre otros- un representante de Organizaciones No Gubernamentales, inscripto en el Registro creado por la presente Ley. La ley no contempla entre los miembros del Consejo Provincial a los referentes de los Servicios Locales de Niñez Adolescencia y Familia, Oficinas Locales de Protección Integral de la Niñez, (lo cual se entiende por parte de referentes estatales provinciales como un error en que incurre la ley) tampoco incorpora a NNyA¹¹². El Consejo Provincial tucumano, a 5 años de la sanción de la ley provincial, no se ha conformado aún de manera efectiva. La reciente reglamentación plantea que “en su primer conformación y estando presentes todos sus integrantes, el Consejo Directivo deberá, previo a funcionar, dictarse su reglamento interno. En el mismo se regularán, entre otras cuestiones, requisitos de los representantes, quórum, mayorías, convocatoria a las reuniones, periodicidad de las mismas, sanciones”¹¹³. Lamentablemente no fija un plazo para su conformación con cual, entendemos, queda abierto un amplio margen de discrecionalidad al respecto. Entre las funciones otorgadas al Consejo, la reglamentación resalta que “se tendrá especialmente en cuenta la función programática y consultiva del Consejo Provincial, frente a la función operativa de la DINAf, como organismo de ejecución de políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes”¹¹⁴. Desde los agentes estatales provinciales se remarca que la Mesa Interministerial de Niñez Provincial constituye un antecedente institucional inmediato del Consejo Provincial. Se trata según refieren, de un espacio conformado de manera estable por referentes de los Ministerios de Salud, Educación, Interior y Desarrollo Social, que se ha sostenido desde el año 2005, primero coordinado por Salud y desde el

¹¹⁰ Art. 40 y Cctes Ley 8293.

¹¹¹ Art. 45 Ley No 8293.

¹¹² Art. 42.- COMPOSICION. El Consejo Provincial de Protección Integral de las Derechas de Niñas, Niños y Adolescentes estará compuesta por: 1.- Un Presidente; 2.- Un Consejo Directivo; 3.- Un equipo Técnico Administrativo

Art. 44.- CONSEJO DIRECTIVO. El Consejo Directivo estará integrado por: 1.- El Presidente del Consejo Provincial de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y adolescentes; 2.- Un representante del Ministerio de Salud Pública; 3.- Un representante del Ministerio de Educación; 4.- Un representante del Ministerio de Desarrollo Social; 5.- Un representante de la Secretaría de Estado de Derechos Humanos; 6.- Un representante de la Secretaría de Hacienda; 7.- Un representante del Ministerio de Seguridad Ciudadana; 8.- Un representante de Organizaciones No Gubernamentales, inscripto en el Registro creado por la presente Ley, a quienes se invitará a participar.

¹¹³ Art. 41 Reglamentación Ley SPI 8293 - <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-1615-4-SENAyF-15062015.pdf>

¹¹⁴ Art. 45 Reglamentación Ley SPI 8293 - <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-1615-4-SENAyF-15062015.pdf>

2010 coordinado por la DINAF, que se reúne quincenalmente, con el objeto de articular política pública en materia de infancia. Nos parece importante remarcar que las organizaciones de la sociedad civil no forman parte de esta Mesa, como sí lo prescribe la ley en relación al Consejo Provincial. La conformación del Consejo Provincial, según agentes estatales provinciales, implicaría otorgarle mayor institucionalidad a la práctica de esta Mesa.

Sobre el primer y el tercer indicador que hemos unificado en su análisis, notamos que todos los estados provinciales crean normativamente una instancia intersectorial e interministerial provincial, llamada Consejo Provincial. Todos los Consejos tienen las funciones de asesorar, debatir, acordar/concertar, diseñar y proponer políticas públicas en materia de niñez; articular y coordinar (favorecer la coordinación en el caso de Tucumán) de acciones entre las distintas áreas del Estado Provincial y la Sociedad Civil para hacer efectivo el SPI; promover/proponer los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección integral de los derechos de NNyA (realizar la evaluación anual de lo actuado y arbitrar los medios de seguimiento y control sobre los organismos del Estado y las ONG involucradas en la ejecución de las políticas públicas Caso de Jujuy). Identificamos algunas diferencias en cuanto a los miembros que integran estos espacios, así todos los consejos incorporan a representantes de OSC (volveremos sobre este punto más adelante al momento de analizar la participación de las OSC) pero sólo en dos casos se incorpora a referentes de las oficinas locales de niñez (Caso de Jujuy y Santiago del Estero) y sólo en un caso se incorpora a NNyAs al consejo (Caso de Santiago del Estero, volveremos sobre este punto más adelante al momento de analizar la participación de NNyAs). Cuando miramos cómo funcionan estos espacios en la práctica, nos encontramos con que estos espacios no se han conformado de manera efectiva: en uno de los casos se formó el espacio pero cayó a los pocos años (Caso de Jujuy) en otro caso, el espacio ha sido formado muy recientemente (Santiago del Estero) y en otro caso nunca se conformó (Caso de Tucumán). La falta de reglamentación de las leyes provinciales ha sido utilizada por algunos gobiernos para justificar la falta de conformación de estos espacios. Entendemos que los incipientes avances demuestran que el funcionamiento de los consejos, depende en gran medida, de la voluntad política y discrecional de los poderes administrativos de turno de las provincias de referencia.

En relación al segundo indicador propuesto, referido a cómo se realiza la planificación de la política pública en materia de niñez en general en cada provincia, en el caso de la Provincia de Jujuy, a partir del discurso de agentes estatales provinciales entrevistados no se identifican a las líneas estratégicas federales como criterios para organizar la política pública provincial en materia de Niñez, sin perjuicio de la posible influencia que pudieran haber tenido. Tampoco surge que exista un área específica dentro del organigrama de la Dirección de Niñez, vinculada a la planificación de la política pública en materia de Niñez. Por otro lado, agentes estatales provinciales reconocen que no hay una metodología de planificación institucionalizada ni formalizada, a pesar de la intención de avanzar sobre este punto. Al respecto los agentes estatales provinciales entrevistados plantean que sí constituye una práctica instalada

realizar planificaciones anuales, y evaluaciones semestrales, entre los diferentes equipos de trabajo; pero reconocen también que muchas veces la cantidad de demanda y la urgencia que por lo general caracteriza los casos que se reciben implica dejar de lado aquello que se ha planificado.

En el caso de la Provincia de Santiago del Estero, del Informe de Proyectos y Programas presentados por SubNaf¹¹⁵ surge que las acciones desarrolladas en materia de Niñez, reflejan las líneas estratégicas federales. Existe un “Área de Diseño y Ejecución de Proyectos” dependiente de la SubNaf, que según agentes estatales de provincia, tiene como función principal construir proyectos para presentar en SENNAF y en distintos municipios. Para ello el área elabora diagnósticos de las principales problemáticas que llegan al organismo, de este modo, los proyectos que se generan responden a esas problemáticas identificadas. El espacio también está abocado a la planificación del desarrollo de los proyectos generados y su posterior evaluación. Los agentes estatales tienen una valoración muy positiva del espacio, aunque reconocen la dificultad de combinar ambas actividades –evaluación y planificación– y el consiguiente riesgo de que alguna de las dos, quede en segundo plano. Atento ello se espera, desde el gobierno provincial, mejorar el espacio.

En el caso tucumano, los agentes estatales provinciales plantean que la política pública en materia de niñez, se organiza directamente en función de las líneas estratégicas federales. Según agentes estatales el Departamento de “Diagnóstico, Articulación y Planificación”, dependiente de la DINAF motoriza los procesos de planificación y evaluación, donde participan todas las áreas y departamentos que conforman la Dirección. Los referentes entrevistados de Provincia, identifican tres niveles diferentes de planificación, con objetivos y participantes diferentes. En una primera instancia, según plantean, se aborda cada Línea Estratégica. Se definen objetivos generales, y participan la Secretaría de Estado de Niñez Adolescencia y Familia y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. En una segunda instancia, según refieren, toman a los Departamentos o Áreas, que operativizan las Líneas Estratégicas. En relación a ellos, plantean que se definen objetivos específicos, y participan en dicha definición los Directores y Subdirectores. Finalmente se profundiza en los Dispositivos o Programas que desarrollan acciones puntuales. En esta instancia participan los equipos de trabajo en la planificación de dichas acciones, según señalan. Los referentes provinciales plantean que los Servicios Locales de niñez no participan directamente de las instancias de planificación de las Áreas de la DINAF, tampoco participan de las instancias de planificación de los equipos de trabajo. Por el contrario, tienen espacios propios y separados de las instancias descritas, donde se realiza un seguimiento, evaluación del funcionamiento de cada servicio, en dos aspectos, por un lado en el desarrollo de las funciones del Servicio en el marco del protocolo de intervención y por el otro en lo que respecta al proceso de conformación de una nueva institucionalidad. Los Servicios Locales en general, puntualizan agentes estatales provinciales, se

¹¹⁵ Informe de Programa y Proyectos de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, 5 de enero de 2015.

organizan por zonas, cada una cuenta con un coordinador dependiente de DINAF que acompaña los servicios y en cada zona se llevan adelante instancias colectivas de evaluación y seguimiento. Especialmente desde los agentes estatales provinciales se enfatiza que en vista a alcanzar la autonomía de los servicios locales, -y concretar lo que ellos denominan un proceso de descentralización real- los municipios deben asumir la atención y el abordaje de las problemáticas de niñez del municipio, y en consecuencia la planificación de la política pública propia. Según plantean, se realizan alrededor de 3 o 4 jornadas anuales de evaluación de fortalezas y debilidades de los Servicios Locales para evaluar el mayor acompañamiento desde el órgano provincial, desde el entendimiento de que al órgano tiene a su cargo la coordinación de todo el SPI. En esos espacios, se comparten las líneas estratégicas, con los Servicios Locales. Según las agentes estatales provinciales, el Servicio Local de Las Talitas, pertenece a la denominada zona del “Gran San Miguel”. Los agentes estatales locales no perciben estas instancias como espacios de autoevaluación sino como instancias donde dar cuenta de la gestión al órgano provincial. Por su parte, los agentes estatales provinciales expresan que se privilegia a los Servicios Locales constituidos mediante ordenanza (no es el caso de Las Talitas) con mayor participación en las decisiones en relación a la planificación y evaluación de las acciones. Ello fundado, según manifiestan, en que el compromiso de aquellos municipios es diferente, porque le dan a la oficina local una institucionalidad distinta.

Sobre este segundo indicador, observamos cierta debilidad en la capacidad técnica de uno de los estados provinciales de análisis (Caso de Jujuy) para asumir la planificación de la política pública desde un abordaje más riguroso. Identificamos que esto se debe, por lo menos parcialmente, a la falta de recursos humanos o de infraestructura que evite que la urgencia y la demanda desborden a las agencias, pero entendemos está atravesado también por la falta de jerarquización e importancia que se le da a esta actividad. Entendemos que es muy difícil salir de un círculo vicioso de urgencia tras urgencia, si no se asume de manera prioritaria la planificación de las acciones. Si bien en el discurso surge explícitamente entre los agentes estatales la voluntad de mejorar este aspecto, aparece como una expresión de deseos que no se materializa en acciones al respecto. Por otro lado, observamos también que las líneas estratégicas nacionales han podido colarse en mayor o menor medida dentro de las planificaciones provinciales analizadas, desde el extremo de no incluirlas expresamente (Caso de Jujuy), a pensar y diseñar la política pública en materia de niñez en función de ellas (Caso de Tucumán – tal vez con mayor énfasis- y Santiago del Estero). Creemos que esto es consecuencia de la discrecionalidad con la que cada provincia define y diseña la política pública propia en la materia, en este sentido hay provincias que han previsto áreas específicas dentro del organigrama que asumen esta tarea (Casos de Tucumán y Santiago del Estero) lo que nos parece tiene un impacto positivo.

La capacidad estatal estructural de los estados provinciales coinciden en prever normativamente una instancia intersectorial e interministerial provincial de diseño, coordinación y monitoreo de la política pública. Todas las normas provinciales prescriben la conformación de estos espacios, e incluso son parecidas las funciones y

los miembros que se espera conformen los Consejos. Con ciertos matices presentes en la ley tucumana que olvida incorporar a los referentes de los Servicios Locales, y en las leyes de Tucumán y Jujuy que no incorporan a NNyA al espacio. El interés superior del niño debe reafirmarse en la coordinación y aplicación de la política pública en materia de niñez, el carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado de los derechos del niño demanda espacios intersectoriales para el diseño de política pública en materia de niñez, por eso nos parece que estos espacios son muy importantes, y constituyen un aspecto positivo del diseño institucional. Sin embargo, la falta de reglamentación en general de las leyes provinciales, ha sido utilizada por algunos gobiernos para justificar la falta de conformación de estos espacios. Cuando miramos cómo efectivamente funcionan/han funcionado estos espacios en la práctica, nos encontramos con que los Consejos Provinciales analizados no se han conformado de manera efectiva, aunque con diferentes matices al respecto. Así caso en que el Consejo nunca se conformó (Caso de Tucumán); o se conformó en algún momento pero luego dejó de funcionar (Caso de Jujuy) o muy recientemente ha empezado a conformarse (Caso de Santiago del Estero). Los incipientes avances demuestran que el funcionamiento de estos espacios en la región, depende en gran medida, de la voluntad política y discrecional de los poderes administrativos de turno de las provincias de referencian impactando en la capacidad técnica de los estados provinciales para analizar la política pública. Observamos en el caso tucumano (caso de la Mesa Interministerial al que hacíamos referencia) una suerte de resistencia a incorporar en estos espacios a referentes de la sociedad civil, tal vez ligada a un descreimiento del aporte que pueda hacer la sociedad civil, o se asume que su rol sólo puede ser pasivo en la construcción de políticas públicas en materia de infancia. A ello se suma que los Consejos Provinciales no incorporan a NNyA (Casos de Tucumán y Jujuy) ambas circunstancia entendemos que impactan negativamente en la capacidad política de los estados provinciales de incorporar a distintos actores en la toma de decisiones sobre la política pública.

1.3.1.2. Indicadores estructurales locales.

Proponemos como indicadores estructurales de la capacidad estatal del interés superior del niño en las instancias locales analizar en primer lugar las funciones y facultades de las oficinas locales; en segundo lugar mirar su participación en instancias intersectoriales de articulación de la política pública en materia de niñez, los Consejos o Mesas Locales; en tercer lugar, su participación en instancias de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública en materia de Niñez que ejecuta; y por último su participación en instancias de diseño de la política pública en materia de niñez que ejecuta.

En primer lugar, sobre las funciones y facultades de las oficinas locales de niñez, en el caso de San Pedro de Jujuy, según agentes estatales locales la falta de un protocolo de intervención provincial ante una denuncia de vulneración de derechos de NNA repercute negativamente en el accionar del CAINAF. Ello se impacta en la definición de cuáles son las funciones y las facultades del área y significa también, según las referentes a cargo, el armado artesanal de circuitos de intervención. Los agentes

estatales locales reconocen que le corresponde al CAINAF, ante un caso en concreto priorizar aquellas medidas proteccionales ordinarias y armar una red institucional para abordar el caso. Los agentes locales, manifiestan que Dirección de Niñez es quien define los lineamientos a seguir ante un caso en particular, y quien tiene la facultad de aplicar una medida excepcional. Por su parte el CAINAF aplica esos lineamientos y elabora los correspondientes informes. Las referentes del CAINAF expresan que una gran cantidad de demandas recaen sobre la oficina local, mientras que según entienden, otras instituciones no asumen su rol en el marco del SPI, y no se hacen cargo de la parte que les corresponde en esta construcción. Remarcan que no se cuenta con una estructura suficiente que permita dar soluciones ante casos de vulneración de derechos, y que a ello se debe agregar, la falta de celeridad en las respuestas, y los circuitos lentos y burocráticos que deben seguirse al momento de ensayar una articulación con otra institución.

En el caso de Guampacha, como veíamos antes no existe una oficina local, sin embargo, según los agentes estatales provinciales interviene en casos de vulneración de derechos de NNA la Coordinación de Centro Zonales del Interior. Esta área tiene como objetivo general “desplegar todas las medidas de protección necesarias a fin de restituir los derechos vulnerados, propiciando el desarrollo integral de los NNA que habitan en las localidades interinas del territorio de la provincia”¹¹⁶ además de articular entre el equipo técnico central y los equipos territoriales que conforman los Centros Zonales. La Coordinación de Centro Zonales del Interior en los casos como Guampacha, según los agentes estatales, llega directamente a terreno con sus equipos de trabajo, y plantea un dispositivo con las instituciones locales, tratando de armar redes.

En el caso de Las Talitas, en la instancia actual del desarrollo de los Servicios Locales en Tucumán en general, les corresponde a ellos según los agentes estatales provinciales, la primera instancia de abordaje en el marco del Protocolo de Aplicación de Medidas de Protección que rige para toda la provincia y que además ha sido receptado en el marco de la Reglamentación de la Ley Provincial de Protección Integral. En consecuencia, deben realizar la verificación de la situación de vulneración de derechos ante una denuncia en concreto y avanzar en la elaboración de un diagnóstico general, inicial y presuntivo sobre la situación en particular. Esto incluye indagar, según refieren los agentes provinciales todos aquellos datos que describen la problemática, los recursos institucionales y comunitarios alrededor de la familia. Para una vez concluido ello, darle intervención a un equipo específico del órgano provincial. Agentes estatales provinciales afirman, que el objetivo es que los Servicios Locales en el futuro asuman también las Medidas de Protección, que corresponden a la segunda etapa del protocolo citado y que por el momento siguen a cargo de la DINAF. De avanzar en este sentido, las oficinas locales sólo se dirigirían al órgano provincial para solicitar una Medida Excepcional. En el caso concreto del Servicio Local de Las Talitas, desde agentes estatales locales se identifica que las intervenciones que realizan son principalmente la asistencia de casos, que frecuentemente representan situaciones de urgencia. La

¹¹⁶ Informe sobre Programas y Proyectos de SUBNAF, enero 2015.

promoción y la prevención en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes son actividades relegadas, reconocen las agentes locales, y ello se relaciona según plantean con las limitaciones propias de una estructura municipal tan pequeña. En el marco de las funciones asumidas conforme al Protocolo, las referentes locales del Servicio Local identifican que su función es llevar adelante la denuncia de vulneración de derechos, concentrar toda la información disponible sobre un caso y presentarla ante la DINAF, incluso en ciertas oportunidades, remarcan que llegan a sugerir una línea de trabajo. Se reconoce desde el mismo Servicio que la intervención no es inmediata, que falta celeridad para responder ante un caso concreto. Ante ello, un factor que identifican son los circuitos burocráticos que tienen que seguir para la articulación con las demás agencias estatales involucradas, como los canales para el pedido de informe. Además, resaltan que la falta de medios de movilidad, para llegar directamente a territorio desde la oficina local, la falta de personal, y de equipamiento tecnológico, son componentes que se identifican también como determinantes de la falta de celeridad señalada. A ello debe agregarse que las agentes que están a cargo del servicio, responden también a las demandas que se realizan desde la Acción Social del Municipio, que pueden no tener relación con las actividades que a ellas les corresponde en el marco del servicio. Por otro lado, referentes de organizaciones de la sociedad civil señalan, que no existe claridad en cuáles son las funciones de las agentes estatales locales del Servicio.

Sobre el primer indicador propuesto, debemos distinguir entre los municipios que cuentan con oficinas locales y los que no. En aquellos municipios que cuentan con una oficina local de niñez, observamos en el caso de Jujuy que la falta de un instrumento que ordene la intervención, le quita claridad al momento de identificar cuáles son las funciones que le corresponde al servicio. Por su parte, en Tucumán, que sí existen los instrumentos de referencia, vemos que se suma otro factor a tener presente, que también va en detrimento de la claridad de las funciones del Servicio. Así, en el caso la duplicación de funciones, el hecho de que la misma oficina asume también otros quehaceres dentro del organigrama municipal. Luego, ambas instancias locales coinciden en remarcar la falta de celeridad al momento de dar respuestas ante la demanda, ello atravesado por circuitos que identifican como lentos y burocráticos, repercutiendo de manera negativa en la articulación con otras instituciones. En el caso de Guampacha, la instancia de verificación de casos es asumida por la oficina central de capital que se traslada al territorio. Esto en primer lugar repercute en el abordaje territorial, en cuanto un equipo asume todo el territorio que no cuenta con oficinas locales. De esta circunstancia se desprende la propensión a generar una suerte de cuello de botella, y otro punto que más adelante se profundizará, se relaciona a las posibilidades efectivas de acceder a esta instancia provincial.

A continuación vamos a analizar los restantes indicadores que proponemos en este eje de manera conjunta, desde el entendimiento que las acciones que proponemos mirar se vinculan a un mismo espacio, que corresponde a los Consejos Locales o Mesas Locales. Vamos a analizar la participación de las oficinas locales en instancias intersectoriales de diseño, articulación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública en materia de niñez.

En San Pedro de Jujuy, funciona según agentes estatales locales desde el año 2007, un COMUNAF. Es considerado por referentes estatales provinciales como uno de los mejores consejos en la provincia, aunque valga contextualizar que sólo muy pocos funcionan, alrededor de 2 o 3 Consejos, según una de las agentes provinciales entrevistadas. Manifiestan los agentes locales que el Consejo cuenta con una ordenanza que reconoce formalmente el espacio. En general los agentes estatales locales reconocen como fortaleza del espacio que existe una participación activa y constante de varias instituciones involucradas con la temática, aunque algunos referentes remarcan como deficiencia, que no son todas las instituciones que realmente deberían. Identifican un grupo estable de alrededor de 10 participantes de las áreas de educación, municipio, CAINAF y policía. Remarcan también que el espacio tiene una conformación multipartidaria, lo que se percibe como positivo. La convocatoria es abierta a todas las instituciones y a referentes de la sociedad civil, y por lo general, según señalan agentes locales, se suman muchos referentes de diferentes áreas y organizaciones, a principio de año y después decae. Plantean que la idea es sumar a la comunidad en general, hay vecinos que participan en algunas convocatorias, pero no asiduamente. Manifiestan la importancia de incorporar en el futuro a NNyA, aunque reconocen que actualmente no participan del espacio. La ordenanza que reconoce el órgano, prescribe que debe presidir el consejo la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio. Sin embargo la presidencia actual del consejo la ejerce un referente de la seccional policial de San Pedro, y esta experiencia se evalúa como positiva, en cuanto ha fortalecido la independencia del organismo, según los referentes, de lo político partidario del municipio. En consecuencia, se espera modificar esta normativa para recepcionar esta práctica. En general todos los agentes locales enfatizan en la necesidad de profundizar en la formación y capacitación de los profesionales miembros del Consejo en materia de SPI y agregan que existe un desconocimiento generalizado en la población sobre el cambio de paradigma. En relación a las funciones del Consejo, diferentes agentes estatales locales identificaron las siguientes, impulsar política pública en materia de niñez, generar propuestas en base a un diagnóstico de la comunidad, canalizar demandas sociales en forma de proyectos, ser contralor de las diferentes instituciones vinculadas a la infancia del municipio. Entre sus funciones incluye la de contralor de la política pública en materia de niñez, en la instancia local. Aunque surge de las entrevistas, que en la práctica esta es una función que todavía falta aceptar. En el espacio se comparten casos concretos de vulneración de derechos, y se piensan diferentes estrategias de abordaje, antes de llegar hasta CAINAF, aunque reconocen que todavía no alcanzaron suficiente desarrollo y según refieren, muchos casos terminan judicializados. Del análisis de las entrevistas realizadas surge que no todos los agentes locales tienen la misma claridad sobre estas funciones.

En la Comisión Municipal de Guampacha, según las OSC entrevistadas, no se ha avanzado aún en una estrategia para su niñez campesina. Al respecto, las OSC sugieren que la “Mesa de Tierra” de Villa La Punta, Mesa de Tierra más cercana a Guampacha, puede ser el espacio desde donde empezar a pensar la estrategia. Los referentes de OSC refieren que la Mesa nuclea a diferentes miembros de las comunidades campesinas

aledañas que participan activamente - a pesar de las distancias de entre 10 y 15 km que tienen que atravesar - y que en un principio nació por el conflicto de tierras y por la necesidad de organizar y discutir alternativas específicamente para defender la tierra. Pero agregan, que con el tiempo la Mesa fue ampliando los temas a discutir, en función de las problemáticas que fueron surgiendo en las comunidades. Desde las OSC entrevistadas se propone que en articulación con SubNaf podría instalarse una Mesa de Niñez a nivel rural en el marco de la Mesa de Tierra de Villa La Punta. La idea sería empezar por generar un espacio dentro de la Mesa para pensar la niñez campesina, y para ello se concibe importante que un representante de SubNaf participe del espacio, con perspectivas a futuro de instalar allí una "Mesa de Niñez Rural". Observamos que tal posibilidad puede propiciar la generación de redes entre las OSC presentes en el territorio, las Comisiones Municipales y la propia SubNaf, e incluso potencialmente nutrir al Consejo Provincial, todo lo cual, en principio se condice con la estrategia pensada por el gobierno provincial para la niñez campesina, aunque todavía no desarrollada.

En Las Talitas, según agentes estatales locales existe una Mesa de Trabajo Local de Niñez, que constituye una instancia de articulación local e intersectorial, integrada exclusivamente por agentes estatales para la discusión de casos concretos y complejos. Se trata según refieren de una pequeña red informal, donde participan agentes de las áreas de Salud, Educación y Municipio, convocados esporádicamente por el mismo Servicio Local para la discusión de un caso definido. En este espacio, comparten información sobre el caso, en el que intervienen las distintas áreas mencionadas, luego, según plantean las agentes locales, cada área sigue sus circuitos propios de denuncia que finalmente llegan a DINAF con más información, no contradictoria, más completa. Según los agentes locales, el espacio ha facilitado, mejorado y clarificado los circuitos de articulación, con lo cual las articulaciones son más formales, acercando a las diferentes áreas, acortando las brechas entre ellas. Surge de las entrevistas, que este espacio no tiene entre sus funciones la discusión, el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública local en materia de niñez. Las referentes locales plantean que no participan de instancias de diseño de la política pública que ejecutan en materia de niñez, manifiestan que ya viene diseñada desde provincia. Resaltan también que no existen instancias locales de diseño de política pública en materia de niñez. Por otro lado, los agentes locales identifican todavía un desconocimiento en general de las funciones y actividades del Servicio en el municipio, y perciben que la Mesa de Trabajo en el último año y medio, ha permitido difundir las funciones del Servicio. Las OSC no participan como miembros de esta Mesa, sino que son invitadas por decisión del Servicio, ante casos en los que estén involucradas de alguna manera. De forma paralela existe otro espacio, una Mesa de Organizaciones, conformada durante el 2014 exclusivamente por OSC, pero que ha dejado de reunirse durante el 2015. Observamos que no se han dado todavía, instancias de articulación entre la Mesa de Organizaciones y la Mesa de Trabajo Local. Entendemos que ninguna de estas mesas tiene incorporada una práctica sistémica de reunirse, ni funciona de manera autónoma, más bien ambos espacios son convocados con ocasión de algún disparador.

Sobre los restantes indicadores propuestos para este eje, referidos a la participación de las oficinas locales en instancias intersectoriales de diseño, articulación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública en materia de niñez. Identificamos que estos espacios están vinculados a los Consejos o Mesas Locales por ello proponemos un análisis conjunto de estos espacios, que nos permita mirar cómo se llevan adelante estas acciones. Nos encontramos entonces con diferentes situaciones. Por un lado, no existen estos espacios intersectoriales de manera formal en las instancias locales en los casos de Las Talitas y de Guampacha. Ambos casos coinciden en que no está previsto en el diseño mismo de la estructura institucional un espacio de estas características y tampoco se identifica voluntad política de generar este tipo de instancias. Esto nos remite a la falta de previsión de espacios intersectoriales de diseño de políticas públicas en materia de infancia en las instancias locales. Sin perjuicio de que existen en la práctica instancias informales que se acercan incipientemente a estos objetivos. Nos parece un aspecto negativo del diseño institucional, que además entendemos nos muestra cierta debilidad en la capacidad técnica para el análisis de la política pública, y en la capacidad política de los gobiernos locales de incorporar a NNyA y a la sociedad civil en la toma de decisiones sobre la política pública en materia de niñez. Por otro lado, sólo en el caso de San Pedro, existe un COMUNAF como espacio intersectorial que asume el diseño y articulación, el seguimiento y monitoreo de la política pública local en materia de niñez, tal vez con mayor énfasis en algunas actividades más que en otras. Si bien, su existencia y funcionamiento plantean diferentes aspectos positivos, la debilidad del espacio nos parece se encuentra ligada con la capacidad técnica del Estado local vinculada a la necesidad de profesionalizar sus recursos humanos. Reconocemos en San Pedro cierta habilidad política del municipio en cuanto incorpora a referentes de la sociedad civil en dicho espacio, entendemos esto se debe potenciar fortaleciendo de manera activa desde el mismo Estado Local, la participación de la sociedad civil. Como se profundizará más adelante, el espacio no incorpora a NNyA.

La capacidad estatal estructural de los estados locales presenta dos aspectos que nos parecen importantes tener presentes en el análisis: el funcionamiento de las oficinas locales de protección, y la existencia de Consejos o Mesa Locales de niñez, en cuanto asumen ciertas actividades. Sobre el primer aspecto, identificamos dos situaciones, municipios que cuentan con una oficina local, y municipios que no. Luego entre aquellos que sí cuentan con una instancia local de protección (Casos de San Pedro de Jujuy y Las Talitas) observamos que la capacidad estatal de definir con claridad los roles institucionales presenta ciertas debilidades, debido a que dichas funciones no se definen o a pesar de definidas, no se incorporan en la práctica concreta; ambos casos atravesados por la falta de celeridad en las respuestas, circuitos que identifican como lentos y burocráticos, generando un impacto negativo en la intervención. La otra situación identificada corresponde a la falta de una oficina en la instancia local (Caso de Guampacha), donde se asume la intervención desde la oficina central de capital, cuya accesibilidad analizaremos más adelante. Sobre el segundo aspecto, la existencia de Consejos o Mesas locales de niñez, en cuanto asumen el diseño, articulación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública en materia de niñez, nos encontramos con dos situaciones, municipios que no cuentan con un área de estas características y

municipios que sí. Sobre los primeros (Casos de Las Talitas y Guampacha) creemos que se vincula a cierta debilidad en la capacidad técnica del Estado, porque son instancias donde llevar adelante el análisis de la política pública local, y en la capacidad política de los gobiernos locales de incorporar a NNyA y a OSC en la toma de decisiones sobre la política pública en materia de niñez. Sobre aquellos municipios que sí cuentan con un Consejo con las características de referencia (sólo el caso de San Pedro) cuyo funcionamiento plantea en sí mismo diferentes aspectos positivos, como incorporar a las OSC (aunque no a NNyA) la debilidad del espacio nos parece se encuentra ligada con la capacidad técnica del Estado local vinculada a la necesidad de profesionalizar sus recursos humanos.

1.3.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura de la capacidad estatal.

La capacidad estatal estructural de los estados provinciales evidencia cierta debilidad en el funcionamiento efectivo de los Consejos provinciales de niñez previstos normativamente. Dichos Consejos, con similares funciones y miembros (aunque la ley tucumana olvida incorporar a los referentes de los Servicios Locales, y las leyes de Tucumán y Jujuy no incorporan a NNyA) cuando miramos cómo efectivamente funcionan nos encontramos con que en la actualidad, sólo uno de los Consejos, muy recientemente ha empezado a conformarse (Caso de Santiago del Estero) mientras en los otros dos casos no funcionan. Los incipientes avances en el caso citado, demuestran a nuestro entender, que el funcionamiento de estos espacios en la región, depende en gran medida, de la voluntad política y discrecional de los poderes administrativos de turno de las provincias de referencia, a pesar de que en algunos casos se ha argumentado que la falta de reglamentación de la ley provincial de protección era la causa. Sin perjuicio de que los Estados puedan canalizar ciertas acciones a través de otras estructuras (por ejemplo la Mesa Interministerial de Tucumán) entendemos que la falta de conformación de estas instancias impacta en la capacidad técnica de los estados provinciales para analizar la política pública en materia de niñez, especialmente teniendo presente que estos espacios tienen a su cargo el diseño, la coordinación, la articulación, seguimiento y monitoreo de la política pública en materia de niñez. Esta circunstancia se ve atravesada también por cierta debilidad en la capacidad política de los estados provinciales de incorporar a diferentes sujetos a la toma de decisión sobre la política pública, en particular a NNyA y OSC (Casos de Tucumán y Jujuy). Cuando miramos la existencia de Consejos en las instancias locales, que asuman similares funciones a las provinciales pero con alcance local, nos encontramos con dos situaciones, municipios que directamente no prevén en su diseño institucional un área de estas características y municipios que sí. Sobre los primeros (Casos de Las Talitas y Guampacha) creemos que nos muestran cierta debilidad en la capacidad técnica y política de los gobiernos locales. Sólo el caso de San Pedro cuenta con un Consejo local, cuyo funcionamiento plantea en sí mismo diferentes aspectos positivos, como incorporar a las OSC (aunque no a NNyA) el desafío del espacio nos parece se encuentra ligado con la profesionalización sus recursos humanos (capacidad técnica del Estado). El otro aspecto importante de la capacidad estatal estructural de los estados locales corresponde al funcionamiento de las oficinas locales de protección. Al respecto, identificamos dos situaciones, municipios que cuentan con una oficina local, y municipios que no. Luego

entre aquellos que sí cuentan con una instancia local de protección (Casos de San Pedro de Jujuy y Las Talitas) observamos que la capacidad estatal de definir con claridad los roles institucionales presenta ciertas debilidades, debido a que dichas funciones no se definen o a pesar de definidas, no se incorporan en la práctica concreta; ambos casos atravesados por la falta de celeridad en las respuestas, circuitos que identifican como lentos y burocráticos, generando un impacto negativo en la intervención. La otra situación identificada corresponde a la falta de una oficina en la instancia local (Caso de Guampacha), donde se asume la intervención desde la oficina central de capital, cuya accesibilidad analizaremos más adelante, aunque valga adelantar en este punto que nos parece se vincula con la capacidad administrativa del estado de prestar ciertos servicios, y que en el caso presenta cierta debilidad.

1.3.2. Indicadores de proceso de la capacidad estatal.

1.3.2.1. Indicadores procesales provinciales.

Para mirar la capacidad estatal procesal, proponemos indagar en cada provincia, por un lado, la existencia de un protocolo que ordene la intervención desde los organismos de protección ante un caso de vulneración de derechos de NNA, en general, y por el otro, ante un caso de abuso sexual infantil. En concreto en este último punto, cómo se ha avanzado en cada provincia en relación al “Protocolo interinstitucional para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas o testigos de abuso sexual infantil o violencia” (en adelante Protocolo ASI). Proyecto apoyado por UNICEF y ADC de “Protección y acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes víctimas y testigos de delitos y violencia en los ámbitos judiciales y administrativos del NEA y NOA”.

En la Provincia de Jujuy, en relación a las intervenciones de la Dirección de Niñez ante casos de vulneración de derechos de NNyA, los agentes estatales provinciales identifican un circuito informal y rudimentario que ordena básicamente el accionar de los profesionales y las áreas involucradas ante un caso en concreto. Ellos reconocen la necesidad de armar protocolos que dirijan la intervención. Por su parte, el Protocolo ASI, fue aprobado por la Acordada No 200 del Superior Tribunal de Justicia en diciembre de 2012¹¹⁷ para que entre en vigencia a partir de febrero del 2013. Observamos un desconocimiento generalizado entre agentes estatales provinciales y locales entrevistados sobre la vigencia este protocolo, a partir de los diferentes discursos podemos identificar tres situaciones, aquellos que desconocen completamente de la existencia de esta herramienta, aquellos que saben que se empezó a discutir una herramienta pero que entienden que no está vigente, y aquellos que saben que existe una herramienta pero desconocen su contenido.

En la Provincia de Santiago del Estero, en relación a las intervenciones en casos de vulneración de derechos de NNyA desde la SUBNAF, existe lo que agentes estatales llaman “Hoja de Ruta Interna”. Según plantean, en principio es el circuito a seguir, pero que se modifica si la situación lo amerita, en función de las características del caso. El

¹¹⁷ http://www.justiciajujuy.gov.ar/justiciajujuy/images/stories/file/Acordada_200-2012-PROTOCOLO.pdf - http://www.justiciajujuy-juris.gov.ar:8081/frm_resultado_out_acordadas.aspx?id=7280

Área de Admisión recibe a la persona que va directamente al organismo a realizar el reclamo, interponer una denuncia de vulneración de derechos (o alguna institución, entonces se pacta una fecha para que concurra la familia), se registran los datos esenciales de la familia, se identifica la problemática más específica, y se deriva al Área que en consecuencia corresponde. Interviene entonces, el equipo específico, por lo general se realiza una entrevista, una intervención en terreno (o se convoca a la familia según las características, la gravedad del caso). Con estos insumos se elabora un dispositivo de trabajo, teniendo en cuenta en primer lugar, las medidas de protección ordinarias. Para ello, se cuenta con una ficha que ayuda a los profesionales a pensar las alternativas entre las medidas ordinarias de protección. El plan de trabajo incluye los plazos para trabajar con la familia de acuerdo a la complejidad del caso, para hacer seguimiento. Se busca darle un cierre al caso y a las intervenciones de modo de que las acciones que se desarrollan tiendan a la autonomía de la familia. Por su parte, los pedidos de intervención desde el Poder Judicial van directamente al despacho de la Dirección de Niñez, y de ahí al área específica identificada, siguiendo a continuación el circuito descrito. Desde la Dirección de Niñez, se reconoce la importancia de generar prácticas que promuevan la garantía de derechos del niño y la familia a un debido proceso, en el marco del proceso administrativo. Al momento, desde el órgano se plantea que en este sentido, se ha generado la práctica de hacer actas de los acuerdos arribados en el marco de reuniones, hacerlas por duplicado, y que se entregue a la familia una copia. Sobre el Protocolo ASI, según agentes estatales, se han realizado alrededor de 4 reuniones de trabajo durante el 2014, para adecuar, acordar su contenido, aún no ha sido aprobada su implementación.

En la Provincia de Tucumán, en relación a las intervenciones en casos de vulneración de derechos de NNyA desde la DINAF, existe, según agentes estatales un “Protocolo de aplicación de medidas de protección”, que ordena el circuito a seguir hacia dentro de la DINAF ante un caso de vulneración de derechos de NNyA. Según agentes estatales, funciona aproximadamente desde el año 2012, y coincide en parte con la clarificación de las funciones de cada una de las Líneas Estratégicas que se siguen desde la Dirección. El diseño de dicho protocolo, así lo plantean agentes estatales, ha sido discutido entre los Jefes de los Departamentos, y abierto luego a los aportes de los Equipos de Trabajo. Se ha realizado una etapa de prueba piloto de la aplicación del protocolo, para realizar los ajustes necesarios. Este protocolo ha sido receptado en parte por la Reglamentación de la Ley provincial de Protección Integral. Los funcionarios entrevistados remarcan que si bien se trata de un circuito interno, ha sido socializado con las demás instituciones – con las Áreas de Salud y Educación – en cuanto resultan involucradas al momento de la implementación del Protocolo, por ejemplo a través de pedidos de informe. Conforme lo explican las referentes entrevistadas, el circuito definido se organiza en 4 etapas, en cada una de las cuales interviene un Área determinada, con objetivos específicos y un plazo concreto para cumplirlos, cada equipo va cerrando su intervención, para que continúe el siguiente. La primera etapa consiste en la verificación de la situación de riesgo denunciada, a través de un diagnóstico inicial y presuntivo; a partir del cual se pasa al abordaje concreto desarrollando las medidas de protección que correspondan según el caso (segunda etapa) a través del departamento específicamente determinado

en función de la problemática identificada. Agotada esta instancia, y persistiendo aún la situación de vulneración de derechos, la tercera etapa consiste en el dictado de una medida excepcional y el alojamiento del niño o niña en una institución dependiente de la DINAf. La cuarta y última etapa, consiste en el seguimiento y acompañamiento al grupo familiar, a partir de las líneas de trabajo ya planteadas o incorporando nuevas, con especial énfasis en el trabajo con el tejido socio-vincular alrededor de la familia. En relación al protocolo ASI, “el trabajo de magistrados y funcionarios junto a miembros del Poder Ejecutivo provincial, realizado durante los años 2009/2010, se formalizó mediante Acordada de la CSJT 669/2011, por la que se conformó institucionalmente un grupo de trabajo local con el objetivo de trabajar interinstitucionalmente en la elaboración de un protocolo de actuación en los casos de niños, niñas o adolescentes víctimas y testigos de delitos contra la integridad sexual. Ello implicó la realización de reuniones de trabajo para analizar y revisar el funcionamiento del sistema y los procedimientos vigentes en los casos mencionados”. Aunque el Protocolo ya estaba utilizándose, la Corte Suprema de Justicia de Tucumán reconoció su vigencia mediante la acordada 361/2015¹¹⁸.

En relación a los protocolos ante casos de vulneración de derechos de NNyA nos encontramos con dos situaciones diferenciadas. Por un lado provincias que no cuentan con un protocolo, y por el contrario, cuentan con circuitos más informales, hojas de ruta (Casos de Jujuy y Santiago del Estero). Entendemos que estas circunstancias tienen un impacto diferenciado especialmente en las instancias locales, dejando un amplio margen de apreciación a los profesionales involucrados. Por el otro provincias que han avanzado en concreción de estos circuitos, a través de resolución formal primero, y consagrándolo en la reglamentación después (Caso de Tucumán) otorgándole claridad al paso a paso de la intervención y por lo tanto, al accionar de los profesionales involucrados en ella. En relación a los protocolos ASI, se ha avanzado de manera diferenciada en las tres provincias, en el caso de Santiago del Estero, se han mantenido una serie de reuniones con las autoridades involucradas para acordar y ajustar su contenido, aunque todavía no se ha aprobado; luego en los casos de Jujuy y Tucumán, se ha aprobado a través de acordada de la Corte, aunque observamos que en caso de Jujuy, no se ha socializado el instrumento, en cuanto muchos agentes desconocen su existencia.

1.3.2.2. Indicadores procesales locales.

Nos interesa también mirar en cada instancia local, por un lado, la existencia de un protocolo que ordene la intervención ante un caso de vulneración de derechos de NNyA, en general, y por el otro, ante un caso de abuso sexual infantil, a decir, cómo repercuten en las instancias locales los avances o no en relación al Protocolo ASI.

En San Pedro de Jujuy, los agentes estatales locales han expresado que para casos de vulneración de derechos de NNyA no cuentan con un protocolo que ordene la intervención. Al respecto han manifestado que esto dificulta la intervención, en cuanto

¹¹⁸ <http://rig.tucuman.gov.ar:8001/boletin/aviso?nroboletin=28505&tipo=2&nroaviso=45063>

genera según refieren, una suerte de tironeo entre los operadores locales. Sumado a ello, algunos agentes locales remarcan que existe una falta de entendimiento generalizado de qué es la corresponsabilidad y el rol de cada institución en el marco del SPI, lo cual según manifiestan, genera una sobrecarga en el CAINAF. Algunos identifican la necesidad de que desde Provincia se definan los circuitos de intervención ante casos de vulneración de derechos de NNyA, para ordenar la intervención, el abordaje y evitar que entre los operados locales se generen confrontaciones por este tema. En relación al Protocolo ASI, se observa un desconocimiento generalizado, sobre su existencia y su contenido.

En la Comisión Municipal de Guampacha la intervención en casos de vulneración de derechos de NNyA se realiza desde capital a través de la Coordinación de Centro Zonales del Interior, siguiendo la "Hoja de Ruta Interna". Valga en este punto remarcar, que se reconoce desde los agentes estatales provinciales, la importancia fundamental de promover la construcción de redes en las instancias locales, para favorecer la intervención ante casos de vulneración de derechos de NNyA. En este mismo sentido, también reconocen la importancia de profundizar en las implicancias de la corresponsabilidad en las instancias locales, en todo el mundo adulto. Aunque todavía en Guampacha, las OSC plantean que no se ha avanzado en los sentidos mencionados. En relación al protocolo ASI recuérdese que todavía no se ha aprobado en Santiago del Estero.

En el caso del Servicio Local de niñez del municipio de Las Talitas, los agentes estatales locales resaltan que se ordena la intervención ante casos de vulneración de derechos de NNyA, en función del "Protocolo de aplicación de medidas de protección". Los agentes locales puntualizan que especialmente tienen en cuenta las funciones que conforme dicho protocolo, le competen al Servicio –a decir, el primer nivel de intervención ante casos de vulneración de derechos de NNyA. Remarcan en relación a éste circuito diseñado desde la DINAF, que hay ciertos aspectos que deberían adecuarse más al contexto local. La Mesa de Trabajo Local de niñez, que por su conformación hubiera podido aportar a la construcción de un protocolo de intervención ante casos de vulneración de derechos, las agentes del Servicio perciben que no estaba preparada para armar un protocolo. Luego, en referencia al Protocolo ASI, muchas OSC refieren que conocen su contenido, y el circuito que deben seguir para realizar una denuncia.

En las instancias locales de análisis se observan situaciones diferenciadas en relación a la existencia de un protocolo de intervención ante casos de vulneración de derechos de NNyA. En relación a las instancias locales que cuentan con una oficina del SPI, encontramos por un lado el caso de San Pedro, donde no hay un protocolo de estas características y se espera que desde provincia se avance en este sentido. Por otro lado, el caso de Las Talitas, que cuenta efectivamente con un protocolo de estas características que ha sido determinado por provincia. Ambos casos coinciden en que se asume la definición de estos circuitos desde la instancia provincial, entendemos que esto se vincula con que los órganos provinciales son la autoridad de aplicación de las respectivas leyes provinciales, por definición coordinan la intervención y cuentan con la

facultad –o por lo menos eso esperan en las instancias locales- de involucrar a otros sectores en la clarificación de los circuitos de intervención. También creemos que se vincula con estructuras verticalistas que según refieren los agentes estatales locales, están presentes en otras áreas de la administración pública, en las instancias locales, dependientes de provincia. En relación al Protocolo ASI, en los casos en que se ha aprobado desde provincia (Caso de Jujuy y Tucumán) el impacto en la instancia local es diferente, en el caso de San Pedro notamos un desconocimiento generalizado mientras que en Las Talitas, se ha avanzado en la socialización del instrumento tanto en agentes estatales como no estatales.

1.3.2.3. Conclusión sobre indicadores de la capacidad estatal.

La capacidad estatal procesal provincial de precisar los circuitos de intervención ante casos de vulneración de derechos de NNyA, nos muestra cierta debilidad en cuanto los circuitos son predominantemente informales (Casos de Jujuy y Santiago del Estero). Entendemos que esto da cuenta de un aspecto pendiente de los Estados provinciales, tal vez motivado por diferentes causas, en cuanto, en general se reconoce desde todas las instancias, por lo menos en el discurso, la importancia y la necesidad de clarificar estos circuitos. Este aspecto tiene especial impacto en las instancias locales donde están presentes las oficinas de niñez, así en el caso de San Pedro (que no cuenta con un protocolo de estas características) se espera que desde provincia se avance en dicha definición, mientras que en el caso de Las Talitas (que cuenta con un protocolo) ha sido el órgano provincial del protección quien ha definido el circuito de la intervención. Los órganos provinciales en su rol de autoridad de aplicación de las respectivas leyes provinciales, creemos que cuentan con la facultad para involucrar a otros sectores en la clarificación de los circuitos de intervención.

En relación al Protocolo ASI, se ha avanzado sólo parcialmente en cuanto en una de las provincias todavía no ha sido aprobado (Caso de Santiago del Estero) mientras que en otra, a pesar de su aprobación su aplicación dudosamente sea efectiva si conforme surge de las entrevistas, muchos agentes estatales desconocen su existencia tanto en la instancia local como provincial (Caso de Jujuy). Sólo en el caso tucumano notamos que además de ser aprobado, el protocolo ha sido socializado ampliamente en ambas instancias –local y provincial.

1.3.3. Indicadores de resultado de la capacidad estatal

1.3.3.1. Indicadores de resultado provinciales.

Proponemos como indicadores de resultado para medir los logros de los estados provinciales vinculados a la capacidad estatal la cantidad de reuniones del Consejo Provincial durante el 2014, y las acciones desarrolladas por el Consejo durante el 2014.

Como veíamos antes en el caso de Jujuy, el Consejo dejó de funcionar, mientras que el caso de Tucumán nunca se conformó. Pasamos por lo tanto a analizar los dos indicadores propuestos en relación al caso santiagueño, cuyo Consejo Provincial tuvo una sola reunión en 2014. Se trató de la primera reunión del espacio, donde se discutió un modelo de reglamento interno. Como señalábamos antes, se trata de una experiencia

que recién empieza a desarrollarse sobre la cual, en consecuencia, no podemos profundizar más.

1.3.3.2. Indicadores de resultado locales

En relación a las instancias locales, proponemos como indicadores de resultado de la capacidad estatal mirar la cantidad de reuniones del Consejo o Mesa Local durante el 2014, y las acciones desarrolladas desde este espacio.

Sobre el primer indicador propuesto, en relación al COMUNAF de San Pedro de Jujuy, las agentes locales entrevistadas señalan que el Consejo se ha reunido semanalmente durante todo el 2014 (salvo los meses de enero y febrero, que según la referente las reuniones cesan). No contamos con los registros formales de las reuniones, pero tomando los testimonios de las diferentes agentes entrevistadas, estimamos que se realizaron alrededor de 30 reuniones en el año.

En el caso de Guampacha, las referentes de la sociedad civil entrevistadas afirman que la “Mesa de Tierra” de Villa La Punta se reúne mensualmente, de donde estimamos que se realizaron alrededor de 10 reuniones en el 2014.

La Mesa de Trabajo de Las Talitas no se reúne periódicamente, sino que es convocada por las referentes del Servicio Local ante un caso específico y complejo.

Identificamos dos situaciones diferenciadas, por un lado espacios que se reúnen periódicamente semanal o mensualmente (Caso de San Pedro y Guampacha respectivamente). Por el otro, un caso en que se reúnen a convocatoria del servicio local de niñez (Caso de Las Talitas).

Sobre el segundo indicador propuesto, en el caso del COMUNAF de San Pedro, algunos agentes estatales locales reconocen que la principal función desarrollada en la práctica es la de compartir casos concretos y pensar estrategias de intervención. Algunos identifican ciertas acciones determinadas como exitosas en cuanto han significado generar propuestas de políticas públicas, en particular mencionan modificaciones alcanzadas en el área de salud y en relación a la intervención de la policía frente a casos de NNyA en situación de consumo abusivo de sustancias. En relación a esta materia, los agentes locales del Consejo señalan que se ha elaborado un protocolo de intervención ante casos de consumo abusivo de sustancias en NNyA, aunque al respecto algunos referentes de la sociedad civil afirman que no todas las instituciones conocen el circuito definido, repercutiendo directamente en la aplicación real del mismo. También remarcan algunos agentes locales que el Consejo ha avanzado en materia de sensibilización sobre derechos de NNyA, con la realización de talleres y capacitaciones en distintos barrios, e incluso dirigidos específicamente a la policía – mejorando según plantean, en algunos barrios la relación entre la policía y la comunidad. En este punto, plantean que la estrategia de trabajo elegida ha sido la de abordar un barrio seleccionado a la vez. Además resaltan que el Consejo también gestiona programas nacionales -Primeros Años y Creciendo Juntos. Se reconocen desde

los mismos agentes locales miembros del Consejo materias pendientes, así todavía no han podido generar un diagnóstico propio, elaborado desde este espacio. Tampoco acordar un protocolo de intervención o una hoja de ruta para intervenir ante casos de vulneración de derechos; en este punto pendiente identifican una suerte de resistencia entre las instituciones locales a comprometerse: señalan que si desde provincia se ordenara claramente el circuito de intervención, en la instancia local, facilitarían los acuerdos necesarios. Por otro lado, identifican que falta difundir la existencia misma de este organismo y ordenar el análisis que se realiza desde el Consejo. Al respecto plantean que la vulneración de derechos de los NNyA se da en muchos aspectos, entonces ha sido una dificultad elegir por dónde empezar y dónde profundizar. En este punto, nos parece importante remarcar que un diagnóstico participativo es una herramienta útil, que puede aportar insumos para diseñar la estrategia del Consejo de San Pedro. En esta misma línea, algunos agentes locales señalaron que falta que participen del espacio todos los sectores necesarios, involucrados con la niñez, para poder elaborar un diagnóstico desde este espacio. Asimismo destacan algunos referentes estatales locales que falta todavía profundizar en las implicancias del nuevo paradigma, especialmente las funciones del CAINAF, y el trabajo articulado en redes.

En el caso de la Mesa de Tierra de Guampacha, si bien con el tiempo la Mesa fue ampliando los temas a discutir, en función de las problemáticas que fueron surgiendo en las comunidades, de las entrevistas realizadas no surge con claridad que la niñez y adolescencia sea un tema sentido por las comunidades como prioritario. De donde, entendemos es necesario un proceso de sensibilización y visibilización de las problemáticas que atraviesan a la niñez campesina para generar dentro de la Mesa, mayor presencia de estas temáticas.

En la Mesa de Trabajo de Las Talitas, surge de las entrevistas realizadas que las acciones desarrolladas han estado directamente vinculadas a la articulación necesaria ante el caso concreto, sin avanzar en otras líneas.

Notamos que la experiencia más activa corresponde al Consejo de San Pedro. Identificamos ciertas acciones novedosas que trascienden el caso concreto, avanzando hacia la discusión sobre la política pública local en materia de niñez, que aunque tal vez incipiente, es el único de los casos analizados que avanza en este sentido. Luego en el caso de Las Talitas, no se avanza en este aspecto, sino que sólo se toma la articulación ante el caso específico. Mientras que en el caso de Guampacha, todavía en un estadio anterior, vemos que falta instalar la niñez como temática a abordar desde la mesa.

1.3.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado de la capacidad estatal

Los indicadores de resultado de la capacidad estatal del interés superior del niño, nos muestran en relación a los Consejos Provinciales, dos situaciones diferenciadas. Por un lado Consejos que no funcionan (Caso de Jujuy y Tucumán) con lo cual durante el 2014 no se ha realizado ninguna reunión ni se ha desarrollado ninguna acción. Por el otro, el Consejo Provincial de Santiago del Estero, conformado recientemente, que sólo tuvo una reunión en 2014, donde se discutió un modelo de reglamento interno. Cuando

miramos las instancias locales, identificamos espacios que se reúnen semanalmente con alrededor de 30 reuniones durante el 2014 (Caso de San Pedro) o mensualmente con alrededor de 10 reuniones durante el 2014 (Guampacha) y espacios que se reúnen a convocatoria del servicio local de niñez (Caso de Las Talitas). Nos parece que la experiencia en uno de los Consejos Locales analizados (Caso de San Pedro), ha sido más activa que las que encontramos a nivel provincial en cuanto ha avanzado hacia la discusión sobre la política pública local en materia de niñez, que aunque tal vez incipiente, es el único de los casos analizados que avanza en este sentido. Luego en el caso de Las Talitas, no se avanza en este aspecto, sino que sólo se toma la articulación ante el caso específico. Mientras que en el caso de Guampacha, todavía en un estadio anterior, vemos que falta instalar la niñez como temática a abordar desde la mesa.

1.3.4. Conclusión sobre la capacidad estatal

La capacidad estatal del interés superior del niño nos muestra en su aspecto estructural cierta debilidad en el funcionamiento efectivo de los Consejos provinciales de niñez. Los Consejos provinciales presentan en general similares funciones y miembros pero sólo uno de los ellos, muy recientemente, ha empezado a conformarse (Caso de Santiago del Estero) mientras en los otros dos casos no funcionan. Entendemos que el funcionamiento de estos espacios depende en gran medida, de la voluntad política y discrecional de los poderes administrativos de turno de las provincias de referencia. La falta de conformación de estas instancias impacta en la capacidad técnica de los estados provinciales para analizar la política pública en materia de niñez, y en la capacidad política de los estados provinciales de incorporar a diferentes sujetos a la toma de decisión sobre la política pública, en particular a NNyA y OSC (Casos de Tucumán y Jujuy). Cuando miramos los Consejos locales, nos encontramos con municipios que directamente no prevén en su diseño institucional un área de estas características y municipios que sí. Sobre los primeros (Casos de Las Talitas y Guampacha) creemos que este vacío también repercute en la capacidad técnica y política de los gobiernos locales. Sólo el caso de San Pedro de Jujuy cuenta con un Consejo local, cuyo funcionamiento plantea en sí mismo diferentes aspectos positivos, y nos parece el desafío del espacio se encuentra ligado con la profesionalización sus recursos humanos, ligado por ello al fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado.

Otro aspecto estructural de los estados locales corresponde al funcionamiento de las oficinas locales de protección. Entre aquellos municipios que si cuentan con una instancia local de protección (Casos de San Pedro de Jujuy y Las Talitas) observamos que la capacidad estatal de definir con claridad los roles institucionales presenta ciertas debilidades, debido a que dichas funciones no se definen o a pesar de definidas, no se incorporan en la práctica concreta; ambos casos atravesados por la falta de celeridad en las respuestas, circuitos que identifican como lentos y burocráticos, generando un impacto negativo en la intervención. La otra situación identificada corresponde a la falta de una oficina en la instancia local (Caso de Guampacha), donde se asume la intervención desde la oficina central de capital, cuya accesibilidad analizaremos más adelante, aunque valga adelantar en este punto que nos parece se vincula con la

capacidad administrativa del estado de prestar ciertos servicios, y que en el caso presenta cierta debilidad.

El aspecto procesal de la capacidad estatal provincial de precisar los circuitos de intervención ante casos de vulneración de derechos de NNyA, nos muestra cierta debilidad en cuanto los circuitos son predominantemente informales (Casos de Jujuy y Santiago del Estero). Entendemos que esto da cuenta de un aspecto pendiente de los Estados provinciales, aún cuando en general se reconoce desde todas las instancias, por lo menos en el discurso, la importancia y la necesidad de clarificar estos circuitos. Este aspecto tiene especial impacto en las instancias locales así en el caso de San Pedro (que no cuenta con un protocolo de estas características) se espera que desde provincia se avance en dicha definición, mientras que en el caso de Las Talitas (que cuenta con un protocolo) ha sido el órgano provincial del protección quien ha definido el circuito de la intervención. Los órganos provinciales en su rol de autoridad de aplicación de las respectivas leyes provinciales, creemos que cuentan con la facultad para involucrar a otros sectores en la clarificación de los circuitos de intervención.

Otro aspecto procesal de análisis, vinculado a la aplicación del Protocolo ASI en las provincias, nos muestra un avance sólo parcial en cuanto en una de las provincias todavía no ha sido aprobado (Caso de Santiago del Estero) en otra, a pesar de su aprobación vemos que su aplicación está comprometida porque muchos agentes estatales desconocen su existencia tanto en la instancia local como provincial (Caso de Jujuy). Sólo en el caso tucumano notamos que además de ser aprobado, el protocolo ha sido socializado ampliamente.

Los indicadores de resultado nos muestran en relación a los Consejos Provinciales, por un lado Consejos que no funcionan (Caso de Jujuy y Tucumán) con lo cual durante el 2014 no se ha realizado ninguna reunión ni se ha desarrollado ninguna acción. Por el otro, el Consejo Provincial de Santiago del Estero, conformado recientemente, que sólo tuvo una reunión en 2014, donde se discutió un modelo de reglamento interno. Cuando miramos las instancias locales, identificamos espacios que se reúnen semanalmente con alrededor de 30 reuniones durante el 2014 (Caso de San Pedro) o mensualmente con alrededor de 10 reuniones durante el 2014 (Guampacha) y espacios que se reúnen a convocatoria del servicio local de niñez (Caso de Las Talitas). Nos parece que la experiencia de uno de los Consejos Locales analizados (Caso de San Pedro) ha sido más activa que las que encontramos a nivel provincial en cuanto ha avanzado hacia la discusión sobre la política pública local en materia de niñez, es el único de los casos analizados que avanza en este sentido. Luego en el caso de Las Talitas, no se avanza en este aspecto, sino que sólo se toma la articulación ante el caso específico. Mientras que en el caso de Guampacha, todavía en un estadio anterior, vemos que falta instalar la niñez como temática a abordar desde la mesa.

1.4. Conclusiones sobre el Interés Superior.

Hemos analizado el interés superior del niño a partir de tres subcategorías propuestas cada una de las cuales ha sido desagregada en tres ejes transversales.

Así, en primer lugar, en relación a la recepción en el derecho del interés superior del niño en su aspecto estructural las debilidades señaladas en ambas instancias de análisis están conformadas por la falta de reglamentación de leyes provinciales (Casos de Jujuy y Santiago del Estero), la falta de conformación de instancias locales del SPI (Caso Guampacha) o la falta de institucionalidad de las instancias locales existentes (Caso de San Pedro de Jujuy y Guampacha). En su aspecto procesal vinculado a la adecuación institucional observamos diferentes diseños institucionales, dispares avances en la adecuación del SPI en las instancias territoriales. Los indicadores de resultado complementan este cuadro y reflejando los distintos grados de avances en las provincias de referencia que van desde la constitución de oficina específicas de niñez en todos los municipios (Caso de Jujuy), o en gran parte de los municipios (Caso de Tucumán), a estrategias escalonadas, donde se ha decidido empezar por municipios de primera para luego pasar a los de segunda y tercera categoría (Caso de Santiago del Estero). Estas circunstancias se cruzan también con poblaciones de NNyAs diferentes, con territorios con particularidades disímiles. A pesar de esa diversidad podemos concluir que el proceso de construcción de la nueva institucionalidad del SPI no ha concluido mostrando distintos grados de avance, desde muy avanzado en el Caso de Jujuy, avanzado en el caso de Tucumán alcanzando al 70% de los municipios de la provincia; no tan avanzado en el caso de Santiago del Estero, donde si bien existen oficinas de niñez en todos los municipios de primera, sólo se ha tomado hasta ahora el 40% de los municipios de segunda, y el 20% de los municipios de tercera. Encontramos 8.348 NNyAs por servicio (Caso Jujuy), 24.467 NNyAs por servicio (Caso Santiago del Estero) y 25.331 NNyAs por servicio (Caso Tucumán); a razón de una oficina cada 1.663 Km² (Caso Jujuy), un servicio cada 1.732 Km² (Caso Tucumán) y finalmente una oficina cada 9.090 Km² (Caso de Santiago del Estero). En el cruce de variables propuestas, entendemos que estas situaciones están atravesadas por múltiples factores, nos parece el principal está ligado a la falta de voluntad política los respectivos gobiernos de priorizar dentro de sus agendas públicas a la infancia y la discrecionalidad con que cada provincia ha definido su política pública en materia de niñez.

En segundo lugar, en relación al contexto financiero del interés superior del niño, en su aspecto estructural en general en todas las leyes provinciales hay referencias a la asignación prioritaria de recursos financieros en materia de niñez y adolescencias, con expresa referencia a la asignación prioritaria de recursos financieros (Casos de Jujuy y Santiago del Estero), con la creación de fondos especiales (Casos de Jujuy y Tucumán), con la prescripción explícita de la intangibilidad de los fondos (Casos de Santiago del Estero y Tucumán) – con el importante agregado de la LPI santiagueña que hace explícito el principio de no regresión aplicado a la materia. En su aspecto procesal, los datos disponibles corresponden al año 2009 y nos muestran los esfuerzos de los estados provinciales en ese momento, en la materia. Del cruce entre el GPSdN con la cantidad de NNyAs en cada provincia, podemos observar que es Jujuy la provincia que en términos comparativos muestra mayor inversión en GPSdN por cada NNyA, ubicándose por encima del promedio en la región del NOA. Tucumán y Santiago del Estero se ubican por debajo de ese promedio, Santiago del Estero representa alrededor del 72% del

promedio general en la región, todas las provincias de la región se encuentran por debajo del promedio nacional del GPSdN por NNyA. En términos de resultado, relacionamos el GPSdN con el gasto público social provincial, notamos que los porcentajes de Jujuy y Tucumán superan la media en la región del NOA, y en el caso de Jujuy, también la media nacional. Luego, cuando se cruza el GPSdN con el gasto público provincial total, el mayor porcentaje corresponde a Tucumán (superando incluso el promedio nacional) y junto con Jujuy, sobrepasan la media en la región. En ambos casos, Santiago del Estero se ubica por debajo del promedio en el NOA. En relación a las instancias locales, en su aspecto estructural, no existen marcos normativos específicos, en su aspecto procesal y en términos de resultados no contamos con la información necesaria.

En tercer lugar, en relación a la capacidad estatal del interés superior del niño en su aspecto estructural notamos cierta debilidad en el funcionamiento efectivo de los Consejos provinciales de niñez, sólo uno de los ellos, muy recientemente, ha empezado a conformarse (Caso de Santiago del Estero) los otros dos casos no funcionan. Entendemos que esto se debe en gran medida, a la falta de voluntad política de los poderes administrativos de turno, impactando en la capacidad técnica de los estados provinciales para analizar la política pública en materia de niñez, y en su capacidad política de incorporar a diferentes sujetos a la toma de decisión sobre la política pública, en particular a NNyA y OSC (Casos de Tucumán y Jujuy). Cuando miramos los Consejos locales, nos encontramos con municipios que directamente no prevén en su diseño institucional un área de estas características (Casos de Las Talitas y Guampacha) repercutiendo en la capacidad técnica y política de los gobiernos locales. Sólo el caso de San Pedro de Jujuy cuenta con un Consejo local, donde nos parece el desafío del espacio se encuentra ligado con la profesionalización sus recursos humanos. Luego, entre aquellos municipios que sí cuentan con una instancia local de protección (Casos de San Pedro de Jujuy y Las Talitas) observamos que la capacidad estatal de definir con claridad los roles institucionales presenta ciertas debilidades, debido a que dichas funciones no se definen o a pesar de definidas, no se incorporan en la práctica concreta; ambos casos atravesados por la falta de celeridad en las respuestas, circuitos que identifican como lentos y burocráticos, generando un impacto negativo en la intervención. La otra situación identificada corresponde a la falta de una oficina en la instancia local (Caso de Guampacha), donde se asume la intervención desde la oficina central de capital, cuya accesibilidad analizaremos más adelante. En su aspecto procesal la capacidad estatal provincial nos muestra cierta debilidad en cuanto los circuitos de intervención ante casos de vulneración de derechos de NNyA son predominantemente informales (Casos de Jujuy y Santiago del Estero). Entendemos que esto da cuenta de un aspecto pendiente de los Estados provinciales, con especial impacto en las instancias locales, teniendo en cuenta que son los órganos provinciales en su rol de autoridad de aplicación de las respectivas leyes provinciales, quienes cuentan con la facultad para involucrar a otros sectores en la clarificación de los circuitos de intervención, evitando las confrontaciones entre los efectores locales. Por otro lado, en relación al Protocolo ASI los avances sólo son parciales en cuanto en una de las provincias todavía no ha sido aprobado (Caso de Santiago del Estero) en otra, a pesar de su aprobación, muchos agentes estatales

desconocen su existencia (Caso de Jujuy). Sólo en el caso tucumano notamos que además de ser aprobado, el protocolo ha sido socializado ampliamente. El último aspecto de la capacidad estatal (indicadores resultados) arroja que durante el 2014 no se ha realizado ninguna reunión de los Consejos Provinciales ni se ha desarrollado ninguna acción (Casos de Tucumán y Jujuy, cuyos consejos no funcionan) mientras que el Consejo Provincial de Santiago del Estero, tuvo su reunión a fines del 2014, donde se discutió un modelo de reglamento interno. Por su parte, entre los Consejos o Mesas Locales, identificamos espacios que se reúnen semanalmente con alrededor de 30 reuniones durante el 2014 (Caso de San Pedro) o mensualmente con alrededor de 10 reuniones durante el 2014 (Guampacha) y espacios que se reúnen a convocatoria del servicio local de niñez (Caso de Las Talitas). Nos parece que la experiencia del Consejo Local de San Pedro de Jujuy ha sido la más activa entre los casos analizados, en cuanto es la única que avanza hacia la discusión sobre la política pública local en materia de niñez.

2. Principio de igualdad y no discriminación

En este punto de la exposición, concluido el desarrollo del principio del interés superior del niño, nos proponemos abordar el segundo principio en materia de niñez seleccionado de igualdad y no discriminación. En primer lugar, analizaremos su contenido, con especial énfasis en lo que entendemos es pertinente en relación al derecho de NNyA a Medidas de Protección. Luego pasaremos a los indicadores construidos a la luz de las subcategorías con las que ya venimos trabajando –recepción del derecho, contexto financiero y capacidad estatal. Cada subcategoría será analizada teniendo en cuenta los ejes transversales de indicadores de estructura, proceso y resultado. En cada indicador desarrollaremos los resultados arribados en las instancias provinciales y locales, buscando finalmente arribar a conclusiones parciales por eje, subcategoría y categoría.

El GT de la OEA al que hacíamos referencia antes, señala que la obligación de garantizar que se ejercerán ciertos derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación, importa por un lado impedir que las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos limiten, restrinjan o anulen el ejercicio de un derecho. “Ello requiere que los Estados reconozcan y garanticen los derechos del PSS [nosotros tomamos en este punto a los derechos de la CDN] de igual modo para toda la población, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, y evitando diferencias de trato arbitrarias. En especial diferencias de trato basadas en factores expresamente vedados como la raza, etnia, género, religión o el origen social”. El GT agrega que en otros casos, debido a la desigual distribución de recursos y capacidades en nuestras sociedades hay numerosas personas que se encuentran en desventaja para exigir sus derechos por carecer de capacidades o recursos, o puede presentarse situaciones en personas que no integren un sector que pueda definirse como vulnerable pero que se encuentren atravesando circunstancias temporales que determinen dificultades de hacerlo (desempleo sin cobertura social, la ruptura de un vínculo familiar o social,

apátridas, refugiados y solicitantes de asilo, entre otros)¹¹⁹. Valga en este punto traer un aporte de la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)¹²⁰ sobre este tema, siempre la discriminación se evalúa no sólo por el objeto sino también por el resultado, aunque determinada medida no tiene por objeto discriminar, debe analizarse si efectivamente en la práctica, en su aplicación concreta, no tiene por resultado un impacto que genera discriminación o la perpetua.

El Comité de los Derechos del Niño, ha señalado que el derecho a la no discriminación no es sólo una obligación pasiva que prohíba todas las formas de discriminación en el disfrute de los derechos consagrados en la CDN, sino que también exige a los Estados que se adelanten a tomar medidas apropiadas para garantizar a todos los niños la igualdad efectiva de oportunidades en el disfrute de los derechos enunciados en la Convención. Ello puede requerir, puntualiza el Comité, la adopción de medidas positivas encaminadas a corregir una situación de desigualdad real¹²¹, en el marco de lo que se denomina una noción de igualdad material. El Comité ha interpretado que “la obligación de no discriminación exige que los Estados identifiquen activamente a los niños y grupos de niños cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos pueda exigir la adopción de medidas especiales”. Subraya en particular, la necesidad de que los datos que se reúnan se desglosen para poder identificar las discriminaciones existentes o potenciales. La lucha contra la discriminación, advierte el Comité puede exigir que se modifique la legislación, que se introduzcan cambios en la administración, que se modifique la asignación de recursos y que se adopten medidas educativas para hacer que cambien las actitudes. La aplicación del principio no discriminatorio de la igualdad de acceso a los derechos no significa que haya que dar un trato idéntico¹²².

Sobre el particular, el GT plantea que “el empleo de la noción de igualdad material supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas que pueden servir para garantizarlos o en ocasiones que tienen el potencial de afectarlos”. El GT afirma que el principio de igualdad y no discriminación puede tener también derivaciones en cuanto a los criterios con los que deberían distribuirse los presupuestos y el gasto social en el territorio del Estado. La discriminación en el acceso a derechos puede provenir, según ejemplifica el GT, de la fuerte disparidad entre regiones geográficas relegadas. Al respecto señala que los indicadores deben servir para identificar no sólo sectores sociales discriminados, sino también las zonas geográficas desaventajadas o cualquier otro tipo de discriminación posible y/o superposiciones (overlapping discrimination). “Diversos factores pueden provocar este tipo de asimetrías

¹¹⁹ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 44.

¹²⁰ Laura Pautassi y Laura Royo (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición, CEPAL-UNICEF.

¹²¹ OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 (2013) Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Párr. 41.

¹²² OG No 5/03 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 5 (2003) Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44). Párr. 12.

regionales, tales como la distribución de la infraestructura de servicios, la ausencia de empleos, problemas sociales y ambientales, condiciones climáticas, distancia de centros de mayor desarrollo y problemas de transporte público”¹²³. Según el GT una vez identificadas las personas que son discriminadas en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de las políticas en el área social, quienes requieren una atención prioritaria y que adopte medidas especiales que incluyan políticas activas de protección y no meras acciones compensatorias de modo de afirmar y garantizar sus derechos en la implementación de sus políticas y servicios sociales¹²⁴.

Nos parece importante agregar, que el acceso de NNyA a las medidas de protección, adecuadas y efectivas a través de órganos específicos de niñez, también puede valorarse teniendo presente ciertos elementos que el Comité DESC identifica como esenciales e interrelacionados al momento de analizar cómo se garantiza un derecho, cuyo ajuste al objetivo de esta investigación proponemos. Así el Comité propone indagar en primer lugar sobre la disponibilidad del servicio que se analiza. Este elemento implica contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos que posibiliten el acceso al derecho en cuestión. Nos parece que en el marco de nuestra investigación, importa hacer referencias a las oficinas locales de niñez, las cuales deben ser suficientes. En segundo lugar, el Comité propone indagar sobre la accesibilidad a cierto servicio. Haciendo la adecuación que proponemos, nos parece que este aspecto se vincula a la accesibilidad a las oficinas locales de niñez, sin discriminación alguna. A su vez el Comité identifica cuatro dimensiones superpuestas que presenta la accesibilidad, que son la: i) No discriminación, de donde entendemos que para el caso importa que las oficinas locales de niñez deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables de la población, sin discriminación; ii) Accesibilidad física. Con lo cual, las oficinas locales de niñez deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables. La accesibilidad también implica, según el Comité, una distancia geográfica razonable, y el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades. Nos parece que esos aspectos también deben mirarse al momento de analizar las oficinas locales de niñez; iii) Accesibilidad económica (asequibilidad), las oficinas locales de niñez deberán estar al alcance de todos; iv) Acceso a la información, este último aspecto comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con los derechos, que para el caso, vamos a vincularlo con los derechos de NNyA. En tercer lugar, el Comité propone indagar sobre la aceptabilidad del servicio que se analiza. En este sentido, entendemos se vincula a que todas las oficinas locales de niñez deberán ser respetuosas de la ética y culturalmente apropiadas, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidas para respetar la confidencialidad y mejorar el derecho del NNyA a la

¹²³ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 47.

¹²⁴ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 45.

protección integral. Por último el Comité propone analizar la calidad del servicio. Nos parece en esta línea, que además de aceptables desde el punto de vista cultural, las oficinas locales de niñez deberán contar con personal capacitado, infraestructura adecuada y en buen estado.

A continuación presentamos los indicadores construidos para esta categoría que luego serán desarrollados en función de las subcategoría y los ejes propuestos.

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
i) Recepción del derecho;	Requisitos de acceso al SPI/Recepción de denuncia. Generales. Para grupos de NNA vulnerable.	Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable.	Cantidad de NNyA que accedieron a las políticas públicas específicas para grupo de NNyA vulnerable/ total estimado del grupo.
	Requisitos de acceso al SPI/Recepción de denuncia. Generales. Para grupos de NNA vulnerable.	Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable.	Cantidad de NNyA que accedieron a las políticas públicas específicas para grupo de NNyA vulnerable/ el total estimado del grupo.
ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Presupuesto para grupos de NNA vulnerable.	Financiamiento Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable en relación al GPSdN.	Gasto público social dirigido al grupo vulnerable identificado, por niño.
	Presupuesto para grupos de NNA vulnerable.	Financiamiento Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable en relación al GPSdN.	Gasto público social dirigido al grupo vulnerable identificado, por niño.
Diagnóstico de situación de la NNyA. Servicio: Disponibilidad (Cantidad de Oficinas)		Diagnóstico de situación de la NNyA.	

Accesibilidad (Ubicación geográfica, Asequibilidad, días y hs de atención) Aceptabilidad, culturalmente apropiado. Calidad del Servicio: Infraestructura, y Capacitación de los RRHH.	Instancias intersectoriales desde donde elaborar diagnóstico de situación de NNYA.		
--	--	--	--

2.1. La recepción en el derecho del principio de igualdad y no discriminación.

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
i) Recepción del derecho;	Requisitos de acceso al SPI/Recepción de denuncia. Generales. Para grupos de NNA vulnerable.	Políticas públicas específicas para grupos de NNYA vulnerable.	Cantidad de NNYA que accedieron a las políticas públicas específicas para grupo de NNYA vulnerable/ total estimado del grupo.
	Requisitos de acceso al SPI/Recepción de denuncia. Generales. Para grupos de NNA vulnerable.	Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable.	Cantidad de NNYA que accedieron a las políticas públicas específicas para grupo de NNYA vulnerable/ total estimado del grupo.

2.1.1. Indicadores de estructura de la recepción en el derecho.

2.1.1.1. Indicadores estructurales provinciales.

Proponemos como indicadores estructurales de la recepción en el derecho en las instancias provinciales del principio de igualdad y no discriminación, indagar sobre los requisitos para acceder al SPI –a las oficinas especializadas del sistema de protección– al momento de interponer una denuncia de vulneración de derechos de NNYA, sobre el particular nos interesa indagar si existen requisitos generales, y si existen requisitos para ciertos grupos de NNYA. En este sentido, el acceso a determinado servicio puede verse restringido en función de los requisitos que se exijan para acceder al mismo. Buscamos analizar si dichos requerimientos resultan discriminatorios, si tienen por objeto o resultado impactar de manera discriminatoria en el acceso de determinados grupos de NNYA al SPI.

En el caso de la Provincia de Jujuy, las agentes estatales provinciales entrevistadas afirman que no existe regulación formal para interponer una denuncia ante un caso de vulneración derechos de NNYA en las oficinas específicas de niñez. Respecto de la posibilidad que un NNYA se presente espontáneamente, se reconoce la inexistencia de obstáculos, pero afirman las entrevistadas que nunca presenciaron un caso de este tipo. Las entrevistadas parecieran no ser sensibles al hecho que la falta de denuncias espontaneas de NNYA puede estar derivada de obstáculos de facto más que formales.

Sobre el particular, la LPI obliga a toda persona que “tomara conocimiento de situaciones que atenten contra la integridad psíquica y/o física de los niños y adolescentes; deberán ponerlas en conocimiento de los organismos competentes”¹²⁵

En Santiago del Estero, los agentes estatales manifiestan que no existen requisitos para interponer una denuncia de vulneración de derechos. Remarcan que los NNYA pueden realizar denuncias de manera espontánea y directa en las oficinas del SPI – señalan que de hecho han tenido casos en que la intervención la sido motivada de esta forma- y que además, cuentan con una línea telefónica gratuita. Sobre este punto la LPI reza que “los miembros de los establecimientos educativos, recreativos y de salud, públicos o privados, y todo agente o funcionario público que tuviere conocimiento de la vulneración de los derechos de niñas, niños o adolescentes, tienen el deber de comunicar dicha circunstancia ante la autoridad administrativa de protección de los derechos en el ámbito local, bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad por dicha omisión”. Y al respecto agrega que el “agente publico que sea requerido para recibir una denuncia de vulneración de derechos de los sujetos protegidos por la presente ley, ya sea por la niña, niño o adolescente o por cualquier persona que tome conocimiento de la vulneración, se encuentra obligado a recibir y tramitar tal denuncia en forma gratuita”¹²⁶.

En el caso de la Provincia de Tucumán, según refieren las agentes estatales provinciales tampoco se exigen requisitos para interponer una denuncia de vulneración de derechos de un NNYA ante el órgano administrativo especializado en materia de Niñez. También existe una línea telefónica gratuita (La Línea 102) a través de la cual se puede denunciar la situación de forma espontánea, tanto adultos como NNYA. La otra alternativa para hacer la denuncia es de forma directa en la oficina específica del SPI provincial o local. La LPI obliga a toda persona que tome conocimiento de malos tratos o situaciones que atenten contra la integridad psíquica, física, sexual o moral de una niña, niño o adolescente o de cualquier otra violación a sus derechos, a efectuar la denuncia pertinente¹²⁷. Por su parte, la reglamentación puntualiza que “Toda persona que, por sus tareas o funciones, tome contacto con niñas o niños a los que se vulneraron sus derechos, deberá efectuar denuncia dentro del plazo de veinticuatro (24) horas desde la toma de conocimiento de la vulneración del derecho de la niña, niño o adolescente. Será considerada falta grave la violación de lo establecido en este artículo de la ley y merecerá las sanciones administrativas y/o penales correspondientes de acuerdo a la legislación vigente”¹²⁸.

Las leyes de las provincias analizadas en la Región coinciden en no restringir formalmente (ni en general ni en particular para determinados grupos) la posibilidad de denunciar casos de vulneración de derechos de NNYA. Incluso obligan a toda persona que tomara conocimiento de situaciones de vulneración de derechos de NNYA a ponerlas

¹²⁵ Art. 26 Ley No 5288.

¹²⁶ Arts. 18 y 19 Ley No 6915.

¹²⁷ Art. 8 Ley No 8293.

¹²⁸ Art. 8 Reglamentación Ley No 8293.

en conocimiento de los organismos competentes (Caso Jujuy), y especialmente a los funcionarios públicos que tuvieren conocimiento de la vulneración de derechos de NNYA, bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad por dicha omisión (Caso de Santiago del Estero), o falta grave (Caso de Tucumán). Entendemos que este último aspecto se desprende del principio de corresponsabilidad en la materia. Sin embargo, notamos que no en todas las provincias se identifican denuncias realizadas por NNYA, creemos que la falta de denuncia efectiva por parte de los mismos NNYA no es casual, y que los Estados deben promover de manera activa las condiciones para que los NNYA denuncien los casos de vulneración de derechos, removiendo los obstáculos de facto que limiten, restrinjan el acceso.

2.1.1.2. Indicadores estructurales locales

Proponemos en relación a las instancias locales, mirar también si existen requisitos para interponer una denuncia de vulneración de derechos, generales y especiales para determinados grupos de NNYA.

En el CAINAF de San Pedro de Jujuy la agente entrevistada afirma que no existen requisitos formales para interponer una denuncia de vulneración de derechos de NNYA. Respecto de la posibilidad que un NNYA se presente espontáneamente, también afirma que no existen obstáculos, y que de hecho la ley obliga a los agentes a escuchar al niño pero afirma que nunca se presentó un caso de este tipo. Lo cual nos parece un dato relevante, que nos lleva a la preguntarnos, si la falta de denuncias espontaneas de NNYA puede estar derivada de otros obstáculos de facto, tal vez vinculados al desconocimiento generalizado sobre esta posibilidad.

En el caso de Guampacha, como ya señalábamos, no existe una oficina local. Las alternativas son trasladarse a Santiago capital, a la Oficina Local de Frías (aunque resulta todavía más difícil de acceder), o utilizar la línea telefónica gratuita. Por un lado, identificamos a la distancia como un obstáculo de facto para acceder al sistema, atravesado también por el desconocimiento. De las entrevistas realizadas surge que no se identifican con claridad estas oficinas y entre los referentes de la sociedad civil, ninguno menciona la línea telefónica, tal vez porque se desconoce su existencia misma, se desconfiaba de esta alternativa o se entiende que no es útil para estos fines. Por su parte, los referentes de la sociedad civil local plantean que en su experiencia les ha pasado incluso que en la Comisaría de la zona, se negaron a recibir la denuncia.

En el Servicio Local de Las Talitas, no existen requisitos para interponer una denuncia de vulneración de derechos de NNYA. La denuncia puede incluso ser anónima, posibilidad que se evalúa como positiva en el contexto local “donde entre todos los vecinos se conocen” y muchas veces quien denuncia no quiere quedar o sentirse expuesto o expuesta. La posibilidad del NNYA de realizar de manera autónoma y directa la denuncia de una situación de vulneración de derechos, no se refleja en la práctica del Servicio Local, en cuanto desde su conformación a la fecha no se registra ninguna denuncia realizada directamente por un NNYA. A ello debe agregarse que hay un descreimiento generalizado de que el NNYA vaya realmente a presentarse de manera

espontánea a denunciar la situación. Ciertas ideas como el niño “no entiende” “para él está bien por más que haya vulneración de derechos” son ideas que cuanto menos deberían problematizarse, conducirnos a repensar la responsabilidad que le caben a las instituciones en procesos de desnaturalización de prácticas. Se percibe más bien que el NNyA puede manifestar situaciones de vulneración que sí son tenidas en cuenta pero “no se va a presentar” a denunciar. En este punto es importante tener presente que en el marco del cambio de paradigma, la importancia de la palabra del niño por un lado y por el otro de las implicancias de la autonomía progresiva, demandan promover activamente estos principios en las prácticas mismas de las oficinas de protección.

Observamos que en las instancias locales de referencia, en los casos en que existen oficinas locales (Las Talitas y San Pedro de Jujuy) no se imponen requisitos formales para interponer una denuncia de vulneración de derechos de NNyA. En principio, los mismos NNyA pueden denunciar directamente en las respectivas oficinas, sin embargo, nos preguntamos si existen otro tipo de impedimentos de facto, ya que observamos que no se registran denuncias de NNyA. En el caso de Guampacha, donde no existe una oficina local, para interponer una denuncia ante un caso de vulneración de derechos de NNyA, la comunidad debe trasladarse a las oficinas presentes en capital o en Frías o utilizar la línea telefónica gratuita. Sin embargo, además de la distancia a las oficinas de referencia, identificamos cierto desconocimiento en la comunidad sobre el sistema de protección, entre los agentes estatales y no estatales, que restringe de hecho el acceso al sistema. Cabe agregar que el Estado tiene a su cargo la carga de remover todos los obstáculos para que los NNyA efectivamente accedan a sus derechos, lo que incluye la obligación de remover aquellos factores que dificulten la denuncia por parte de la comunidad y de los NNyA en particular, lo que implica también promover la participación de NNyA en todas aquellas cuestiones que los involucren.

2.1.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura de la recepción en el derecho

La recepción en el derecho del principio de no discriminación, en su aspecto estructural nos muestra que formalmente no se restringe el acceso al sistema de protección para interponer una denuncia de vulneración de derechos de NNyA en las instancias provinciales ni en las instancias locales de análisis. Incluso la normativa provincial obliga a toda persona y especialmente a los y las funcionarias públicas (Caso de Tucumán y Santiago del Estero) que tomen conocimiento de situaciones de vulneración de derechos de NNyA, a ponerlas en conocimiento de los organismos competentes. Observamos que en principio, los mismos NNyA pueden denunciar directamente en las respectivas oficinas, tanto en la instancia provincial como local, sin embargo, nos preguntamos si existen otro tipo de impedimentos de facto, ya que observamos que no se registran denuncias de NNyA (especialmente en las instancias locales). En el caso de Guampacha, donde no existe una oficina local, para interponer una denuncia ante un caso de vulneración de derechos de NNyA, la comunidad debe trasladarse a las oficinas presentes en capital o en Frías o utilizar la línea telefónica gratuita. Sin embargo, además de la distancia a las oficinas de referencia, identificamos cierto desconocimiento en la comunidad sobre el sistema de protección, entre los agentes estatales y no estatales, que restringe de hecho el acceso al sistema (en este

sentido, ningún referente entrevistado identifica la línea telefónica gratuita, en consecuencia no pueden hacer uso de esta alternativa]. Cabe agregar que el Estado tiene a su cargo la carga de remover todos los obstáculos para que los NNyA efectivamente accedan a sus derechos, lo que incluye la obligación de remover aquellos factores que dificulten la denuncia por parte de la comunidad y de los NNyA en particular, lo que implica también promover la participación de NNyA en todas aquellas cuestiones que los involucren.

2.1.2. Indicadores de proceso de la recepción en el derecho

2.1.2.1. Indicadores procesales provinciales.

Como indicador de proceso de la recepción en el derecho del principio de igualdad y no discriminación, proponemos indagar sobre las políticas públicas del órgano de protección provincial, específicamente dirigida a un determinado grupo de NNyA que sea especialmente vulnerable. Sin embargo, por las limitaciones del proceso desarrollado, no hemos podido profundizar en este indicador, sin perjuicio de que podamos abordarlo en el futuro

2.1.2.2. Indicadores procesales locales

En la misma línea que en la instancia provincial, en la instancia local, proponemos tomar como indicador procesal de la recepción en el derecho del principio de no discriminación, aquellas políticas públicas específicamente dirigidas a grupo determinado grupo de NNyA especialmente vulnerable. Tampoco hemos podido profundizar en este aspecto, queda planteado para avanzar en el futuro en este aspecto.

2.1.2.3. Conclusión sobre indicadores de proceso de la recepción en el derecho

Nos parece importante tomar como indicador procesal de la recepción en el derecho del principio de la igualdad y la no discriminación, aquellas políticas públicas abocadas a cierto grupo identificado como especialmente vulnerable, tanto en la instancia local como provincial. No hemos podido abordar este aspecto en el marco de la presente investigación desarrollada, sin perjuicio de que en el futuro podamos profundizar en este sentido.

2.1.3. Indicadores de resultado de la recepción en el derecho

2.1.3.1. Indicadores de resultado provinciales

Como indicadores de resultado de la recepción en el derecho del principio de la igualdad y la no discriminación proponemos para las instancias provinciales indagar sobre la cantidad de NNyA que accedieron a las políticas públicas específicas para determinado grupo de NNyA especialmente vulnerable, en relación a la población de NNyA estimada que pertenece a ese grupo. La propuesta es mirar dentro del grupo identificado como vulnerable, que porcentaje realmente accede a la política pública específica. Dadas las limitaciones de nuestra investigación no hemos podido completar este punto, sin perjuicio de que en el futuro abordemos este aspecto.

2.1.3.2. Indicadores de resultado locales

En consonancia con el indicador propuesto para la instancia provincial, en la instancia local proponemos mirar también hacia dentro del grupo de NNyA identificados como especialmente vulnerable, qué porcentaje puede efectivamente acceder a las políticas públicas específicas. Tampoco hemos podido profundizar en este aspecto, queda pendiente hacerlo en el futuro.

2.1.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado de la recepción en el derecho

Proponemos como indicador de resultado tomar el porcentaje de NNyA que pertenecen a determinado grupo identificado como especialmente vulnerable que pueden acceder a las políticas públicas (señaladas en el punto anterior) tanto en la instancia local como provincial. No hemos podido profundizar en estos aspectos, pero quedan planteados para indagar en el futuro.

2.1.4. Conclusión sobre la recepción en el derecho del principio de igualdad y no discriminación

La recepción en el derecho del principio de no discriminación, en su aspecto estructural nos muestra que formalmente no se restringe el acceso al sistema de protección para interponer una denuncia de vulneración de derechos de NNyA en las instancias provinciales ni en las instancias locales de análisis. Incluso la normativa provincial obliga a toda persona y especialmente a los y las funcionarias públicas (Caso de Tucumán y Santiago del Estero) que tomen conocimiento de situaciones de vulneración de derechos de NNyA, a ponerlas en conocimiento de los organismos competentes. Observamos que en principio, los mismos NNyA pueden denunciar directamente en las respectivas oficinas, en ambas instancias, sin embargo, no se registran denuncias de NNyA (especialmente en las instancias locales), lo cual nos lleva a preguntarnos si existen otro tipo de impedimentos que de hecho restrinjan el acceso. En el caso de Guampacha, donde no existe una oficina local, la comunidad debe trasladarse a las oficinas de capital o Frías o utilizar la línea telefónica gratuita. Sin embargo, además de la distancia a las oficinas de referencia, identificamos cierto desconocimiento en la comunidad sobre el sistema de protección, que restringe de hecho el acceso al sistema (en este sentido, ningún referente entrevistado identifica la línea telefónica gratuita, en consecuencia no pueden hacer uso de esta alternativa). El Estado tiene a su cargo la carga de remover todos los obstáculos para que los NNyA efectivamente accedan a sus derechos, lo que incluye la obligación de remover aquellos factores que dificulten la denuncia por parte de la comunidad y de los NNyA en particular, lo que implica también promover la participación de NNyA en todas aquellas cuestiones que los involucren. Sobre la recepción en el derecho en su aspecto procesal proponemos indagar sobre aquellas políticas públicas dirigidas a cierto grupo identificado como especialmente vulnerable, tanto en la instancia local como provincial. Luego como indicador de resultado tomar el porcentaje de NNyA que pertenecen a ese grupo identificado como especialmente vulnerable que pueden acceder efectivamente a las políticas públicas de referencia. En el marco de las limitaciones de esta investigación, no hemos tenido oportunidad de profundizar en estos aspectos, pero quedan planteados para indagar en el futuro.

2.2. El contexto financiero del principio de igualdad y no discriminación

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Presupuesto para grupos de NNA vulnerable.	Financiamiento Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable en relación al GPSdN.	Gasto público social dirigido al grupo vulnerable identificado, por niño.
	Presupuesto para grupos de NNA vulnerable.	Financiamiento Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable en relación al GPSdN.	Gasto público social dirigido al grupo vulnerable identificado, por niño.

2.2.1. Indicadores de estructura del contexto financiero

2.2.1.1. Indicadores estructurales provinciales

Proponemos como indicadores estructurales del contexto financiero en la instancia provincial, identificar el presupuesto dedicado a aquella política pública dirigida al grupo de NNyA especialmente vulnerable. Se trata de un análisis que no hemos podido realizar, debido a la dificultad para acceder a este tipo de información, y a que la metodología que seguimos en la categoría anterior no avanza sobre este punto.

2.2.1.2. Indicadores estructurales locales

Proponemos como indicadores estructurales del contexto financiero indagar sobre el presupuesto dedicado a aquellas políticas públicas dirigidas al grupo de NNyA especialmente vulnerable en la instancia local. Igual que lo señalábamos en el punto anterior, no hemos podido avanzar sobre este aspecto porque la información disponible no lo permite, y la metodología a que hacíamos referencia en la categoría anterior no toma este punto.

2.2.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura del contexto financiero

Proponemos como indicadores estructurales del contexto financiero tanto para la instancia provincial como local, indagar sobre la inversión correspondiente a aquellas políticas públicas dirigidas especialmente al grupo de NNyA vulnerable, identificado en cada instancia. Aunque no hemos podido avanzar en estos indicadores, quedan propuestos para retomarlos en el futuro.

2.2.2. Indicadores de proceso del contexto financiero

2.2.2.1. Indicadores procesales provinciales

Como indicadores de proceso del contexto financiero del principio de no discriminación de las instancias provinciales, nos parece importante analizar la relación entre el financiamiento dirigido a políticas públicas específicas para grupos de NNyA vulnerable y el GPSdN. No hemos podido avanzar en este punto por las razones esgrimidas en el punto anterior.

2.2.2.2. Indicadores procesales locales

Proponemos también como indicadores de proceso del contexto financiero del principio de no discriminación en las instancias locales analizar la relación entre el financiamiento dirigido a políticas públicas específicas para grupos de NNyA vulnerable y el GPSdN. No hemos podido avanzar en este punto por las razones antes desarrolladas.

2.2.2.3. Conclusión sobre indicadores del contexto financiero

Aunque en el marco de esta investigación no hemos podido avanzar en estos aspectos, quedan propuestos como indicadores de proceso del contexto financiero del principio de igualdad y no discriminación, para las instancias provinciales y locales, la relación entre la inversión dirigida a políticas públicas para grupos de NNyA vulnerables, y el GPSdN.

2.2.3. Indicadores de resultado del contexto financiero

2.2.3.1. Indicadores de resultado provinciales

Nos parece que un indicador de resultado para el contexto financiero del principio de igualdad y no discriminación, podría ser indagar sobre el gasto público social dirigido al grupo vulnerable identificado, por niño. Nos parece corresponde a la aplicación de la metodología de la que hablábamos en la categoría anterior, adaptada a este aspecto que nos parece interesante mirar. Sin embargo, la investigación a la que hacemos referencia no avanza en este sentido, y por nuestra parte no contamos con la información necesaria al respecto.

2.2.3.2. Indicadores de resultado locales.

Luego, para las instancias locales, el indicador de resultado del contexto financiero del principio de igualdad y no discriminación iría en la misma línea, el gasto público social dirigido al grupo vulnerable identificado por niño.

2.2.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado del contexto financiero

Aunque no hemos podido profundizar en estos aspectos, quedan propuestos para las instancias provinciales y locales como indicadores de resultado del contexto financiero del principio de igualdad, mirar el gasto público social dirigido al grupo de NNyA identificado como vulnerable, por niño.

2.2.4. Conclusión sobre el contexto financiero

Como señalábamos en el desarrollo de la primera categoría, conocer cómo los Estados provinciales y locales invierten en niñez, constituye información de difícil acceso, que demanda además una metodología específica que permita calcular los valores correspondientes porque por lo general no figuran desagregados. En el punto anterior hemos podido tomar los datos construidos a partir de un proceso de investigación al que citamos y hacemos referencia. En este punto, no contamos con datos y la investigación a la que seguíamos no avanza sobre los aspectos que nos parecen importantes mirar. Con lo cual, ante la coyuntura, proponemos una serie de

indicadores que tal vez podamos profundizar en el futuro. La idea de base es poder mirar cómo los Estados invierten en políticas públicas dirigidas a un determinado grupo de NNyA identificado como especialmente vulnerable, por ello como aspecto estructural, si existe un presupuesto dirigido en esta línea; en su aspecto procesal la relación entre la inversión dirigida a políticas públicas para grupos de NNyA vulnerables, y el GPSdN, y finalmente en términos de resultado el gasto público social dirigido al grupo de NNyA identificado como vulnerable, por niño.

2.3. La capacidad estatal y el principio de igualdad y no discriminación

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
iii) Capacidades institucionales o estatales. - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional	Instancias intersectoriales desde donde elaborar diagnóstico de situación de NNyA.	Diagnóstico de situación de la NNA.	
	Instancias intersectoriales desde donde elaborar diagnóstico de situación de NNyA.	Diagnóstico de situación de la NNA. Servicio: Disponibilidad (Cantidad de Oficinas) Accesibilidad (Ubicación geográfica, Asequibilidad, días y hs de atención) Aceptabilidad, culturalmente apropiado. Calidad del Servicio: Infraestructura, y Capacitación de los RRHH.	

2.3.1. Indicadores de estructura de la capacidad estatal

2.3.1.1. Indicadores estructurales provinciales

Proponemos como indicador estructural de la capacidad estatal del principio de la igualdad y la no discriminación, indagar si existen instancias intersectoriales desde donde elaborar diagnósticos sobre la situación de la niñez a nivel provincial.

En el caso de Jujuy, la Ley de SPI no prevé expresamente la construcción de diagnósticos sobre la situación de NNyA en la provincia, aunque entre las funciones del Consejo plantea “realizar estudios y diagnósticos tendientes a avanzar hacia una progresiva desconcentración y descentralización en la ejecución de las políticas del área”¹²⁹.

La Ley de SPI de Santiago del Estero, no menciona explícitamente entre las funciones del Consejo a la construcción de diagnósticos sobre la situación de NNyA en la provincia, más allá de la referencia a su creación como “órgano consultivo y de asesoramiento en

¹²⁹ Art. 37 Ley No 5288.

la planificación de políticas públicas de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes”.

Por su parte, la ley tucumana tampoco hace mención expresa entre las funciones del Consejo, a la construcción de diagnósticos sobre la situación de la niñez, que conforme la reglamentación de la Ley tiene un rol consultivo y programático¹³⁰. Según interpretan las agentes estatales del órgano provincial, el Consejo Provincial debería asumir la función de construir diagnósticos más acabados si se quiere, y de pensar en el desarrollo programático del área, en función de ellos, con posibilidades de tener otro tipo de planificación, de cruces con otros dispositivos de otras áreas.

En la categoría anterior, veíamos que los Consejos Provinciales coinciden en prevé entre sus funciones la de asesorar, debatir, acordar/concertar, diseñar y proponer políticas públicas en materia de niñez. Para ello, entendemos como punto de partido necesario, contar con ciertas herramientas que permitan generar propuestas de este tipo. Si bien las leyes no señalan expresamente entre las funciones del Consejo, la construcción de diagnóstico nos parece una herramienta fundamental desde donde discutir las políticas públicas en materia de niñez. Nos parece también, que la construcción de diagnósticos, debe permitir identificar grupos especialmente vulnerables y generar las respuestas pertinentes.

2.3.1.2. Indicadores estructurales locales

Proponemos como indicador estructural de la capacidad estatal del principio de la igualdad y la no discriminación, indagar si existen instancias intersectoriales desde donde elaborar diagnósticos sobre la situación de la niñez a nivel local.

En el caso del COMUNAF de San Pedro de Jujuy, señalábamos antes entre las funciones del consejo, la de generar propuestas de política pública en base a un diagnóstico de la comunidad. En consecuencia, el diagnóstico de la situación de NNyA en el municipio es una herramienta que el consejo necesita para generar propuestas acordes a la realidad, con lo cual nos parece, que aunque no se prevea expresamente, forma parte de las funciones propias del espacio.

Como veíamos en el desarrollo de la categoría anterior, no existen estos espacios intersectoriales de manera formal en las instancias locales en los casos de Las Talitas y de Guampacha. Ambos casos coinciden en que no está previsto en el diseño mismo de la estructura institucional un espacio de estas características. En relación a los espacios informales que existen, en el caso de Las Talitas, la Mesa de Trabajo Local comparte casos concretos, y en el caso de Guampacha, la Mesa de Tierra recién está empezando a incorporar a la niñez como una temática a discutir

Sólo en uno de los municipios de análisis funciona el Consejo Local de manera formal, conforme el diseño institucional propio (Caso de San Pedro de Jujuy) mientras que en

¹³⁰ Art. 45 Reglamentación Ley No 8293.

los dos casos restantes el espacio no existe con las características de referencia (Caso de Las Talitas y Guampacha). Luego, en este Consejo que funciona, la construcción de diagnósticos de la situación de la niñez en el municipio se identifica conforme el discurso de agentes estatales entrevistados, como ligado directamente a la generación de propuestas de políticas públicas, aunque sin llegar a afirmar que el Consejo debe asumir esta construcción. Aspecto que entendemos en este mismo sentido, constituye un punto de partida fundamental para una discusión seria sobre el tema, que nos parece debería abordarse desde este marco.

2.3.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura de la capacidad estatal.

La capacidad estatal en su aspecto estructural en relación al principio de igualdad y no discriminación, nos muestra que en general los Consejos provinciales y locales (Caso de todas las provincias y de San Pedro de Jujuy) coinciden en prever entre sus funciones la de diseñar y proponer políticas públicas en materia de niñez, aunque nada dicen expresamente sobre la construcción de diagnósticos de situación. Sin embargo, entendemos que puede interpretarse como una función implícita en cuanto constituyen el punto de partida necesario para discutir la política pública en materia de niñez. Nos parece, constituyen instancias propicias para avanzar en este punto. En relación al funcionamiento efectivo de los consejos de referencia nos remitimos a lo desarrollado en la categoría anterior.

2.3.2. Indicadores de proceso de la capacidad estatal

2.3.2.1. Indicadores procesales provinciales

Proponemos como indicador procesal de la capacidad estatal vinculada al principio de igualdad y no discriminación, indagar sobre la construcción de diagnósticos de situación de NNyA a nivel provincial.

En el caso de Jujuy, el órgano de protección no cuenta, según plantean, con un área específica que construya de manera proactiva diagnósticos de elaboración propia, sobre la situación de la niñez desde la instancia provincial, que estén explícitamente diseñados para identificar patrones de discriminación. La recolección de datos son los que llegan a las oficinas implicadas, lo que significa que no hay una salida proactiva a la búsqueda de datos, sino más bien una posición receptiva de los mismos, en concreto a partir de la demanda. Según un agente estatal provincial, existe un convenio con el área de Salud, que busca integrar y unificar una sola base de datos nominal para toda la provincia -que se nutriría en gran parte por los datos con los que ya cuenta Salud, según plantea, que son relevados en el marco del abordaje territorial de los agentes sanitarios de la provincia- pero desconocemos los resultados arribados en el marco de dicho convenio. Por otro lado, la provincia está integrada también al Sistema Integrado de Información de Políticas Públicas de Niñez Adolescencia y Familia, el SIIPPNAF de Nación, este punto se profundiza más adelante en la exposición (Características y Regularidad en la Producción de la Información).

En Santiago del Estero, los agentes de SubNaf refieren que una de las principales fuentes de datos, si no la principal, son los datos producidos por otras agencias

estatales, como por ejemplo los existentes en censos, para construir a partir de ellos un diagnóstico de la situación de la niñez. El órgano no cuenta, según plantean, con un área específica que construya de manera proactiva diagnósticos de elaboración propia, sobre la situación de la niñez. El diagnóstico con el que cuentan, según plantean, es considerado a la hora de diseñar las acciones que se llevan adelante desde la SubNaf. Sin embargo, no surge de la entrevista que el diagnóstico explícitamente este orientado a detectar patrones de discriminación en materia de niñez. Por otro lado, desde de la Dirección de Niñez los agentes plantean que se realizan diagnósticos específicos, limitados a una situación determinada en el marco del abordaje de un caso concreto. Así, cada intervención cuenta con un diagnóstico previo sobre el caso particular, y a partir de estos registros, se determinan cuáles son las principales problemáticas que llegan hasta el órgano. Como se verá más adelante, Santiago del Estero también se ha sumado al SIIPPNAF (“Características y Regularidad en la Producción de la Información”).

En el caso tucumano, la DINAF cuenta con un Departamento de Diagnóstico, Articulación y Planificación. Según las agentes estatales entrevistadas, este departamento fue creado en el año 2007, pero advierten que en sus inicios se abocaba al seguimiento administrativo de los proyectos federales que se ejecutaban desde DINAF. Recién desde el año 2012 señalan, ha empezado a asumir sus funciones específicas, y esto ha coincidido con el proceso que ellas identifican como “la clarificación de las líneas estratégicas en la provincia”. Actualmente las agentes refieren, el Departamento centraliza toda la información en relación a cada NNYA proveniente de diferentes instancias de la Secretaría de NAYF, en un sistema informático donde se cargan y se cruzan los datos correspondientes al NNYA (Nombre, edad, DNI, domicilio, escuela, beneficios que accede) y al Grupo Familiar (Beneficios del grupo familiar). La información sistematizada desde el área mencionada, plantean las agentes, ha generado un diagnóstico sobre las principales problemáticas por zonas, en función de la demanda que recibe el órgano de protección. Esto permite, según refieren ellas, pensar desde otro lugar, con qué proyectos conviene abordar cada zona. Sin embargo, nos parece importante remarcar que esta información corresponde sólo a aquellos NNYA que llegan al SPI a través de una demanda, o un pedido de intervención. En consecuencia, quedan al margen, aquellos casos o situaciones que no se denuncian. Al respecto, las agentes entrevistadas afirman que desde el año 2010 la presencia de la DINAF en los territorios ha ido en aumento a través de: las acciones de la Línea de promoción y prevención directas en algunos barrios; del proceso de descentralización con la conformación de Servicios Locales en algunos municipios; de la cogestión de algunos programas con OSC. Sin embargo no se cuenta con un diagnóstico participativo de la situación *de NNYA en la provincia. Entendemos que esta herramienta es clave para identificar* activamente grupos vulnerables de NNYA y diseñar políticas públicas y medidas especiales en materia de niñez, adecuadas a los contextos locales. Hasta ahora, según reconocen las agentes estatales, los programas y los dispositivos de la oferta institucional se diseñan en función de los datos sobre las problemáticas que se reciben. Tucumán también se ha adherido al SIIPPNAF, que se desarrollará más adelante.

Las provincias analizadas coinciden en no tener diagnósticos de elaboración propia sobre la situación de la niñez en la provincia construidos de manera proactiva, y explícitamente diseñados para identificar patrones de discriminación. Cuentan con registros sobre la demanda que reciben, pero este tipo de información nos parece parcialmente sesgada, en cuanto sólo permite ver qué casos llegan hasta las oficinas del SPI, dejando de lado todas aquellas circunstancias que por diversos factores no llegan hasta estas oficinas. Por otro lado, sólo una de las provincias (Caso de Tucumán) prevé en su diseño institucional un área específica que asume la sistematización de la información que llega hasta el organismo.

2.3.2.2. Indicadores procesales locales.

Como indicadores procesales de la capacidad estatal del principio de igualdad y no discriminación en la instancia local, proponemos indagar en primer lugar sobre la existencia de un diagnóstico de situación de NNyA y en segundo lugar indagar sobre algunas características de la instancia local del SPI, en particular, su disponibilidad (cantidad de oficinas), accesibilidad (ubicación geográfica, asequibilidad, días y hs de atención), aceptabilidad y calidad del servicio (infraestructura, y capacitación de los recursos humanos).

Sobre el primer indicador propuesto, la existencia de diagnósticos de situación de NNyA en la instancia local, en el CAINAF de San Pedro de Jujuy, surge de las entrevistas realizadas a las agentes locales que la recolección de datos sobre la situación de NNyA no se realiza proactivamente, sino que sólo se consideran, según refieren, aquellos datos referentes a los casos que se reciben en la oficina. Señalan las agentes que este ejercicio ha empezado a implementarse recién desde el 2014, y consiste en identificar a fin de año cuáles han sido las principales problemáticas recibidas en la oficina. Antes esta actividad directamente no se hacía, según reconoce la agente local entrevistada. De acuerdo a lo que explica la entrevistada, no surge que estos diagnósticos estén explícitamente diseñados para identificar patrones de discriminación.

En el caso de Guampacha, según agentes provinciales, se cuenta con información referente a los casos en que se interviene desde provincia a través de la Coordinación del Interior, que permiten ver cuáles son las principales problemáticas que efectivamente llegan hasta esta instancia. No conseguimos entrevistar a referentes del gobierno local¹³¹. Sobre el particular, los referentes de la sociedad civil manifiestan que la Niñez es una temática que directamente no asume la Comisión Municipal.

En Las Talitas las agentes estatales locales señalan que en el año 2011 se construyó un diagnóstico participativo sobre la situación de los NNyA del municipio, a partir de una Mesa de Gestión Local. Sin embargo, reconocen que desde entonces no se

¹³¹ Los intentos por entrevistar a estos referentes se vieron frustrados, por la falta de disponibilidad de los mismos.

ha retomado ese insumo para darle seguimiento, actualizar su contenido, y tampoco identifican acciones que se hayan desarrollado en consecuencia. Agregan que actualmente, se realiza de manera informal, y asistémica, un georeferenciamiento de las denuncias espontáneas que llegan al Servicio, y en función de ellas, de las problemáticas específicas detectadas por barrio. Aunque advierten que no se ha llegado aún a abarcar la totalidad de los barrios que conforman el municipio. Según las entrevistadas, este proceso busca identificar las problemáticas que llegan a ser denunciadas, para luego transmitir esta información a la Dirección de Acción Social del municipio, con el objetivo de pensar la intervención de ciertos equipos en barrios determinados.

Observamos que en general los gobiernos locales analizados no asumen la construcción de diagnósticos de manera proactiva para identificar patrones de discriminación y generar respuestas adecuadas a los grupos identificados como especialmente vulnerables. Luego, en uno de los casos (Las Talitas) identificamos como buena práctica la construcción de un diagnóstico participativo en el año 2011, en el marco de un espacio intersectorial, sin embargo, nos llama la atención que no se le haya dado seguimiento a esta herramienta, y que no se hayan tomado decisiones en función de ella. Entendemos que en la lucha contra la discriminación, no es suficiente con la generación de un diagnóstico en un momento determinado, que permita identificar ciertos grupos especialmente vulnerables, sino que resulta impostergable, se tomen decisiones en función de esta herramienta.

Sobre el segundo indicador propuesto, que importa profundizar en algunas características de las oficinas locales, en particular, su disponibilidad (cantidad de oficinas), accesibilidad (ubicación geográfica, asequibilidad, días y hs de atención), aceptabilidad y calidad del servicio (infraestructura, y capacitación de los recursos humanos).

San Pedro de Jujuy cuenta con un solo servicio. Creemos que para pensar la disponibilidad del servicio, es importante tener presente que cuenta con tres trabajadoras sociales y una persona administrativa. A decir, no tiene un equipo técnico interdisciplinario y los recursos humanos según las agentes entrevistadas afirman, no son suficientes. La atención al público, se realiza todos los días de la semana, durante la mañana, de 8 a 13 horas, esto genera algunas dificultades en la práctica, según reconoce la referente de la oficina local, en cuanto las personas no siempre pueden acudir en estos horarios. Al respecto, señala que dos de las trabajadoras sociales tienen una dedicación de 6 horas diarias y sólo una, de 8 horas diarias. En relación a la accesibilidad de derecho, debe señalarse que según las referentes entrevistadas no existen requisitos para interponer una denuncia de vulneración de derechos. En referencia a la accesibilidad de hecho, en términos de accesibilidad geográfica, se encuentra en el barrio Bernacchi, al sur-oeste de la ciudad de San Pedro, a algunos minutos de la zona céntrica. Con el gran crecimiento que ha experimentado en los últimos años - llegando en la actualidad a 50 barrios - resulta alejado de ciertas áreas, sin embargo resulta una distancia razonable en general. Respecto a la accesibilidad

física, el edificio podría decirse que cuenta con una accesibilidad adecuada. La atención es asequible, gratuita. En este punto, es importante agregar que las agentes locales plantean un desconocimiento generalizado sobre el CAINAF y sus funciones en el marco del SPI; esta circunstancia impacta directamente en la accesibilidad de hecho, dificultando en la práctica que realmente sea plena. En función del testimonio de las referentes locales, puede decirse que es posible acceder a información sobre el funcionamiento del servicio, si una persona se acerca a la oficina –más adelante se profundiza sobre el acceso a la información; aunque no identificamos una estrategia específicamente pensada para revertir esta situación de desconocimiento en la comunidad en general. En este mismo sentido, se identifica que el espacio del COMUNAF ha impactado positivamente en la difusión del CAINAF, pero en todo caso ha sido un efecto indirecto del espacio. La falta de diagnósticos construidos desde la oficina nos lleva a inferir que por lo menos desde la práctica no se garantizan las condiciones para que el servicio sea culturalmente apropiado, o en todo caso, se intuye desde el servicio qué es lo culturalmente apropiado. A ello se agrega que la demanda y la urgencia impiden el abordaje más territorial del dispositivo. Luego en relación a la calidad del servicio, no cuenta con el suficiente equipo interdisciplinario, capacitado. Sobre la infraestructura la agente, remarca la falta de movilidad. Según la agente estatal local, existe mucha dificultad con la movilidad, a decir el traslado de las referentes hasta el territorio, señala que esto retrasa las intervenciones, los abordajes, las articulaciones, la construcción de redes. Plantea que recién se están construyendo las redes necesarias entre las instituciones involucradas con la niñez. Manifiesta que este estado de situación se traduce en un seguir vulnerando derechos de NNyA desde las mismas instituciones. Para la agente el concepto de corresponsabilidad entre las instituciones todavía no está instalado, con lo cual continúa funcionando una lógica de derivación sin que nadie asuma la responsabilidad de responder ante un caso de vulneración de derechos de NNA.

En el caso de Guampacha (donde como ya vimos, no existe una oficina local de niñez) ante casos de vulneración de derechos de NNyA interviene la Coordinación de Centros Zonales del Interior. Dicha área cuenta según los referentes provinciales con dos equipos de trabajo que articulan con los 9 Centros Zonales, o intervienen directamente en los casos en que no existen oficinas locales en todo el interior de la provincia. Entre estos dos equipos se trasladan a terreno para llevar adelante las intervenciones. Según refieren los agentes estatales, estos equipos son interdisciplinarios, y buscan generar alguna red de trabajo en el territorio, sin embargo la distancia y las limitaciones propias del equipo según señalan los propios agentes estatales, impide hacer un trabajo en terreno que sea sostenido. Esto nos permite inferir que se compromete la disponibilidad efectiva del servicio. Como ya vimos, en relación a la accesibilidad de derecho no existen restricciones. No obstante la accesibilidad de hecho presenta una serie de debilidades, así en primer lugar la distancia, luego el desconocimiento de la existencia misma de las oficinas de niñez, que según plantean los referentes de la sociedad civil, afecta a la comunidad en general. Por otro lado, existe una línea telefónica gratuita, que puede ser utilizada a los fines de interponer una denuncia de vulneración de derechos de NNyA, no obstante, identificamos un desconocimiento generalizado sobre esta alternativa, lo cual repercute directamente en

la accesibilidad de hecho. Atento ello, nos preguntamos si realmente el servicio es asequible, en cuanto vemos que la comunidad de Guampacha para acceder a las oficinas de niñez (de Frías o de capital) se traslada ida y vuelta a estos puntos. Recuérdesse que hay alrededor de 70 km hasta la capital. Desde esta perspectiva nos parece que en la práctica no resulta gratuito. Luego, cuando pensamos el acceso a la información, nos parece importante tener presente además del desconocimiento generalizado en la comunidad misma, el desconocimiento en los propios agentes estatales locales según refieren las referentes de la sociedad civil (a quienes lamentablemente no conseguimos entrevistar). Identificamos en este punto, otra debilidad para acceder efectivamente al servicio. En cuanto a la aceptabilidad, que como desarrollamos antes, busca reflejar que las respuestas de las instancias locales sean culturalmente apropiadas, ya hemos señalado que según el estado provincial se ha pensado una estrategia especialmente dirigida a la niñez campesina, que se encuentra en un estado incipiente de ejecución, mientras que según los referentes de la sociedad civil todavía no se ha avanzado en nada. De estas dos posiciones parcialmente disidentes, podemos concluir que por lo menos en el marco del recorte temporal realizado, y en la localidad de análisis, no identificamos que el servicio sea culturalmente apropiado. A ello se agrega, en refuerzo de esta tesitura que no se cuenta con un diagnóstico específico de la niñez de Guampacha que permita efectivamente ajustar la oferta institucional a las características propias de la niñez de esta localidad.

Por su parte, Las Talitas cuenta con un Servicio Local conformado por sólo dos personas, quienes asumen entre ambas todas las funciones de la oficina, una de profesión psicopedagoga y la otra estudiante de trabajo social. El servicio no cuenta con un equipo interdisciplinario. Diferentes actores, tanto de la instancia local como provincial, estatales y no estatales coinciden en que la oficina no cuenta con un número suficiente de profesionales, afectando directamente la capacidad de dar respuestas oportunas, repercutiendo en la accesibilidad de hecho y en la disponibilidad misma del servicio. Nótese en este punto, que según las referentes la demanda asciende a un promedio de 80 denuncias anuales. La oficina funciona 4 horas diarias, durante la mañana, 4 días a la semana, de los cuales un día está destinado al trabajo interno y otro día a visitas. En la accesibilidad de derecho como ya vimos, no se identifican impedimentos. En la accesibilidad de hecho queda agregar que en referencia a la ubicación, es de fácil acceso, a una cuadra de una de las principales calles del municipio aunque con el gran crecimiento que ha experimentado en los últimos años - llegando en la actualidad a 75 barrios - resulta alejado de ciertas áreas. Sin embargo, la distancia geográfica, no deja de ser razonable. La accesibilidad edilicia se observa adecuada. El servicio es asequible, gratuito. Es posible acceder a la información de las funciones y facultades del servicio si la persona se dirige directamente a la oficina, esto punto, se profundiza más adelante. Según las agentes estatales locales, en el 2011 se impulsó desde la oficina la construcción de un diagnóstico participativo, pero como ya adelantábamos, no surge con claridad que a partir de dicho documento se hayan modificado o ajustado la oferta institucional en función de las características propias de la infancia de Las Talitas, de donde no es posible concluir que el servicio efectivamente sea culturalmente apropiado. En relación a la calidad del servicio, en particular a su

infraestructura resta remarcar que está claramente desbordada, según reconocen los diferentes actores que identifican la necesidad de más recursos humanos. El acompañamiento de la DINAF al Servicio de Las Talitas según las agentes provinciales, se traduce también en asesoramiento y capacitación. En particular refieren que desde el año 2010 se han motorizado desde DINAF una serie de capacitaciones de manera más o menos regular, aunque no sistémica. Actualmente señalan diversas instituciones con las que la Dirección articula, convocan a los agentes locales a formar parte de espacios de capacitación. En este punto también se privilegia a aquellos Servicios reconocidos mediante ordenanza (que no es el caso de Las Talitas) quienes tienen mayor participación en capacitaciones e instancias de especialización de sus recursos humanos, atento que según referentes estatales provinciales, el compromiso de dichos municipios es diferente.

En primer lugar, observamos las instancias locales de análisis (San Pedro de Jujuy y Las Talitas) coinciden en resaltar la falta de equipos interdisciplinarios en las instancias locales del sistema, lo que afecta directamente la disponibilidad efectiva de estos servicios. Lo mismo se puede decir en relación a Guampacha (en particular vinculado a la oficina de capital que lleva adelante las intervenciones en la localidad). En segundo lugar, en relación a la accesibilidad de derecho, en todas las instancias se reconoce que no existen requisitos que limiten o restrinjan indebidamente el acceso. Sin embargo, identificamos algunas dificultades en lo referente a la accesibilidad de hecho. Existen ciertos factores que nos parecen obstaculizan la accesibilidad de hecho en las instancias locales de referencia. El desconocimiento generalizado de la oficina y sus funciones en San Pedro, de las oficinas a donde recurrir y de la línea telefónica gratuita en Guampacha. La distancia geográfica y la falta de asequibilidad en Guampacha. En tercer lugar, observamos que en general las localidades coinciden en la falta del ejercicio mismo de construir diagnósticos sobre la situación de NNyA y en este sentido, nos preguntamos cómo definir lo culturalmente apropiado en cada localidad –y por lo tanto ajustar la aceptabilidad del servicio- sin el ejercicio previo de construir diagnósticos de situación que permitan identificar las características específicas del colectivo de NNyA de determinado contexto. Finalmente y en cuarto lugar, nos llama la atención que aún en circunstancias diferentes, los referentes entrevistados reconocen entre las principales dificultades la falta de recursos humanos, y de infraestructura de las oficinas locales. Esto repercute en la calidad del servicio por un lado, pero en definitiva afecta la disponibilidad misma del servicio.

2.3.2.3. Conclusión sobre indicadores procesales de la capacidad estatal.

La capacidad estatal en su aspecto procesal en relación al principio de igualdad y no discriminación nos muestra cierta debilidad en la capacidad técnica de las instancias provinciales y locales de referencia para analizar la política pública, en cuanto coinciden en no tener diagnósticos de elaboración propia sobre la situación de la niñez contruidos de manera proactiva, explícitamente diseñados para identificar patrones de discriminación y generar respuestas adecuadas a los grupos identificados como especialmente vulnerables. En general, tanto las instancias provinciales como locales cuentan con registros sobre la demanda que reciben, pero este tipo de información nos

parece parcialmente sesgada, en cuanto sólo permite ver qué casos llegan hasta las oficinas del SPI, dejando de lado todas aquellas circunstancias que por diversos factores no llegan hasta estas oficinas. Sólo una de las provincias (Caso de Tucumán) prevé en su diseño institucional un área específica que asume la sistematización de la información que llega hasta el organismo. Luego, en una de las instancias locales (Las Talitas) identificamos como buena práctica la construcción de un diagnóstico participativo en el año 2011, sin embargo, notamos que no se le ha dado seguimiento a esta herramienta, y no se han tomado decisiones en función de ella. Entendemos que en la lucha contra la discriminación, no es suficiente con la generación de un diagnóstico en un momento determinado, que permita identificar ciertos grupos especialmente vulnerables, sino que resulta impostergable, se tomen decisiones en función de esta herramienta.

La capacidad estatal local en su aspecto procesal nos muestra cierta debilidad en la capacidad administrativa del Estado de prestar el servicio. Al respecto, identificamos las siguientes dificultades. Por un lado, en la disponibilidad de los servicios, en cuanto notamos la falta de equipos interdisciplinarios en las oficinas locales de niñez (Casos Las Talitas y San Pedro de Jujuy), la falta de recursos humanos (Casos de Las Talitas y San Pedro de Jujuy, y también de la oficina provincial que interviene en la localidad de Guampacha) la falta de infraestructura de las oficinas locales. Creemos que todas estas dificultades impactan también en la calidad del servicio. Por otro lado, identificamos ciertas dificultades en la accesibilidad de hecho a las instancias locales, atravesadas por diferentes factores como el desconocimiento generalizado sobre el SPI (sobre el CAINAF y sus funciones en San Pedro de Jujuy, sobre las oficinas adonde recurrir y la línea telefónica gratuita en Guampacha) la distancia geográfica y la falta de asequibilidad en la práctica para acceder al servicio (en el caso de Guampacha). Además observamos cierta debilidad en la capacidad técnica de los estados locales, para analizar e implementar la política pública en materia de niñez. Las localidades coinciden en la falta del ejercicio de construir diagnósticos sobre la situación de la niñez, en consecuencia nos preguntamos cómo definir lo culturalmente apropiado a cada localidad –y por lo tanto ajustar la aceptabilidad del servicio- sin el ejercicio previo de construir diagnósticos que permitan identificar las características específicas del colectivo de NNyA de determinado contexto.

2.3.3. Indicadores de resultado de la capacidad estatal

2.3.3.1. Indicadores de resultado provinciales

No hemos podido identificar indicadores que nos permitan medir los logros provinciales en los aspectos resaltados vinculados a la capacidad estatal en relación a las instancias provinciales.

2.3.3.2. Indicadores de resultado locales

Tampoco en relación a las instancias locales hemos podido identificar indicadores que nos permitan medir los logros relacionados a los aspectos de la capacidad estatal que nos interesa resaltar, vinculado a la instancia local.

2.3.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado de la capacidad estatal

No hemos podido identificar indicadores de resultado que nos permitan reflejar los logros alcanzados por los Estados locales y provinciales vinculados a la capacidad estatal del principio de no discriminación.

2.3.4. Conclusión sobre la capacidad estatal

La capacidad estatal del principio de igualdad y no discriminación, en su aspecto estructural nos muestra que en general aunque la normativa sobre Consejos provinciales y locales nada dice expresamente sobre la construcción de diagnósticos sobre la situación de NNyA, entendemos que puede interpretarse como una función implícita, en cuanto constituyen el punto de partida necesario para discutir la política pública en materia de niñez. Nos parece, constituyen instancias propicias para avanzar en este punto.

En su aspecto procesal la capacidad estatal nos muestra cierta debilidad en la capacidad técnica de las instancias provinciales y locales de referencia para analizar la política pública, en cuanto coinciden en no tener diagnósticos de elaboración propia sobre la situación de la niñez contruidos de manera proactiva, explícitamente diseñados para identificar patrones de discriminación y generar respuestas adecuadas a los grupos identificados como especialmente vulnerables. En general, los registros que existen son sobre la demanda que reciben, información que nos parece parcialmente sesgada, en cuanto sólo permite ver qué casos llegan hasta las oficinas del SPI, dejando de lado todas aquellas circunstancias que por diversos factores no llegan hasta estas oficinas. Creemos que este aspecto impacta en el servicio, nos conduce a preguntarnos cómo definir lo culturalmente apropiado a cada localidad –y por lo tanto ajustar la aceptabilidad del servicio- sin el ejercicio de identificar las características específicas del colectivo de NNyA de determinado contexto, a partir de un diagnóstico. En una de las instancias locales (Las Talitas) identificamos como buena práctica la construcción de un diagnóstico participativo en el año 2011, sin embargo, advertimos que no se le ha dado seguimiento a esta herramienta, y no se han tomado decisiones en función de ella. Entendemos que en la lucha contra la discriminación, no es suficiente con la generación de un diagnóstico en un momento determinado, que permita identificar ciertos grupos especialmente vulnerables, sino que resulta impostergable, se tomen decisiones en función de esta herramienta. Finalmente identificamos cierta debilidad en la capacidad administrativa de los Estados locales de prestar el servicio. Al respecto, identificamos dificultades en la disponibilidad de los servicios, en cuanto notamos la falta de equipos interdisciplinarios en las oficinas locales de niñez (Casos Las Talitas y San Pedro de Jujuy), la falta de recursos humanos, la falta de infraestructura de las oficinas locales; aspectos que impactan negativamente en la calidad del servicio. Por otro lado, identificamos ciertas dificultades en la accesibilidad de hecho a las instancias locales, atravesadas por diferentes factores como el desconocimiento generalizado sobre el SPI (sobre el CAINAF y sus funciones en San Pedro de Jujuy, sobre las oficinas adonde recurrir y la línea telefónica gratuita en Guampacha) la distancia geográfica y la falta de asequibilidad en la práctica para acceder al servicio (en el caso de Guampacha).

2.4. Conclusiones sobre el principio de igualdad y no discriminación

Hemos analizado el principio de la igualdad y la no discriminación a partir de tres subcategorías, la recepción en el derecho, el contexto financiero y la capacidad estatal.

Sobre la primera subcategoría, en su aspecto estructural nos muestra que formalmente no se restringe el acceso al sistema de protección en ninguna de las instancias de análisis. Incluso la normativa provincial obliga a toda persona y especialmente a los y las funcionarias públicas (Caso de Tucumán y Santiago del Estero) que tomen conocimiento de situaciones de vulneración de derechos de NNyA, a ponerlas en conocimiento de los organismos competentes. Los mismos NNyA pueden denunciar directamente en las respectivas oficinas, en ambas instancias, sin embargo, en varias instancias no se registran denuncias de NNyA lo que lleva a preguntarnos si existen otro tipo de impedimentos que de hecho restrinjan el acceso. En el caso de Guampacha, donde no existe una oficina local, la comunidad debe trasladarse a las oficinas de capital o Frías o utilizar la línea telefónica gratuita. Sin embargo, además de la distancia a las oficinas de referencia, identificamos cierto desconocimiento en la comunidad sobre el sistema de protección, que restringe de hecho el acceso al sistema (en este sentido, ningún referente entrevistado identifica la línea telefónica gratuita, en consecuencia no pueden hacer uso de esta alternativa). El Estado tiene a su cargo la carga de remover todos los obstáculos para que los NNyA efectivamente accedan a sus derechos, lo que incluye la obligación de remover aquellos factores que dificulten la denuncia por parte de la comunidad y de los NNyA en particular. Sobre la recepción en el derecho en su aspecto procesal proponemos indagar sobre aquellas políticas públicas dirigidas a cierto grupo identificado como especialmente vulnerable, tanto en la instancia local como provincial. Luego como indicador de resultado tomar el porcentaje de NNyA que pertenecen a ese grupo identificado como especialmente vulnerable que pueden acceder efectivamente a las políticas públicas de referencia. En el marco de las limitaciones de esta investigación, no hemos tenido oportunidad de profundizar en estos aspectos, pero quedan planteados para indagar en el futuro.

Sobre el contexto financiero, conocer cómo los Estados provinciales y locales invierten en niñez, constituye información de difícil acceso, que demanda además una metodología específica que permita calcular los valores correspondientes porque por lo general no figuran desagregados. En el punto anterior hemos podido tomar los datos contruidos a partir de un proceso de investigación al que citamos y hacemos referencia. En este punto, no contamos con datos y la investigación a la que seguíamos no avanza sobre los aspectos que nos parecen importantes mirar. Sin perjuicio de ello, proponemos mirar cómo los Estados invierten en políticas públicas dirigidas a un determinado grupo de NNyA identificado como especialmente vulnerable; la relación entre la inversión dirigida a políticas públicas para grupos de NNyA vulnerables, y el GPSdN, y el gasto público social dirigido al grupo de NNyA identificado como vulnerable, por niño.

Sobre la capacidad estatal, en su aspecto estructural nos muestra que en general aunque la normativa sobre Consejos provinciales y locales nada dice expresamente sobre la construcción de diagnósticos sobre la situación de NNyA, entendemos que puede interpretarse como una función implícita, en cuanto constituyen el punto de partida necesario para discutir la política pública en materia de niñez. Nos parece, constituyen instancias propicias para avanzar en este punto. En su aspecto procesal la capacidad estatal nos muestra cierta debilidad en la capacidad técnica de las instancias provinciales y locales de referencia para analizar la política pública, en cuanto coinciden en no tener diagnósticos de elaboración propia sobre la situación de la niñez construidos de manera proactiva, explícitamente diseñados para identificar patrones de discriminación y generar respuestas adecuadas a los grupos identificados como especialmente vulnerables. En general, los registros que existen son sobre la demanda que reciben, información que nos parece parcialmente sesgada, en cuanto sólo permite ver qué casos llegan hasta las oficinas del SPI, dejando de lado todas aquellas circunstancias que por diversos factores no llegan hasta estas oficinas. Creemos que este aspecto impacta en el servicio, nos conduce a preguntarnos cómo definir lo culturalmente apropiado a cada localidad –y por lo tanto ajustar la aceptabilidad del servicio- sin el ejercicio de identificar las características específicas del colectivo de NNyA de determinado contexto, a partir de un diagnóstico. En una de las instancias locales (Las Talitas) identificamos como buena práctica la construcción de un diagnóstico participativo en el año 2011, sin embargo, advertimos que no se le ha dado seguimiento a esta herramienta, y no se han tomado decisiones en función de ella. Entendemos que en la lucha contra la discriminación, no es suficiente con la generación de un diagnóstico en un momento determinado, que permita identificar ciertos grupos especialmente vulnerables, sino que resulta impostergable, se tomen decisiones en función de esta herramienta. Identificamos cierta debilidad en la capacidad administrativa de los Estados locales de prestar el servicio. Al respecto, identificamos dificultades en la disponibilidad de los servicios, en cuanto notamos la falta de equipos interdisciplinarios en las oficinas locales de niñez (Casos Las Talitas y San Pedro de Jujuy), la falta de recursos humanos, la falta de infraestructura de las oficinas locales; aspectos que impactan negativamente en la calidad del servicio. Por otro lado, identificamos ciertas dificultades en la accesibilidad de hecho a las instancias locales, atravesadas por diferentes factores como el desconocimiento generalizado sobre el SPI (sobre el CAINAF y sus funciones en San Pedro de Jujuy, sobre las oficinas adonde recurrir y la línea telefónica gratuita en Guampacha) la distancia geográfica y la falta de asequibilidad en la práctica para acceder al servicio (en el caso de Guampacha).

3. Principio de participación de NNyA

Concluida la exposición en relación a las categorías de interés superior del niño y no discriminación, en este punto profundizaremos sobre la tercera categoría, el principio de participación de NNyA. En primer lugar, analizaremos su contenido, y presentaremos los indicadores construidos. Luego pasaremos a analizar estos indicadores teniendo en cuenta las subcategorías (recepción del derecho, contexto financiero y capacidad estatal), los ejes transversales (indicadores de estructura, proceso y resultado) y la doble instancia (provincial y local).

La CDN reconoce el derecho del niño a expresar su opinión libremente en "todos los asuntos que afectan al niño" y a que se tengan debidamente en cuenta esas opiniones. Este principio, que pone de relieve la función del niño como participante activo en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos, se aplica igualmente a todas las medidas adoptadas por los Estados para aplicar la Convención¹³². El derecho a la opinión, rompe con el silencio social impuesto a los NNYA, e involucra el derecho a formarse una opinión, el derecho a escuchar y ser escuchado, y el derecho a participar. El derecho a la participación, puede entenderse como "un ejercicio concreto de actoría social y de construcción de identidad, interés y derecho"¹³³. En este punto, el derecho a la participación se retroalimenta con el concepto mismo del niño como sujeto de derechos y su propia condición de ciudadano, y las consiguientes implicancias políticas, sociales de esta mirada.

El Comité de los Derechos del Niño, ha remarcado que la voz de los niños ha pasado a ser una fuerza cada vez más poderosa en la prevención de las violaciones de los derechos del niño. Resalta que se encuentran ejemplos de buenas prácticas, en el terreno de la prevención de la violencia en las escuelas, la lucha contra la explotación del niño mediante trabajos peligrosos y agotadores, la prestación de servicios de salud y educación a los niños en situación de calle y el sistema de la justicia juvenil. El Comité afirma que se debe consultar a los niños en la formulación de legislación y políticas relacionadas con esas y otras materias problemáticas y hacerlos participar en la elaboración, el desarrollo y la aplicación de los planes y programas conexos¹³⁴.

Por su parte, el Estado argentino se ha comprometido específicamente a "promover el derecho de los NNA a la participación en espacios de reflexión y de desarrollo de Políticas Públicas"¹³⁵.

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
i) Recepción del derecho;	El derecho a la participación en las leyes provinciales.	Políticas públicas que promuevan el derecho a la participación protagónica de NNYA.	Cantidad de NNYA que participan de las políticas públicas, programas, proyectos dirigidos a promover la participación protagónica.

¹³² OG No 5/03 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 5 (2003) Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44). Párr. 12.

¹³³ "Protagonismo, participación y ciudadanía como componente de la educación y ejercicio de los derechos de la infancia". CUSSIÁNOVICH VILLARÁN, Alejandro. En: Historia del pensamiento social sobre la infancia. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales. (P.p.86-102)

¹³⁴ OG No 12/09 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 12 (200) El derecho del niño a ser escuchado. Párr. 122.

¹³⁵ Declaración de Buenos Aires de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (2010) Punto No 2, 6, 7.

	El derecho a la participación en las leyes locales.	Políticas públicas que promuevan el derecho a la participación protagónica de NNyA.	Cantidad de NNyA que participan de las políticas públicas, programas, proyectos dirigidos a promover la participación protagónica.
ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Presupuesto para garantizar la participación de NNA en Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de PPP del Órgano de Protección.		
	Presupuesto para garantizar la participación de NNA en Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de PPP del Órgano de Protección.		
iii) Capacidades institucionales o estatales. - Capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional	Instancias de Participación obligatoria de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Instancias de Participación efectiva de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Cantidad de NNyA que efectivamente participan en los espacios de toma de decisión sobre la política pública.
	Instancias de Participación obligatoria de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Instancias de Participación efectiva de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Cantidad de NNyA que efectivamente participan en los espacios de toma de decisión sobre la política pública.

3.1. La recepción en el derecho del principio de la participación de NNyA

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
i) Recepción del derecho;	El derecho a la participación en las leyes provinciales.	Políticas públicas que promuevan el derecho a la participación protagónica de NNyA.	Cantidad de NNyA que participan de las políticas públicas, programas, proyectos dirigidos a promover la participación protagónica.
	El derecho a la participación en las leyes locales.	Políticas públicas que promuevan el derecho a la participación protagónica de NNyA.	Cantidad de NNyA que participan de las políticas públicas, programas, proyectos dirigidos a promover la participación protagónica.

3.1.1. Indicadores de estructura de la recepción en el derecho.

3.1.1.1. Indicadores estructurales provinciales.

Proponemos como indicador estructural de la recepción en el derecho del principio de la participación de NNyA indagar sobre el derecho a la participación en las leyes provinciales.

En el caso de Jujuy, la LPI reza que el Estado Provincial debe propiciar la participación social¹³⁶ de NNyA, “deberá tenerse especialmente en cuenta que niños y adolescentes desempeñan una función activa en la sociedad y nunca serán considerados meros objetos de socialización, control o prueba, debiendo el Estado Provincial implementar medidas que desarrollen la autonomía del niño y del adolescente y que aseguren su integración y participación social. Toda limitación a su capacidad de obrar deberá ser interpretada en forma restrictiva”¹³⁷. Reconoce que el derecho a la libertad implica el de “participar en la vida familiar y de la comunidad”; y “el de participar en la vida política”¹³⁸. Por su parte el Consejo Provincial de Niñez, tiene entre sus funciones “Promover espacios de participación para la niñez y adolescencia con el objeto de fomentar el ejercicio pleno de la ciudadanía”; “Promover la participación y organización de niños y adolescentes recabando; recibiendo y canalizando sus inquietudes tendientes a una progresiva incorporación al Consejo”¹³⁹.

En la provincia de Santiago del Estero, la LPI reconoce que el derecho a la libertad comprende el derecho a “tener sus propias ideas, creencias o culto religioso”; a “expresar su opinión en los ámbitos de su vida cotidiana”, “como usuarios de los servicios públicos”, “en los procesos judiciales y administrativos que puedan estar involucrados sus derechos e intereses”; a “asociarse libremente con otras personas”, con fines sociales, o de cualquier otro tipo, siempre que sean lícitos¹⁴⁰. La LPI prevé que el Estado Provincial debe propiciar la participación social de NNyA¹⁴¹.

En el caso tucumano, la LPI provincial reconoce expresamente el derecho a la participación, asociación y reunión de NNyA¹⁴², al respecto plantea la “incorporación progresiva [de NNyA] a la participación ciudadana en asuntos públicos”. “Los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de las NNyA y de las organizaciones sociales de niñez, garantizando que serán tenidos en cuenta al momento de tomar las decisiones que les afecten”. “El derecho de asociación que tienen las NNyA, comprende, el derecho a formar parte de asociaciones y organizaciones civiles”. “A conformar asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la ley”. La LPI crea un Registro de Organizaciones Comunitarias¹⁴³ que desarrollen programas o servicios de asistencia, promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos

¹³⁶ Art. 7 Ley No 5288.

¹³⁷ Art. 6 Ley No 5288.

¹³⁸ Art. 27 Ley No 5288.

¹³⁹ Art. 37 Ley No 5288.

¹⁴⁰ Art. 12 Ley No 6915.

¹⁴¹ Art. 5 Ley No 6915.

¹⁴² Art. 23 Ley No 8293.

¹⁴³ Art. 51 Ley No 8293.

de las NNyA en el ámbito del Consejo Provincial de Protección Integral de los Derechos de NNyA.

Observamos que las leyes provinciales coinciden en señalar que el Estado debe propiciar la participación social de NNyA (Caso de Jujuy y Santiago del Estero), en la vida política en general (Caso de Jujuy), su incorporación progresiva a la participación ciudadana en asuntos públicos, donde los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de las NNyA y de las organizaciones sociales de niñez, garantizando que serán tenidos en cuenta al momento de tomar las decisiones que les afecten (Caso de Tucumán).

3.1.1.2. Indicadores estructurales locales

Proponemos como indicador estructural de la recepción en el derecho del principio de la participación protagónica de NNyA, indagar sobre el derecho a la participación en las leyes locales.

Como vimos en la primera categoría, las instancias locales de análisis que efectivamente cuentan con una oficina local del SPI, no tienen reconocimiento normativo del área.

Este indicador estructural en las instancias locales nos muestra el impacto de la falta de normativa local, vinculada al principio de participación de NNyA.

3.1.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura de la recepción en el derecho

La recepción en el derecho del principio de la participación protagónica de NNyA nos muestra que en las instancias provinciales, las leyes coinciden en señalar que el Estado debe propiciar la participación social de NNyA (Caso de Jujuy y Santiago del Estero), en la vida política en general (Caso de Jujuy), su incorporación progresiva a la participación ciudadana en asuntos públicos, garantizando que serán tenidos en cuenta al momento de tomar las decisiones que les afecten (Caso de Tucumán). Esta recepción que valoramos positivamente no se refleja en las instancias locales, donde por el contrario, identificamos cierta debilidad en cuanto no existe esta normativa de referencia.

3.1.2. Indicadores de proceso de la recepción en el derecho

3.1.2.1. Indicadores procesales provinciales

Como indicador de proceso de la recepción en el derecho del principio de participación de NNyA, proponemos indagar sobre aquellas políticas públicas provinciales que promuevan el derecho a la participación protagónica de NNyA. No hemos podido abordar este punto, pero queda planteado para avanzar en este sentido en el futuro.

3.1.2.2. Indicadores procesales locales

Como indicador procesal de la recepción en el derecho del principio de participación de NNyA, nos parece sería importante indagar también sobre aquellas políticas públicas en la instancias local que promuevan el derecho a la participación protagónica de NNyA.

No hemos tenido oportunidad de avanzar en este punto, pero queda planteado para hacerlo en el futuro.

3.1.2.3. Conclusión sobre indicadores de proceso de la recepción en el derecho

No hemos podido profundizar en el desarrollo de los indicadores de proceso de la recepción en el derecho del principio de la participación de NNyA pero en líneas generales nos parece resulta importante indagar sobre aquellos esfuerzos que realizan los estados para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación protagónica de NNyA a través de políticas públicas dirigidas a promover este derecho.

3.1.3. Indicadores de resultado de la recepción en el derecho

3.1.3.1. Indicadores de resultado provinciales

Proponemos como indicadores de resultado de la recepción en el derecho del principio de la participación, indagar sobre la cantidad de NNyA que participan de las políticas públicas, programas, proyectos dirigidos a promover la participación protagónica, en las instancias provinciales, aunque no hemos podido profundizar en este punto.

3.1.3.2. Indicadores de resultado locales

Proponemos como indicadores de resultado de la recepción en el derecho del principio de la participación, indagar sobre la cantidad de NNyA que participan de las políticas públicas, programas, proyectos dirigidos a promover la participación protagónica, en las instancias locales, aunque no hemos podido profundizar en este punto.

3.1.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado de la recepción en el derecho

No hemos podido abordar los indicadores de resultados sobre la recepción en el derecho del principio de participación de NNyA, pero nos parece oportuno proponer indagar sobre el impacto de aquella política pública identificada con el objetivo de promover la participación protagónica de NNyA.

3.1.4. Conclusión sobre la recepción en el derecho del principio de la participación de NNyA

La recepción en el derecho del principio de la participación protagónica de NNyA presenta en su aspecto estructural en las instancias provinciales que las leyes coinciden en señalar que el Estado debe propiciar la participación social de NNyA, en la vida política, y su incorporación progresiva a la participación ciudadana en asuntos públicos, garantizando que serán tenidos en cuenta al momento de tomar las decisiones que les afecten (Caso de Tucumán). Esta recepción que valoramos positivamente no se refleja en las instancias locales, donde por el contrario, identificamos cierta debilidad en cuanto no existe directamente esta normativa de referencia. Luego en relación a los aspectos procesales y de resultado no hemos podido profundizar, pero nos parece oportuno proponer como indicadores indagar sobre aquellas políticas públicas dirigidas a promover el derecho a la participación protagónica de NNyA y el impacto de estas políticas públicas a partir de la cantidad de NNyA involucrados en su desarrollo.

3.2. El contexto financiero del principio de la participación de NNyA

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Presupuesto para garantizar la participación de NNA en Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de PPP del Órgano de Protección.		
	Presupuesto para garantizar la participación de NNA en Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de PPP del Órgano de Protección.		

3.2.1. Indicadores de estructura del contexto financiero

3.2.1.1. Indicadores estructurales provinciales

Proponemos como indicador estructural del contexto financiero, mirar cuánto invierten los Estados provinciales en la promoción del derecho a la participación de NNyA. Como señalamos anteriormente, en materia presupuestaria no hemos podido acceder a más información que la ya desarrollada.

3.2.1.2. Indicadores estructurales locales

En relación a las instancias locales, también proponemos como indicador estructural del contexto financiero, mirar cuánto invierten los Estados locales en la promoción del derecho a la participación de NNyA. Como señalamos anteriormente, en relación al compromiso presupuestario no hemos podido acceder a más información que la ya desarrollada.

3.2.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura del contexto financiero

Aunque no hemos podido acceder a más información sobre el contexto financiero, proponemos como indicador estructural del contexto financiero indagar sobre el presupuesto que los estados provinciales y locales invierten en promover la participación protagónica de NNyA.

3.2.2. Indicadores de proceso del contexto financiero

3.2.2.1. Indicadores procesales provinciales

No hemos identificado un indicador de estas características.

3.2.2.2. Indicadores procesales locales

No hemos identificado un indicador de estas características.

3.2.2.3. Conclusión sobre indicadores del contexto financiero

No hemos identificado indicadores de proceso para el contexto financiero del principio de la participación de NNYA, para ninguna de las instancias.

3.2.3. Indicadores de resultado del contexto financiero

3.2.3.1. Indicadores de resultado provinciales

No hemos identificado un indicador de estas características.

3.2.3.2. Indicadores de resultado locales

No hemos identificado un indicador de estas características.

3.2.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado del contexto financiero

No hemos identificado indicadores de resultado para el contexto financiero del principio de la participación de NNYA, para ninguna de las instancias.

3.2.4. Conclusión sobre el contexto financiero

Proponemos como indicador estructural del contexto financiero indagar sobre el presupuesto que los estados provinciales y locales invierten en promover la participación protagónica de NNYA. No hemos podido identificar indicadores de proceso ni de resultado para esta subcategoría del principio de participación de NNYA.

3.3. La capacidad estatal y el principio de la participación de NNYA

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
iii) Capacidades institucionales o estatales. - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional	Instancias de Participación obligatoria de NNYA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Instancias de Participación efectiva de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Cantidad de NNYA que efectivamente participan en los espacios de toma de decisión sobre la política pública.
	Instancias de Participación obligatoria de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Instancias de Participación efectiva de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Cantidad de NNYA que efectivamente participan en los espacios de toma de decisión sobre la política pública.

3.3.1. Indicadores de estructura de la capacidad estatal

3.3.1.1. Indicadores estructurales provinciales

Proponemos como indicador estructural de la capacidad estatal del principio de la participación de NNYA indagar sobre la existencia de instancias de participación obligatoria de NNYA para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección en la instancia provincial.

En el caso de Jujuy, la LPI reza que el Consejo Provincial tiene entre sus funciones "Promover espacios de participación"; "Promover la participación y organización de

niños y adolescentes recabando; recibiendo y canalizando sus inquietudes tendientes a una progresiva incorporación al Consejo”¹⁴⁴. Sin embargo, no incorpora de manera directa a NNyA al Consejo.

En la provincia de Santiago del Estero, la LPI incorpora al Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, a “las niñas, niños y adolescentes, quienes deberán tener doce (12) años como mínimo y tener residencia en la Provincia. La reglamentación determinará el mecanismo de designación¹⁴⁵”.

En el caso tucumano, la LPI provincial no incorpora de manera directa a NNyA al Consejo Provincial.

Observamos que sólo una de las provincias de referencia la LPI prevé la incorporación al Consejo Provincial de NNyA. Es el caso de Santiago del Estero que incorpora como miembros del Consejo y de manera directa a NNyA. Por su parte, en el caso de Jujuy, el Consejo tiene entre sus funciones la de promover la participación de NNyA de manera progresiva recabando, recibiendo y canalizando sus inquietudes; pero no incorpora a los NNyA como miembros del Consejo. Mientras que Tucumán no cuenta con una prescripción de este tipo, se trata de una limitación estructural en la recepción del derecho de NNyA a participar en espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez.

3.3.1.2. Indicadores estructurales locales.

Proponemos como indicador estructural de la recepción en el derecho del principio de la participación protagónica de NNyA, indagar sobre la existencia de instancias de participación obligatoria de NNyA para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección en la instancia local.

En los casos de San Pedro de Jujuy, Guampacha y Las Talitas, no identificamos espacios ni instancias locales de elaboración de diagnósticos sobre la Niñez, de diseño, planificación, monitoreo de la política pública en materia de niñez donde deban participar NNyA conforme alguna prescripción normativa. Valga hacer mención, que en el COMUNAF de San Pedro de Jujuy, se plantea en términos de expresión de deseos la incorporación al espacio de NNyA, aunque no identificamos una estrategia clara para avanzar en este sentido.

Este indicador estructural en las instancias locales arroja una marcada debilidad en cuanto no existen espacios que normativamente prevean la incorporación de NNyA a la toma de decisiones sobre la política pública en materia de niñez local.

¹⁴⁴ Art. 37 Ley No 5288.

¹⁴⁵ Art. 28 Ley No 6915.

3.3.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura de la capacidad estatal

La capacidad estatal del principio de la participación protagónica de NNyA presenta cierta debilidad estructural en las instancias provinciales en cuanto sólo en una de las provincias de análisis (Caso de Santiago del Estero) se incorpora como miembros del Consejo Provincial a NNyA. Esta debilidad se acentúa entre las instancias locales, donde directamente no identificamos instancias de discusión sobre la política pública donde se incorpore a NNyA. Además de que los Estados promuevan el derecho a la participación nos parece fundamental, incorporen a NNyA a espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez.

3.3.2. Indicadores de proceso de la capacidad estatal

3.3.2.1. Indicadores procesales provinciales

Proponemos como indicador procesal de la capacidad estatal, indagar sobre aquellas instancias de participación de NNyA para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de políticas públicas de niñez que efectivamente se desarrollan en la práctica en las instancias provinciales.

En la Provincia de Jujuy, de la entrevista con un agente estatal provincial surge que se hicieron algunos intentos para fomentar la participación de NNyA, pero los mismos no fueron exitosos, sobre el particular resalta como principal obstáculo la movilidad o el recambio de los NNyA. Al respecto el agente estatal provincial entrevistado plantea que una posible estrategia para el futuro consistiría en crear espacios locales exclusivamente de NNyA que según plantea nutrirían a los Consejos Municipales de Niñez. Aunque el principal objetivo de los mismos, según reconoce es sensibilizar a NNyA sobre problemáticas que les interese para luego canalizar las propuestas que generen sobre las mismas en las instancias locales. El agente interpreta esto como un primer paso hacia una política más amplia en este aspecto. De todos modos no surge de las entrevistas cómo se planifican estos espacios, cómo se realizaría la convocatoria, ni cómo se planea evitar los errores del pasado. Tampoco identificamos plazos concretos. Pareciera no existir una política sólida, o al menos estable, en lo que hace a la participación de los NNyA en espacios de toma de decisión sobre política pública. Pareciera que existe una idea de que trabajar con NNyA directamente en el territorio y realizando actividades de prevención y promoción de derechos es una forma de escucharlos y son en sí mismos espacios de participación. Sin embargo, desde la perspectiva en que entendemos las implicancias del principio de participación de NNyA en relación al derecho de NNyA a medidas de protección, nos interesan aquellos espacios de ejercicio de participación protagónica de NNyA, donde puedan ser parte de las decisiones en materia de política pública de niñez.

En el caso de la Provincia de Santiago del Estero, según plantean los agentes estatales provinciales entrevistados, la última reunión del Consejo Provincial de Niñez, ha contado con la efectiva participación de un grupo de NNyA como representantes de todo el colectivo. Desde la provincia se convocó como representantes de los NNyA a referentes de la Federación de Estudiantes Secundarios, que nuclea a centros de estudiantes de diferentes escuelas de la capital. Los agentes reconocen las limitaciones

de esas medidas ya que no abarcan a toda la población de NNyA, y nos parece importante agregar, que no incluyen en la estrategia a referentes de NNyA campesinos. Sin embargo, desde el ámbito provincial se reconoce que dichas medidas deben ser consideradas como un piso mínimo desde el cual se deben implementar medidas que permitan mayor representatividad y participación efectiva de NNyA de la provincia. La entrevista con los agentes estatales provinciales sugiere que los actores institucionales valoran profundamente la participación de los NNyA a la hora de tomar conciencia, desde el Estado, de las problemáticas en contextos concretos y de las medidas que se deben tomar. Desde la sociedad civil existe una mirada crítica sobre los espacios de participación en el ámbito estatal. Una de las referentes expresa varias críticas a como se da la participación dentro del espacio de la escuela. Hace una crítica puntual a la falta de motivación por parte de los y las docentes, como así también resalta la falta de una cultura educativa que valore la participación. En relación a la SubNaf, reconoce que se hacen talleres que promueven el ejercicio del derecho a la participación de NNyA pero, considera que la falta de recursos afecta seriamente la posibilidad de que esas actividades cuenten con una efectiva participación de NNyA, aunque no contamos con más detalles de cuáles encuentros y/o actividades. Por último, hace referencia a la participación de NNyA en espacios de sociedad civil, donde remarca la poca participación, pero si destaca que la misma es mayor en algunas localidades y en espacios de naturaleza más religiosa.

En el caso de la provincia de Tucumán, a pesar de lo previsto en la LPI, no se identifican espacios u órganos de participación efectiva para promover el derecho de NNyA a participar en el diseño, planificación ni el seguimiento de la política pública en materia de niñez. El Consejo Provincial de Niñez, no se ha conformado aún. Existe, desde el año 2013 un espacio de Asamblea de Jóvenes, conformado por NNyA y jóvenes de distintas organizaciones de la sociedad civil tucumana; adolescentes de dispositivos estatales para adolescentes en conflicto con la ley penal (abiertos y cerrados) y adolescentes alojados en Hogares del Sistema Proteccional, todos ellos dependientes de la DINAf. El espacio tiene por objetivo fortalecer la participación protagónica de NNyA. Se trata de un potencial espacio para la elaboración de diagnósticos participativos involucrando directamente a NNyA y OSC y de propuestas adecuadas a las problemáticas identificadas.

Observamos que en dos de las tres provincias de análisis los NNyA no participan de hecho en espacios de discusión y de toma de decisión sobre el diseño de la política pública en materia de niñez (Caso de Tucumán y Jujuy). En el caso de Jujuy, aún cuando la ley provincial prevé que el Consejo debe “promover la participación y organización de niños y adolescentes recabando; recibiendo y canalizando sus inquietudes tendientes a una progresiva incorporación al Consejo”, no identificamos una estrategia para avanzar en este sentido, ni para generar las condiciones para que esto sea posible. En el caso de Tucumán, identificamos ciertos esfuerzos del Estado provincial por fortalecer la participación protagónica, aunque no se identifica que este esfuerzo esté direccionado a incorporar luego a los NNyA en los espacios de toma de decisión. Santiago del Estero es la provincia que más avances presenta en este aspecto, que además es autocrítica,

reconoce su propia debilidad y la necesidad de ajustar el ejercicio de la representación del colectivo de NNyA y procurar especialmente incorporar a la niñez campesina al espacio.

3.3.2.2. Indicadores procesales locales

Proponemos como indicador procesal de la capacidad estatal del principio de la participación de NNyA en las instancias locales, indagar sobre aquellas instancias de participación efectiva de NNyA para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de políticas públicas de materia de niñez.

En el caso de San Pedro de Jujuy, las agentes estatales locales entrevistadas reconocen que los NNyA no participan del COMUNAF. Sin embargo, una de las agentes remarca que la intención del Consejo es sumarlos al espacio, y al respecto señala que se está planificando convocarlos para el ciclo de reuniones del año 2015; aunque no refiere en concreto a una estrategia sobre cómo incorporarlos.

En el caso de Guampacha, una de las referentes de la sociedad civil entrevistada también destaca las dificultades para la organización de los jóvenes a los fines de promover su participación protagónica en el contexto rural y destaca que es necesario esto también para consolidar su pertenencia a su lugar de origen o de residencia. A ello debemos agregar, que no pudimos entrevistar a referentes del gobierno local, con lo cual desconocemos si existe alguna estrategia para promover su participación, aunque no podemos dejar de remarcar que la sociedad civil local coincide en que desde la comisión municipal existe un profundo desinterés en relación a la niñez, y a todas las temáticas vinculadas a la infancia, lo que incluye también, al ejercicio de su derecho a la participación protagónica.

En el Municipio de Las Talitas, de las entrevistas con las agentes estatales surge que no se prevé como parte de la agenda del gobierno local promover la participación protagónica de NNyA en espacios de toma de decisión sobre la política pública local en materia de niñez.

Observamos que en ninguna de las instancias locales de análisis se incorpora a NNyA en espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez.

3.3.2.3. Conclusión sobre indicadores procesales de la capacidad estatal

La capacidad estatal del principio de la participación de NNyA, nos muestra cierta debilidad en la capacidad política de los estados provinciales y locales, para incorporar a NNyA a espacios de discusión y toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez. Sólo en una de las provincias (Caso de Santiago del Estero) identificamos más avances en cuanto incorpora a NNyA en el Consejo Provincial y además es autocrítica sobre este punto, reconociendo la necesidad de ajustar el ejercicio de la representación del colectivo de NNyA y procurar especialmente incorporar a la niñez campesina al espacio. Luego en relación a las otras provincias, en una no identificamos una estrategia clara para avanzar en la incorporación de NNyA a estos espacios (Caso de Jujuy) y en la

otra identificamos ciertos esfuerzos del Estado provincial por fortalecer la participación protagónica, aunque no se identifica que este esfuerzo esté direccionado a incorporar luego a los NNyA en los espacios de toma de decisión (Caso de Tucumán). En las instancias locales se acentúa esta debilidad en la capacidad política, en ninguna de las instancias locales se incorpora a NNyA a espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez. Además identificamos en estas instancias, una concepción o interpretación de las implicancias del derecho a la participación muy alejada de los espacios de toma de decisión y más vinculada a la promoción de derechos.

3.3.3. Indicadores de resultado de la capacidad estatal

3.3.3.1. Indicadores de resultado provinciales

Proponemos como indicador de resultado de la capacidad estatal provincial indagar sobre la cantidad de NNyA que efectivamente participan en los espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez. Sin embargo, queremos hacer la salvedad, que resulta especialmente importante tener presente que los procesos de construcción de mandato que se pueden llevar adelante entre NNyA, como representantes del colectivo, no se reflejan necesariamente en la cantidad de representantes del sector. Cantidad de NNyA y la legitimidad que construyan como representantes son dos aspectos diferentes, que pueden encontrarse o no. De modo que teniendo estas precauciones presentes, proponemos mirar la cantidad de NNyA que acceden a estos espacios.

Hemos señalado ya que en dos de las tres provincias de análisis los NNyA no participan de hecho en espacios de discusión y de toma de decisión sobre el diseño de la política pública en materia de niñez (Caso de Tucumán y Jujuy), en consecuencia la cantidad es cero. En el caso Santiago del Estero (a pesar de que la ley remite a la reglamentación la definición de la cantidad de NNyA, y todavía la ley no se ha reglamentado) sabemos que participaron los referentes de la FES, pero no contamos con el número específico de NNyA.

3.3.3.2. Indicadores de resultado locales

En la misma línea que en la instancia provincial, y con las mismas advertencias, proponemos como indicador de la capacidad estatal del principio de la participación de NNyA indagar sobre la cantidad de NNyA que efectivamente participan en los espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez.

Como veíamos en el punto anterior, la cantidad de NNyA que efectivamente participan en los espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez en las instancias locales es cero.

3.3.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado de la capacidad estatal

La capacidad estatal del principio de participación de NNyA en sus indicadores de resultado nos muestra que en general cero NNyA han participado en espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez. La única excepción es el

Consejo provincial de Santiago del Estero, aunque no contamos con el número preciso de representantes de NNyA.

3.3.4. Conclusión sobre la capacidad estatal

La capacidad estatal del principio de la participación protagónica de NNyA presenta cierta debilidad estructural en las instancias provinciales en cuanto sólo en una de las provincias de análisis (Caso de Santiago del Estero) la ley incorpora como miembros del Consejo Provincial a NNyA. Esta debilidad se acentúa entre las instancias locales, donde directamente no identificamos instancias de discusión sobre la política pública donde se incorpore a NNyA. La debilidad estructural que señalamos impacta en la capacidad política de los estados provinciales y locales, para incorporar a NNyA a espacios de discusión y toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez. Sólo en Santiago del Estero se incorporan efectivamente a NNyA en el Consejo, reconociendo incluso la necesidad de ajustar el ejercicio de la representación del colectivo de NNyA y procurar especialmente incorporar a la niñez campesina al espacio. Luego en relación a las otras provincias, no identificamos una estrategia clara para avanzar en la incorporación de NNyA a estos espacios (Caso de Jujuy) o identificamos ciertos esfuerzos del Estado provincial que no están direccionados claramente a incorporar a los NNyA en los espacios de toma de decisión (Caso de Tucumán). En relación a las instancias locales ninguna incorpora a NNyA a espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez, esto se entrecruza con una concepción del derecho a la participación protagónica muy alejada de los espacios de toma de decisión y más vinculada a la promoción de derechos. Finalmente en sus indicadores de resultado, nos muestra que en general cero NNyA han participado en espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez. La única excepción es el Consejo provincial de Santiago del Estero, aunque no contamos con el número preciso de representantes de NNyA.

3.4. Conclusiones sobre el principio de participación protagónica de NNyA.

Hemos analizado la tercera categoría propuesta, el principio de la participación protagónica de NNyA, a través de las tres subcategorías de la recepción en el derecho, el contexto financiero y la capacidad estatal.

La recepción en el derecho presenta en su aspecto estructural en las instancias provinciales LPI que coinciden en señalar que el Estado debe propiciar la participación social de NNyA, en la vida política, y su incorporación progresiva a la participación ciudadana en asuntos públicos, garantizando que serán tenidos en cuenta al momento de tomar las decisiones que les afecten (Caso de Tucumán). Esta recepción que valoramos positivamente no se refleja en las instancias locales, donde por el contrario, identificamos cierta debilidad en cuanto no existe directamente esta normativa de referencia. Luego en relación a los aspectos procesales y de resultado no hemos podido profundizar, pero nos parece oportuno proponer como indicadores indagar sobre aquellas políticas públicas dirigidas a promover el derecho a la participación protagónica de NNyA y el impacto de estas políticas públicas a partir de la cantidad de NNyA involucrados en su desarrollo.

Sobre el contexto financiero proponemos indagar sobre el presupuesto que los estados provinciales y locales invierten en promover la participación protagónica de NNyA. No hemos podido identificar indicadores de proceso ni de resultado para esta subcategoría.

La capacidad estatal del principio de la participación protagónica de NNyA presenta cierta debilidad estructural en las instancias provinciales en cuanto sólo en una de las provincias de análisis (Caso de Santiago del Estero) la ley incorpora como miembros del Consejo Provincial a NNyA. Esta debilidad se acentúa entre las instancias locales, donde directamente no identificamos instancias de discusión sobre la política pública donde se incorpore a NNyA. La debilidad estructural que señalamos impacta en la capacidad política de los estados provinciales y locales, para incorporar a NNyA a espacios de discusión y toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez. Sólo en Santiago del Estero se incorporan efectivamente a NNyA en el Consejo, reconociendo incluso la necesidad de ajustar el ejercicio de la representación del colectivo de NNyA y procurar especialmente incorporar a la niñez campesina al espacio. Luego en relación a las otras provincias, no identificamos una estrategia clara para avanzar en la incorporación de NNyA a estos espacios (Caso de Jujuy) o identificamos ciertos esfuerzos del Estado provincial que no están direccionados claramente a incorporar a los NNyA en los espacios de toma de decisión (Caso de Tucumán). En relación a las instancias locales ninguna incorpora a NNyA a espacios de toma de decisión sobre la política pública, esto se entrecruza con una concepción del derecho a la participación protagónica muy alejada de los espacios de toma de decisión y más vinculada a la promoción de derechos. Los indicadores de resultado, muestran que en general cero NNyA han participado en espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez. La única excepción es el Consejo provincial de Santiago del Estero, aunque no contamos con el número preciso de representantes de NNyA.

4. Principio de acceso a la información y participación de OSC

Hemos analizado ya los principios de interés superior del niño, no discriminación, y de participación de NNyA. En este punto, nos proponemos abordar las implicancias del cuarto principio seleccionado, principio de acceso a la información y participación de OSC en relación al derecho de NNyA a medidas de protección de derechos. Se trata de un principio general en materia de derechos humanos. En primer lugar analizaremos su contenido, para luego profundizar en los indicadores construidos a la luz de las subcategorías de recepción de derecho, contexto financiero y capacidad estatal, a través de cada uno de los ejes transversales que venimos aplicando, indicadores de estructura, proceso y resultado; aplicado a la doble instancia, provincial-local.

Para empezar, nos parece importante señalar que el GT de la OEA afirma que el adecuado acceso a la información pública es una herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también es fundamental en relación con la responsabilidad horizontal, vertical (accountability) y con las instancias de rendición de cuentas en las políticas públicas. En este sentido “es necesario contar con un caudal

de información disponible que brinde elementos para la evaluación y la fiscalización de esas políticas y decisiones que afectan directamente [a los ciudadanos]”¹⁴⁶.

El GT ha resaltado como estrategia exitosa para mejorar la adecuación y pertinencia de las políticas y servicios en el área social y por consiguiente la realización progresiva de los DESC especialmente (pero que nosotros proponemos aplicar también a derechos de NNyA) asegurar a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales, aquellas que representan la organización social de los propios sectores destinatarios de las políticas, una voz en la elaboración e implementación de las diversas estrategias públicas. Mecanismos como la elaboración participativa de normas, las audiencias públicas, los consejos consultivos, el presupuesto social participativo, evaluaciones participativas, resultan según el GT vías utilizadas en varios países de la región para canalizar esa participación.

Argentina destacó también junto a otros Estados en la X Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) la importancia de “incentivar la participación de la sociedad civil en los sistemas de protección de derechos y en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y asimismo, en el seguimiento y evaluación de los compromisos asumidos en las Conferencias Iberoamericanas de Infancia y Adolescencia”¹⁴⁷

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
i) Recepción del derecho;	El derecho a acceder a la información y a participar de las OSC en las LPI.	Políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil.	Cantidad de organizaciones que participan en espacios de toma de decisión sobre la política pública en niñez.
	El derecho a acceder a la información y a participar de las OSC en las LPI.	Políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil.	Cantidad de organizaciones que participan en espacios de toma de decisión sobre la política pública en niñez.
ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Presupuesto para garantizar la participación de OSC en diagnóstico, planificación, diseño, monitoreo de políticas públicas del órgano de protección.		

¹⁴⁶ Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2. Párr. 54.

¹⁴⁷ Declaración de Pucón, adoptada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) Punto No 14.

	Presupuesto para garantizar la participación de OSC en diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública en materia de Niñez.		
iii) Capacidades institucionales o estatales. - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional	Instancias de participación obligatoria de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección.	Instancias de participación efectiva de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección. Características y regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza. Publicidad de la Oferta Institucional. Página Web actualizada. Campañas de difusión.	
	Instancias de Participación obligatoria de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección.	Instancias de participación efectiva de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección. Características y regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza. Publicidad del la oferta institucional. Página Web actualizada. Campañas de difusión.	

4.1. La recepción en el derecho del principio de acceso a la información y participación de OSC

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
i) Recepción del derecho;	El derecho a acceder a la información y a participar de las OSC en las LPI.	Políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil.	Cantidad de organizaciones que participan en espacios de toma de decisión sobre la política pública en niñez.
	El derecho a acceder a la información y a participar de las OSC en las LPI.	Políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil.	Cantidad de organizaciones que participan en espacios de toma de decisión sobre la política pública en niñez.

4.1.1. Indicadores de estructura de la recepción en el derecho

4.1.1.1. Indicadores estructurales provinciales

Proponemos como indicador estructural de la recepción en el derecho del principio de acceso a la información y la participación de la sociedad civil, indagar cómo se recepta en la normativa provincial sobre SPI el derecho a acceder a la información y a participar de las OSC.

En el caso de la provincia de Jujuy, la LPI prevé entre las funciones del Consejo Provincial de Niñez la de “promover la creación de organizaciones no gubernamentales destinadas a la protección” de NNA; realizar el seguimiento y control de las organizaciones no gubernamentales involucradas en la ejecución de las políticas públicas; celebrar convenios con ellas para llevar adelante programas de protección integral de los derechos de NNyA; llevar el registro de OSC¹⁴⁸. Por su parte, define también pautas generales para el funcionamiento de aquellas entidades gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con la niñez y la adolescencia¹⁴⁹. En su Título III refiere específicamente a las organizaciones no gubernamentales relacionadas con la niñez y la adolescencia, sobre el particular plantea que “las personas de existencia ideal constituidas con el objeto de investigar, promover, prevenir y prestar asistencia en la temática del niño y adolescente podrán actuar en coordinación con la Dirección Provincial de la Niñez y la Adolescencia con arreglo a las normas establecidas en la presente Ley. Deberán cumplir con los derechos y garantías que emanan de la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, los Tratados Internacionales en los que el Estado Argentino sea parte y las Leyes Nacionales y Provinciales relacionadas con la problemática de la minoridad y la adolescencia”¹⁵⁰. Las OSC “deberán contar con personería jurídica otorgada en legal forma y ajustarse y cumplimentar los requisitos que establezca el Consejo Provincial de la Niñez, la Adolescencia y la Familia”¹⁵¹. “La personería jurídica, en caso de corresponder su otorgamiento por el Poder Ejecutivo de la Provincia, se acordará previo informe de la Dirección Provincial de la Niñez y la Adolescencia, a cuyo efecto deberá darse cumplimiento a los requisitos que reglamentariamente se establezcan”¹⁵². “Es requisito previo para el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales su inscripción en el registro correspondiente. Toda inscripción se acordará previo dictamen del Consejo Provincial de la Niñez, la Adolescencia y la Familia y será negada a la organización que: no ofrezca instalaciones físicas en condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, salubridad y seguridad; no presente un plan de trabajo compatible con los términos de esta Ley; esté irregularmente constituida en relación a la nómina de sus integrantes y a la falta de estatutos; tenga en sus cuadros personas no idóneas”¹⁵³. La ley define una serie de pautas específicas que deben respetar las “entidades gubernamentales o no gubernamentales que acojan niños y adolescentes en régimen de internación”¹⁵⁴.

En la provincia de Santiago del Estero, la LPI reza que el Consejo provincial es un “órgano consultivo y de asesoramiento en la planificación de políticas públicas de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes, para fortalecer la

¹⁴⁸ Art. 37 Ley No 5288.

¹⁴⁹ Art. 56 Ley No 5288.

¹⁵⁰ Art. 58 Ley No 5288.

¹⁵¹ Art. 59 Ley No 5288.

¹⁵² Art. 60 Ley No 5288.

¹⁵³ Art. 61 Ley No 5288.

¹⁵⁴ Art. 62 Ley No 5288.

participación institucional de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en las temáticas de la niñez y adolescencia”¹⁵⁵. A ello se agrega que entre sus funciones el Consejo debe “propiciar la participación de la sociedad civil en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas a desarrollar”¹⁵⁶. La ley crea un Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Niñez y Adolescencia, las que “deben contar con personería jurídica y tener como objeto el desarrollo de actividades o de promoción, tratamiento, protección y defensa relacionadas directa o indirectamente con la temática de los derechos de NNA”¹⁵⁷ que será administrado por la SubNaf. La ley prescribe que la inscripción es obligatoria, prevé una serie de requisitos para la inscripción¹⁵⁸ y de principios y obligaciones que deben cumplir las OSC¹⁵⁹. En caso de incumplimiento de estas obligaciones, la SubNaf “promoverá ante los organismos competentes la implementación de las medidas y sanciones que correspondan” y define algunas sanciones, sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal que le corresponda a los directivos, funcionarios o integrantes de las OSC¹⁶⁰.

La LPI de Tucumán crea un registro de organizaciones comunitarias que desarrollen programas o servicios de asistencia, promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las NNyA en el ámbito del Consejo Provincial. Además prescribe expresamente que “la comunidad debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías consagrados en la presente ley. A dichos fines, el Estado Provincial debe generar los espacios de discusión y promoción para debatir todas aquellas acciones o políticas públicas que tengan relación con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, promoviendo la participación activa de todos los sectores interesados”¹⁶¹. La reglamentación de la LPI, refiere sobre el particular que “respecto a los espacios de discusión y promoción, se organizarán encuentros a instancia de la autoridad de aplicación de esta ley, mínimo uno (1) por año, donde se informarán y debatirán las acciones o políticas públicas con las organizaciones no gubernamentales” que con personería jurídica y en cumplimiento de su misión institucional, desarrollen programas o servicios de promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las NNyA, “las que podrán, en dicho acto, formalizar sus sugerencias, las cuales no resultarán vinculantes”. La agente estatal provincial entrevistada reconoce se trata de un nuevo espacio de intercambio directo e inmediato con OSC. Si bien, uno de los requisitos es que las OSC tengan personería jurídica, la agente manifiesta que se ha puesto mucho énfasis, sobretudo desde la Secretaría de Articulación Territorial, en acompañar a las organizaciones de base a formalizar su situación. Debe ser un requisito, afirma, porque hace a una responsabilidad diferente, en función de lo que se asume como objeto social. Pero plantea que las organizaciones cuya personería está en trámite pero que vienen con trabajo de base, podrían con

¹⁵⁵ Art. 27 Ley No 6915.

¹⁵⁶ Art. 27 Ley No 6915.

¹⁵⁷ Art. 45 Ley No 6915.

¹⁵⁸ Art. 46 Ley No 6915.

¹⁵⁹ Art. 47 Ley No 6915.

¹⁶⁰ Art. 49 Ley No 6915.

¹⁶¹ Art. 5 Ley No 8293.

acuerdo del resto, sumarse a estos encuentros. Según la agente, el espacio también buscaría generar representantes más legítimos por parte de las OSC para conformar el Consejo Provincial, desde dónde las OSC puedan elegir quién ejercerá la representación y además definir el mandato de la misma. Estaría presidido por la Secretaría de NAYF, como autoridad de aplicación de la LPI, aunque reconoce que seguramente sería delegado luego de su conformación en la DINAf.

Las leyes provinciales definen algunos requisitos que deben cumplir las ONG en general, coindicen en exigir que las ONG cuenten con personería jurídica y que se inscriban en el registro correspondiente. Al respecto, el registro de organizaciones es asumido por el Consejo provincial en el caso de Jujuy (donde además debe realizar el seguimiento y control de las ONG involucradas en la ejecución de las políticas públicas) mientras que en las otras dos provincias la ley crea un registro de organizaciones (administrado por la SubNaf en Santiago del Estero). La ley tucumana crea un espacio novedoso de intercambio directo e inmediato con todas las OSC presidido por la autoridad de aplicación de la LPI, que todavía no se ha puesto en práctica.

4.1.1.2. Indicadores estructurales locales

Proponemos como indicador estructural de la recepción en el derecho del principio de acceso a la información y la participación de la sociedad civil, indagar cómo se recepta en la normativa local sobre SPI el derecho a acceder a la información y a participar de las OSC.

Como ya lo señalábamos antes, las instancias locales de análisis no cuentan con una normativa propia referida al SPI en la instancia local.

4.1.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura de la recepción en el derecho

La recepción en el derecho en su aspecto estructural, del principio de acceso a la información y participación de la sociedad civil, nos muestra que las leyes provinciales definen algunos requisitos que deben cumplir las ONG que en general resultan objetivos y razonables, coindicen en exigir que las ONG cuenten con personería jurídica y que se inscriban en el registro correspondiente. Al respecto, el registro de organizaciones es asumido por el Consejo provincial en el caso de Jujuy (donde además debe realizar el seguimiento y control de las ONG involucradas en la ejecución de las políticas públicas) mientras que en las otras dos provincias la ley crea un registro de organizaciones (administrado por la SubNaf en Santiago del Estero). La ley tucumana crea un espacio novedoso de intercambio directo e inmediato con todas las OSC presidido por la autoridad de aplicación de la LPI, que nos parece muy interesante aunque todavía no se ha puesto en práctica. Por su parte, las instancias locales de análisis no cuentan con una normativa propia referida al SPI en la instancia local.

4.1.2. Indicadores de proceso de la recepción en el derecho

4.1.2.1. Indicadores procesales provinciales

Proponemos como indicadores procesales de la recepción del derecho, indagar sobre aquellas políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la

participación de la sociedad civil en la instancia provincial. Dada las limitaciones de nuestra investigación no hemos podido profundizar en este punto, sin perjuicio de que sea abordado en el futuro.

4.1.2.2. Indicadores procesales locales

Proponemos como indicador procesal de la recepción del derecho en la instancia local indagar sobre las políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil. No hemos podido profundizar en este punto, sin perjuicio de que lo abordemos en futuras investigaciones.

4.1.2.3. Conclusión sobre indicadores de proceso de la recepción en el derecho

Proponemos como indicadores mirar aquellas políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil tanto en la instancia provincial como local, aunque no hemos podido profundizar en este aspecto.

4.1.3. Indicadores de resultado de la recepción en el derecho.

4.1.3.1. Indicadores de resultado provinciales.

Proponemos como indicador de resultado indagar sobre la cantidad de organizaciones que participan en espacios de toma de decisión sobre la política pública en niñez en la instancia provincial.

Al respecto, como ya desarrollamos el Consejo Provincial de Santiago del Estero es el único que registra una cesión, en la cual participaron 5 organizaciones de la sociedad civil conforme surge del informe presentado por SubNaf.

4.1.3.2. Indicadores de resultado locales

Proponemos como indicador de resultado indagar sobre la cantidad de organizaciones que participan en espacios de toma de decisión sobre la política pública en niñez en la instancia local.

En este caso, el COMUNAF de San Pedro de Jujuy es el único espacio con las características de referencia que funciona en las instancias de análisis. Al respecto, como señalábamos antes, la convocatoria es abierta a todos los referentes de la sociedad civil, y por lo general, según señalan agentes locales, se suman muchos referentes a principio de año y después decae.

4.1.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado de la recepción en el derecho

Los indicadores de resultado de la recepción en el derecho nos muestran que muy pocas organizaciones acceden efectivamente a espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez, 5 organizaciones en el caso de Santiago del Estero, y un grupo indeterminado de organizaciones locales en el caso de San Pedro de Jujuy.

4.1.4. Conclusión sobre la recepción en el derecho del principio de acceso a la información y participación de OSC

La recepción en el derecho del principio de acceso a la información y participación de la sociedad civil, nos muestra en su aspecto estructural que todas las leyes provinciales definen algunos requisitos que deben cumplir las ONG que en general resultan objetivos y razonables. Las leyes provinciales coinciden en exigir que las ONG cuenten con personería jurídica y que se inscriban en el registro correspondiente. Al respecto, el registro de organizaciones es asumido por el Consejo provincial en el caso de Jujuy (donde además debe realizar el seguimiento y control de las ONG involucradas en la ejecución de las políticas públicas) mientras que en las otras dos provincias la ley crea un registro de organizaciones (administrado por la SubNaf en Santiago del Estero). La ley tucumana crea un espacio novedoso de intercambio directo e inmediato con todas las OSC presidido por la autoridad de aplicación de la LPI, que nos parece muy interesante aunque todavía no se ha puesto en práctica. Por su parte, las instancias locales de análisis no cuentan con una normativa propia referida al SPI en la instancia local. Luego, en el aspecto procesal proponemos mirar aquellas políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil tanto en la instancia provincial como local, aunque no hemos podido profundizar en este aspecto. Finalmente el relación a los indicadores de resultado muy pocas organizaciones acceden efectivamente a espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez, 5 organizaciones en el caso de Santiago del Estero, y un grupo indeterminado de organizaciones locales en el caso de San Pedro de Jujuy.

4.2. El contexto financiero del principio de acceso a la información y participación de OSC.

Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Presupuesto para garantizar la participación de OSC en diagnóstico, planificación, diseño, monitoreo de políticas públicas del órgano de protección.		
	Presupuesto para garantizar la participación de OSC en diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública en materia de Niñez.		

4.2.1. Indicadores de estructura del contexto financiero

4.2.1.1. Indicadores estructurales provinciales

Nos parece importante proponer como indicador, indagar cómo el Estado provincial invierte en garantizar la participación de la sociedad civil en los espacios de diseño y discusión de la política pública en materia de niñez. Como ya se ha señalado, no contamos con información referente a los compromisos presupuestarios de los Estados, con lo cual no podremos desarrollar los resultados correspondientes a cada provincia.

4.2.1.2. Indicadores estructurales locales

En la misma línea provincial, proponemos como indicador mirar cómo el Estado local invierte en garantizar la participación de la sociedad civil en los espacios de diseño y discusión de la política pública en materia de niñez. No obstante, al igual que en el punto anterior, no contamos con información referente a los compromisos presupuestarios de los Estados, con lo cual no podremos desarrollar los resultados correspondientes a cada instancia local.

4.2.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura del contexto financiero

Nos parece interesante conocer cómo los estados local y provincial invierten en garantizar la participación de la sociedad civil en los espacios de diseño y discusión de la política pública en materia de niñez. Debido a las limitaciones que sobre el contexto financiero que hemos señalado durante el documento, no hemos podido profundizar en este punto, aunque queda planteado para abordarlo en el futuro.

4.2.2. Indicadores de proceso del contexto financiero

4.2.2.1. Indicadores procesales provinciales

No hemos podido identificar indicadores para este punto.

4.2.2.2. Indicadores procesales locales

No hemos podido identificar indicadores para este punto.

4.2.2.3. Conclusión sobre indicadores del contexto financiero

No hemos podido identificar indicadores procesales para medir el compromiso presupuestario de los estados en relación al acceso a la información y la participación de la sociedad civil.

4.2.3. Indicadores de resultado del contexto financiero

4.2.3.1. Indicadores de resultado provinciales

No hemos podido identificar indicadores para este punto.

4.2.3.2. Indicadores de resultado locales

No hemos podido identificar indicadores para este punto.

4.2.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado del contexto financiero

No hemos podido identificar indicadores de resultado sobre el contexto financiero en relación al principio de acceso a la información y participación de la sociedad civil.

4.2.4. Conclusión sobre el contexto financiero del principio de acceso a la información y participación de OSC

Nos parece interesante conocer cómo los estados local y provincial invierten en garantizar la participación de la sociedad civil en los espacios de diseño y discusión de la política pública en materia de niñez. Debido a las limitaciones que sobre el contexto financiero hemos señalado durante este documento, no hemos podido profundizar en

este punto, aunque queda planteado para abordarlo en el futuro. Tampoco hemos podido identificar indicadores procesales y de resultado para este eje.

4.3. La capacidad estatal y el principio de acceso a la información y participación de OSC.

Subcategorías.	Estructura	Proceso	Resultado
iii) Capacidades institucionales o estatales. - capacidad administrativa - capacidad técnica - capacidad política - capacidad institucional	Instancias de participación obligatoria de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección.	Instancias de participación efectiva de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección. Características y regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza. Publicidad de la Oferta Institucional. Página Web actualizada. Campañas de difusión.	
	Instancias de Participación obligatoria de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección.	Instancias de participación efectiva de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección. Características y regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza. Publicidad de la oferta institucional. Página Web actualizada. Campañas de difusión.	

4.3.1. Indicadores de estructura de la capacidad estatal

4.3.1.1. Indicadores estructurales provinciales

Proponemos como indicador estructural de la capacidad estatal del principio de acceso a la información y participación de las OSC provincial indagar sobre la existencia de instancias de participación obligatoria de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de políticas públicas de niñez.

En el caso de la provincia de Jujuy, la LPI incorpora entre los miembros del Consejo Provincial de Niñez a dos (2) representantes de las organizaciones no gubernamentales “con asiento en la Provincia e injerencia en el tema”¹⁶² que “serán elegidos entre sus miembros; debiendo la organización no gubernamental que aspire a tener un representante acreditar un funcionamiento de hecho demostrable no inferior a tres (3)

¹⁶² Art. 38 Ley No 5288.

años con injerencia en la materia”¹⁶³. Dichos representantes “no podrán ser reelegidos sino con intervalos de un período”¹⁶⁴.

En la provincia de Santiago del Estero, la LPI prevé que el Consejo Provincial de Niñez debe componerse también por “representantes de organizaciones no gubernamentales de todo el territorio provincial, que desarrollen sus actividades en favor de la niñez y adolescencia, que se encuentren debidamente registradas”¹⁶⁵.

La LPI de Tucumán prevé la participación de un (1) “representante de organizaciones no gubernamentales, inscripto en el registro creado por la presente Ley¹⁶⁶” en el Consejo Provincial de protección integral de los derechos de NNyA.

Las LPI de las provincias analizadas coinciden en incorporar a representantes de las organizaciones de la sociedad civil en sus respectivos Consejos Provinciales, como miembros de estos espacios que tienen por objeto la elaboración de diagnósticos (implícitamente para nosotros como sosteníamos antes, en la categoría de la no discriminación) planificaciones, diseño, monitoreo de políticas públicas de niñez.

4.3.1.2. Indicadores estructurales locales

Proponemos como indicador estructural de la capacidad estatal del principio de participación de OSC y acceso a la información, relevar aquellas instancias normativamente previstas que incluyen como participantes necesarios a las OSC y que tengan por función la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de la política pública local de niñez.

En el caso de San Pedro de Jujuy, el COMUNAF es el espacio intersectorial en la instancia local que tiene la función de elaborar diagnósticos de situación, planificar acciones en materia de la política pública de niñez, diseñar, monitorear dicha política pública. Sobre el particular la LPI de la provincia “aconseja a los municipios a crear consejos municipales de la niñez; la adolescencia y la familia; en el ámbito del departamento ejecutivo de cada uno; asegurando la participación de la comunidad en los mismos”¹⁶⁷. Según una de las agentes estatales locales entrevistadas, el Consejo cuenta con una ordenanza que regula su funcionamiento, pero no pudimos acceder a dicha normativa, con lo cual desconocemos si la participación de OSC en este espacio es obligatoria.

En el caso de Guampacha, no identificamos espacios de elaboración de diagnósticos sobre la niñez, de diseño, planificación, monitoreo de la política pública en materia de niñez donde deban participar OSC. Como ya lo señalábamos antes, la Mesa de Tierra todavía no ha asumido a la niñez como una temática prioritaria.

¹⁶³ Art. 39 Ley No 5288.

¹⁶⁴ Art. 41 Ley No 5288.

¹⁶⁵ Art. 28 Ley No 6915.

¹⁶⁶ Art. 44 Ley No 8293.

¹⁶⁷ Art. 67 Ley No 5288.

En el Municipio de Las Talitas, no se identifican espacios ni instancias locales de elaboración de diagnósticos sobre la Niñez, de diseño, planificación, monitoreo de la Política Pública en materia de Niñez donde deban participar OSC. Sobre este punto recuérdese que la Mesa de Trabajo Local en principio sólo nuclea a referentes estatales, y sólo algunas OSC son invitadas cuando están involucradas en un caso en concreto. Luego el diagnóstico participativo a que hacíamos referencia ha sido construido por una Mesa de Gestión, no surge de las entrevistas que este espacio siga funcionando.

En dos de las instancias locales analizadas observamos que faltan espacios de elaboración de diagnósticos, de diseño, planificación, monitoreo de la política pública en materia de niñez donde deban participar OSC. La única excepción que identificamos corresponde al COMUNAF de San Pedro de Jujuy que incorpora a las organizaciones al espacio.

4.3.1.3. Conclusión sobre indicadores de estructura de la capacidad estatal

Las LPI de las provincias analizadas coinciden en incorporar a representantes de las organizaciones de la sociedad civil en sus respectivos Consejos Provinciales, como miembros de estos espacios que tienen por objeto la elaboración de diagnósticos (nosotros interpretamos que implícitamente corresponde avancen en la construcción de diagnósticos, conforme lo desarrollado en la categoría de la no discriminación) planificaciones, diseño, monitoreo de políticas públicas de niñez. Por su parte, en las instancias locales observamos cierta debilidad estructural en la recepción del derecho donde vemos no se ha avanzado en la creación y regulación de espacios de estas características, salvo en el caso del COMUNAF de San Pedro de Jujuy.

4.3.2. Indicadores de proceso de la capacidad estatal

4.3.2.1. Indicadores procesales provinciales

Proponemos como indicador de proceso de la capacidad estatal del principio de acceso a la información y participación de la sociedad civil indagar en primer lugar, sobre aquellas instancias de participación de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de políticas públicas de niñez, del órgano de protección provincial, que efectivamente existen en la práctica en las instancias provinciales. En segundo lugar, analizar las características y la regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza. En tercer lugar, indagar sobre la publicidad de la oferta institucional (a través de distintos soportes como página web actualizada, campañas de difusión).

Sobre el primer indicador propuesto, sobre aquellas instancias de participación de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de políticas públicas de niñez, del órgano de protección que efectivamente existen en la práctica en las instancias provinciales, en la provincia de Jujuy, en relación al funcionamiento del Consejo Provincial de Niñez, nos remitimos a lo desarrollado. Agregamos sobre el particular que uno de los agentes estatales plantea que en su momento se incorporaron al Consejo 2 organizaciones, elegidas en el marco de una reunión de organizaciones que

trabajaban en Niñez. No surge de las entrevistas que existan otros espacios que estén funcionando y que tengan por objeto que la sociedad civil participe en la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de políticas públicas de niñez. Sin perjuicio de que, según refieren desde provincia, existan diferentes programas o proyectos en materia de niñez, cogestionados con OSC.

En el caso de la provincia de Santiago del Estero, en la primera sesión del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, según referentes estatales participaron representantes de organizaciones no gubernamentales¹⁶⁸. En el Registro de Organizaciones de la SubNaf, que según refieren los agentes estatales no funcionaba antes, ahora se ha puesto en funcionamiento, y comentan, se han inscrito entre 10 y 12 organizaciones, a quienes se las ha invitado a que participen del Consejo. La ley no define cómo participan las organizaciones, cómo se eligen a sus representantes. Entre los referentes de las OSC entrevistadas, algunos desconocían de esta primera sesión del Consejo, del Registro de Organizaciones, y plantearon que las OSC no fueron convocadas a conformar el espacio. Mientras que otras organizaciones sabían de la convocatoria, aunque no presentaron la “nota pidiendo la adhesión”. A ello, cabe agregar, un punto planteado por OSC entrevistadas y al que adherimos, la necesidad de que se tenga especialmente en cuenta la incorporación de OSC referentes de la ruralidad.

En el caso tucumano el Consejo Provincial de Niñez no se ha conformado aún. Por su parte, la Mesa Interministerial de Niñez, que los agentes estatales provinciales identifican como germen o antecedente inmediato del –futuro- Consejo Provincial, no incorpora a referentes de OSC. En relación al Registro de Organizaciones, según agentes estatales provinciales desde el órgano provincial de aplicación de la ley se ha avanzado en este punto, y se ha empezado a analizar cuáles son la OSC que existen que trabajan en materia de niñez en la provincia. Aunque se reconoce también, que no cuentan con un registro ordenado por franja etárea y tipo de problemáticas que se atiende, que la actualización permanente de estos datos es un déficit del organismo, y que se trata de una función que debería asumir el Consejo Provincial cuando se constituya. Existen múltiples redes conformadas por organizaciones de la Sociedad Civil, desde las que se construyen diagnósticos, se discuten propuestas. Existe en particular una Red de Organizaciones integrada por múltiples OSC que trabajan en materia de niñez y dispositivos de la DINAF (para adolescentes infractores, y adolescentes sin cuidados parentales). Se trata de un espacio de análisis y discusión que tiene prevista en su agenda diferentes acciones relacionadas con la incidencia en la política pública en materia de niñez. Si bien todavía no se ha construido un diagnóstico riguroso de las problemáticas que se identifican en los diferentes barrios en que cada organización miembro de la red desarrolla sus acciones, bien podría el espacio generar este tipo de herramientas además de propuestas acordes, a esa realidad identificada.

¹⁶⁸ Conforme consta en el Informe presentado por SubNaf, participaron las siguientes organizaciones de la Sociedad Civil: ONG Madres Unidas del Pacará, Asociación Civil de Fomento Vecinal “Nueva Esperanza”, Asociación de Educadores de Nivel Inicial de Santiago del Estero, Asociación Civil Gente en Movimiento, Fundación Santa Ángela.

En relación al primer indicador propuesto, a pesar de que en la región, la normativa prevé la incorporación de la sociedad civil a instancias de discusión de diagnósticos, planificaciones, diseño y monitoreo de la política pública en Niñez, observamos que la práctica institucional todavía no se adecuada a dicha normativa. Al respecto se observa que en Jujuy estos espacios directamente no existen, y en este punto nos remitimos a lo desarrollado en relación a estas instancias en particular. Mientras que en Tucumán existen espacios informales sólo conformados por agentes estatales, que los interpretamos como una resistencia a incorporar a la sociedad civil a esta discusión fundados tal vez en una desconfianza sobre el aporte que puede realizar la sociedad civil o un descreimiento de la legitimidad de su participación en estos espacios. Por su parte, en Santiago del Estero la reciente conformación de estos espacios demanda ajustes en la participación de OSC, especialmente porque es necesario que se representen los múltiples intereses de la sociedad civil y para ello la definición de mecanismos que permitan elegir quién asumirá este rol y cuál es su mandato. De lo contrario es cuestionable la legitimidad de los referentes que representan al sector, aunque tal vez esta sea una función propia de la misma sociedad civil en general y de su capacidad de nuclearse y organizarse.

Sobre el segundo indicador propuesto, analizar las características y la regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza, según lo refieren diferentes agentes estatales provinciales, las tres provincias de referencia, cargan sus datos en el Sistema Integrado de Información sobre Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (SIIPPNAF). La construcción de este Sistema se encuadra en lo dispuesto por la LPI Nacional¹⁶⁹ que establece entre las funciones de la SENNAF la de organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia y la de establecer en coordinación con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. El sistema reconoce como antecedentes tres Actas Compromiso del Consejo Federal¹⁷⁰, y ha sido aprobado por Resolución Ministerial el 7 de diciembre de 2011¹⁷¹. Dicha Resolución reza que objetivo del Sistema Integrado de Información sobre Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia es “registrar de modo unificado y brindar información actualizada sobre las políticas y acciones desarrolladas por los órganos de aplicación de Políticas Públicas destinadas a la Niñez,

¹⁶⁹ Art. 44 Ley No 26.061 (incisos O y S).

¹⁷⁰ Mayo 2009, Acta de declaración asumiendo el compromiso de promover el desarrollo y construcción de un Sistema Integrado de Información sobre Políticas Públicas destinadas a la Niñez y Adolescencia; Mayo de 2011, Acta Compromiso de Implementación del Sistema Integrado de Información de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (SIIPPNAF) en la que los consejeros acuerdan con los principios y lineamientos establecidos para su implementación, y en septiembre 2011; y, Acta de Aprobación de las modificaciones al Manual de Implementación y al Manual de Procedimiento del Sistema Integrado de Información de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia en la que acuerdan con las modificaciones realizadas al Sistema, en virtud de los ajustes surgidos de su uso e implementación.

¹⁷¹ <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=407&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>

Adolescencia y Familia, tanto en la órbita del Estado Nacional como de los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En particular, el Sistema Integrado de Información sobre Políticas Públicas de Niñez Adolescencia y Familia contempla el registro de todas las políticas y acciones orientadas al fortalecimiento familiar y comunitario, a la promoción, protección, restitución y defensa de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias, las acciones destinadas a adolescentes en conflicto con la ley penal y las acciones tendientes a fortalecer, transformar y/o ampliar el marco institucional a través del cual se implementan dichas acciones". El acceso al sistema se realiza por medio de un usuario con clave, y cada provincia es responsable de la información que ingresa y de la administración de sus usuarios. Entre las características del SIIPPNAF, la resolución ministerial señala que se organiza en dos componentes. Un componente, "permite registrar información agregada sobre las principales políticas y acciones que realizan las áreas de niñez y adolescencia a nivel nacional y provincial, identificando tanto los Programas o Dispositivos a través de los cuales se instrumentan dichas políticas como las Unidades Ejecutoras responsables de su implementación. Asimismo, este componente permite la caracterización, cuantificación y localización geográfica tanto de las prestaciones realizadas como de los destinatarios de dichas prestaciones". La Resolución destaca que el "Sistema no permite el ingreso de información que sea considerada "información sensible", entendiendo que por su carácter intrínseco, puede desencadenar procesos discriminatorios en caso de ser utilizada de forma incorrecta. En el mismo sentido, el Sistema impide la incorporación de información nominal que por normativa nacional o provincial, este prohibido divulgar, publicar y/o realizar cualquier tipo de registro (Ej. Ley de trata 26.364)". El otro componente, "permite acceder a distintos reportes y consultas a nivel nacional y provincial y realizar distintos cruces de información identificando líneas de acción, unidades ejecutoras, programas, dispositivos, cantidad y tipo de prestaciones, cantidad y tipo de destinatarios, localización geográfica de las acciones y destinatarios, etc". Agrega que "el Sistema permite realizar búsquedas nominales de destinatarios sobre el total de la base nacional o provincial"; "se encuentra desarrollado en entorno web, lo que permite la carga, registro y consulta online de la información sobre políticas y acciones dirigidas a la niñez, adolescencia y familia por parte las distintas áreas involucradas en la administración y utilización del Sistema. Finalmente, afirma que "la totalidad de la información incluida en el Sistema se encuentra alcanzada por la normativa vigente en materia de datos personales".

En el caso de Jujuy, según una de las agentes estatales entrevistadas, desde el año 2014 se realizaron una serie de capacitaciones para la utilización del SIIPPNAF, y se empezaron a cargar los datos en el sistema. En principio, según refiere, a todos los programas incluidos los CAINAF, les cabe la tarea de cargar los datos requeridos por el sistema en relación a las intervenciones que realizan.

Por su parte, en Santiago del Estero, en septiembre de 2014 se llevaron a cabo las jornadas de Capacitación Regional NOA sobre SIIPPNAF, destinadas al "fortalecimiento del sistema, a afianzar y mejorar la calidad de la información reportada por cada una de

las provincias del país”¹⁷². “Sus destinatarios fueron los técnicos provinciales responsables de la clasificación y/o carga de información en el SIIPPNAF, los responsables de las áreas de Niñez, los responsables político-institucionales del SIIPPNAF en cada provincia de la región”¹⁷³. Según agentes estatales provinciales referían, a principios de 2015, se continuaba con la carga provincial de datos en el sistema con respecto a los programas y dispositivos de la dirección de niñez y de las actividades del área de promoción de derechos. No contamos con información referida a quién asume la tarea de cargar los datos en el sistema.

En el caso de Tucumán, se cargan los datos en el SIIPPNAF por un lado y en el SIALE por el otro. El SIALE es el Sistema Informático Administrativo de Legajos y Estadísticas, de la Secretaría de Estado de Niñez Adolescencia y Familia de Tucumán. Según la agente estatal entrevistada es una herramienta de uso interno, implementada a nivel provincial, en la cual se cargan los datos de los diferentes casos en los que se interviene, que nace con el objeto de digitalizar los legajos. La referente entrevistada afirma que es el Departamento de Diagnóstico, Articulación y Planificación de la DINAF quien carga la información correspondiente a los municipios y los respectivos Servicios Locales en cada uno de los dos sistemas. Al respecto agrega la referente estatal que el SIALE está en proceso de modificación, y que de hecho existe un nuevo sistema que se viene trabajando hace tiempo, que va a reemplazarlo, y que unifica SIALE y SIPPNAF. El objetivo según plantea es que la Secretaría cuente con un sistema que permita la carga de los datos de los legajos, pero además otras cargas, desde donde migren aquellos datos que corresponden al SIPPNAF. La iniciativa responde según reconoce la agente a la necesidad de un sistema más completo que se adecue a los requerimientos provinciales, que permita medir indicadores construidos por la propia DINAF, que evite duplicar la carga de datos, de fácil utilización, con distintos niveles de acceso a la información. Esta información no está disponible públicamente en la web, sino que se incorpora a los Informes de Gestión de circulación hacia dentro de los Ministerios. Sin perjuicio de que a pedido específico se remite información.

El Observatorio de la Situación Social de la Niñez y la Adolescencia de Tucumán (ONAT) reúne, analiza y publica información relacionada a la situación de las niñas, niños y adolescentes de la Provincia¹⁷⁴. El ONAT surge por una iniciativa de UNICEF en convenio y colaboración con la Secretaria de Estado de Gestión Pública y Planeamiento del Gobierno de Tucumán, se crea para estudiar y difundir la inversión social realizada en beneficio de NNA. Tiene entre sus objetivos “sistematizar y difundir información sobre la situación de NNA y sobre la oferta pública y privada de la provincia en beneficio de este sector”. Los datos a los que se puede acceder, libremente a través de la web, son únicamente del período 2010-2013. El ONAT se nutre de información producida por diferentes fuentes, entre ellas los Registros administrativos del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán, SIALE y SIIPPNAF.

¹⁷² Informe presentado por SubNaf, enero 2015.

¹⁷³ Informe presentado por SubNaf, enero 2015.

¹⁷⁴ http://rig.tucuman.gov.ar:8886/observatorio_ninez/quees.php

En relación al segundo indicador propuesto, las provincias de la región analizadas han avanzado en la generación de información vinculada a las políticas públicas en materia de Niñez en general. Inferimos que esto también incluye lo referido a medidas de protección de derechos, en cuanto constituye un aspecto de la política pública en la materia. La falta de acceso a esta información no nos permite conocer sobre qué aspectos profundiza. El SIIPPNAF constituye una herramienta interesante, y necesaria en función de los objetivos en que se funda, aunque no podemos conocer con mayor profundidad cómo se ha avanzado en su implementación real.

En tercer lugar, proponemos indagar sobre la publicidad de la oferta institucional (a través de distintos soportes como página web actualizada, campañas de difusión) En el caso de Jujuy, no contamos con datos referidos a la estrategia del estado provincial para difundir la oferta institucional en materia del derecho de NNyA a medidas de protección de derechos. Desconocemos si existe efectivamente una estrategia al respecto. En el portal oficial del gobierno de Jujuy, se consignan en relación a lo que interesa a este estudio, los diferentes Ministerios, Secretarías, y programas. Sobre la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia, su misión, funciones, una descripción breve y general de los planes y programas que se implementan desde el área¹⁷⁵. No encontramos un sitio oficial de la Dirección de Niñez y Adolescencia. Tampoco contamos con datos referidos a la existencia de alguna campaña de difusión de las medidas de protección de derecho.

En el caso de Santiago del Estero, tanto los referentes de la sociedad civil como los agentes estatales entrevistados acuerdan en que existe un desconocimiento generalizado frente a la SubNaf, sus funciones, su oferta institucional. Según lo reconocen los agentes estatales provinciales entrevistados, como parte de una estrategia para instalar el nuevo paradigma la primera sesión del Consejo Provincial ha tenido entre sus objetivos difundir estos puntos señalados. Por su parte, la Coordinación de Promoción de Derechos, dependiente de la SubNaf, cuenta con un área de Prensa y Difusión, pero dicha área ha puesto el énfasis en participar de instancias de intercambio y capacitación con periodistas y comunicadores sociales para realizar un tratamiento periodístico adecuado en aquellos temas vinculados a la niñez y adolescencia¹⁷⁶. La página oficial del Gobierno de Santiago del Estero hay información correspondiente a los diferentes ministerios pero no cuenta con información referida a la SubNaf, dependiente de la Jefatura de Gabinete¹⁷⁷.

La difusión de la oferta institucional de la DINAF de Tucumán, según los agentes estatales provinciales entrevistados, se realiza por un lado a través de reuniones con los diferentes Ministerios, y con Poder Judicial. Señalan que la DINAF ha confeccionado una Cartilla para tal fin. Observamos en este punto, que la estrategia planteada no involucra a OSC. A ello se suma según comentan, un boletín, sólo de circulación interna que socializa las novedades hacia dentro del organismo. Por otro lado, agregan los agentes estatales entrevistados que en los eventos que organiza la Provincia, se aprovecha la

¹⁷⁵ <http://www.mdsjujuy.gov.ar/ninez-adolescencia-y-familia/>

¹⁷⁶ Conforme surge de Informe presentado por SubNaf, en enero de 2015.

¹⁷⁷ <http://www.sde.gov.ar/>

oportunidad también, para difundir la oferta. Se reconoce desde los agentes estatales que existe todavía cierta confusión y desconocimiento en relación a las funciones y actividades del órgano de protección. Los Servicios Locales en general acompañan también esta difusión y realizan acciones de promoción del funcionamiento de DINAF, de la Línea 102, y de sus propias funciones y actividades. El organismo responde ante pedidos de información, ya sea de otras reparticiones de la administración pública o de la misma sociedad civil. Finalmente se utilizan según refieren algunos medios digitales como página web y redes sociales para difundir la oferta y las actividades. Al respecto, en el portal oficial del gobierno de la Provincia de Tucumán se consignan los diferentes ministerios, secretarías y direcciones del Poder Ejecutivo. En relación a la Secretaría de Estado de Niñez Adolescencia y Familia y a la DINAF¹⁷⁸, pueden identificarse Misión, Funciones, Dependencias, dirección, teléfono del organismo. Por otro lado, el sitio web propio de la DINAF, con información relacionada a programas y proyectos que ejecuta, no cuenta con información actualizada¹⁷⁹. No identificamos campañas específicas de difusión de la oferta institucional en materia de acceso al derecho a la protección.

En las tres provincias de análisis se ha llevado adelante, aunque en distintos momentos, la Campaña Nacional por el Buen trato. La iniciativa ha sido promocionada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF Argentina, tiene por finalidad promover el trato respetuoso hacia los chicos y chicas, y concientizar e involucrar a la ciudadanía en el cumplimiento y promoción de sus derechos. Aunque la campaña busca generar conciencia sobre la problemática y desnaturalizar prácticas vulneratorias de derechos, entendemos que indirectamente aporta a la difusión de la oferta institucional en materia de medidas de protección de derechos.

En relación al tercer indicador propuesto notamos que las provincias analizadas coinciden en la necesidad de seguir trabajando para instalar el nuevo paradigma de la protección integral, no sólo porque desde los mismos efectores del sistema falta seguir profundizando en su capacitación, sino porque también en la sociedad en general siguen instalados ciertas prácticas, discursos, miradas sobre la infancia que no condicen con el cambio de paradigma. Sin embargo las estrategias de difusión no reflejan ese marcado interés. A ello se suma la volatilidad en muchos casos de la oferta institucional.

4.3.2.2. Indicadores procesales locales

Proponemos como indicadores procesales de la capacidad estatal del principio de acceso a la información y participación de la sociedad civil en primer lugar, analizar las instancias locales donde participen efectivamente los referentes de la sociedad civil que tengan por función la elaboración de diagnósticos, planificación, diseño, monitoreo de la política pública local en materia de niñez. En segundo lugar, analizar las características y la regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza. En tercer lugar, indagar sobre la publicidad de la oferta

¹⁷⁸ <http://www.tucuman.gov.ar/organigrama-ver/1/9/2/0/0/0> y <http://www.tucuman.gov.ar/organigrama-ver/1/9/2/0/1/0> respectivamente.

¹⁷⁹ <http://prensadinayf.blogspot.com.ar/p/informacion-institucional.html>

institucional (a través de distintos soportes como página web actualizada, campañas de difusión).

Sobre el primer indicador, en el caso del COMUNAF de San Pedro de Jujuy, los agentes estatales locales entrevistados señalan que las OSC son convocadas y de hecho participan del espacio, aunque agregan que dicha participación no es constante durante el año. Al respecto plantean que a principio de año muchos referentes se incorporan al espacio, pero luego disminuye la concurrencia en el transcurso de los meses, llegando a cero. Esta variación cíclica se replica año a año, según refieren.

Por su parte en el caso de Guampacha, como ya se ha señalado, no existen espacios intersectoriales específicos de Niñez. La Mesa de Tierra a que hacíamos referencia cuenta con una importante y activa participación de referentes de OSC, aunque todavía no se ha incorporado la niñez a la agenda propia.

En el Municipio de Las Talitas, existe una Mesa de Organizaciones conformada por diferentes organizaciones de la Sociedad Civil local que desarrollan actividades para y con NNyA. La Mesa ha funcionado durante el 2014, pero no de manera autónoma, sino que motorizada por convocatorias específicas, sin articulación con la Mesa de Trabajo Local (Mesa de agentes estatales). El espacio ha permitido intercambiar reflexiones sobre las problemáticas que se identifican en el contexto local por parte de las organizaciones. Se ha avanzado de manera incipiente en la construcción de un diagnóstico sobre la situación de la niñez, aunque esta aproximación podría potenciarse con un trabajo más sistémico de la Mesa, en articulación necesariamente con el gobierno local. Luego, en relación con el diseño, planificación, monitoreo de la política pública en materia de niñez no se identifican espacios donde puedan participar las OSC.

En relación al primer indicador, la práctica de incorporar a la sociedad civil a la discusión sobre la política pública en materia de niñez nos parece muy débil, en general, en las instancias locales. En la única localidad donde efectivamente el marco normativo acompaña la conformación de este tipo de espacios, la participación de las OSC se da de una manera cíclica, llegando por momentos a un piso cero. Sin ánimos de relevar a la sociedad civil de la responsabilidad que tal vez le corresponde en este punto, nos preguntamos si al Estado local le cabe un papel activo en garantizar las condiciones para que esta participación sea efectiva. Por otro lado, identificamos una relación entre este punto, y el rol que se le asigna a la sociedad civil, en la instancia local, que a continuación se desarrolla.

Sobre el segundo indicador propuesto, analizar las características y la regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza, en el caso de San Pedro de Jujuy, la referente de CAINAF entrevistada señala que desde la oficina se sistematiza toda la práctica, se forman legajos en soporte papel por cada denuncia de vulneración de derechos de NNyA que se recibe. Si bien la provincia de Jujuy carga sus datos en SIIPPNAF, el CAINAF de San Pedro no lo hace directamente, las referentes desconocen este sistema o si se realiza la carga correspondiente a estos

datos desde otra área u oficina de la propia Dirección de Niñez, o directamente no se hace. A ello debe agregarse según señala la referente entrevistada, que no cuenta con los recursos necesarios para ello, como internet.

En el caso de Guampacha, no se aplica este indicador en cuanto no existe una oficina local de Niñez.

El Servicio Local de Niñez de Las Talitas, al igual que los demás Municipios según las agentes estatales provinciales entrevistadas, no carga la información correspondiente a los casos en que interviene directamente, ni en el SIALE ni en SIIPPNAF. El Departamento de Diagnóstico Articulación y Planificación provincial precisan, es el que centraliza y carga los datos correspondientes a los casos de Las Talitas en ambos Sistemas. En este punto, señala una de las agentes estatales provinciales, falta el equipamiento necesario para poder utilizar estos Sistemas informáticos en las instancias locales en general. Por su parte las referentes del municipio señalan que cuentan con un registro propio de las intervenciones que se realizan, con documentación e informes, ordenados en un legajo por cada caso en soporte papel. Anualmente afirman, se realiza un informe de resultados con datos sobre el período: cantidad de casos en los que se ha intervenido, aquellos resueltos, aquellos que no, articulaciones realizadas. Dicho informe se presenta según plantean, por un lado al Intendente, y por el otro a la DINAF. Sin embargo las referentes reconocen que no existe una base de datos a nivel municipal. Hay información extra que recaban los municipios, que no se comparte a través del Informe de Resultados con el órgano provincial, y es utilizada para objetivos propios del Servicio. Esta información extra es la que ha permitido avanzar en un pequeño e incipiente georeferenciamiento por barrio de las principales problemáticas (sobre el que hablábamos al momento de abordar la categoría de la igualdad y la no discriminación).

En relación al segundo indicador, los municipios que efectivamente cuentan con una oficina del SPI en la instancia local coinciden en que se realiza una sistematización de la intervención del servicio en soporte papel. Sin embargo, no se cargan los datos correspondientes a SIIPPNAF porque no cuentan con la infraestructura necesaria, o en todo caso falta modernizar las oficinas –así por ejemplo, que cuenten con servicio de internet. De ahí que la producción de información en soporte digital no se realiza desde las instancias locales. Nosotros entendemos que este aspecto hace a la capacidad técnica de los estados locales porque interpretamos que estos datos son insumos necesarios para evaluar y replanificar la política pública local en materia de niñez. La calidad y la regularidad con que se produce esta información genera mejores y mayores herramientas para pensar la estrategia.

En tercer lugar, proponemos indagar sobre la publicidad de la oferta institucional (a través de distintos soportes como página web actualizada, campañas de difusión) en el caso de San Pedro de Jujuy, referentes estatales locales reconocen que existe todavía un desconocimiento sobre las implicancias del SPI, las funciones o el rol que les cabe a diferentes instituciones públicas en este sistema. Sin embargo no identificamos una

estrategia específica de difusión de la oferta institucional en materia de niñez, ni una campaña específica para difundir dicha oferta. El CAINAF es miembro del COMUNAF, con lo cual este espacio intersectorial aporta indirectamente a la difusión sobre la oferta institucional de la oficina local de niñez. El CAINAF no cuenta con un sitio web propio, aunque sí es posible acceder en la web a datos de contacto sobre el mismo.

En el caso de Guampacha, ya se ha puntualizado que diferentes referentes entrevistados afirman que existe en la instancia local un desconocimiento generalizado sobre la oferta institucional –provincial- en materia de niñez, dado que localmente es de público conocimiento que no existe oferta específica alguna. Sin embargo, no se identifica una estrategia local de difusión de la oferta institucional, tampoco un sitio web que cuente con dicha información.

La difusión de la oferta institucional del Servicio Local de Las Talitas, se realiza a través de los eventos abiertos a la comunidad, organizados por el Municipio, por la Dirección de Acción Social (Feria Tucumán Productivo y Solidario; campañas temáticas). Existe un Canal de la Municipalidad en la televisión por cable que publicita la oferta institucional de la Municipalidad en general, entre ellas, Acción Social, y el Servicio Local. Se trata de una estrategia de visibilización de la gestión del gobierno local, que sólo esporádicamente difunde el espacio específico de la oficina local. No hay una estrategia particular que ponga el énfasis en visibilizar las funciones y actividades del Servicio Local. La página web oficial del Municipio de Las Talitas está desactualizada, y no contiene información en relación al Servicio Local de Niñez. No se motorizan campañas de difusión desde el Servicio Local de Niñez de Las Talitas, sino que los espacios de difusión que se realizan están siempre vinculados a los que espacios que genera el municipio para visibilizar la gestión.

En relación a este tercer indicador, se observa en general en las instancias locales que frente al desconocimiento que todavía perdura en relación a las implicancias del SPI no se lleva adelante una estrategia de difusión de la información que responda a esta realidad, quizá porque se evalúa que ésta no constituye una herramienta útil o porque no tienen los dispositivos locales capacidad de realizar todo el trabajo que ya hacen y además pensar en una estrategia que tenga estos objetivos.

4.3.2.3. Conclusión sobre indicadores procesales de la capacidad estatal

El primer indicador procesal de la capacidad estatal en relación al principio del acceso a la información y la participación de la sociedad civil nos muestra una clara debilidad en ambas instancias, provincial y local, en cuanto vemos que en la mayoría de los casos analizados, la sociedad civil no participa en instancias de discusión de diagnósticos, planificaciones, diseño y monitoreo de la política pública en niñez. Al respecto se observa que en Jujuy estos espacios directamente no existen. En Tucumán existen espacios informales sólo conformados por agentes estatales, que los interpretamos como una resistencia a incorporar a la sociedad civil a esta discusión fundados tal vez en una desconfianza sobre el aporte que puede realizar la sociedad civil o un descreimiento de la legitimidad de su participación en estos espacios. En Santiago

del Estero la reciente conformación de estos espacios demanda ajustes en la participación de OSC, especialmente porque es necesario que se representen los múltiples intereses de la sociedad civil y para ello la definición de mecanismos que permitan elegir quién asumirá este rol y cuál es su mandato. De lo contrario es cuestionable la legitimidad de los referentes que representan al sector, aunque tal vez esta sea una función propia de la misma sociedad civil en general y de su capacidad de nuclearse y organizarse. Entre las instancias locales, única localidad donde efectivamente el marco normativo acompaña la conformación de este tipo de espacios, la participación de las OSC se da de una manera cíclica, llegando por momentos a un piso cero. Sin ánimos de relevar a la sociedad civil de la responsabilidad que tal vez le corresponde en este punto, nos preguntamos si al Estado local le cabe un papel activo en garantizar las condiciones para que esta participación sea efectiva. Por otro lado, identificamos una relación entre este punto, y el rol que se le asigna a la sociedad civil, en la instancia local, que desarrollaremos más adelante. La práctica de incorporar a la sociedad civil a la discusión sobre la política pública en materia de niñez nos parece muy débil en general, repercutiendo en la capacidad política de los Estados, local y provincial, de incorporar a la sociedad civil a la toma de decisiones.

El segundo indicador procesal de la capacidad estatal en relación al principio del acceso a la información y la participación de la sociedad civil nos muestra que las provincias de la región analizadas han avanzado en la generación de información vinculada a las políticas públicas en materia de niñez en general. Inferimos que esto también incluye lo referido a medidas de protección de derechos, en cuanto constituye un aspecto de la política pública en la materia. La falta de acceso a esta información no nos permite conocer sobre qué aspectos profundiza. El SIIPPNAF constituye una herramienta interesante, y necesaria en función de los objetivos en que se funda, aunque no podemos conocer con mayor profundidad cómo se ha avanzado en su implementación real. Sin embargo, cuando miramos los municipios que efectivamente cuentan con una oficina del SPI en la instancia local, la sistematización de la intervención del servicio se realiza en soporte papel, no se cargan los datos correspondientes a SIIPPNAF, no cuentan con la infraestructura necesaria (por ejemplo no cuentan con servicio de internet). Entendemos que este aspecto impacta en la capacidad técnica de los estados locales porque estos datos son insumos necesarios para evaluar y replanificar la política pública local en materia de niñez. La calidad y la regularidad con que se produce esta información genera mejores y mayores herramientas para pensar la estrategia.

El tercer indicador procesal de la capacidad estatal en relación al principio del acceso a la información y la participación de la sociedad civil nos muestra que tanto las provincias como las instancias locales analizadas coinciden en la necesidad de seguir trabajando para instalar el nuevo paradigma de la protección integral, no sólo porque desde los mismos efectores del sistema falta seguir profundizando en su capacitación, sino porque también en la sociedad en general siguen instalados ciertas prácticas, discursos, miradas sobre la infancia que no condicen con el cambio de paradigma. Sin embargo, en ninguna de las instancias de análisis identificamos estrategias de difusión claras que reflejan ese interés. A ello se suma la volatilidad en muchos casos de la oferta

institucional. En las instancias locales creemos se entrecruzan distintos factores, entre ellos la valoración sobre la utilidad de la difusión, y el desborde de la demanda.

4.3.3. Indicadores de resultado de la capacidad estatal

4.3.3.1. Indicadores de resultado provinciales

No hemos identificado indicadores de resultado para este punto.

4.3.3.2. Indicadores de resultado locales

No hemos identificado indicadores de resultado para este punto.

4.3.3.3. Conclusión sobre indicadores de resultado de la capacidad estatal

No hemos identificado indicadores de resultado para este punto.

4.3.4. Conclusión sobre la capacidad estatal del principio de acceso a la información y participación de OSC

La capacidad estatal del principio de acceso a la información y participación de OSC nos muestra en su aspecto estructural que las LPI de las provincias analizadas coinciden en incorporar a representantes de las organizaciones de la sociedad civil en sus respectivos Consejos Provinciales. Por su parte, en las instancias locales observamos cierta debilidad estructural en la recepción del derecho porque vemos que no se ha avanzado en la creación y regulación de espacios de estas características, salvo en el caso del COMUNAF de San Pedro de Jujuy. Sin embargo, en su aspecto procesal vinculado a estos espacios nos muestra una clara debilidad en ambas instancias, provincial y local, en cuanto vemos que en la mayoría de los casos analizados, la sociedad civil no participa en instancias de discusión de diagnósticos, planificaciones, diseño y monitoreo de la política pública en niñez. Ello motivado por diferentes situaciones, estos espacios directamente no existen (Caso de Jujuy, Guampacha, Las Talitas), existen espacios informales de discusión de la política pública sólo conformados por agentes estatales (Caso de Tucumán). En Santiago del Estero la reciente conformación de estos espacios demanda ajustes en la participación de OSC, especialmente porque es necesario que se representen los múltiples intereses de la sociedad civil y para ello la definición de mecanismos que permitan elegir quién asumirá este rol y cuál es su mandato. Entre las instancias locales, única localidad donde efectivamente el marco normativo acompaña la conformación de este tipo de espacios (San Pedro de Jujuy) la participación de las OSC se da de una manera cíclica, llegando por momentos a un piso cero. Entendemos que al Estado le cabe un papel activo en garantizar las condiciones para la participación de la sociedad civil sea efectiva, nos preguntamos en el caso de San Pedro cómo ejerce este papel. La práctica de incorporar a la sociedad civil a la discusión sobre la política pública en materia de niñez nos parece muy débil en general, repercutiendo en la capacidad política de los Estados, local y provincial, de incorporar a la sociedad civil a la toma de decisiones.

El segundo indicador procesal de la capacidad estatal nos muestra que las provincias analizadas han avanzado en la generación de información vinculada a las políticas públicas en materia de niñez en general, en cuanto todas cargan sus datos en SIIPPNAF.

Aún cuando constituye una herramienta interesante, y necesaria en función de los objetivos en que se funda, no podemos conocer con mayor profundidad cómo se ha avanzado en su implementación real, ni acceder a los datos que registra el sistema. Ahora bien, cuando miramos los municipios que efectivamente cuentan con una oficina del SPI en la instancia local, la sistematización de los casos se realiza en soporte papel, no se cargan los datos correspondientes a SIIPPNAF, no cuentan con la infraestructura necesaria (por ejemplo no cuentan con servicio de internet). Entendemos que este aspecto impacta en la capacidad técnica de los estados locales porque estos datos son insumos necesarios para evaluar y replanificar la política pública local en materia de niñez. La calidad y la regularidad con que se produce esta información genera mejores y mayores herramientas para pensar la estrategia.

El tercer indicador procesal de la capacidad estatal nos muestra que tanto las provincias como las instancias locales analizadas coinciden en la necesidad de seguir trabajando para instalar el nuevo paradigma de la protección integral, sin embargo, en ninguna de las instancias de análisis identificamos estrategias de difusión claras que reflejan ese interés. A ello se suma la volatilidad en muchos casos de la oferta institucional. En las instancias locales creemos se entrecruzan distintos factores, entre ellos la valoración sobre la utilidad de la difusión, y el desborde de la demanda.

4.4. Conclusiones sobre el acceso a la información y la participación de las OSC

Como ya hicimos con las otras categorías, proponemos analizar el principio del acceso a la información y participación de la sociedad civil, a partir de tres subcategorías: la recepción del derecho, el contexto financiero y la capacidad estatal.

Sobre la recepción en el derecho, en su aspecto estructural, todas las leyes provinciales definen algunos requisitos que deben cumplir las ONG que en general resultan objetivos y razonables: que las ONG cuenten con personería jurídica, que se inscriban en el registro correspondiente. Al respecto, el registro de organizaciones es asumido por el Consejo provincial (Caso de Jujuy) o por un registro de organizaciones que crea la ley (Casos de Tucumán y Santiago del Estero). La ley tucumana crea un espacio novedoso de intercambio directo e inmediato con todas las OSC presidido por la autoridad de aplicación de la LPI, que nos parece muy interesante aunque todavía no se ha puesto en práctica. Por su parte, las instancias locales de análisis no cuentan con una normativa propia referida al SPI en la instancia local. Luego, en el aspecto procesal proponemos mirar aquellas políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil tanto en la instancia provincial como local, aunque no hemos podido profundizar en este aspecto. En relación a los indicadores de resultado muy pocas organizaciones acceden efectivamente a espacios de toma de decisión sobre la política pública en materia de niñez, 5 organizaciones en el caso de Santiago del Estero, y un grupo indeterminado de organizaciones locales en el caso de San Pedro de Jujuy.

Sobre el contexto financiero nos parece interesante conocer cómo los estados local y provincial invierten en garantizar la participación de la sociedad civil en los espacios de diseño y discusión de la política pública en materia de niñez. Debido a las limitaciones

que hemos señalado durante este documento, no hemos podido profundizar en este punto. Tampoco hemos podido identificar indicadores procesales y de resultado para este eje.

Sobre la capacidad estatal las LPI analizadas coinciden en su aspecto estructural en incorporar a representantes de ONG en espacios de discusión sobre la política pública, como los Consejos Provinciales; esto no se refleja en las instancias locales donde observamos cierta debilidad estructural en la creación y regulación de espacios de estas características (salvo en el caso del COMUNAF de San Pedro de Jujuy). En su aspecto procesal, estos espacios muestran una clara debilidad en ambas instancias, provincial y local. En la mayoría de los casos analizados, la sociedad civil no participa en instancias de discusión sobre la política pública en niñez, estos espacios directamente no existen (Caso de Jujuy, Guampacha, Las Talitas), o existen espacios informales de discusión de la política pública sólo conformados por agentes estatales (Caso de Tucumán). En Santiago del Estero la reciente conformación del Consejo demanda ajustes en la participación de OSC, especialmente porque es necesario que se representen los múltiples intereses de la sociedad civil y para ello la definición de mecanismos que permitan elegir quién asumirá este rol y cuál es su mandato. Entre las instancias locales, única localidad donde efectivamente el marco normativo acompaña la conformación de este tipo de espacios (San Pedro de Jujuy) la participación de las OSC se da de una manera cíclica, llegando por momentos a un piso cero. Al Estado le corresponde un papel activo en garantizar las condiciones para la participación de la sociedad civil sea efectiva, pero la práctica de incorporar a la sociedad civil a la discusión sobre la política pública en materia de niñez nos parece muy débil en general, repercutiendo en la capacidad política de los Estados, local y provincial, de incorporar a la sociedad civil a la toma de decisiones.

Otro aspecto procesal de la capacidad estatal nos muestra que las provincias analizadas han avanzado en la generación de información vinculada a las políticas públicas en materia de niñez en general, en cuanto todas cargan sus datos en SIIPPNAF, aunque no hemos podido conocer con mayor profundidad cómo se ha avanzado en su implementación real, ni acceder a los datos que registra el sistema. Ahora bien, cuando miramos los municipios que cuentan con una oficina del SPI, la sistematización de los casos se realiza en soporte papel, no se cargan los datos correspondientes a SIIPPNAF, no cuentan con la infraestructura necesaria para hacerlo (por ejemplo no cuentan con servicio de internet). Entendemos que este aspecto impacta en la capacidad técnica de los estados locales porque estos datos son insumos útiles y necesarios para evaluar y replanificar la política pública local.

Otro aspecto procesal de la capacidad estatal nos muestra que tanto las provincias como las instancias locales analizadas coinciden en la necesidad de seguir trabajando para instalar el paradigma de la protección integral, sin embargo, en ninguna de las instancias de análisis identificamos estrategias de difusión claras que reflejen ese interés. A ello se suma la volatilidad en muchos casos de la oferta institucional. En las

instancias locales creemos se entrecruzan distintos factores, entre ellos la valoración sobre la utilidad de la difusión, y el desborde de la demanda.

Por último, nos parece importante resaltar que en las instancias locales hemos podido percibir que se entrecruzan percepciones sobre el rol de la sociedad civil que penetran en las relaciones de las ONG con los gobiernos locales. En el caso de San Pedro de Jujuy, se observa en el discurso de los agentes estatales locales una suerte de desconfianza en el aporte que pueden realizar las OSC vinculadas a la promoción de los derechos de los NNyA. Esta desconfianza se desprende en parte, según surge de las entrevistas de la participación cíclica de la sociedad civil en el COMUNAF sin que desde el Estado local se indague o se piense sobre las condiciones estructurales que se deben generar para garantizar esta participación. Según expresa una de las agentes estatales locales entrevistadas, la falta de protocolos de intervención dificulta la articulación con la sociedad civil, y agrega que salvo algunas excepciones, la sociedad civil no se involucra con la protección de derechos de NNA porque no apoya las intervenciones que se realizan desde CAINAF ante casos concretos de vulneración de derechos.

Por su parte en Guampacha, la presencia de la sociedad civil organizada en el territorio es notoria, especialmente frente a la ausencia de la institucionalidad estatal. Con lo cual se observan espacios generados por la propia sociedad civil, como la Mesa de Tierras de Villa La Punta, que sin embargo sólo se involucran parcialmente con lo referente a los derechos de NNyA. Al respecto, la fuerte conflictividad en relación a la tierra nuclea a las organizaciones, quienes se concentran especialmente y casi exclusivamente en este tema, y la niñez por su parte, se va colando entre temáticas a abordar.

En el caso de Las Talitas, desde las agentes estatales locales se reconoce expresamente que como las OSC están más cerca del territorio, es importante articular con ellas y asumen que las organizaciones tienen capacidad de generar mayor respuesta por la cercanía y porque reciben menos cantidad de casos. Sin embargo, según las agentes, las OSC no están preparadas para hacer frente a algunas problemáticas, como la violencia, y en estos casos la respuesta de OSC no repara situaciones de vulneración, porque no responde al problema de fondo. Señalan además que algunas OSC se creen por encima del Estado, en “el afán de demostrar quién es superior a quién, no se está atendiendo a la comunidad”. Plantean que algunas OSC tienen mucha fuerza económica, aún más de lo que dispone un municipio. Por otro lado, las articulaciones que se realizan desde el gobierno local con la sociedad civil corresponden a actividades concretas para ciertas fechas como el día del niño, y la semana de la primavera.

En las instancias locales de análisis se asigna a la sociedad civil desde el Estado local un rol pasivo en la discusión de la política pública en materia de niñez porque existe una desconfianza generalizada sobre su aporte a esta discusión. No termina de cuajar el principio de la corresponsabilidad en la práctica de las instancias locales de referencia, porque no hay claridad sobre cuál es el rol en el marco de un SPI.

SECCIÓN C

| Grupo vulnerable

Otro de los objetivos de este estudio era conocer cuáles eran las percepciones de los agentes estatales y no estatales locales sobre el grupo especialmente vulnerable dentro de la niñez particular de cada lugar, para luego pensar posibles cruces entre estas percepciones y los demás datos generados sobre el SPI en las diferentes instancias. En este apartado nos proponemos presentar algunas aproximaciones a las que hemos arribado en cada una de las instancias locales donde se ha implementado la investigación desarrollada, a partir de la serie de entrevistas y talleres realizados.

La noción de Grupo Vulnerable

Entendemos que la noción de grupo vulnerable se construye en función de la dificultad o imposibilidad injustificada de determinados sujetos de acceder al disfrute de sus derechos, noción que creemos depende de las condiciones y de las circunstancias de un ámbito social concreto, en un determinado momento histórico y se relaciona con una situación de desventaja de determinado grupo frente al resto de la sociedad. La determinación de qué grupo es vulnerable depende de distintos factores que se interseccionan. Entre dichos factores encontramos las causas prohibidas de discriminación como nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, entre otras. Ciertos autores clasifican los factores como endógenos (inherentes al grupo) o exógenos (se deben a la relación del grupo con el entorno)¹⁸⁰.

El reconocimiento universal de derechos humanos demanda una búsqueda permanente y decidida de la igualdad material en el disfrute de los derechos, que se construye a partir de la identificación activa por parte del Estado de qué grupo se encuentra en una situación de vulnerabilidad, para remover los obstáculos presentes, y pensar una respuesta privilegiada o prioritaria. Desde una perspectiva de Derechos

¹⁸⁰ Uribe Arzate E. y González Chávez M. “La protección de las personas vulnerables”, Revista de Derecho, julio, No 027. Universidad de Barranquilla, Colombia, Pág. 213.

Humanos el Estado no sólo debe atender las necesidades (objetivas y subjetivas) de la población (entendidas como derechos que el Estado está obligado a respetar, proteger y satisfacer), sino también el reconocimiento pleno de la identidad de los grupos excluidos como sujetos de derechos (lo que Güendel denomina «ciudadanías específicas»). Este último aspecto permite fortalecer el tejido social mediante el fortalecimiento y el reconocimiento recíproco de los grupos sociales, es decir que las respuestas deben fortalecer la identidad de los sujetos como sujetos culturales y esta contextualización se construye con los propios sujetos involucrados, fortaleciéndolos de esta forma también como sujetos sociales y políticos.

La base del enfoque de derechos humanos es la construcción del sujeto activo e integrado. Construir una nueva cultura social e institucional que garantice los derechos individuales de los grupos excluidos pasa por articular las dimensiones éticas y morales propias de los enfoques clásicos de los derechos humanos con los aspectos más operacionales orientados a reconocer y superar las desigualdades (Güendel, 2003). La participación ciudadana debe estar presente en todas las fases del proceso, a través de mecanismos de coordinación democrática. Nos referimos entonces a unos sujetos activos y documentados en contraposición a los tradicionales «beneficiarios» (objetos pasivos) caracterizados por la escasa conciencia del potencial transformador que poseen (Güendel, 2002). Para que el Estado pueda hacer una política pública democrática deberá partir de las demandas de la sociedad civil, para lo cual debe desde luego aceptar, pero además educar y promover, el «empoderamiento» de la sociedad civil.

Los NNyA conforman un grupo históricamente vulnerable, que ha permanecido incluso invisibilizado durante mucho tiempo. El cambio de paradigma reconoce a los NNyA como sujetos de derechos, generando un proceso de transformación de las prácticas dominantes, el aumento de la ciudadanía y la inserción en la política de nuevos actores sociales, antes excluidos. Se trata tal vez de la redemocratización de nuestras sociedades al insertar nuevos actores en la escena política, constituyendo una nueva gramática social. El reconocimiento del derecho a la participación de NNyA, importa la posibilidad de NNyA de transformar sus realidades e influir directamente en el proceso de toma de decisiones.

La serie de reconocimientos en materia de derechos del paradigma de la protección integral, refuerza la especial atención que demanda este grupo vulnerable. Sin embargo, nos preguntamos si se trata por un lado de un colectivo homogéneo, y de lo contrario, si dentro de este grupo, definido sólo por su franja etárea, no se entrelazan una serie de factores que pueden ciertamente acentuar la situación de vulnerabilidad. Al respecto, Unicef ha señalado que dentro del colectivo de NNyA en la Argentina se identifican tres grupos desfavorecidos: adolescentes que corren riesgo de sufrir

vulnerabilidad; niños y adolescentes que pertenecen a grupos migrantes e indígenas; y niños y adolescentes con discapacidad¹⁸¹.

1. Provincia de Jujuy. La niñez de San Pedro de Jujuy

En referencia a la Niñez de San Pedro de Jujuy entrevistamos a referentes claves del gobierno provincial y local y de la sociedad civil local. A continuación se presentan los resultados arribados.

1.1 Grupo especialmente vulnerable

En el análisis sobre las percepciones de cuál grupo es especialmente vulnerable dentro de la niñez de San Pedro, los referentes del estado provincial entrevistados identifican que, es la niñez rural. La definen en función de la zona rural en donde viven. Agregan que se identifica también, un pequeño grupo, aunque no invisible, de NNYA migrantes.

En cuanto a los entrevistados del estado local, puede generalizarse que la franja más expuesta es la que va entre los 2 y los 12 años, aunque ésta presenta matices en las entrevistadas. Por lado plantean que muchos niños y niñas de entre 1 y 4 años no están incorporados en ningún programa de protección de aplicación efectiva desde el Estado, mientras que los adultos a su cargo no ejercen plenamente su responsabilidad parental. Para otros, en los niños y niñas mayores de 8 años, el trabajo infantil acompañando a sus adultos de referencia se presenta como una problemática, aunque no es notoria y es percibida en estrecha relación con la deserción escolar. Al respecto, puntualizan que si los niños continúan escolarizados, a partir de la escuela se pueden detectar y denunciar muchas de estas situaciones de vulnerabilidad. Particularmente respecto al trabajo infantil, las agentes señalan que es una práctica cada vez más denunciada y abordada desde los dispositivos del Estado. También se refieren al grupo adolescente, y plantean el consumo abusivo de sustancias como la problemática a la que se encuentran mayormente expuestos. Por otro lado, no identifican la existencia de una niñez migrante porque la mayoría “ya nacieron acá”. En todo caso, asocian los migrantes con espacios rurales, con la niñez rural que vive alejada de la ciudad, entre los cuales no se incluye San Pedro.

Los entrevistados de la sociedad civil identifican a los padres y madres adolescentes como uno de los grupos más vulnerables, vinculados con la deserción escolar. A ello agregan que los hijos de los padres adolescentes también se encuentran en situación compleja porque “sus padres no están en condiciones de asumir la paternidad”. Una de las personas entrevistadas, encuentra que, en un plano general, los hijos de padres consumidores están expuestos a una mayor vulnerabilidad, a la que relaciona con el

¹⁸¹ Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. “Resúmenes de los exámenes de mitad de período de los programas por países Región de América Latina y el Caribe. Resumen regional del examen de mitad de período de los programas de la Argentina, el Ecuador y Guatemala (2012) en cumplimiento de la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1)” realizado por Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Segundo período ordinario de sesiones de 2013. Párr. 10.

maltrato infantil. En este sentido, cabe decir que desde la sociedad civil no se conocen registros o estadísticas oficiales sobre el consumo de sustancias en NNA. La pobreza también aparece identificada como una de las causas de esta vulnerabilidad. Finalmente, solo uno de los entrevistados identificó específicamente a la niñez migrante como grupo vulnerable, especialmente expuesto al trabajo infantil o “trabajo forzado”, vinculada estrechamente con el ámbito rural, lo que podría representarse como niños y niñas migrantes trabajando en contextos rurales.

1.2. Problemáticas específicas del grupo

Los referentes del estado provincial entrevistados identifican como problemática principal de NNA de San Pedro el consumo abusivo de sustancias, señalan que hay casos de NNA que empezaron a consumir a muy temprana edad (8 años) y que cada vez hay más NNA involucrados en el circuito comercial que implica el tráfico al menudeo. Al respecto, una de las entrevistadas de provincia, sostuvo que resulta difícil el abordaje intersectorial de esta problemática que, en paralelo, acarrea un aumento de la violencia. En este sentido sostuvo que, desde su perspectiva, son necesarias respuestas en políticas públicas que respeten las condiciones del contexto. Por otro lado, los entrevistados identificaron que la violencia familiar, el trabajo infantil “explotación laboral” y la indocumentación de NNA son otros de las principales problemáticas que afectan a NNA.

Por su parte, los efectores locales, identificaron enfáticamente el consumo abusivo de sustancias como la problemática de mayor magnitud. Especificaron que se da a partir de los 8 años aproximadamente, e identificaron el “paco” como la principal sustancia, cuyo consumo se encuentra en expansión en el territorio. En relación a sus causas, una de las entrevistadas señaló que entiende se vincula al ejercicio de la responsabilidad parental y la falta de contención de los NNA. También fueron mencionados el trabajo infantil –cada vez más denunciado-, la falta de educación sexual y de planificación familiar y la violencia familiar (incluyendo abusos sexuales), como otras de las problemáticas relevantes.

Los representantes de la sociedad civil que respondieron al respecto coincidieron en que consumo abusivo de sustancias es la problemática más importante que afecta especialmente a los y las adolescentes, a partir de los 10 o 12 años. Identificaron el alcohol, el “paco” y la marihuana como las sustancias más se consumen. Incluso uno de los entrevistados refirió a la dificultad de abordar la problemática dado que los padres de muchos de los y las adolescentes en situación de consumo son los que venden o proveen las sustancias. Además, identificaron el embarazo adolescente y las infracciones a la ley penal, como otras problemáticas relevantes para los adolescentes. Sobre la primera, la vincularon con la falta de presencia de adultos que acompañen el crecimiento de NNA. Observamos en este punto que no se menciona la falta de acceso a una educación en derechos sexuales y reproductivos. Sobre la segunda, se mencionó que su incremento podría vincularse con las limitaciones de la policía en el ejercicio de su poder y la falta de instituciones adecuadas para que los adolescentes que infringen la ley penal “recapaciten”. En cuanto a la niñez, uno de los entrevistados puntualizó

sobre la falta de documentación para niños y niñas migrantes, y otro mencionó la existencia de una mala alimentación durante la infancia temprana. La violencia familiar y el trabajo infantil fueron mencionados en términos generales.

1.3. Respuestas específicas

Los referentes del estado provincial respondieron acerca de dos de las problemáticas específicas mencionadas: la indocumentación y el consumo abusivo de sustancias. Con respecto a la falta de documentos, uno de los entrevistados particularizó sobre la situación de los migrantes, advirtiendo sobre la falta de una política internacional que regule el nacimiento de hijos de bolivianos en Argentina en términos de presupuesto e intervención por parte de Bolivia, mencionando incluso la existencia de “tours de salud” debido a la gratuidad de estos servicios en nuestro país. En cuanto a la problemática de consumo abusivo de sustancias, se mencionó que no existen dispositivos o respuestas desde el estado que aborden la rehabilitación de los NNA. Se identificaron instancias de prevención del consumo abusivo de sustancias desde el COMUNAF.

Las entrevistadas por parte del estado local brindaron información sobre la problemática del consumo abusivo de sustancias y sobre la primera infancia. En cuanto a la primera, coincidieron en detectar la falta de recursos humanos específicos para abordar la problemática. Si bien identificaron la llegada de programas que articulan instancias nacionales (SEDRONAR) en una base local (Desarrollo Social a nivel municipio), su implementación en San Pedro recién se ha iniciado a fines de 2014. Asimismo, dieron cuenta de que se intenta cubrir lo preventivo, a través de charlas que no resultan suficientes. También se intenta el fortalecimiento de la familia, en vistas a concientizarla sobre su rol en el marco del SPI. Se menciona la existencia de protocolos de intervención para casos de consumo abusivo de sustancias de NNA (consensuado en el marco del COMUNAF), aunque según las referentes de la sociedad civil estos no se encuentran en funcionamiento. En lo que respecta a la primera infancia, una de las entrevistadas mencionó el Programa Primeros Años que en la instancia actual se encuentra todavía en un proceso de formación de los facilitadores que asumirán el trabajo en los barrios. Por otro lado, se logró la apertura de una guardería para trabajar en estimulación y se procura capacitar a las familias en una alimentación sana para sus hijos, para que los comedores barriales puedan transformarse en CDI, aunque este objetivo está lejos de cumplirse. No se reconoce la existencia de políticas / respuestas específicas para migrantes en ninguna instancia (incluso una de las entrevistadas sostuvo que particularizar sobre la situación de NNA migrantes, sería contraproducente en cuanto contribuiría a su estigmatización).

En cuanto a las respuesta por parte de la sociedad civil, prácticamente todas se focalizaron en la problemática del consumo abusivo de sustancias. En este sentido, la percepción general es que el Estado Local no acompaña a la sociedad civil. Se identificó la existencia de planes de acceso a la salud y de compensación económica, pero no de contención específica, aunque una de las entrevistadas mencionó la reciente llegada de la SEDRONAR a San Pedro. Se identifica la necesidad de un centro de rehabilitación con un seguimiento efectivo al tratamiento ambulatorio, puesto que el único del que

observan conocimiento, Hospital Arrollabe, se encuentra en San Salvador y tiene una capacidad limitada. Asimismo, una de las entrevistadas particularizó sobre la importancia de contar con familias “bien constituidas” para la rehabilitación de los NNA. Se manifestó conocimiento sobre el protocolo de intervención, se reconoció que el mismo no se encuentra en funcionamiento. Por otro lado, uno de los entrevistados refirió al trabajo infantil, y mencionó que la intervención regulatoria de la AFIP ha repercutido indirectamente en los NNA.

1.4. Dificultades del SPI para responder ante determinadas problemáticas

Una de las referentes del gobierno local, señala que según su percepción una de las principales dificultades del SPI en la instancia local para brindar respuestas específicas a las problemáticas presentes, es la falta de recursos humanos capacitados en el CAINAF para brindar tal respuesta. Al respecto agrega que la desproporción entre la cantidad de demandas y la cantidad de recursos humanos para atenderla, condiciona el abordaje y lleva a trabajar sólo en la asistencia, y no de manera proactiva. También señala que la falta de protocolos vigentes en la instancia local que ordenen la intervención, dificulta enormemente el accionar del servicio. Al respecto, considera que a los referentes provinciales les cabe una especial responsabilidad sobre este tema, en cuanto entiende son ellos a quienes les corresponde la tarea de generar los acuerdos interministeriales necesarios para poder concretar un protocolo de intervención. Señala que ello evitaría el tironeo entre las instituciones en la instancia local generando la claridad necesaria para que la intervención sea más fluida.

Por su parte, una de las integrantes de la sociedad civil, identifica que es la falta de institucionalización de los recursos disponibles (como el protocolo de intervención ante casos de consumo problemáticos de sustancias, del COMUNAF, que existe pero según la referente no se aplica) lo que lleva a una falta de articulación entre la sociedad civil y los diferentes sectores del Estado local que deberían intervenir. De acuerdo con su parecer, no se trata de un problema político-partidario, sino de un problema de aplicación de las políticas de salud, falta de coordinación en su implementación puesto que los actores de mayor jerarquía no estarían interviniendo.

2. Provincia de Santiago del Estero. La niñez de Guampacha

En referencia a la Niñez de Guampacha de Santiago del Estero entrevistamos a referentes claves del gobierno provincial (no así del gobierno local, porque recuérdese que a más de los reiterados intentos no conseguimos entrevistarlos) y de la sociedad civil local. A continuación se presentan los resultados arribados.

2.1. Grupo especialmente vulnerable

En primer lugar, debe resaltarse que la niñez en Guampacha vive en un contexto campesino. Este contexto impacta directamente en la construcción de la identidad misma, un “ser campesino”. Al respecto, los referentes de la sociedad civil entrevistados identifican cierto malestar de los NNyA en relación a la misma, un “renegar de ser campesino, del origen”.

La identidad campesina, cultural e históricamente, se construye y define por su relación particular con la tierra, con el trabajo, con la familia. No con la pobreza la falta de recursos. Sin embargo, según todos los entrevistados es definida desde este lugar. Es una niñez y una adolescencia atravesada por la permanente tensión entre lo urbano y lo rural. Tensión en la cual lo rural está esencialmente ligado a la pobreza y la niñez rural a la falta. Este hecho se desprende de un ciclo perverso de vulneración sistemática y estructural de derechos que ha ido vaciando de sentido el ser campesino, sobre todo para las generaciones jóvenes.

Otro aspecto que usan los entrevistados para describir la niñez campesina son las estructuras familiares. Las mismas son descritas a partir de familias parentales de madres solteras con muchos niños, o en la que los padres se encuentran ausentes largos períodos de tiempo por trabajo de estación. En general se describe a un adulto a cargo de muchos niños, ya sea hermanas mayores a cargo de la casa o padrastros o alguno de los abuelos a cargo de hijos y nietos.

La cotidianidad se encuentra atravesada por las distancias y la inaccesibilidad o dificultad para llegar a algún lugar y/o que las cosas lleguen.

La mayor vulneración se identifica en la primera infancia y en los jóvenes, en estos últimos se identifican desarraigo y falta de espacios (de participación, de formación y crecimiento profesional, de recreación y esparcimiento de acceso laboral). En los primeros, algunos aspectos derivados de una cultura patriarcal, con roles femeninos y masculinos delimitados desde ese lugar. Una relación con la autoridad y el límite asociados a la violencia (el chirlo legítimo) y el respeto asociado a la sumisión, no al diálogo. La palabra de los NNyA esta anulada, la escucha también.

2.2. Problemáticas específicas del grupo

Tanto la sociedad civil como los representantes del estado que han sido entrevistados identifican el abuso sexual y el maltrato como las problemáticas más graves y recurrentes en la comunidad. Las mismas son analizadas desde dos aspectos relacionados: la construcción de roles maternos y paternos y aspectos culturales que legitiman, naturalizan y asocian autoridad con uso de la fuerza y violencia como necesaria. Es decir, se describe la existencia de una asociación entre la manera de poner límites y el maltrato. "El chirlo legítimo" es nombrado por todos los entrevistados como una forma de poner límites. En una línea similar se habla del embarazo adolescente.

Otra problemática descrita es el Trabajo Infantil. El mismo aparece asociado al acompañamiento del trabajo en la familia.

Otra problemática que es mencionada, y descrita recurrentemente en todos los entrevistados se relaciona con la Educación o el acceso al derecho a la educación. Hay pocas escuelas, las mismas son sólo de educación primaria; no hay escuelas secundarias ni terciarias en la comunidad misma, y los adolescentes deben trasladarse

varios kilómetros para acceder a la escuela secundaria. En general los referentes de la sociedad civil identifican como problemáticas el ausentismo, faltan docentes; o tienen docentes con poca dedicación horaria. Refieren sobre el particular que los docentes no permanecen en la comunidad y por tanto no la conocen ni la comprenden, no se involucran en la problemática y contención de los NNYA.

Por otro lado, las Escuelas están atravesadas por una de las problemáticas estructurales, que es la dificultad en el acceso a las mismas, la dificultad para llegar dadas las grandes distancias en el contexto rural. Por otro lado, los docentes y directivos no conocen la ley de SPI, ni han incorporado los principios del nuevo paradigma en materia de Niñez.

Finalmente se describen problemas relacionados con la falta de espacios de Participación y escucha de los NNAyJ

2.3. Respuestas específicas

Tanto la sociedad civil como los representantes del estado provincial entrevistados reconocen que las respuestas del estado no son específicas. No hay una política pública para la niñez rural en curso de ejecución aunque sí se reconoce y se está pensando desde el estado provincial, según plantean, la necesidad de una estrategia propia y diferenciada para la niñez campesina. Sin embargo esta estrategia, que parte en concreto de la articulación con las organizaciones de la sociedad civil para pensar juntos la niñez campesina, está aún en una instancia muy incipiente de su desarrollo. Por lo pronto, según los referentes de las OSC, las respuestas que existen son más bien asistencialistas, y están descontextualizadas. Según refieren, las respuestas del Estado tienden a centralizar y urbanizar. Trasladar las casas al borde de la ruta. Dejar los campos vacíos. Buscan des-campesinar el campesinado.

Por otro lado, hay respuesta del estado ante casos de emergencia. No en perspectiva de promoción y prevención. Las respuestas no se dan desde una mirada/plan integral. Ni desde el principio de corresponsabilidad.

Hay una naturalización en la vulneración de derechos del Estado presente a través de las escuelas, los docentes no se sienten interpelados a denunciar, acompañar situaciones de abuso, maltrato y violencia. En las escuelas no se discute sobre la niñez como sujeto de derecho, mucho menos se incluye a los NNYA en esa discusión. Se habla de los chicos y jóvenes desde la falta, desde la mirada adulta, de un adulto que vivía en otro contexto. Tal vez todo ello esté motivado en el desconocimiento generalizado al que hemos hecho referencia, sobre el paradigma de la protección integral.

2.4. Dificultades del SPI para responder ante determinadas problemáticas

La principal causa enunciada por los referentes del estado provincial es la falta de presupuesto. En la misma línea la falta de personal en cantidad y en capacidad técnica.

Por otro lado, según los referentes de las OSC la falta de planes, miradas y acciones integrales y contextualizadas, para no responder desde la urbanización; descontextualizar. En este mismo sentido, faltan espacios donde se lleve adelante una articulación efectiva de estamentos del estado con la sociedad civil para mirar, planificar y accionar integralmente en relación a la ruralidad. El Consejo Provincial de Niñez, recientemente conformado, no ha incorporado aún a referentes de la ruralidad que puedan representar los intereses y las necesidades de la Niñez en este contexto, al momento de pensar la política pública.

3. Provincia de Tucumán. La niñez de Las Talitas

En referencia a la niñez de Las Talitas entrevistamos a referentes claves del gobierno provincial y local y de la sociedad civil local. A continuación se presentan los resultados arribados. Valga en este punto hacer la salvedad de que los datos que se aportan desde la instancia provincial parten de la base de datos que tiene la DINAF, con lo cual, no se trata de percepciones sino de los datos que surgen de los registros propios, que nos fueron facilitados, en relación al municipio que tiene provincia.

3.1. Grupo especialmente vulnerable

Los datos brindados por los referentes del gobierno provincial van a ser analizados en el próximo punto, en conjunto con las principales problemáticas.

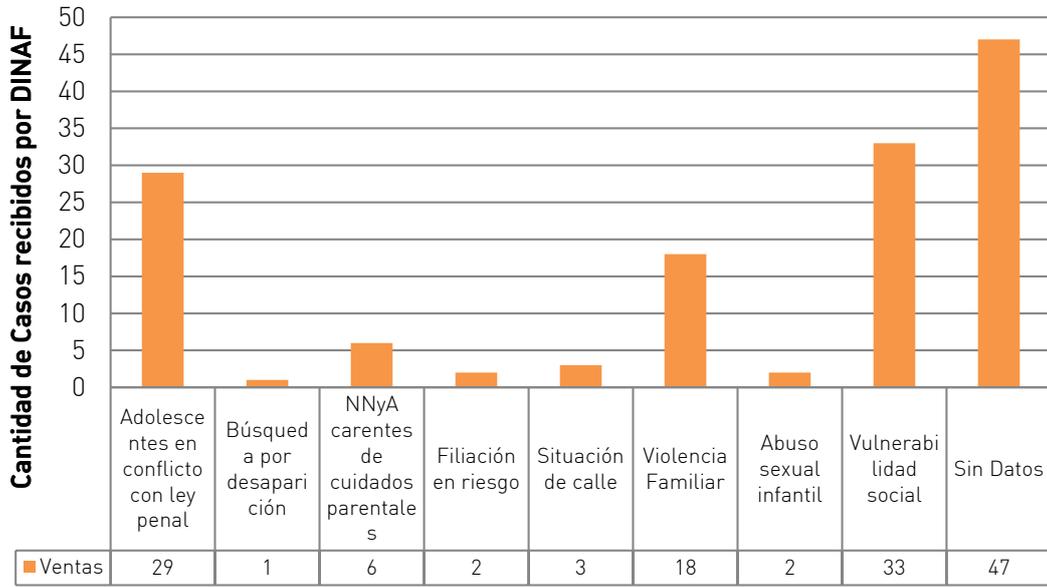
Las referentes del gobierno local señalan que según su percepción, la franja más vulnerable corresponde a los niños y niñas hijos de adolescentes consumidores. Señalan un cruce de situaciones y un entramado de problemáticas, donde identifican por un lado a los niños y niñas hijos de padres adolescentes (expuestos a situaciones en donde no se hacen efectivos los cuidados parentales) y por el otro a los mimos padres adolescentes atravesados por el consumo, el embarazo adolescente.

Sobre este punto, algunos referentes de la sociedad civil entrevistados coinciden en identificar a los adolescentes de entre los 12 y 15 años como un grupo especialmente vulnerable, especialmente por su relación con el consumo problemático de sustancias. Aunque otros identifican la misma franja y agregan que además del consumo problemático, también están atravesados por situaciones de deserción escolar, y embarazo adolescentes, todas relacionadas entre sí. Aunque agregan que el consumo cada vez empieza desde más temprana edad. Sin embargo para otros, la franja de 2 a 12 años también se identifica como especialmente vulnerable en relación a la falta de cuidados parentales.

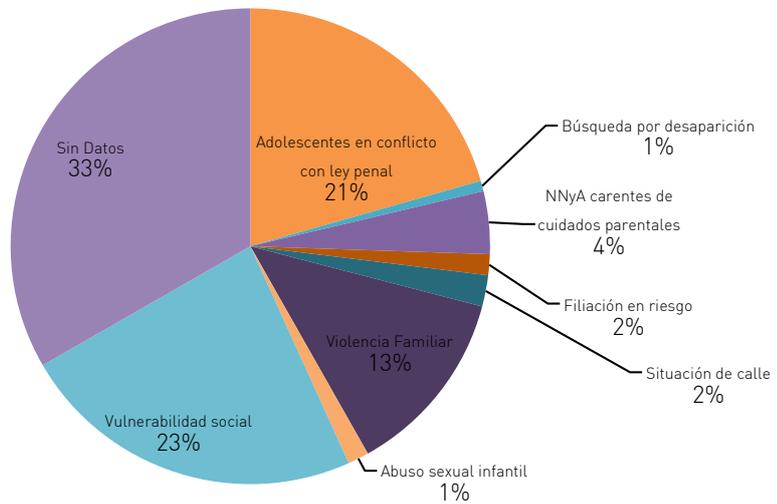
3.2. Problemáticas específicas del Grupo

Los datos aportados por el gobierno provincial pertenecen a los períodos de enero a diciembre de 2014 y de enero a junio de 2015.

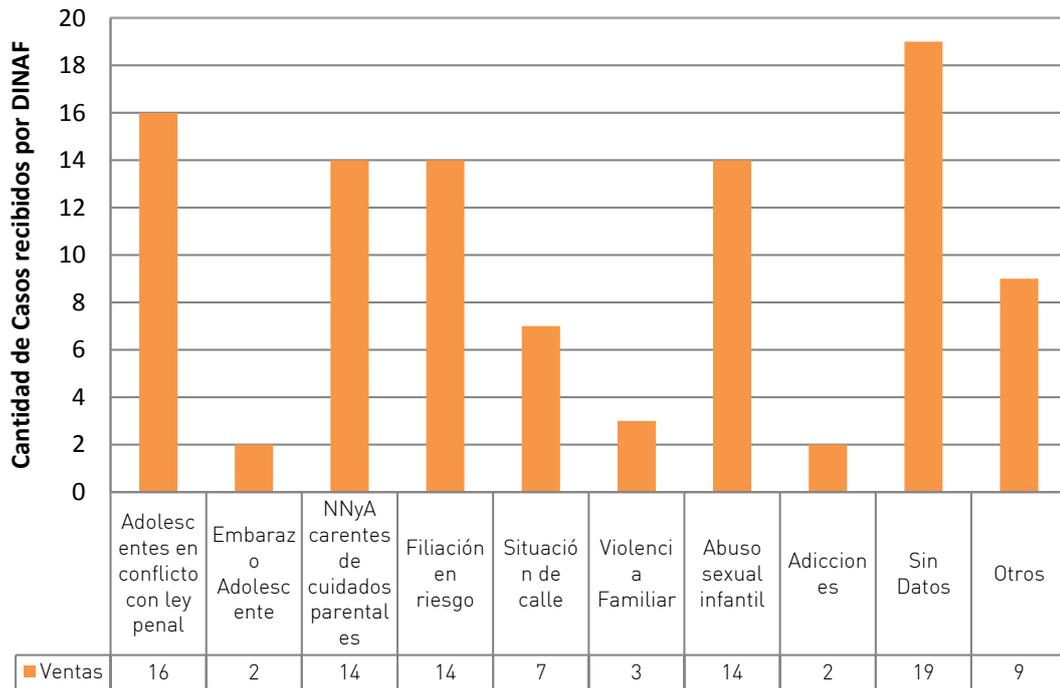
2014



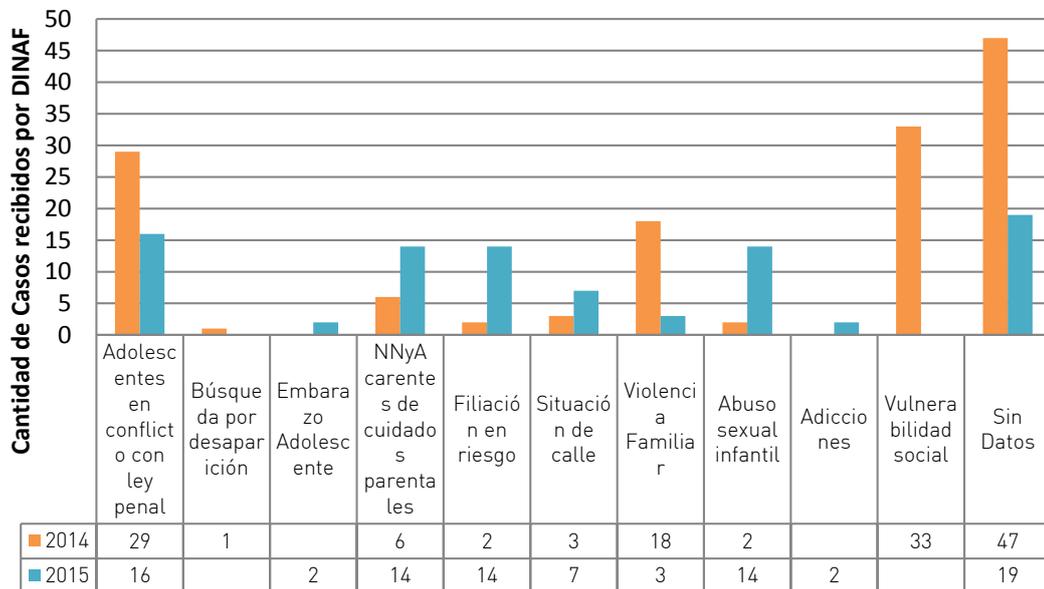
2014



2015



2014 y 2015



De los datos aportados por DINAF se desprende que de los casos que llegaron hasta el organismo y motivaron su intervención en 2014 (que se corresponde al recorte que temporal realizado en este punto) las principales problemáticas identificadas son en primer lugar, situaciones de “vulnerabilidad social” que representan el 23% de los casos; seguido muy de cerca de casos de “adolescentes infractores de la ley penal” que

representan un 21%. En menor cantidad –pero todavía considerable dentro del grupo- la “violencia familiar” representa el 13% de los casos. Luego, se observan que los casos de “niños, niñas y adolescentes carentes de cuidados parentales” representan el 4%, “casos de filiación en riesgo”, “situación de calle” y “abuso sexual” representan alrededor del 2% cada una. Nótese que un importante porcentaje (33%) no cuenta con datos que describan la problemática que motiva la intervención.

Las referentes del gobierno local señalan entre las principales problemáticas identificadas la falta de cuidados parentales o la negligencia en los cuidados parentales especialmente en el caso de padres adolescentes, muy ligado al embarazo adolescente y al consumo problemático de sustancias. Todas estas circunstancias atravesadas especialmente por situaciones de violencia intrafamiliar.

Por su parte los referentes de la sociedad civil coinciden en identificar en primer lugar al consumo problemático de sustancias. Esto ligado para una de las entrevistadas a otras problemáticas la deserción escolar y la falta de salida laboral y de posibilidades para los y las adolescentes. Para otro referente, el consumo problemático está ligado, aunque sólo parcialmente, a situaciones de violencia entre pares. Luego esto se ve matizados por otras problemáticas que identifican. Así, una de las referentes señala la falta de cuidados parentales o la negligencia en dichos cuidados, que afecta especialmente a niños y niñas. Otra identifica el embarazo adolescentes, poniendo especial énfasis en cómo se han multiplicado la cantidad de casos.

En relación al consumo problemático de sustancias en NNA, la agente estatal provincial entrevistada, enfatizó la importancia de analizar las causas que motivan el consumo. Señaló la necesidad de pensar las implicancias del entramado de cuestiones como la violencia intrafamiliar, el consumo de los adultos de referencia, la falta de cuidados parentales, el trato negligente o la filiación en riesgo, como parte del ejercicio para poder mirar las causas de fondo que motivan la presencia de cierta problemática.

3.3. Respuestas específicas

En relación a este punto, la agente estatal provincial refirió, en primer lugar, que la complejidad de las situaciones, generalmente vinculadas a una trama de diferentes problemáticas que afectan a NNA, no permite identificar una respuesta única. Enfatizó que sí existen respuestas específicas desde el órgano de aplicación de la LPI a las problemáticas que se abordan. Señaló que en general se hace una combinación de intervenciones, y puntualizó que hay ciertas prácticas que no son compulsivas desde el Estado sino que tienden a que la demanda venga desde el sujeto. Mucho del trabajo que se hace, afirma la agente, es generar esa demanda aunque señala que muchas veces este abordaje se invisibiliza. Al respecto ejemplifica que para garantizar el acceso a la educación, no basta con gestionar una vacante en la escuela, sino que es necesario generar que para el NNA la escuela sea un valor. Las dificultades más fuertes, según refiere, aparecen cuando se ligan a acciones intersectoriales, por ejemplo en los temas de salud mental, donde no es sólo salud el responsable, ni solo desarrollo social, sino que hay que articular la intervención y a veces no hay tanta claridad en los agentes de

cuál es el ámbito de incumbencia propio. Así, según plantea la agente, cuando la intervención refiere a temas de salud mental, la autoridad de aplicación es salud y la DINAF acompaña la intervención; cuando no, DINAF coordina la intervención y articula con otros actores.

Por su parte, las agentes estatales locales señalan que la violencia intrafamiliar que atraviesa a muchos NNA, genera una cantidad de demanda que supera la capacidad estatal para responder de manera oportuna tanto de provincia, como del municipio. Esto se matiza en el sentido de que señalan que la intervención efectivamente se realiza, pero el punto de autocrítica central es la celeridad con que se lleva a cabo. Desde el Servicio, en reconocimiento de las limitaciones con que cuentan, refieren que ofrecen como alternativa a la resolución del conflicto de fondo, un espacio de escucha y de contención parcial a la persona que se acerca a denunciar situaciones de violencia. A su turno agregan las agentes que perciben una dificultad en el abordaje mismo de este tipo de situaciones, en cuanto a la articulación con algunas organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, sostienen que muchas OSC no están capacitadas para responder a la problemática de la violencia intrafamiliar, y agregan que muchas intervienen desde una lógica asistencial que no resuelve las causas de la problemática, generando incluso la revictimización en algunos casos. Sin embargo, reconocen que en otros casos, las OSC responden y abordan un caso con mejores resultados que el Servicio Local, y al respecto señalan que sucede porque intervienen en menos casos (plantean una suerte de relación, menor cantidad de casos, mayor calidad de la intervención, que sucede en algunas de las OSC). Las agentes plantean que muchas OSC, se creen que están en un estado superior al Estado, y relacionan eso con que estas organizaciones a las que hacen referencia tienen mucha fuerza económica, focalizada en un solo barrio, mientras el municipio debe repartir sus esfuerzos en todos los barrios que pertenecen al municipio. Sobre el particular lo relacionan con que a veces puede ser que en un barrio a "alguien le llegue un poco más que al otro" porque haya sido "más inteligente y haya venido a pedir dos veces". Describen una tensión presente entre el gobierno local y la sociedad civil, por demostrar quién es superior a quién, donde la comunidad o el caso en concreto quedan en el medio, como una suerte de rehén. Y agregan que "es momento de inflexión" en donde todos nos sentemos, y nos demos cuenta, pero no aclaran qué es lo que ha cambiado (y entonces ha llegado "ese momento") ni cuál es el rol que tiene el estado local en esta convocatoria. No hay en este punto, una autocrítica en relación a esta tensión, sino el reconocimiento de la necesidad de superarla.

Vuelve al centro de la discusión cuál es el rol de la sociedad civil por un lado, y del estado por el otro. Al respecto, en un modelo de SPI, no se entiende por qué el gobierno local se siente amenazado por la sociedad civil, y en todo caso por qué compite con ella. No es la sociedad civil la que tiene que repensar su intervención, es el estado quien tiene que ocupar su rol, coordinar la intervención y articular con la sociedad civil en aquello que hace a los objetivos de la intervención. La referencia a la fuerza económica se percibe como disputando la autoridad del gobierno local, y esto tal vez remite a una lógica asistencial donde los recursos económicos sirven para satisfacer necesidad

materiales. A ello se agrega la referencia a “pedir” al municipio, que remite esencialmente a una lógica asistencial.

En líneas generales, la sociedad civil es muy crítica a las respuestas desde el gobierno local en relación a la infancia. Para algunos, directamente no hay políticas públicas del gobierno local en relación a la niñez, y matizan el planteo refiriéndose a que si existen, no son visibles a parte de la sociedad civil, y aludiendo a que el Servicio Local, por lo menos en ciertos barrios de referencia, directamente no llega. Para otros, frente al consumo problemático de sustancias, se percibe que desde el Estado local se intenta contener a NNA a través de distintos espacios, sin que dicha contención llegue a ser efectiva, y en este punto, muchas de las acciones de OSC van en dirección a cubrir este espacio. A ello se agrega, que no se identifica desde las OSC una estrategia direccionada a enfrentar el consumo problemático de sustancias. Relaciona este punto, al accionar violento de la policía que aprehende a los jóvenes, por situaciones muy difusas relacionadas al consumo.

3.4. Dificultades del SPI para responder ante determinadas problemáticas

La referente entrevistada del Estado provincial distingue diferentes análisis posibles en relación a las dificultades del Servicio Local de Las Talitas para responder ante la demanda que reciben, así uno de tipo general y otro de tipo estructural. En el marco del análisis general de estas dificultades, señala la falta de recursos humanos y la falta de un equipo técnico interdisciplinario dentro del Servicio. Remarca que a la instancia local le corresponde el primer nivel de intervención, y en este sentido, advierte que a veces es una dificultad para el Servicio reconocer el límite de su intervención y trasladar el caso a la instancia provincial. En este punto, la agente reconoce especialmente el nivel de compromiso de las dos agentes locales a cargo, pero agrega que Las Talitas tiene muchísima población y una infraestructura muy pequeña para dar respuesta aún a esta primera etapa de la intervención. Según la referente, a veces hay atrasos en la presentación de informes, y cierta dificultad en la valoración de la problemática que se va a priorizar dentro de una situación. En el marco del análisis de las debilidades de tipo estructurales del Servicio, la referente provincial recalca en primer lugar, la falta de institucionalidad y de formalidad: la oficina no cuenta con una ordenanza que la reconozca. Así, la agente lo relaciona con que el municipio informó en diciembre de 2014 que durante dos meses no iba a realizar la verificación de casos porque no contaba con recursos humanos, obligando con ello, al órgano provincial a suplir tal función. Sin embargo, afirma la agente estatal que el municipio debe garantizar que el Servicio efectivamente funcione, se trata de una responsabilidad pública por lo tanto, su cumplimiento no es discrecional. Al respecto, la referente plantea que con la reglamentación de la ley provincial –que da un plazo de 180 días para que los municipios regularicen su situación- no van a repetirse este tipo de circunstancias. Luego, entre las dificultades estructurales, la referente señala también la necesidad de contar con recursos humanos específicos para el área, que en el marco de las funciones del Servicio Local, se dediquen exclusivamente a niñez, y no que de manera simultánea y paralela asuman otras funciones.

Las referentes del Servicio Local en relación a las dificultades del SPI para dar respuesta en la instancia local afirman por un lado, que siempre se responde frente a la demanda que llega hasta la oficina, aunque reconocen que a veces, la respuesta tiene cierta demora. Sobre este punto plantean que las articulaciones con las otras áreas demandan cierto tiempo, y que a ello debe agregarse los circuitos administrativos propios de cada institución. Por otro lado, reconocen la falta de recursos materiales y de recursos humanos, aunque agregan en este punto que el Servicio no ha incorporado más personal “porque no hay gente capacitada” en Las Talitas. Refieren que se ha intentado incorporar personal en tres oportunidades, las que han resultado infructuosas según señalan, y plantean que para ellas es una pérdida de tiempo, tener que formar y acompañar a una persona para que se incorpore al espacio. Relacionan esto con la forma en la que ya trabajan donde cada una ya reconoce qué hacer en determinadas situaciones.

Entre los referentes de la sociedad civil, uno señala como debilidades del SPI para responder ante determinadas problemáticas, la falta de celeridad para brindar ciertas respuestas. Señala que sí se reconoce al Servicio Local como un dispositivo al que hay que acudir, pero la demora en la respuesta genera cierta desconfianza al momento mismo de decidir acudir. Por otro lado, remarca que sólo son dos personas las encargadas del Servicio Local, lo cual según entiende es insuficiente. Otra de las referentes señala que la principal debilidad del SPI en la instancia local reside en la falta de territorialidad, el servicio no se relaciona con el territorio, y por esta razón, según la referente, no se identifican las problemáticas más sentidas, ni se piensan las acciones en consecuencia. Según la referente, otra debilidad reside en la asunción por parte de las referentes de otras funciones que no corresponde a niñez.

SECCIÓN D

Conclusiones Generales

*A 10 años de la Ley de Protección Integral Nacional, el proceso de **consolidación de una nueva institucionalidad** en materia de Niñez en las provincias del NOA, ha sido dispar y no ha concluido. Si bien, los órganos de protección provinciales se han jerarquizado en la región, la **discrecionalidad con que cada provincia ha definido su política pública en materia de niñez** ha conducido a dispares avances en la adecuación del SPI especialmente en las instancias territoriales. Así, en el marco de esta investigación hemos podido observar tres situaciones bien diferenciadas, dos municipios que cuentan con instancias locales del SPI – uno bajo un modelo de descentralización provincial, otro de desconcentración provincial- y una localidad donde directamente no existe una instancia local del SPI, que dan cuenta de la diversidad en la materia. A ello, cabe agregar, otro rasgo predominante identificado que entendemos es un factor clave al momento de mirar la adecuación del SPI en las instancias locales, **la falta de voluntad política de los gobiernos locales de priorizar dentro de sus agendas públicas a la infancia.***

*La referida discrecionalidad de las provincias en la definición de la política pública en Niñez también ha impactado en **cómo las provincias analizadas han incorporado las líneas estratégicas nacionales y han asumido sus planificaciones provinciales.** Así observamos por un lado, que las líneas estratégicas se han incorporado de manera diferenciada; y por el otro, que existen distintos niveles de rigurosidad para asumir la planificación, que dan cuenta por lo menos parcialmente, de cierta debilidad en la capacidad técnica de los estados provinciales. Esta circunstancia se replica con mayor énfasis **en las instancias locales**, donde además se enuncia muy ligada a la falta de recursos humanos, de infraestructura, de inversión, conjugada con la urgencia en la demanda que desborda a las agencias: conformando una suerte de círculo vicioso, donde no es posible planificar para evitar la urgencia, por la propia urgencia.*

*Las provincias analizadas coinciden en la necesidad de **seguir trabajando para instalar el nuevo paradigma** de la protección integral, no sólo porque desde los mismos efectores del sistema falta seguir profundizando en su capacitación, sino porque también en la sociedad en general siguen instalados ciertas prácticas, discursos, miradas sobre la infancia que no condicen con el cambio de paradigma. Esta circunstancia se reconoce con mayor intensidad en las instancias locales, donde los efectores la señalan todavía con más énfasis. Cabe agregar en este punto, que el desconocimiento generalizado sobre el SPI tiene un marcado impacto negativo cuando*

además no existe una instancia local del SPI, y la demanda debe dirigirse al órgano de protección provincial.

Los estados provinciales coinciden en prever normativamente la conformación de **Consejos Provinciales de Niñez**. Sin embargo, estos espacios no se han conformado de manera efectiva, evidenciando una debilidad en la capacidad estatal estructural. La falta de reglamentación de las leyes provinciales ha sido utilizada discrecionalmente como excusa por los gobiernos provinciales de turno para evitar su conformación. **La falta de conformación efectiva de estos espacios afecta directamente la capacidad estatal de construir políticas públicas democráticas, de ejercer las funciones de contralor de su propio funcionamiento. Afecta también la posibilidad de generar diagnósticos sobre la situación de la Niñez, que asuman de manera proactiva la identificación de aquellos grupos especialmente vulnerables que demandan respuestas específicas, que permitan en consecuencia avanzar hacia la igualdad de facto.** Los incipientes avances demuestran que el funcionamiento de estos espacios en la región, depende en gran medida, de la voluntad política y discrecional de los poderes administrativos de turno de las provincias de referencia. Esto se conjuga con una suerte de resistencia a incorporar en estos espacios a NNyA y a referentes de la sociedad civil, que da cuenta de una debilidad de la capacidad política de los estados provinciales de incorporar a aquellos sujetos involucrados a espacios de toma de decisiones sobre la política pública en materia de Niñez. A ello debe agregarse, la necesidad de que los Estados garanticen de manera activa las condiciones para que NNyA ejerzan protagónicamente su derecho a la participación.

Por su parte, en relación a las instancias locales, identificamos diferentes situaciones. Por un lado, aquellas en que no está previsto en el diseño mismo de la estructura institucional un **Consejo Municipal**, donde no se prevén espacios intersectoriales de diseño, monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de infancia. Entendemos que es un aspecto negativo del diseño institucional. Que refleja además, la debilidad en la capacidad política de los gobiernos locales de incorporar a la sociedad civil y a los NNyA en la toma de decisiones sobre la política pública en la materia. Estas situaciones están impregnadas, a su vez, por una **concepción del derecho a la participación de NNyA completamente alejada de los espacios de toma de decisión, muy arraigada en las instancias locales, que vemos, va de la mano de una idea de que el rol de la sociedad civil es pasivo en la discusión de la política pública.** Por su parte, la otra situación que identificamos corresponde a aquella donde efectivamente existe un espacio con las características reseñadas, donde observamos por una parte la habilidad del Estado local para incorporar a la sociedad civil a la discusión y por la otra cierta debilidad en la capacidad técnica del Estado local y la necesidad de profesionalizar sus recursos humanos. Vinculado en parte a la inexistencia de estos espacios, entre otras causas, observamos en general que los gobiernos locales no asumen la construcción de diagnósticos de manera proactiva para identificar patrones de discriminación y generar respuestas adecuadas a los grupos identificados como especialmente vulnerables. Sin perjuicio de la necesidad de contar

con herramientas de este tipo, el siguiente paso ineludible es tomar decisiones en función de ella.

En relación a **protocolos de intervención frente a casos de vulneración de derechos**, observamos que en general en los circuitos existentes son predominantemente informales –salvo Tucumán, que incorpora dicho protocolo a la reciente reglamentación de la ley provincial. Entendemos que esto da cuenta de una debilidad de los Estados provinciales en lo que refiere a su capacidad técnica –tal vez motivada por diferentes causas- aún cuando en general se reconoce desde todas las instancias, por lo menos en el discurso, la importancia y la necesidad de clarificar estos circuitos. Esta circunstancia repercute negativamente en las instancias locales dificultando la intervención de las oficinas locales.

Si bien las leyes provinciales analizadas en la Región coinciden en **no restringir injustificadamente, la posibilidad de denunciar casos de vulneración de derechos de NNyA**, la falta de denuncia efectiva por parte de los mismos NNyA es un indicio de que los Estados deben promover de manera activa las condiciones para que los NNyA efectivamente denuncien los casos de vulneración de derechos. En las instancias locales tampoco existen dichos requisitos, y también en principio, los mismos NNyA pueden denunciar directamente en las respectivas oficinas, aunque tampoco se registran denuncias de NNyA. Cabe agregar que el Estado tiene a su cargo la carga de remover todos los obstáculos para que los NNyA efectivamente accedan a sus derechos, lo que incluye la obligación de remover aquellos factores que de hecho dificulten la denuncia por parte de los NNyA.

Luego, en relación al **acceso efectivo a las instancias locales del SPI**, hemos identificado una serie de dificultades. Por un lado, en la disponibilidad misma de los servicios, atravesada por la falta de equipos interdisciplinarios en los territorios, de recursos humanos. Luego en la accesibilidad de hecho en las instancias locales de referencia, vinculada mayormente al desconocimiento generalizado en materia de SPI. En la aceptabilidad de los servicios, estrechamente ligada al ejercicio mismo de construir diagnósticos desde lo local y en función de ellos la posibilidad de definir lo culturalmente apropiado a cada contexto. Y por otro lado, en la calidad de los servicios, relacionada directamente a la falta de recursos humanos, de infraestructura que ampliamente se reconoce en las oficinas locales.

Las provincias de la región analizadas han avanzado en la generación de información vinculada a las políticas públicas en materia de Niñez en general. Sin embargo, la falta de acceso a esta información no nos permite conocer sobre qué aspectos profundiza. El SIIPPNAF constituye una herramienta interesante, y necesaria en función de los objetivos en que se funda, aunque no podemos conocer con mayor profundidad cómo se ha avanzado en su implementación real.

Bibliografía

Según el orden en que aparecen.

Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.
V. Abramovich. Revista de la CEPAL 88. Abril 2006.

Corte IDH. Caso Villagrán Morales y otros (Niños de la Calle) Vs. Guatemala, (Fondo)
Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No 63

Convención de Viena de los Tratados 1969.

Sistemas de monitoreo de Derechos de la infancia: estado de situación en la región,
menú de indicadores y propuesta para su implementación. Elaborado por la Consultora
Dra. María Marta Santillán. Instituto Interamericano del Niño, Organización de los
Estados Americanos 2012

Hacia un Sistema de Información Integrado sobre la situación de la Niñez y
Adolescencia. La experiencia de la implementación del REUNA en la Provincia de
Buenos Aires. UNICEF; Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos,
Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires; Grupos Pharos
Centro Interdisciplinario para el Desarrollo. Agosto de 2013.

Declaración de Buenos Aires de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras,
Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (2010).

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PNA%202012-2015%20aprobado.pdf>

Convención de los Derechos del Niño.

OG No 5/03 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 5 (2003)
Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos
4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44).

Organización de Estados Americanos CIDH 2008, Lineamientos Para La Elaboración
De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales.
Ref. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14-

Organización de Estados Americanos 2011, Indicadores de Progreso para Medición de
Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador. Ref. GT/PSS/doc.2/11 rev.2.

Naciones Unidas 2008, Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el
Ejercicio de los Derechos Humanos. Ref. HRI/MC/2008/3; ACNUDH.

Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44
de la Convención. Observaciones finales: Argentina. Comité de los Derechos del Niño,
54^o período de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010.

OG No 14/13 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 14 (2013)
Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3,
párrafo 1)

Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. "Resúmenes de los exámenes de
mitad de período de los programas por países Región de América Latina y el Caribe.
Resumen regional del examen de mitad de período de los programas de la Argentina, el
Ecuador y Guatemala (2012) en cumplimiento de la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva
(E/ICEF/1995/9/Rev.1)" realizado por Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
Segundo período ordinario de sesiones de 2013.

Declaración de Pucón, adoptada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministras,
Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007).

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Nueva%20Institucionalidad%20para%20un%20pa%C3%ADs%20m%C3%A1s%20justo%20e%20inclusivo.pdf>

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20por%20los%20Derechos%20de%20Ni%C3%B1as,%20Ni%C3%B1os%20y%20Adolescentes.pdf>

“Un mundo apropiado para los niños” Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 6ª sesión plenaria, 10 de mayo de 2002.

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PNA%202012-2015%20aprobado.pdf>

<http://www.justiciajujuy.gov.ar:802/legpro/3982.pdf>

<http://www.justiciajujuy.gov.ar:802/legpro/4722.pdf>

<http://www.justiciajujuy.gov.ar:802/legpro/5288.pdf>

Decreto N° 5813 Anexo II

<http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/Normativa/leyminoridad.php>

<http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/consolidadas/L-7939-consolidada.pdf>

<http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/L-8293-02062010.pdf>

Decreto No 87/4 – SGPS.-EXPEDIENTE NRO. 42/110-L-2006,
<http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-87-4-SGPS-17012006.pdf>

Decreto No 3036/4 – SGPS.-EXPEDIENTE NRO. 2412/110-L-2007,
<http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-3036-4-SGPS-06082007.pdf>

<http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-1615-4-SENAyF-15062015.pdf>

<http://cpm.mdsjujuy.gov.ar/recurso-humano-cainaf-capital-e-interior/>

“Informe General del Estado de la Administración Pública 2015” Tomo II, pag 202.
http://www.legislaturajuju.gov.ar/docs/informe_2015_tomo_2.pdf

“Informe sobre Programas y Proyectos”, de la Subsecretaría de Niñez Adolescencia y Familia, 05 de enero de 2015.

http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P4-P_tucuman.pdf

“Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007”. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF

http://onat.tucuman.gov.ar/inversion_cuadros.php

“Lista de Cuestiones Relacionadas al Examen del Tercer Informe Periódico” presentadas por la República Argentina, en el año 2010, ante el Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/ARG/Q/3-4/Add.1)

Laura Pautassi y Laura Royo (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición, CEPAL-UNICEF.

“Protagonismo, participación y ciudadanía como componente de la educación y ejercicio de los derechos de la infancia”. CUSSIÁNOVICH VILLARÁN, Alejandro. En: Historia del pensamiento social sobre la infancia. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales. (P.p.86-102)

OG No 12/09 Comité de los Derechos del Niño. Observación General No 12 (200) El derecho del niño a ser escuchado.

<http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=407&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>

Uribe Arzate E. y González Chávez M. “La protección de las personas vulnerables”, Revista de Derecho, julio, No 027. Universidad de Barranquilla, Colombia.

“Leyes y Normas Generales Vigentes” - Anexo III - Digesto Jurídico de la Provincia de Tucumán Ley No 8240. <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/consolidadas/L-5529-consolidada.pdf>

http://onat.tucuman.gov.ar/archivos/documentos/Documento_Observatorio_2013.pdf

Anexo 1. Introducción a las Provincias

En este anexo buscamos introducirnos a algunas características generales de las provincias de Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán que nos parecían importantes tener presente para poder contextualizar el análisis.

La Provincia de Jujuy, situada en el Noroeste argentino tiene 673.307 habitantes¹⁸² en 53.219 kilómetros cuadrado (en adelante Km2) de territorio, alcanzando una densidad de 12,7 habitantes por Km2. La provincia tiene 267.157 NNYA, alrededor de 5 NNYA por Km2. Se organiza políticamente en 16 departamentos¹⁸³, 21 municipios¹⁸⁴ y 39 comisiones municipales¹⁸⁵. El criterio que se tiene presente al momento de definir un municipio es la cantidad de habitantes: cuando superan los tres mil habitantes se trata de un municipio y en los casos restantes de una comisión municipal¹⁸⁶. La Ley Orgánica de los Municipios no establece categorías de municipios¹⁸⁷.

La Provincia de Santiago del Estero, situada también en el NOA, tiene 874.006 habitantes¹⁸⁸ en 136.351 Km2 de territorio, presentando una densidad de 6,4 habitantes por Km2. La provincia tiene 367.016 NNYA, alrededor de 2,7 NNYA por Km2. Se organiza políticamente en 27 departamentos, 28 municipios¹⁸⁹ y alrededor de 136 Comisiones Municipales¹⁹⁰. El régimen municipal está organizado teniendo en cuenta “el número de

¹⁸² Censo 2010 - <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>

¹⁸³ Censo 2010 - <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>

¹⁸⁴ <http://www.municipios.jujuy.gov.ar/> Abra Pampa, Caimancito, Calilegua, El Aguilar, El Carmen, El Talar, Fraile Pintado, Humahuaca, La Esperanza, La Mendieta, La Quiaca, Libertador General San Martín, Monterrico, Palma Sola, Palpalá, Perico, San Pedro de Jujuy, San Salvador de Jujuy, Santa Clara, Tilcara, Yuto.

¹⁸⁵ <http://www.municipios.jujuy.gov.ar/>

¹⁸⁶ http://www.legislaturajujuy.gov.ar/docs/constitucion_provincial.pdf Art. 183 Constitución Provincia de Jujuy.

¹⁸⁷ <http://www.justiciajujuy.gov.ar:802/legpro/4466.pdf>

¹⁸⁸ Censo 2010 - <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>

¹⁸⁹ La Constitución santiagueña de 1997, reconocía en su Art. 204. “Habrá tres categorías de municipios: De primera, las ciudades de Santiago del Estero, La Banda, Las Termas de Río Hondo, Frías, Añatuya y las que cuenten con una población que supere los veinte mil habitantes; de segunda, las ciudades de Quimili, Fernández, Loreto, Clodomira, Monte Quemado y las que cuenten de nueve mil a veinte mil habitantes; y de tercera, de dos mil a nueve mil habitantes”. <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/const-santiagodelesteron.html>. A estos 10 municipios se suman 18 municipios de tercera: Bandera, Beltrán, Campo Gallo, Colonia Dora, Ingeniero Forres, Los Jurés, Los Telares, Nueva Esperanza, Pampa de los Guanacos, Pinto, Pozo Hondo, San Pedro de Guasayán, Selva, Sumampa, Suncho Corral, Tintina, Villa Atamisqui, Villa Ojo de Agua.

¹⁹⁰ Las Comisiones Municipales son en total 136, se clasifican en dos categorías. Las Comisiones Municipales de categoría A son 88, fueron creadas por ley No 6.174, y la Ley No 6.660 que incorpora la Comisión Municipal de Villa Mailín. Las Comisiones Municipales de categoría B son 48, fueron creadas por la Ley No 7048, reemplazan a las Comisiones Rurales de Fomento. Conforme surge de la siguientes notas periodísticas:

<http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=166198>,

<http://www.infobae.com/2014/08/31/1591418-se-desarrollo-la-eleccion-municipal-santiago-del-estero>, <http://www.fiscaldemesa.com.ar/2013/08/28/santiago-del-estero-elecciones-provinciales-el-27-de-octubre/> y de las siguientes leyes

http://tcse.com.ar/phps/institucional/Ley_7048.pdf,

habitantes de cada población o su desarrollo y posibilidades económico financieras”¹⁹¹. La categorización de cada municipio se dispone por ley; son de primera categoría, los municipios con una población que supera los veinte mil habitantes; de segunda, los que tengan más de diez mil habitantes y de tercera, los que cuenten con más de dos mil habitantes. Las localidades o núcleos urbanos de hasta dos mil habitantes son Comisiones Municipales.

La Provincia de Tucumán, situada en el Noroeste argentino tiene 1.448.188 habitantes¹⁹² en 22.524 Km² de territorio, siendo la segunda provincia más densamente poblada del país con 64,3 habitantes por Km², después de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (14.450,8 Hab/Km²); y la más densamente poblada de la región del NOA. La provincia tiene 548.848 NNyA, alrededor de 24,3 NNyA por Km². Se organiza políticamente en 17 departamentos, 19 municipios¹⁹³ entre municipios de primera, segunda y tercera categoría y 107 comunas. La categorización de cada municipio se efectúa por ley, y los criterios que se tienen presente son, de conformidad con el régimen municipal vigente¹⁹⁴ la población permanente, en determinada superficie y las propiedades privadas. Son de primera categoría los municipios con una población permanente superior cuarenta mil habitantes y propiedades privadas cuyo número no sea inferior a siete mil quinientas. Son de segunda aquellos cuya población permanente excede los ocho mil habitantes y más de cuatro mil propiedades privadas. Son de tercera categoría aquellos que contengan como mínimo una población permanente de cinco mil habitantes dentro de una superficie no mayor de doscientas cincuenta hectáreas y formado por propiedades privadas cuyo número sea superior a trescientas.

¹⁹¹ Art. 204 y concordantes. Constitución Provincia de Santiago del Estero.

<http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/Normativa/ConstitucionProvincial.pdf>

¹⁹² Censo 2010 - <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>

¹⁹³ <http://central.tucuman.gov.ar:8180/pmapper-dev/map.phtml>

¹⁹⁴ “Leyes y Normas Generales Vigentes” - Anexo III - Digesto Jurídico de la Provincia de Tucumán Ley No 8240. <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/consolidadas/L-5529-consolidada.pdf>

Anexo 2. Introducción a las Instancias Locales seleccionadas

En relación a los municipios elegidos en cada una de las tres provincias nos parece importante tener presentes las características que a continuación se reseñan.

San Pedro de Jujuy es un municipio de la Provincia de Jujuy, que pertenece al Departamento de San Pedro de Jujuy, y posee alrededor de 60.420 habitantes¹⁹⁵ y 29.359 NNA¹⁹⁶, distribuidos en 50 barrios según agentes estatales locales. Cuenta con su propia Carta Orgánica, desde 1988.

Guampacha es una comisión municipal de Categoría A¹⁹⁷, posee alrededor de 2000 habitantes, en aproximadamente 4000 hectáreas de territorio. Pertenece al departamento Guasayán, se ubica a 85 Km de la capital de Santiago del Estero.

Las Talitas es un municipio de Segunda Categoría de la Provincia de Tucumán. Conforme a la Ley Provincial No 5529¹⁹⁸ de los Municipios en General, “la categorización de cada uno de los municipios del interior se efectuará por ley”, la Ley No 5530¹⁹⁹ sobre Categorías y Límites de los Municipios, publicada en el Boletín Oficial en septiembre de 1983 por el CPN Mario Fattor, Interventor de la Provincia, establece las categorías para cada Municipio del Interior y reza expresamente que Las Talitas es un Municipio de Segunda Categoría. En 1987, el Gobernador Constitucional Fernando Pedro Riera, mediante Ley No 5879²⁰⁰ reconoce como Municipio de Segunda Categoría a la población de Las Talitas, Departamento Tafí Viejo. Luego a más de las modificaciones sobre los límites del Municipio, no se ha modificado su Categoría, a pesar del gran crecimiento de la población, que hoy conforma alrededor de 75 barrios y “excede los 8000 habitantes y tiene más de 4000 propiedades privadas”²⁰¹.

¹⁹⁵ <http://www.municipios.jujuy.gov.ar/>

¹⁹⁶ Censo 2010 <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>

¹⁹⁷ <http://www.fiscaldemesa.com.ar/2013/08/28/santiago-del-estero-elecciones-provinciales-el-27-de-octubre/>

¹⁹⁸ “Leyes y Normas Generales Vigentes” - Anexo III - Digesto Jurídico de la Provincia de Tucumán Ley No 8240. <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/consolidadas/L-5529-consolidada.pdf>

¹⁹⁹ “Leyes y Normas Generales Vigentes” - Anexo III - Digesto Jurídico de la Provincia de Tucumán Ley No 8240. <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/consolidadas/L-5530-consolidada.pdf>

²⁰⁰ “Leyes y Normas Generales Vigentes” - Anexo III - Digesto Jurídico de la Provincia de Tucumán Ley No 8240. <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/consolidadas/L-5879-consolidada.pdf>

²⁰¹ http://onot.tucuman.gov.ar/archivos/documentos/Documento_Observatorio_2013.pdf

Anexo 3. Matriz e Indicadores integrados

Política Pública en materia del Derecho del Niño a la Protección. Derecho a acceder a procedimientos administrativos eficaces en caso de vulneración de derechos de NNA.				
Categorías	Subcategorías	Estructura	Proceso	Resultado
Interés Superior del Niño	i) Recepción del derecho;	Ley provincial de SPI; Reglamentación de la Ley.	Cantidad de instancias locales del SPI funcionando, con o sin ordenanza;	Instancias locales del SPI s/ cantidad de municipios: % Cubierto. Instancias locales del SPI cada XKM2. Instancias locales del SPI cada X Cantidad de NNA en la Provincia.
		Ordenanza municipal que crea la Instancia local del SPI.	Políticas Públicas que ejecuta.	NNyAs efectivamente acceden a medidas de protección de derechos en las instancias locales.
	ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Prescripciones normativas sobre la administración financiera.	Gasto Público Social dirigido a la Niñez por jurisdicción provincial en términos nominales en millones de pesos. Gasto Público Social dirigido a la Niñez por niño en la jurisdicción provincial en términos nominales en pesos.	Relación del GPSdN con el Gasto Social en la jurisdicción provincial. Relación del Gasto Social con el Gasto Total en la jurisdicción provincial.
		Presupuesto por ordenanza que corresponde al órgano de protección.	Gasto Público Social dirigido a la Niñez por jurisdicción municipal en términos nominales en millones de pesos. Gasto Público Social dirigido a la Niñez por niño en la jurisdicción municipal en términos nominales en pesos.	Relación del GPSdN con el Gasto Social en la jurisdicción municipal. Relación del Gasto Social con el Gasto Total en la jurisdicción municipal.

	<p>iii) Capacidades institucionales o estatales.</p> <p>capacidad administrativa</p> <p>capacidad técnica</p> <p>capacidad política</p> <p>capacidad institucional</p>	<p>Coordinación y Articulación.</p> <p>Existencia de Instancias Intersectoriales de diseño y coordinación de la Política Pública en materia de Niñez: Consejos Provinciales. Participación de Servicios Locales.</p> <p>Existencia de Instancias de Planificación de la Política Pública en materia de Niñez.</p> <p>Contralor:</p> <p>Existencia de instancias de monitoreo, seguimiento, evaluación de de la Política Pública en materia de Niñez.</p>	<p>Protocolos vigentes.</p>	<p>Cantidad de reuniones del Consejo Provincial durante el 2014.</p> <p>Acciones desarrolladas por el Consejo Provincial durante el 2014.</p>
		<p>Funciones y Facultades de la Oficina de Protección Local.</p> <p>Articulación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación de la Oficina de Protección Local en Instancias Intersectoriales de articulación de la Política Pública en materia de Niñez. Consejo/Mesa Local. <p>Contralor:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación de la Oficina de Protección Local en Instancias de monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política Pública en materia de Niñez que ejecuta. - Participación en instancias de diseño de la Política Pública en materia de Niñez que ejecuta. 	<p>Protocolos vigentes.</p>	<p>Cantidad de reuniones del Consejo Local durante el 2014.</p> <p>Acciones desarrolladas por el Consejo Local durante el 2014.</p>
No discriminación	i) Recepción del derecho;	<p>Requisitos de acceso al SPI/Recepción de denuncia. Generales. Para grupos de NNA vulnerable.</p>	<p>Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable.</p>	<p>Cantidad de NNA que accedieron a las políticas públicas específicas para grupo de NNA vulnerable/ total estimado del grupo.</p>
		<p>Requisitos de acceso al SPI/Recepción de denuncia. Generales. Para grupos de NNA vulnerable.</p>	<p>Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable.</p>	<p>Cantidad de NNA que accedieron a las políticas públicas específicas para grupo de NNA vulnerable/ el total estimado del grupo.</p>
	ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	<p>Presupuesto para grupos de NNA vulnerable.</p>	<p>Financiamiento Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable en relación al GPSdN.</p>	<p>Gasto público social dirigido al grupo vulnerable identificado, por niño.</p>

		Presupuesto para grupos de NNA vulnerable.	Financiamiento Políticas Públicas específicas para grupos de NNA vulnerable en relación al GPSdN.	Gasto público social dirigido al grupo vulnerable identificado, por niño.
iii) Capacidades institucionales o estatales. capacidad administrativa capacidad técnica capacidad política capacidad institucional		Instancias intersectoriales desde donde elaborar diagnóstico de situación de NNyA.	Diagnóstico de situación de la NNyA.	
		Instancias intersectoriales desde donde elaborar diagnóstico de situación de NNyA.	Diagnóstico de situación de la NNyA. Servicio: Disponibilidad (Cantidad de Oficinas) Accesibilidad (Ubicación geográfica, Asequibilidad, días y hs de atención) Aceptabilidad, culturalmente apropiado. Calidad del Servicio: Infraestructura, y Capacitación de los RRHH.	
Participación de NNA.	i) Recepción del derecho;	El derecho a la participación en las leyes provinciales.	Políticas públicas que promuevan el derecho a la participación protagónica de NNyA.	Cantidad de NNyA que participan de las políticas públicas, programas, proyectos dirigidos a promover la participación protagónica.
		El derecho a la participación en las leyes locales.	Políticas públicas que promuevan el derecho a la participación protagónica de NNyA.	Cantidad de NNyA que participan de las políticas públicas, programas, proyectos dirigidos a promover la participación protagónica.
	ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Presupuesto para garantizar la participación de NNA en Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de PPP del Órgano de Protección.		
		Presupuesto para garantizar la participación de NNA en Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de PPP del Órgano de Protección.		
iii) Capacidades institucionales o estatales. capacidad administrativa capacidad técnica	Instancias de Participación obligatoria de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Instancias de Participación efectiva de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Cantidad de NNyA que efectivamente participan en los espacios de toma de decisión sobre la política pública.	

	capacidad política capacidad institucional	Instancias de Participación obligatoria de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Instancias de Participación efectiva de NNA para la elaboración de Diagnósticos, Planificaciones, Diseño, Monitoreo de Política Pública del Órgano de Protección.	Cantidad de NNyA que efectivamente participan en los espacios de toma de decisión sobre la política pública.
Acceso a la información y a la participación de la sociedad civil	i) Recepción del derecho;	El derecho a acceder a la información y a participar de las OSC en las LPI.	Políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil.	Cantidad de organizaciones que participan en espacios de toma de decisión sobre la política pública en niñez.
		El derecho a acceder a la información y a participar de las OSC en las LPI.	Políticas públicas que promuevan el acceso a la información y la participación de la sociedad civil.	Cantidad de organizaciones que participan en espacios de toma de decisión sobre la política pública en niñez.
	ii) Contexto financiero y compromiso presupuestario;	Presupuesto para garantizar la participación de OSC en diagnóstico, planificación, diseño, monitoreo de políticas públicas del órgano de protección.		
		Presupuesto para garantizar la participación de OSC en diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública en materia de Niñez.		
	iii) Capacidades institucionales o estatales. capacidad administrativa capacidad técnica capacidad política capacidad institucional	Instancias de participación obligatoria de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección.	Instancias de participación efectiva de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección. Características y regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza. Publicidad del la Oferta Institucional. Página Web actualizada. Campañas de difusión.	

		<p>Instancias de Participación obligatoria de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección.</p>	<p>Instancias de participación efectiva de OSC para la elaboración de diagnósticos, planificaciones, diseño, monitoreo de política pública del órgano de protección. Características y regularidad en la producción de información estadística en materia de la intervención que realiza. Publicidad del la oferta institucional. Página Web actualizada. Campañas de difusión.</p>	
--	--	---	---	--

SISTEMA PROTECC INTEGRA

